A Algemeen deel van de memorie van toelichting

1. Inleiding

De onafhankelijkheid van verenigingen van werkgevers en werknemers ten opzichte van elkaar is van belang voor evenwichtige arbeidsverhoudingen. Dit principe geldt dan ook als uitgangspunt in het Nederlandse cao- en avv-stelsel. Het onafhankelijkheidsvereiste vloeit voort uit het ILO-verdrag betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, 1949 (nr. 98). In artikel 2 van dit verdrag staat dat verenigingen van werkgevers en werknemers vrij moeten zijn van inmenging van de één in de zaken van de ander bij de oprichting, de uitoefening van hun werkzaamheden of bij het beheer van hun organisaties. Dit vereiste - dat dient te worden uitgelegd als dat partijen over en weer onafhankelijk van elkaar moeten zijn – is niet opgenomen in Nederlandse wetgeving.

Verschillende ontwikkelingen hebben aanleiding gegeven om de onafhankelijkheid van verenigingen van werkgevers en werknemers ten opzichte van elkaar verder te waarborgen. Dat is dan ook het voornaamste doel van deze wetswijziging. Daarnaast is het wenselijk dat er een mogelijkheid is om de onafhankelijkheid van cao-partijen te kunnen toetsen. Hoewel de onafhankelijkheid van cao-partijen sinds jaar en dag als uitgangspunt geldt in het stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming, is de noodzaak ontstaan om dat in voorkomende gevallen te kunnen toetsen. Belangrijk voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) daarbij is ook het advies van de Stichting van de Arbeid (hierna: de Stichting) van juli 2025 over maatregelen om collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden te bevorderen.[1] Werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers adviseren daarin gezamenlijk om de tekst van artikel 2 ILO-verdrag nr. 98 op te nemen in de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO). Met het opnemen van het onafhankelijkheidsvereiste in de wet, voldoet Nederland beter aan de verplichtingen die voortvloeien uit ILO-verdrag nr. 98. Bovendien komt Nederland daarmee tegemoet aan het verzoek van het Comité van Experts, dat toeziet op de naleving van ILO-verdragen. Het Comité heeft Nederland in 2025 verzocht om eisen te stellen aan de onafhankelijkheid.

Met dit wetsvoorstel wordt een artikel toegevoegd aan de Wet CAO, waarin is opgenomen dat cao-partijen vrij moeten zijn van inmenging en dus onafhankelijk moeten zijn van elkaar. Dit wordt toegevoegd aan de reeds bestaande vereisten waaraan cao-partijen moeten voldoen om een cao te kunnen sluiten. Als de rechter oordeelt dat niet is voldaan aan het onafhankelijkheidsvereiste, leidt dit tot nietigheid van de cao.

2. Het huidige wettelijke kader

Het Nederlandse cao- en avv-stelsel levert een belangrijke bijdrage aan de bevordering van evenwichtige arbeidsverhoudingen en een positieve sociaaleconomische ontwikkeling. Het stelsel zorgt voor arbeidsrust, maakt zelfregulering door sociale partners mogelijk en voorkomt concurrentie door onderbieding op arbeidsvoorwaarden. De wettelijke basis voor het stelsel is gelegd in de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO), de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV) en de Wet op de loonvorming (WLV). Daarbinnen zijn sociale partners vrij om het collectief overleg vorm te geven en naar eigen inzicht afspraken te maken.

In de Wet CAO staan de vereisten waaraan cao-partijen moeten voldoen om rechtsgeldig een cao te kunnen sluiten. Uit het eerste lid van artikel 1 van de Wet CAO volgt dat een collectieve arbeidsovereenkomst een overeenkomst is die is aangegaan door één of meer werkgevers of één of meer werkgeversverenigingen en één of meer verenigingen van werknemers. In de overeenkomst worden voornamelijk of uitsluitend arbeidsvoorwaarden geregeld die bij arbeidsovereenkomsten in acht moeten worden genomen. De verenigingen van werkgevers en werknemers moeten bovendien volledige rechtsbevoegdheid hebben. In artikel 2 van de Wet CAO staat verder dat de verenigingen van werkgevers en werknemers enkel bevoegd zijn tot het sluiten

[1] Advies Stichting van de Arbeid om collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden te bevorderen, 4 juli 2025.

CONCEPT

van een cao wanneer zij daar een statutaire bevoegdheid voor hebben. Artikel 3 van de Wet CAO voegt daar tot slot aan toe dat een cao alleen bij authentieke of onderhandse akte kan worden gesloten.

Om een cao rechtsgeldig in werking te laten treden, dient deze te worden aangemeld bij het ministerie van SZW. Dit vloeit voort uit artikel 4 van de WLV. Bij de aanmelding van de cao wordt getoetst op een aantal formele en praktische zaken, zoals de cao-bevoegdheid, aanduiding van de cao-partijen, de looptijd van de cao en of er een geconsolideerde cao-tekst is aangeleverd. Pas nadat door het ministerie van SZW een kennisgeving van ontvangst (kvo) is verstrekt, treedt de cao in werking.

Op grond van artikel 2 lid 1 van de Wet AVV kan de minister van SZW bepalingen van een bedrijfstak-cao algemeen verbindend verklaren. Door algemeenverbindendverklaring van cao-bepalingen, gaan deze in beginsel gelden voor alle werkgevers en werknemers die vallen onder de werkingssfeer van de betreffende cao. Partijen kunnen alleen onder bepaalde omstandigheden worden gedispenseerd van het avv-besluit waarna deze niet hoeft te worden toegepast.

Het Toetsingskader AVV is een beleidsregel waarin de procedures en criteria zijn opgenomen aan de hand waarvan de minister van SZW avv-verzoeken, bedenkingen of dispensatieverzoeken inhoudelijk beoordeelt.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

1. Onafhankelijkheidsvereiste als uitgangspunt

Het onafhankelijkheidsvereiste is afkomstig uit ILO-verdrag nr. 98. In het eerste lid van artikel 2 van ILO-verdrag nr. 98 staat dat bij organisaties van werknemers en werkgevers geen sprake mag zijn van enige inmenging, hetzij rechtstreeks, hetzij door middel van elkaars agenten of leden, bij hun oprichting, de uitoefening van hun werkzaamheden of bij het beheer van hun organisaties. Het tweede lid gaat nader in op wat onder inmenging wordt verstaan. Onder inmenging wordt in het bijzonder verstaan: daden die gericht zijn op het bevorderen van de oprichting van werknemersorganisaties, die door werkgevers of werkgeversorganisaties worden beheerst, of op het verlenen van steun met financiële of andere middelen aan werknemersorganisaties, met het doel deze organisaties onder controle van werkgevers of werkgeversorganisaties te brengen. Dit dient te worden uitgelegd als dat cao-partijen onafhankelijk moeten zijn van elkaar bij de oprichting, de uitoefening van hun werkzaamheden of bij het beheer van hun organisaties.

Het verbod op inmenging dient in het kader van dit wetsvoorstel breed te worden geïnterpreteerd. Hieronder valt in ieder geval, maar niet uitsluitend, het afsluiten van cao's. Het onafhankelijkheidsvereiste geldt dus niet alleen voor vakbonden, maar voor cao-partijen ten opzichte van elkaar. Daaronder vallen ook werkgevers en werkgeversorganisaties.

