

BELONING & BELASTING



Praktijkgericht vakblad over loonbelasting en sociale verzekeringen

**Beloning & Belasting is een uitgave van
Fiscaal up to Date – onderdeel van Rendement
Uitgeverij BV**

Conradstraat 18
3013 AP Rotterdam
E-mail: redactie@futd.nl

Hoofdredacteur

J.H.P.M. Raaijmakers,
Belastingadviseur, Raaijmakers Belastingadvies
en Educatie

Redactieraad

Mw. mr. J.W.H. Nietveld,
Nietveld Loonheffingen te Den Helder
Mw. mr. E. van Schie
Titel 10
Mr. R. van Bommel
People Advisory Services EY
Dhr. M. van der Steen LLM
Govers Accountants/Adviseurs te Eindhoven.

Abonnementenadministratie

Rendement Uitgeverij BV
Postbus 27020
3003 LA Rotterdam
Telefoon: (010) 243 39 33
E-mail: info@rendement.nl

Abonnementen

Beloning & Belasting verschijnt 10 keer per jaar. (Proef)abonnementen kunnen ieder moment ingaan, maar slechts worden beëindigd indien uiterlijk twee maanden voor het einde van de abonnements-periode is opgezegd. Zonder of bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch verlengd met een jaar. Abonnementen worden geacht zakelijk te zijn. Wilt u een particulier abonnement, dan dient u dit binnen één maand na het aangaan van het abonnement aan ons door te geven. Rendement behoudt zich het recht voor om prijzen en inhoud van de algemene voorwaarden te wijzigen. U kunt de volledige algemene voorwaarden nalezen op www.rendement.nl/av.

ISSN 0925-4544

Alle rechten voorbehouden. Geen tekst- en datamining.

Niets uit deze uitgave mag, noch geheel, noch gedeeltelijk, worden overgenomen en/of vermenigvuldigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

Harry van Drongelen¹ en Margot van Herwerden²

Over algemeenverbindend-verklaring en de ‘belangrijke meerderheid’ van de werkzame personen

2026-0066

[1] De *collectieve arbeidsovereenkomst* (cao) is in artikel 1 Wet op de cao³ omschreven als de overeenkomst die is aangegaan door één of meer werkgevers of één of meer werkgevers- en werknemersverenigingen, met volledige rechtsbevoegdheid, waarbij voornamelijk of uitsluitend arbeidsvoorwaarden worden geregeld die bij de individuele arbeidsovereenkomsten in acht moeten worden genomen. Hij die *lid* is van een dergelijke *vereniging* en betrokken is bij die overeenkomst is aan de bepalingen van die cao *gebonden* (zie artikel 9, eerste lid Wet cao). Er zijn aan de verenigingen in kwestie als zodanig verder geen wettelijke eisen gesteld.

Om een mogelijk beperkt toepassingsbereik van een cao te voorkomen, is in artikel 2, eerste lid Wet avv⁴ opgenomen dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *bepalingen van een cao*, die naar zijn oordeel voor *belangrijke meerderheid* van de in een bedrijf(stak) of sector werkzame personen gelden *algemeen verbindend verklaren*. Dat maakt dat elke in die bedrijf(stak) of sector werkzame persoon die onder het toepassingsbereik van die cao valt, is gebonden aan de arbeidsvoorwaardelijke bepalingen daarvan (zie artikel 3, eerste lid Wet avv).

Daartoe moet een verzoek worden gedaan door één of meer werkgevers of verenigingen van werkgevers of werknemers die partij zijn bij die cao (zie artikel 4, eerste lid Wet avv).

[2] In artikel 2, eerste lid Wet avv staat een ‘*belangrijke meerderheid* van de in een bedrijf(stak) of sector werkzame personen’ centraal. Het meerderheidsvereiste is de meest lastige eis, die bovendien ook nog moet worden onderscheiden van de belangrijkheidseis. Het voldoen aan het meerderheidsvereiste kan namelijk volledig door de rechter worden getoetst, terwijl bij de belangrijkheidseis alleen de marginale toetsing door de rechter mogelijk is, daar die aan het oordeel van de minister is overgelaten.⁵ Een en ander vloeit

voort uit de formulering van artikel 2, eerste lid Wet avv. Het moet namelijk gaan om ‘eene – naar zijn oordeel belangrijke – meerderheid van de in een bedrijf werkzame personen’.⁶

[3] Dit brengt met zich dat allereerst moet worden bepaald of het toepassingsbereik en daarmee de cao-bepalingen in kwestie gelden voor een ‘meerderheid van de *in een bedrijf werkzame personen*’. Door het gebruiken van de term ‘personen’ worden ‘met de in een bedrijf(stak) of sector werkzame personen’ de werkgevers en de werknemers bedoeld.