Het vereiste van onafhankelijkheid is een uitgangspunt in het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en wordt door belanghebbenden ook als zodanig onderschreven. Dit vereiste is echter niet in Nederlandse wetgeving opgenomen. Bij de bekrachtiging van ILO-verdrag nr. 98 door Nederland in 1993, werd het niet nodig geacht om de eis van onafhankelijkheid op te nemen in de wet, omdat de praktijk daar geen aanleiding toe gaf. Wel werd destijds benadrukt dat vanuit het oogpunt van evenwichtige arbeidsverhoudingen ernstige bezwaren zijn verbonden aan het optreden door niet-onafhankelijke werknemersorganisaties.[2]

2. Aanleiding voor wetswijziging

Verschillende ontwikkelingen hebben eraan bijgedragen dat er sinds een aantal jaar toenemende aandacht is voor de onafhankelijkheid van cao-partijen en dan met name de onafhankelijkheid van vakbonden bij het sluiten van cao's. Die ontwikkelingen doen zich voor op internationaal en Europees terrein en in Nederland.

[2] Kamerstukken I/II 1993/94, 23 473 nr. 94 en 1.

CONCEPT

Verdragsconforme toepassing is niet vanzelfsprekend

Belanghebbenden kunnen geen rechtstreeks beroep doen op de naleving van artikel 2 van ILO-verdrag nr. 98, omdat dit artikel naar zijn inhoud niet eenieder verbindend is waardoor het geen direct inroepbare rechten en plichten geeft. Een rechter kan wel worden verzocht om de Wet CAO zo uit te leggen dat deze in lijn is met ILO-verdrag nr. 98. In een concrete casus zou dit mogelijk zijn via een beroep op verdragsconforme interpretatie of reflexwerking. Deze rechtsgang biedt echter geen garantie. Het is aan een rechter om in een concreet geval te beoordelen of langs deze weg over de onafhankelijkheid kan worden geoordeeld.
In een uitspraak uit 2025 oordeelde de Rechtbank Rotterdam dat het niet mogelijk was om de Wet CAO verdragsconform toe te passen, omdat de Nederlandse wetgeving geen norm over onafhankelijkheid van vakbonden kent. Daardoor kon deze ook niet op grond van artikel 2 van ILO-verdrag nr. 98 nader worden ingevuld. Daar werd in de uitspraak aan toegevoegd dat er ook geen voorwaarden zijn waaraan een vakbond moet voldoen om als onafhankelijk te worden gekwalificeerd.[3] De rechter overwoog dat artikel 2 van de Wet CAO slechts beperkte eisen bevat waaraan moet worden voldaan om een cao te kunnen sluiten. Dit artikel biedt volgens de rechter dan ook geen ruimte voor een andere invulling of inkleuring. Daarvoor zou een wijziging van de wet nodig zijn.[4]

Aanbevelingen Comité van Experts ILO

Nederland rapporteert elke drie jaar over de uitvoering van de fundamentele ILO verdragen die zij heeft geratificeerd. De laatste keer dat Nederland over ILO-verdrag nr. 98 heeft gerapporteerd was in 2024. Het Comité van Experts, dat toeziet op de naleving van ILO-verdragen, heeft deze rapportage beoordeeld en de Nederlandse regering in 2025 verzocht om maatregelen te nemen. Het verzoek is om, in consultatie met sociale partners, eisen te stellen aan representativiteit en onafhankelijkheid voor het ondertekenen van collectieve overeenkomsten in situaties waarin er meerdere vakbondsorganisaties binnen dezelfde onderhandelingseenheid zijn.[5]

Raadsaanbeveling over de versterking van de sociale dialoog

De Europese Commissie heeft op 25 januari 2023 een mededeling en een voorstel gepubliceerd voor een raadsaanbeveling over de versterking van de sociale dialoog. De Europese Commissie signaleert daarin dat de sociale dialoog in veel lidstaten onder druk staat. Het aantal werknemers dat onder een cao valt is, evenals het aantal vakbondsleden, de afgelopen jaren flink gedaald. De Europese Commissie roept lidstaten dan ook op om maatregelen te nemen om de sociale dialoog en de capaciteit van sociale partners te versterken. In dat kader benadrukt de Europese Commissie onder andere het belang van sterke, onafhankelijke werknemers- en werkgeversorganisaties.

Europese richtlijn voor toereikende minimumlonen

In artikel 4 eerste lid en onder d van de Richtlijn (EU) 2022/2041 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie[6] is opgenomen dat lidstaten, samen met de sociale partners en overeenkomstig nationale wetgeving en praktijk, waar nodig maatregelen nemen om vakbonden en werkgeversorganisaties die deelnemen of wensen deel te nemen aan collectieve

[3] ECLI:NL:RBROT:2025:4472, R.O. 3.14. *"De Nederlandse wetgeving kent geen norm over onafhankelijkheid van vakbonden die als doel heeft andere vakbonden te beschermen tegen optreden van de zogenoemde niet-onafhankelijke vakbonden. Artikel 2 van de Wet CAO bepaalt slechts dat cao's alleen mogen worden gesloten door een vereniging van werkgevers of werknemers als de statuten die bevoegdheid met name noemen. De Wet CAO bevat geen (open) norm over de hoedanigheid of handelwijze van een vakbond die door verdragsconforme uitleg (van artikel 2 van ILO-verdrag nr. 98) nader kan worden ingevuld, waaruit dan zou volgen dat een vakbond (op een bepaalde manier) onafhankelijk moet zijn om cao's te kunnen sluiten, laat staan aan welke voorwaarden een vakbond moet voldoen om als onafhankelijk te worden gekwalificeerd.*
[4] ECLI:NL:RBROT:2025:4472, R.O. 3.17: *"[..] De wetgever heeft er (tot nu toe) nu eenmaal voor gekozen om slechts heel beperkte eisen te stellen aan een vakbond om deze bevoegdheid te geven cao's te sluiten. De eisen zijn opgenomen in artikel 2 Wet CAO en niet in geschil is dat gedaagde aan die eisen voldoet. Artikel 2 Wet CAO biedt geen ruimte voor een andere invulling of inkleuring. Om dat mogelijk te maken, is een wijziging van de wetgeving nodig. De kantonrechter kan dit in een vonnis als dit, in een procedure tussen twee vakbonden onderling, niet bewerkstelligen. […]"*
[5] Observation (CEACR) – adopted 2024, published 113rd ILC session (2025).
[6] Richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie.

CONCEPT

onderhandelingen, te beschermen tegen elke inmenging door elkaar of door elkaars vertegenwoordigers of leden in hun oprichting, werking of bestuur. In de memorie van toelichting bij de implementatiewet heeft de minister van SZW verwezen naar de gesprekken die hij voert met sociale partners over het onderhoud van het cao- en avv-stelsel. Het opnemen van het onafhankelijkheidsvereiste in wetgeving was een onderdeel hiervan.[7] Met dit wetsvoorstel wordt ook voldaan aan de motie-Vos die bij de behandeling van de implementatiewetgeving in de Eerste Kamer is aangenomen.[8]

Dalende organisatiegraad van vakbonden

Het aantal vakbondsleden daalt al jaren.[9] Dit heeft invloed op de mate van directe betrokkenheid van werknemers bij de totstandkoming van cao's en daarmee op den duur op het draagvlak. Een grote betrokkenheid van werknemers zorgt voor breed draagvlak en verleent legitimiteit aan de uitkomst van de onderhandelingen. Tegenover de dalende organisatiegraad staat dat de meerderheid van de werknemers (zeer) tevreden is als het gaat over de vertegenwoordiging van hun belangen door de vakbond en hun (collectieve) arbeidsvoorwaarden.[10] Ook werkgevers zijn over het algemeen positief over de cao en de werkgeversvereniging en waarderen deze met een (ruime) voldoende.[11] Ook hebben vakbonden steeds meer aandacht voor het betrekken van alle werknemers bij de totstandkoming van de cao, ook van degenen die geen lid zijn. Dat draagt bij aan het vergroten van het draagvlak onder werknemers en aan een onafhankelijk cao-proces. Dit is des te belangrijker omdat ook een vakbond met relatief weinig leden in de onderneming of sector een cao kan sluiten en omdat de werkgever de overeengekomen arbeidsvoorwaarden uit de cao moet aanbieden aan al zijn werknemers. Bovendien kan de cao door algemeen verbindend verklaring gaan gelden voor alle werknemers en werkgevers in de sector.

Belang van werkgeversbijdragen

Wanneer vakbonden minder leden hebben en daardoor minder contributiegelden ontvangen, neemt het belang van andere bronnen zoals een werkgeversbijdrage toe. In Nederland is het gebruikelijk dat vakbonden voor het sluiten van cao's een bijdrage ontvangen van de bij de cao betrokken werkgever(s). Deze werkgeversbijdrage, vroeger wel het vakbondstientje genoemd, is bedoeld om het cao-overleg te bevorderen en de vakbonden te compenseren voor het werk dat zij verrichten. Dat werk komt immers niet alleen ten goede aan de eigen leden, maar aan alle werknemers in de onderneming of sector. Daarom wordt vanuit de werkgever veel belang gehecht aan gedegen vertegenwoordiging van de werknemers. Cao-partijen zijn binnen de grenzen van de (inter)nationale wet- en regelgeving vrij om te bepalen hoe zij de werkgeversbijdrage vormgeven. Voorop dient te staan dat voor een vakbond het behartigen van het werknemersbelang het belangrijkste doel is bij het sluiten van de cao, niet het financiële belang van de werkgeversbijdrage. Een gezonde balans tussen inkomsten uit ledencontributies, werkgeversbijdragen en andere financiële stromen draagt bij aan de financiële onafhankelijkheid van vakbonden. Ook het vermogen om indien nodig collectieve acties te kunnen organiseren, draagt bij aan de onderhandelingsmacht en versterkt de onafhankelijke positie van een vakbond.

Advies Stichting van de Arbeid over de onderhoud van het cao- en avv-stelsel

Het ministerie van SZW is in 2024 gestart met een verkenning naar mogelijke knelpunten in het cao- en avv-stelsel. Ontwikkelingen als globalisering en individualisering, maar ook de opkomst

---

[7] Kamerstukken II 2023/24, 36 545 nr. 3, p. 28.
[8] Kamerstukken I 2024/25, 36 545 nr. E. In deze motie wordt de regering verzocht om twee zaken. Allereerst wordt verzocht om de onafhankelijkheid van sociale partners alsnog te waarborgen door vakbonden en werkgeversorganisaties die deelnemen of wensen deel te nemen aan collectieve onderhandelingen te beschermen tegen elke inmenging door elkaar of door elkaars vertegenwoordigers of leden in hun oprichting, werking of bestuur. Daarnaast is verzocht om de onafhankelijkheid van sociale partners te beschermen door een aanpassing van de Wet CAO.
[9] StatLine - Leden van vakverenigingen; geslacht en leeftijd. Uit het meest recente onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat er in 2025 1,4 miljoen mensen lid waren van een vakbond. In 2010 waren dat er nog ongeveer 1,9 miljoen.
[10] Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2024, TNO. Daaruit volgt dat 82,9% van de werknemers (heel) tevreden is met de vertegenwoordiging van hun belangen door vakbonden. 82,2% van de werknemers is (heel) tevreden met de geldende cao.
[11] Werkgevers enquête arbeid 2024, TNO. Werkgevers waarderen de cao gemiddeld met het cijfer 7,1 (op schaal van 1-10), en de werkgeversvereniging met een 7,3 (op schaal van 1-10).

van nieuwe vormen van werk en een daling van de cao-dekkingsgraad, maken dat het stelsel onder druk staat. De minister van SZW acht het van belang dat er draagvlak voor het cao- en avv-stelsel blijft bestaan en dat de wettelijke kaders werkbaar en passend zijn. Uit de verkenning kwamen verschillende aandachtspunten naar voren, waaronder de onafhankelijkheid van vakbonden. Op verzoek van de minister heeft de Stichting advies uitgebracht en concrete maatregelen voorgesteld om collectieve onderhandelingen te bevorderen. In haar advies van juli 2025 is de Stichting ook ingegaan op de onafhankelijkheid van vakbonden. De Stichting adviseert om de tekst uit artikel 2 van ILO-verdrag nr. 98 op te nemen in de Wet CAO.[12] Daarnaast heeft de Stichting aanbevelingen opgesteld voor cao-partijen met betrekking tot het afsluiten van cao's. Daarin zijn ook criteria opgenomen om de onafhankelijkheid verder te kunnen waarborgen.[13] De minister van SZW hecht veel waarde aan deze aanbevelingen.

3. Doel van de wetswijziging

Het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor het wettelijk kader van het cao- en avv-stelsel en vindt het vanuit die hoedanigheid belangrijk dat de onafhankelijkheid ten opzichte van elkaar, werknemersverenigingen enerzijds en werkgevers of werkgeversverenigingen anderzijds, in de praktijk is geborgd. In de basis zijn belanghebbenden tevreden over het stelsel, het draagvlak voor cao-afspraken en de vertegenwoordiging door cao-partijen. De noodzaak om de onafhankelijkheid van cao-partijen ten opzichte van elkaar verder te waarborgen is door de hiervoor genoemde ontwikkelingen echter toegenomen. Om het cao- en avv-stelsel toekomstbestendig te houden en de evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust te bewaken, zijn deze ontwikkelingen voor het kabinet aanleiding geweest om het onafhankelijkheidsvereiste op te nemen in de Wet CAO.

Het voornaamste doel van deze wetswijziging is het waarborgen van het uitgangspunt dat cao-partijen onafhankelijk moeten zijn van elkaar bij de oprichting, uitoefening van hun werkzaamheden of het beheer van hun organisaties. Daarmee wordt de positie van onafhankelijke vakbonden meer beschermd en wordt gewaarborgd dat werkgevers(verenigingen) de vakbond(en) niet kunnen beïnvloeden. Dit is essentieel, omdat de belangen van werknemers beter worden behartigd door onafhankelijke cao-partijen. Een cao bepaalt de arbeidsvoorwaarden van werknemers die zelf niet aan de onderhandelingstafel zitten en afhankelijk zijn van de cao-partijen die de cao overeenkomen. Het toezien op de onafhankelijkheid zal dus ook een bijdrage leveren aan het cao-proces en bestendigen van arbeidsverhoudingen. Daarnaast is de verwachting dat het draagvlak van de gemaakte cao-afspraken verder toeneemt als werkgevers en werknemers voor wie de cao geldt zich herkennen in de cao, de uitkomsten van het cao-overleg en de manier waarop de cao tot stand is gekomen. In het cao-stelsel moet ook ruimte zijn voor de toetreding van nieuwe partijen. Daarvoor is het relevant dat bestaande en nieuwe partijen weten aan welke vereisten ze moeten voldoen om als onafhankelijk te worden beschouwd. Voor alle cao-partijen gelden dezelfde vereisten, ongeacht of een partij al sinds jaar en dag bestaat of recent is opgericht. Zo draagt de wetswijziging bij aan het toekomstbestendig houden van het cao- en avv-stelsel en het behouden van evenwichtige arbeidsverhoudingen.

Het is daarnaast van belang dat er een grondslag is waarop de onafhankelijkheid van cao-partijen kan worden getoetst. Het is wenselijk dat de rechter een oordeel kan geven over de onafhankelijkheid van cao-partijen ten opzichte van elkaar. Het tweede doel van het wetsvoorstel is dan ook het creëren van een wettelijke basis op grond waarvan belanghebbenden een rechter rechtstreeks kunnen verzoeken om een oordeel te geven over de onafhankelijkheid van een cao-partij. Het is dan niet meer nodig om de Nederlandse wetgeving verdragsconform toe te passen. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid.

Belanghebbenden wetswijziging

Direct belanghebbende bij de wettelijke verankering van onafhankelijkheid is allereerst de Nederlandse staat, als verantwoordelijke voor het wettelijk kader van het cao- en avv-stelsel en voor de naleving van de verplichtingen uit het geratificeerde ILO-verdrag nr. 98. Andere direct belanghebbenden zijn de werknemersverenigingen en werkgevers en werkgeversverenigingen. Ook de aangesloten leden van werknemersverenigingen en werkgeversverenigingen zijn direct belanghebbenden. Zij worden direct vertegenwoordigd bij het cao-proces en hebben hierover ook

[12] Advies StvdA juli 2025, Bevorderen collectieve onderhandelingen | Stichting van de Arbeid.
[13] Aanbevelingen StvdA 2025, Stichting brengt aanbevelingen uit over cao-overleg | Stichting van de Arbeid.

CONCEPT

zeggenschap, onder andere door de mogelijkheid om te stemmen over het dan wel of niet akkoord gaan met de cao.

Indirect belanghebbenden zijn werknemers en werkgevers die vertegenwoordigd worden door werknemersverenigingen en werkgeversverenigingen, maar zelf geen lid zijn bij een van deze verenigingen. Zij zijn niet direct betrokken bij de acties die de verenigingen verrichten, maar kunnen daar wel door worden geraakt. Bijvoorbeeld wanneer deze partijen een cao sluiten waar deze werknemers en werkgevers door worden gebonden door middel van een avv-besluit of middels de werking van artikel 14 Wet CAO.

De direct en indirect belanghebbenden zijn betrokken bij de consultatie die in het kader van de verkenning naar het onderhoud van het cao- en avv-stelsel is uitgevoerd. Het ministerie van SZW heeft in de beleidsvoorbereidende fase gesprekken gevoerd met tientallen stakeholders: werkgevers- en werknemersverenigingen, wetenschappers en deskundigen en individuele werkgevers en werknemers. Met de sociale partners in de Stichting wordt doorlopend overleg gevoerd over het onderhoud aan het cao- en avv-stelsel, waaronder de onafhankelijkheid van vakbonden. Ook cao-partijen (vakbonden en individuele werkgevers) die niet zijn vertegenwoordigd in de Stichting en wetenschappers en cao-deskundigen zijn ten behoeve van dit wetsvoorstel geconsulteerd over de onafhankelijkheid van vakbonden.

4. Wijziging Wet CAO

De vereisten die reeds aan werknemers- en werkgevers(verenigingen) worden gesteld om rechtsgeldig een cao te kunnen sluiten, zijn opgenomen in artikel 1 en 2 van de Wet CAO en blijven in stand. Artikel 1 geldt voor alle cao-partijen, artikel 2 enkel voor verenigingen van werknemers en werkgevers. Met dit wetsvoorstel wordt het vereiste van onafhankelijkheid daaraan toegevoegd in artikel 2. Dit artikel geldt voor alle cao-partijen zoals genoemd in artikel 1 van de Wet CAO.

Een cao treedt pas in werking nadat het ministerie van SZW een kvo heeft verstrekt. Ook na de wetswijziging blijft de vooronderstelling dat cao-partijen onafhankelijk zijn van elkaar. Het ministerie van SZW zal hierop dan ook niet toetsen voorafgaand aan het verstrekken van de kvo anders dan een procedurele toets op vormvereisten. De procedure voor het verstrekken van een kvo blijft daarmee ongewijzigd.

Bij twijfel over de onafhankelijkheid van (een van de) cao-partijen, kan een belanghebbende de civiele rechter verzoeken om de onafhankelijkheid in een specifiek geval te toetsen door middel van een rechtstreeks beroep op de Wet CAO. Een eventuele toets door de rechter vindt achteraf en dus na de totstandkoming en inwerkingtreding van de cao plaats. Door het opnemen van dit vereiste in de wet wordt de gang naar de rechter bestendigd, hetgeen bijdraagt aan de rechtszekerheid. Na het oordeel in eerste aanleg staan (hoger) beroep en cassatie open.

Om in een specifiek geval te kunnen beoordelen of de betrokken cao-partijen onafhankelijk zijn, acht het kabinet het nodig om een toelichting te geven op verschillende overwegingen bij de wettelijke grondslag, die de rechter kan betrekken bij zijn oordeelsvorming. De onderstaande bronnen zijn richtinggevend voor de rechter, maar sluiten andere relevante indicatoren niet uit. Het is uiteindelijk aan de rechter om te bepalen op welke manier zij de onafhankelijkheid in een specifiek geval beoordeelt.

De Stichting benadrukt het belang om het onafhankelijkheidsvereiste nader in te vullen. Zij heeft hiervoor in een aanbeveling aan haar cao-partijen criteria opgesteld die zien op de interne organisatie en op de financiering en activiteiten van vakbonden. Ten aanzien van de interne organisatie kan worden gekeken naar de verenigingsstructuur van een vakbond, de statutaire doelstelling en de democratische betrokkenheid van leden bij cao-onderhandelingen. Wat betreft de financiering en activiteiten is het van belang dat een vakbond leden heeft die lidmaatschapsgeld betalen, voldoende financiële draagkracht heeft en het vermogen om collectieve acties te organiseren.[14] De minister van SZW onderschrijft het belang van deze aanbeveling en beschouwt de genoemde criteria als indicatoren van onafhankelijkheid die ook van toepassing zijn op cao-partijen die niet bij de Stichting zijn aangesloten. Daarnaast kan de rechter vanzelfsprekend in

[14] Aanbevelingen StvdA 2025, Stichting brengt aanbevelingen uit over cao-overleg | Stichting van de Arbeid.

CONCEPT

jurisprudentie gestelde normen en historie betrekken bij het oordeel, evenals relevante elementen in (internationale) verdragen en rapporten van de ILO.

Op basis van deze bronnen kan de rechter ook de gedragingen en historie van de cao-partijen tijdens de totstandkoming van de cao, betrekken in haar oordeel over de onafhankelijkheid van cao-partijen. Deze gedragingen kunnen zien op het handelen of niet handelen van één van de cao-partijen ofwel van beide cao-partijen onderling.

Per context kan de rechter oordelen welke elementen relevant zijn voor de vaststelling van de onafhankelijkheid en welk gewicht hieraan in een specifiek geval dient te worden gegeven. Vakbonden zijn immers niet homogeen. Er kunnen verschillen zijn ten aanzien van de werkwijze, grootte, historie en het beheer van de financiën. Er is niet één wijze waarop de onafhankelijkheid tot uiting komt. De rechter zal dit per individueel geval moeten beoordelen. De Wet CAO laat daarmee de ruimte aan de rechter om per geval tot een afweging te komen. Daarmee wordt recht gedaan aan reeds bestaande cao-partijen, maar ook aan nog nieuw te vormen vakbonden. Uiteindelijk worden dus alle omstandigheden van het geval meegenomen en worden deze ook afgezet tegen het recht op vrijheid van vereniging en het recht op vrijheid van onderhandelen.

Deze wetswijziging heeft geen terugwerkende kracht. Dat betekent dat een rechter het onafhankelijkheidsvereiste uit de Wet CAO enkel kan meenemen in de beoordeling van situaties die ontstaan zijn na inwerkingtreding van deze wetswijziging. Dat geldt ten aanzien van alle situaties waarin mogelijk sprake is van inmenging, waaronder bij het sluiten van cao's. Voor die tijd kan een rechter op basis van de huidige mogelijkheid van verdragsconforme toepassing wel om een oordeel worden verzocht. Dat een rechter het onafhankelijkheidsvereiste uit de Wet CAO pas na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in haar beoordeling kan betrekken, betekent niet dat werknemersorganisaties enerzijds en werkgevers en werkgeversorganisaties anderzijds voor die tijd niet onafhankelijk hoeven te zijn van elkaar.

Toetsingskader algemeenverbindendverklaring cao-bepalingen

In het Toetsingskader algemeenverbindendverklaring cao-bepalingen (Toetsingskader AVV) is nu opgenomen dat bij dispensatie wordt getoetst op de onafhankelijkheid van cao-partijen. Cao-partijen moeten aantonen dat zij onafhankelijk zijn ten opzichte van de partijen met wie de eigen rechtsgeldige cao is overeengekomen en om dispensatie verzoeken. In het Toetsingskader AVV is eveneens opgenomen wanneer een indicatie voor onafhankelijkheid is gegeven en welke elementen bij de onafhankelijkheid aan de orde kunnen komen. Na voorliggende wetswijziging zal het onafhankelijkheidsvereiste in de Wet CAO leidend zijn. De toets op onafhankelijkheid bij dispensatie, zoals nu opgenomen in het Toetsingskader AVV, vervalt niet, maar heeft een procesmatig karakter. Een inhoudelijke toets op onafhankelijkheid is aan de rechter.
In het kader van avv- en dispensatieprocedures heeft de minister van SZW altijd de bevoegdheid om nadere vragen te stellen dan wel informatie op te vragen, ook in geval er twijfels zijn over de onafhankelijkheid van een cao-partij. Dit geldt zowel voor de situatie dat reeds in hoogste instantie een oordeel is gegeven, als wanneer dat nog niet het geval is. Ook kunnen bijvoorbeeld door de minister vragen worden gesteld als in de bezwarende zienswijzen twijfels over de onafhankelijkheid van dispensatieverzoeken wordt geuit. Wanneer de minister van deze bevoegdheid gebruik maakt, kan dit leiden tot vertraging in de procedures waarbij ook een gesprek aangegaan kan worden met alle betrokken. Zoals aangegeven, is het uiteindelijk aan de rechter om inhoudelijk te toetsen of aan het onafhankelijkheidsvereiste is voldaan.

5. Overwogen alternatieven

Het ontbreken van het onafhankelijkheidsvereiste in Nederlandse wetgeving kan slechts door een wetswijziging worden opgelost. Op die manier wordt volledig en duurzaam voldaan aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 2 van ILO-verdrag nr. 98. Andere beleidsopties komen onvoldoende tegemoet aan de verplichtingen die vanuit de ILO aan Nederland worden gesteld en de andere, hierboven beschreven aanleidingen om onafhankelijkheid beter te borgen. Het verzoek van het Comité van Experts uit 2025 om eisen te stellen aan de onafhankelijkheid, heeft daarin eveneens een rol gespeeld. Bovendien is een wetswijziging nodig zodat belanghebbenden een rechter rechtstreeks kunnen verzoeken om de onafhankelijkheid in een bepaalde situatie te beoordelen.

Een wettelijk vereiste kan op diverse manieren worden vormgegeven. De volgende alternatieven zijn overwogen en verworpen.

1. Periodiek toetsen of een vakbond onafhankelijk is
   Overwogen is of het mogelijk is om elke vakbond periodiek te beoordelen op onafhankelijkheid. Na het slagen voor een dergelijke toets zou een certificaat van onafhankelijkheid kunnen worden verstrekt, waarna ervan uit wordt gegaan dat deze vakbond voor de komende jaren onafhankelijk te werk gaat. Een dergelijke toets zou door het ministerie van SZW of een onafhankelijke instantie kunnen worden uitgevoerd. Voordeel van een dergelijke toelatingsvariant is dat slechts eens in een aantal jaar een toets op onafhankelijkheid hoeft plaats te vinden. Keerzijde is echter dat dit niets zegt over de onafhankelijkheid van partijen in een specifieke cao-situatie. Deze variant vraagt om een certificeringssysteem en absolute en meetbare criteria. Hij zou structureel aanzienlijk extra capaciteit vragen van het ministerie van SZW dan wel een onafhankelijke instantie, terwijl de verwachting is dat cao-partijen in de meeste gevallen onafhankelijk zijn. Bij deze variant bestaan ook principiële bezwaren ten aanzien van het recht op vrijheid van vereniging, contractsvrijheid en vrijheid van organisatie. Het is dus proportioneler om alleen die specifieke situaties te toetsen waar twijfel over onafhankelijkheid bestaat.

2. Bij het aanmelden van de cao toetsen of cao-partijen onafhankelijk zijn
   Cao-partijen zouden voorafgaand aan het verstrekken van een kvo kunnen worden getoetst op onafhankelijkheid. Deze toets zou door het ministerie van SZW of een onafhankelijke instantie kunnen worden uitgevoerd. Voordeel is dat dan enkel cao's tot stand komen die zijn gesloten door cao-partijen die onafhankelijk worden geacht, waardoor achteraf geen onzekerheid kan ontstaan over de toe te passen arbeidsvoorwaarden. Nadeel is dat dan bij elke aangemelde cao een toets moet plaatsvinden. Dit zou leiden tot ernstige vertraging bij het aanmelden van de cao, ook omdat bezwaar en beroep mogelijk zijn. Daarnaast zou het toetsen van alle cao's leiden tot disproportionele extra regeldruk, omdat de veronderstelling blijft dat cao-partijen in de regel onafhankelijk zullen zijn. Een praktisch bezwaar is dat het vooraf toetsen op onafhankelijkheid vraagt om objectieve en meetbare criteria. Anders dan een rechter is het voor het ministerie van SZW minder passend om deze criteria te beoordelen en in de desbetreffende context te wegen. De rechter is aangewezen om te beoordelen of voldaan is aan het onafhankelijkheidsvereiste, omdat dit civiel recht betreft. Het is immers ook aan een rechter om te toetsen op andere cao-kwesties, zoals het vorderen van de naleving en beoordeling van de werkingssfeer.

3. Absolute criteria opnemen in de Wet CAO dan wel in lagere regelgeving
   In dit wetsvoorstel wordt toegelicht waaraan de rechter kan toetsen ter beoordeling van het onafhankelijkheidsvereiste, maar het is aan de rechter om dit per situatie wegen. Er ontstaat in zekere zin dus een open norm, die zich verder kan ontwikkelen aan de hand van jurisprudentie.
   Een alternatief hierop is het formuleren van absolute en cumulatieve criteria. Deze kunnen opgenomen worden in de Wet CAO of in lagere regelgeving. Voordeel hiervan zou zijn dat een lijst met criteria kan worden afgelopen waaraan cao-partijen per definitie moeten voldoen om als onafhankelijk te worden beoordeeld. Het kabinet acht het niet mogelijk en wenselijk om een lijst van absolute en uitputtende eisen op te stellen. Het gaat bij de toets op onafhankelijkheid uiteindelijk om de omstandigheden waarin een cao is afgesloten. Onafhankelijkheid kan bijvoorbeeld blijken uit hoe de onderhandelingen worden gevoerd over een nieuwe cao en of een vakbond in staat is om een sterke cao af te dwingen. Vanwege de diversiteit aan omstandigheden en heterogeniteit van vakbonden, acht de minister van SZW het wenselijk dat de rechter voldoende afwegingsruimte heeft om die beoordeling te kunnen maken.

6. Verhouding tot hoger recht

1. Verhouding tot de Grondwet

Dit voorstel om het onafhankelijkheidsvereiste op te nemen in de wet, raakt het recht op vereniging, zoals is neergelegd in artikel 8 van de Grondwet. Dit artikel waarborgt het recht van iedereen om zich vrij te verenigen, waaronder het recht om vakbonden op te richten en activiteiten in deze hoedanigheid uit te oefenen.

CONCEPT

Hoewel artikel 8 Grondwet een breed kader biedt voor vrijheid van vereniging, voorziet dit wetsvoorstel juist in een specifieke bescherming tegen inmenging. Deze bescherming is gericht op het waarborgen van de onafhankelijkheid en autonomie van vakbonden en daarmee ten opzichte van artikel 8 Grondwet gerechtvaardigd. Het kabinet hecht veel waarde aan het creëren van een omgeving waarin vakbonden hun taken onbelemmerd kunnen uitoefenen.

2. *Verhouding tot door Nederland geratificeerde bilaterale en multilaterale verdragen*

Dit wetsvoorstel raakt aan verschillende door Nederland geratificeerde ILO-verdragen. Allereerst is dat het hiervoor genoemde Verdrag betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, 1949 (nr. 98). Naast de bescherming tegen inmenging over en weer van organisaties van werknemers en werkgevers, biedt dit verdrag ook bescherming op het terrein van vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingsvrijheid tussen werkgevers of werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties.

Een ander relevant ILO-verdrag in dit kader is het Verdrag betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, 1948 (nr. 87). In dit verdrag is het recht van werknemers en werkgevers vastgelegd om organisaties op te richten en daar lid van te worden.

Een derde ILO-verdrag dat voor dit wetsvoorstel relevant is, is het Verdrag betreffende de bevordering van het collectief onderhandelen (nr. 154). In dit verdrag is onder andere opgenomen dat er maatregelen worden getroffen om het collectief onderhandelen te bevorderen. De vrijheid van collectief onderhandelen mag daarbij niet worden belemmerd.

In bovengenoemde verdragen komen belangrijke en vaste waarden binnen het stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming aan de orde. Het kabinet hecht veel waarde aan de vrijheid van vereniging, contractsvrijheid en collectieve onderhandelingsvrijheid van cao-partijen. Het is dan ook geenszins de intentie van het kabinet om door middel van deze wetswijziging te sturen op het sluiten van cao's door bepaalde cao-partijen. Het is en blijft primair aan sociale partners om te bepalen of en met wie zij een cao sluiten. De wetswijziging beoogt wel verder te waarborgen dat de betreffende cao-partijen ten opzichte van elkaar onafhankelijk zijn. Het bieden van bescherming tegen inmenging vloeit eveneens voort uit een ILO-verdrag en legt verplichtingen op aan de Nederlandse staat om daar de nodige bescherming voor te bieden. Van de Nederlandse staat kan dus worden verwacht de nodige maatregelen te treffen, ook als deze een aanscherping betekenen ten aanzien van verplichtingen die voortvloeien uit andere verdragen.

Tevens raakt het wetsvoorstel aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Artikel 23, vierde lid, stelt dat eenieder het recht heeft om vakverenigingen op te richten en zich daarbij aan te sluiten ter bescherming van zijn belangen. Zoals hierboven is benoemd, biedt het opnemen van het onafhankelijkheidsvereiste juist bescherming tegen inmenging en een waarborg van de vrijheid van vereniging.

3. *Verhouding van het voorstel tot Europees recht*

Artikel 5 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) stelt dat alle werknemers en werkgevers recht hebben op vrijheid van vereniging in nationale of internationale organisaties voor de bescherming van hun economische en sociale belangen.

Uit het eerste lid van artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) volgt dat eenieder recht heeft op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen. Het tweede lid vult daarbij aan dat de uitoefening van deze rechten aan geen andere beperkingen mag worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de

CONCEPT

openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Deze wetswijziging raakt aan de vrijheid van vereniging zoals neergelegd in zowel het ESH als het EVRM. Bovenstaande artikelen waarborgen het recht van iedereen om zich vrij te verenigen, waaronder het recht om vakbonden op te richten. Door het onafhankelijkheidsvereiste op te nemen in wetgeving, streeft het kabinet naar de bescherming van de vrijheid van vereniging en in het verlengde hiervan ook de onafhankelijkheid van vakbonden. Door duidelijke kaders te scheppen en inmenging te voorkomen, wordt invulling gegeven aan de verplichting aan de Nederlandse staat om hiertoe maatregelen te treffen.

4. *Verhouding tot geschreven en ongeschreven algemene rechtsbeginselen*

Het opnemen van het onafhankelijkheidsvereiste in de wet raakt aan het gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheid. Deze wetswijziging waarborgt dat werknemers enerzijds en werkgevers en werkgeversorganisaties anderzijds autonoom en zonder inmenging van elkaar hun activiteiten kunnen uitvoeren. De toelichting bij deze wetswijziging geeft de rechter handvatten om de onafhankelijkheid te toetsen. Dit versterkt de rechtszekerheid en gelijke toepassing van rechten.

7. Verhoudingen tot nationale wetgeving

Deze wetswijziging betreft een uitbreiding van de eisen die nu al gelden voor het kunnen sluiten van een cao en andere situaties waar sprake kan zijn van inmenging. Het onafhankelijkheidsvereiste is toegevoegd, maar belemmert de overige eisen niet. Het ministerie van SZW zal bij het aanmelden van nieuwe cao's blijven toetsen op de eisen zoals neergelegd in artikel 1, 2 en 3 Wet CAO. Dit zijn formele vereisten die eenvoudig kunnen worden getoetst. Het onafhankelijkheidsvereiste vergt een andere toets. De beoordeling van dit vereiste wordt om eerder genoemde redenen niet uitgevoerd door het ministerie van SZW, maar overgelaten aan de civiele rechter.

Het is al mogelijk om een verstrekte kvo of algemeenverbindendverklaring in te trekken. Dit gevolg wordt door middel van dit wetsvoorstel uitgebreid naar de situatie waarin een cao nietig is als gevolg van de beoordeling dat (een van de) cao-partijen niet onafhankelijk is.

8. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Het wijzigen van de Wet Cao heeft verschillende gevolgen die hierna afzonderlijk worden benoemd.

1. *Betere naleving van verplichtingen uit het ILO-verdrag nr. 98*

Met het toevoegen van het onafhankelijkheidsvereiste aan de Wet CAO wordt het huidige uitgangspunt dat cao-partijen onafhankelijk moeten zijn, bestendigd. Door dit vereiste in de Wet CAO op te nemen, leeft Nederland de verplichtingen uit ILO-verdrag nr. 98 beter na. Ook wordt hiermee voldaan aan het verzoek van het Comité van Experts om nadere eisen te stellen aan de onafhankelijkheid van vakbonden bij het sluiten van een cao.

2. *Aandacht voor het onafhankelijkheidsvereiste en maatschappelijke druk*

Het opnemen van de onafhankelijkheid in de wet is een sterk signaal, waarmee het uitgangspunt dat er geen inmenging mag plaatsvinden tussen cao-partijen wettelijk wordt verankerd en het belang van onafhankelijkheid van cao-partijen wordt benadrukt en nader ingevuld. Daarbij geeft het vastleggen van het onafhankelijkheidsvereiste in wetgeving partijen de mogelijkheid hier rechtstreeks een beroep op te doen en een nieuw instrument om de onafhankelijke totstandkoming van cao's te handhaven. Cao-partijen zijn zich hiervan bewust en zullen hier naar verwachting (nog) meer naar handelen.

Wanneer de rechter oordeelt dat niet voldaan is aan het onafhankelijkheidsvereiste, is dat een sterk drukmiddel om te voorkomen dat werkgevers of werkgeversverenigingen niet nogmaals onder vergelijkbare omstandigheden met de betreffende vakbond een cao aangaan. Naar

CONCEPT

verwachting zullen werkgevers al tijdens het cao-proces hiernaar handelen en zo niet, direct worden aangesproken. Ook kan het leiden tot negatieve publiciteit, stakingen en uiteindelijk (opnieuw) tot rechtszaken.

Werkgevers zijn gebaat bij een wederpartij die de belangen van hun werknemers het best kunnen vertegenwoordigen. Daarbij hoort een zorgvuldig cao-proces dat leidt tot een cao die zonder twijfel op een onafhankelijke manier tot stand is gekomen. Dit creëert de gewenste zekerheid en rust en een gedragen uitkomst, waar alle partijen bij gebaat zijn.

3. Nietigheid van een cao

Het toevoegen van een extra vereiste aan de Wet CAO kan direct gevolgen hebben voor cao-partijen en degenen die onder de toepassing van een cao vallen. Wanneer de rechter na toetsing oordeelt dat bij een cao niet is voldaan aan het onafhankelijkheidsvereiste, voldoet de betreffende cao achteraf bezien niet aan de eisen die aan het sluiten van een cao worden gesteld. Daarmee kwalificeert de cao niet meer als cao in de zin van de Wet CAO en is hij nietig. De mogelijkheid van (hoger) beroep en cassatie staat hierbij open. De nietigheid van een cao staat dus pas vast wanneer daar in hoogste instantie over is geoordeeld, dan wel wanneer geen gebruik wordt gemaakt van hogere rechtsgangen.

Het intreden van de nietigheid van de cao leidt ertoe dat de arbeidsvoorwaarden uit de cao geen rechtsgevolgen hadden; de arbeidsvoorwaarden hadden eigenlijk niet tot stand mogen komen waardoor deze in feite niet bestaan hebben. Deze situatie kan zich nu ook al voordoen wanneer een rechter (op andere grond) oordeelt dat een cao niet rechtsgeldig tot stand is gekomen. In situaties waarin een eerder gesloten cao door de rechter nietig wordt verklaard, is het niet zonder meer wenselijk om in eerste aanleg de daarin afgesproken arbeidsvoorwaarden terug te draaien. Dit kan namelijk aanzienlijke rechtsgevolgen hebben voor iedereen die valt onder de reikwijdte van de – eventueel algemeen verbindend verklaarde – cao. Er hebben bijvoorbeeld loonsverhogingen plaatsgevonden en driekwart dwingend recht kan zijn toegepast. Hoe de arbeidsvoorwaarden zich zouden hebben ontwikkeld als de achteraf nietig verklaarde cao niet tot stand was gekomen, is onmogelijk vast te stellen. Bovendien zouden de effecten (zeer) uiteenlopend kunnen zijn geweest voor verschillende werknemers. Daar komt bij dat er jaren kunnen verstrijken voordat een rechterlijk oordeel van nietigheid definitief is. Wanneer door een uitspraak in hogere instantie de eerdere uitspraak wordt vernietigd, kan dit leiden tot grote onzekerheid bij werknemers over terugvorderingen van loon(sverhogingen) en andere toegepaste arbeidsvoorwaarden. Uiteindelijk is het aan de rechter om per geval te beoordelen wat een passend rechtsgevolg is op basis van redelijkheid en billijkheid waarbij de bescherming van de werknemer leidend zal zijn.

Het vaststellen van de nietigheid van de cao, omdat deze niet voldoet aan het onafhankelijkheidsvereiste, kan leiden tot situaties waarin zowel direct als indirect belanghebbenden menen dat zij wel degelijk gedupeerd zijn door het niet onafhankelijk handelen van één of meerdere cao-partijen. Een rechter zal oordelen of er sprake is geweest van een onredelijke of onbillijke situatie en welke gevolgen dit heeft.

Wanneer bij het sluiten van de cao meerdere vakbonden en/of werkgevers(organisaties) betrokken zijn, dan kan de cao ook na het niet onafhankelijk beoordelen van één van deze partijen in stand blijven. Daarvoor is het nodig dat aan zowel werknemers- als werkgeverszijde in ieder geval één onafhankelijke cao-partij overblijft. Indien dat het geval is, bestaat er nog een rechtsgeldige cao en leidt het niet voldoen aan het onafhankelijkheidsvereiste van één of meerdere cao-partijen niet tot nietigheid.

4. Intrekken kvo en avv-besluit

Het ministerie SZW gaat ervan uit dat belanghebbenden het ministerie informeren wanneer er een definitieve uitspraak ligt over de nietigheid van een cao. Na melding door (een van de) cao-partijen, dan wel een andere belanghebbende, kan de minister van SZW vervolgens overgaan tot het intrekken van de reeds verstrekte kvo en een eventueel aanwezig avv-besluit. Het ministerie kan hiertoe ook op eigen initiatief, bijvoorbeeld na kennisneming van een rechterlijk oordeel,

CONCEPT

overgaan. De mogelijkheid om een verstrekte kvo of avv-besluit in te trekken bestaat al op grond van respectievelijk artikel 4 WLV en artikel 6 Wet AVV.

Het intrekken van een avv-besluit heeft op grond van artikel 6, derde lid, Wet AVV geen terugwerkende kracht. Het ligt voor de hand om daarbij aan te sluiten bij het intrekken van een avv-besluit om reden dat de cao achteraf nietig is wegens het overeenkomen met een niet-onafhankelijke cao-partij. In het verlengde daarvan wordt evenmin terugwerkende kracht verbonden aan het intrekken van een kvo. Het is niet wenselijk dat werknemers die op verschillende wijzen aan een cao zijn gebonden - rechtstreeks door lidmaatschap van een vakbond die de cao heeft gesloten, op grond van artikel 14 Wet CAO omdat de werkgever verplicht is de cao ook toe te passen op werknemers die niet direct gebonden zijn aan de cao of door middel van derdenbinding door het algemeen verbindend verklaren van de cao - verschillende gevolgen ondervinden van het intrekken van een kvo of avv-besluit. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede.

Pas nadat de gerechtelijke procedure volledig is afgerond, dus na eventueel (hoger) beroep en cassatie, dan wel wanneer daarvan wordt afgezien, kan de minister van SZW overgaan tot het intrekken van een kvo en avv-besluit. Het kan voorkomen dat een cao en/of avv-de periode inmiddels is geëxpireerd. Het intrekken van een kvo en avv-besluit heeft dan geen materieel effect meer omdat deze niet met terugwerkende kracht plaatsvinden.

Indien nog niet in hoogste instantie een oordeel is gegeven over de onafhankelijkheid van een cao-partij, kan daar ook niet op vooruit worden gelopen bij de totstandkoming van nieuwe cao's. Dit betekent dat het ministerie van SZW op basis van een eerste oordeel nog niet de conclusie kan trekken dat een kvo voor een nieuwe (opvolgende) cao, die gesloten wordt met een cao-partij waarvan de onafhankelijkheid ter discussie is gesteld, niet kan worden verstrekt. Dit geldt ook voor de avv-procedure. Een avv-verzoek kan niet op die grond worden afgewezen of aangehouden. De minister van SZW heeft altijd de bevoegdheid om bij twijfel nadere vragen te stellen.

5. *Gevolgen wanneer een niet-onafhankelijke cao-partij een gedispenseerde cao heeft gesloten*

De nietige cao kan ook ten grondslag liggen aan dispensatie die is verleend door de minister ofwel door cao-partijen zelf van een algemeen verbindend verklaarde cao. Hiermee wordt bedoeld dat de avv-de cao niet hoefde te worden nageleefd omdat cao-partijen daarvan waren gedispenseerd. Wanneer de (eigen) cao op grond waarvan die dispensatie is verkregen achteraf nietig blijkt, heeft dit ook gevolgen. In dat geval had de betreffende werkgever achteraf gezien de avv-de cao moeten toepassen. Dat is ten onrechte niet gebeurd. Gevolg van de nietigheid van de gedispenseerde cao is dat de werkgever met terugwerkende kracht de avv-de cao die op dat moment van toepassing was moet toepassen. Zoals dat nu reeds het geval is, zal een werkgever er op voorhand rekening mee moeten houden dat wanneer de cao op grond waarvan dispensatie is verleend, ter discussie wordt gesteld, alsnog de avv-de cao geldt.

6. *Stellen van aanvullende vragen/opvragen aanvullende informatie in geval van twijfels over onafhankelijkheid*

Wanneer in een procedure is geoordeeld dat een cao-partij niet onafhankelijk was in een bepaalde situatie, kan de minister van SZW in het kader van de avv- en/of dispensatieprocedure gebruik maken van zijn discretionaire bevoegdheid om aanvullende vragen te stellen dan wel aanvullende informatie op te vragen. Deze aanvullende informatie kan de minister betrekken bij zijn oordeel in de procedure. De toetsing van de informatie met betrekking tot onafhankelijkheid van cao-partijen heeft een procesmatig karakter. Inhoudelijke toetsing van het onafhankelijkheidsvereiste wordt aan de rechter overgelaten.

7. *Rechtsonzekerheid over arbeidsvoorwaarden en het ontbreken van een cao*

Ook nadat een rechter heeft geoordeeld dat één of meerdere cao-partijen die betrokken waren bij de cao niet onafhankelijk waren, kan zich de situatie voordoen dat een cao in stand blijft. Dat is het geval indien er aan zowel werknemers- als werkgeverszijde één onafhankelijke cao-partij betrokken blijft bij de gesloten cao. De wijze waarop een werknemer gebonden is aan de cao, kan verschillend zijn. Daarmee kan ook het gevolg van het in stand blijven van de cao voor werknemers verschillen. Voor werknemers die rechtstreeks aan de cao gebonden zijn door hun

lidmaatschap van de nog steeds betrokken vakbond, verandert er niets. Hetzelfde geldt voor de werknemer die gebonden is door een incorporatiebeding in de individuele arbeidsovereenkomst. Indien er sprake is van een avv-de cao, dan blijft de avv eveneens in stand. Voor werknemers die door avv zijn gebonden, verandert er ook niets. Wanneer er geen sprake is van een avv-de cao, kunnen er werknemers zijn die enkel waren gebonden door lidmaatschap van de vakbond die door het oordeel van de rechter geen partij meer is bij de cao wegens het niet voldoen aan het onafhankelijkheidsvereiste. De werkgever zal op grond van artikel 14 Wet CAO de cao alsnog op deze werknemers moeten toepassen, ook wanneer er geen sprake is van een incorporatiebeding.

8. Belasting rechterlijke macht

Deze wetswijziging leidt ertoe dat een toets op onafhankelijkheid kan worden gevraagd aan de rechter. Dit zou tot extra belasting van de rechterlijke macht kunnen leiden. Ook nu al bestaat de mogelijkheid om de civiele rechter te verzoeken om de Wet CAO verdragsconform uit te leggen en worden andersoortige zaken gevoerd waarbij de rechtsgeldigheid van de cao in het geding is. De verwachting is dat de belasting daarom beperkt zal zijn.

Ook de minister van SZW kan worden betrokken bij een gerechtelijke procedure. In rechte kan bijvoorbeeld worden verzocht tot intrekking van een verstrekte kvo of avv-besluit.

9. Uitvoering

Bij twijfel of sprake is van onafhankelijkheid van een cao-partij, kan een belanghebbende de civiele rechter verzoeken om de onafhankelijkheid in een specifiek geval te toetsen. Een dergelijke toets vindt achteraf plaats en alleen als dit aan een rechter wordt voorgelegd. De gebruikelijke procesmogelijkheden als (hoger) beroep en cassatie kunnen worden benut. De uitvoering wordt daarmee bij de rechterlijke macht gelegd.

10. Toezicht en handhaving

Belanghebbenden kunnen bij twijfel de civiele rechter verzoeken om een oordeel te geven over de onafhankelijkheid. De overheid ziet dus niet toe op de naleving en handhaving van dit vereiste. Dit past bij de wijze waarop de Wet CAO is ingericht. Cao-partijen zien zelf toe op de naleving van cao-afspraken.

11. Financiële gevolgen

Door het onafhankelijkheidsvereiste op te nemen in de Wet CAO, kunnen belanghebbende hier rechtstreeks beroep op doen. Dit kan leiden tot een verhoging van de inzet van de rechterlijke macht. Echter, deze verhoogde inzet zal gering zijn.

Er zijn geen gevolgen voor de Rijksbegroting voorzien.

12. Evaluatie

Er is geen evaluatiebepaling toegevoegd aan het wetsvoorstel.

13. Advies en consultatie

PM *Dit moet later worden aangevuld oa na de internetconsultatie.*

14. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking op 1 januari 2028. Er is geen sprake van overgangsrecht.

CONCEPT

B Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2 vervangt de gelijknamige bepaling uit de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst. De oorspronkelijke tekst is in oud Nederlands gesteld en bevat geen bepaling over de onafhankelijkheid van werknemers en (werkgevers)organisaties. De wijziging moderniseert de taal, handhaaft de bestaande bevoegdheidsregel ongewijzigd en voegt een nieuw lid toe dat de onafhankelijkheidseis codificeert.

Het eerste lid stelt de voorwaarde waaraan een werkgevers- of werknemersvereniging moet voldoen om bevoegd te zijn tot het sluiten van een cao: de statuten moeten die bevoegdheid uitdrukkelijk vermelden. Zonder die statutaire grondslag ontbreekt de rechtsbevoegdheid; een cao gesloten door een onbevoegde vereniging is nietig. Het lid richt zich tot zowel werkgevers- als werknemersverenigingen, overeenkomstig de systematiek van de wet die beide partijen als volwaardige cao-partijen erkent. Het verankert de onafhankelijkheid van werknemersorganisaties en werkgeversorganisaties in de wet. De onafhankelijkheidseis is daarmee een structurele voorwaarde voor het functioneren van het cao-stelsel.

De bepaling codificeert verplichtingen die voortvloeien uit twee voor Nederland bindende ILO-verdragen. Artikel 2 van ILO-verdrag nr. 98 (het Recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, 1949) verplicht lidstaten om werknemersorganisaties te beschermen tegen inmenging van werkgevers of werkgeversorganisaties bij hun oprichting, de uitoefening van hun werkzaamheden of hun beheer. Het verdrag verbiedt uitdrukkelijk financiële of andere steun die erop gericht is een werknemersorganisatie onder werkgeverscontrole te brengen. Artikel 2 van ILO-verdrag nr. 87 (de Vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, 1948) biedt de bredere grondslag voor vrije organisatievorming door werknemers, ongehinderd door inmenging van buitenaf.

Hoewel deze verdragsverplichtingen reeds gelden als onderdeel van het internationale recht, ontbreekt een expliciete wettelijke verankering in de Nederlandse cao-wetgeving. Codificatie in artikel 2 maakt de norm rechtstreeks kenbaar voor alle betrokkenen en vergroot de handhaafbaarheid in de nationale rechtsorde.

De onafhankelijkheidseis omvat drie domeinen: de oprichting van de vereniging, haar interne organisatie en haar beheer. Daarmee is het volledige spectrum van mogelijke beïnvloeding gedekt. Niet elk contact of elke transactie tussen werkgevers en werknemersorganisaties valt echter onder het verbod; het gaat uitsluitend om steun die de onafhankelijkheid van de werknemersvereniging ondermijnt. Neutrale bijdragen in het kader van gestructureerde arbeidsvoorwaardenvorming — zoals bijdragen aan gezamenlijke fondsen — ondermijnen de onafhankelijkheid niet.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

J.A. Vijlbrief

CONCEPT