Door het gebruiken van de term ‘personen’ wordt ook duidelijk gemaakt dat artikel 2, eerste lid Wet avv vereist dat de werkgevers en de werknemers afzonderlijk een meerderheid moeten vormen. Van belang voor het berekenen van de meerderheid is dat de cao-bepalingen voor een meerderheid moeten gelden. Dat brengt met zich dat voor de berekening van de meerderheid niet alleen de aan die cao gebonden werkgevers en werknemers meetellen, maar alle bij de daaraan gebonden werkgever in dienst zijnde aan die cao gebonden en niet-gebonden werknemers (zie artikel 14 Wet cao), zolang zij maar betrokken zijn (zie onder [1]). Voor de werknemerskant is dus van belang dat zij onder de reikwijdte van de cao vallen. Ook de Amsterdamse rechtbank gaat in juni 1999⁷ uit van een dergelijke (ruime) uitleg, overigens in navolging van de Hoge Raad in juni 1983.⁸ Bij de bepaling van de meerderheid worden ook meegeteld de werkgevers en de werknemers die op vrijwillige basis de cao op hun arbeidsverhouding van toepassing hebben verklaard, via een zogenoemd incorporatiebeding. Voorwaarde is wel dat de werkgevers betrokken zijn, dus binnen het toepassingsbereik van de beoogde algemeenverbindendverklaring van de cao-bepalingen vallen.⁹ Wie niet meegeteld moeten worden zijn volgens de Haagse rechtbank in december 2010¹⁰ de illegale arbeidskrachten (in dit geval in de uitzendbranche), alleen al omdat

de omvang van illegale arbeid per definitie niet goed kan worden vastgesteld.¹¹ Maar 'werkzame personen' behelst meer. Het heeft er alle schijn van dat is vergeten dat op grond van artikel 1, tweede lid Wet cao (arbeidsvoorwaardelijke) cao-bepalingen ook van toepassing kunnen zijn op overeenkomsten tot aanneming van werk en van opdracht, op zelfstandigen zonder personeel dus.¹²

(4) Vervolgens is de vraag aan de orde of er sprake is van een 'belangrijke' meerderheid. Het is wel belangrijk om op te merken dat artikel 2, eerste lid Wet avv uitdrukkelijk bepaalt dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en door de toevoeging 'naar zijn oordeel' ook hij alleen bepaalt of er sprake is van een 'belangrijke' meerderheid. Daarbij kan hij verschillende aspecten meewegen, zoals: (i) of er sprake is van een reële cao, wat bij een voorwaardelijke cao niet het geval hoeft te zijn; (ii) of de meerderheid in voldoende mate over de betrokken bedrijfstak, sector of regio is verspreid; (iii) of alle belangrijke verenigingen de cao hebben ondertekend, wat van belang is voor het draagvlak van de cao; (iv) of alle werknemers voor wie de cao de arbeidsvoorwaarden wil regelen ook daadwerkelijk onder het toepassingsbereik van de cao vallen.

(5) De minister heeft destijds het volgende voorbeeld gegeven. 'Stel, er zijn in een bedrijf 1000 arbeiders en 50 werkgevers. Er zijn dus 1050 mensen in dat bedrijf betrokken. Dan moeten 526 mensen gebonden zijn door de c.a.o. om verbindendverklaring te kunnen verkrijgen. Niet van beide groepen afzonderlijk behoeft er een volstreekte meerderheid te zijn' (zie ook: onder [2]).¹³ Wat zegt dit gegeven voorbeeld? In ieder geval niet dat een volstreekte meerderheid altijd voldoende is. Mannoury¹⁴ verwijt de wetgever dat met dit voorbeeld een werkgever met veel werknemers gelijk wordt geschakeld met een werkgever met weinig werknemers. Hij vergeet echter dat het niet meer is dan een rekenvoorbeeld om de meerderheid te bepalen. Het zegt niets over de kwaliteit van de meerderheid.¹⁵ Het rekenvoorbeeld voldoet aan de kwalitatieve eis, maar het gaat te ver, vindt Fase,¹⁶ om op grond van dit voorbeeld de belangrijkheidseis helemaal onder het kleed te vegen. Mok¹⁷ voegt daaraan toe, dat als het niet duidelijk is dat er een meerderheid is, er toch mag worden aangenomen dat de minister geen 'belangrijke' meerderheid aanwezig kan achten. Dat is waar, maar dat laat onverlet dat de wetgever de bedoeling heeft gehad om de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een zekere (ruime) mate van beleidsvrijheid te geven wat betreft de invulling van het begrip 'belangrijk'.¹⁸ Niet voor niets is dit subjectieve element aan het eerste lid van artikel 2 Wet avv toegevoegd.¹⁹

(6) De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de beleidsvrijheid die de wetgever hem heeft gegeven nader ingevuld in het toetsingskader algemeenverbindendverklaring van cao-bepalingen.²⁰ In dat toetsingskader is aangegeven wat die 'belangrijke meerderheid' van werkzame personen behelst en hoe die moet worden berekend. Wel is verwarrend dat de minister herhaaldelijk in het toetsingskader de term 'representativiteit' gebruikt²¹ als het gaat om een 'belangrijke meerderheid'. De term 'representativiteit' wordt in het cao-recht gebruikt om een werknemersvereniging te laten aantonen dat hij voldoende steun heeft om de werknemers te vertegenwoordigen bij de cao-onderhandelingen. Bovendien is deze term in de Wet avv niet gebruikt, in tegenstelling tot artikel 2:2 Besluit aanmelding van collectieve arbeidsovereenkomsten en het aanvragen van algemeenverbindendverklaring²² en de Handreiking representativiteitsgegevens avv-verzoek.²³ Daarmee wekt de minister de indruk dat de werknemersverenigingen moeten aantonen dat voldoende werknemers lid zijn van hun organisaties. Maar het gaat om de meerderheid van de werkende personen, wat dus ook niet-leden kunnen zijn. Die indruk is bevestigd, doordat de minister bij een 'belangrijke meerderheid' het zwaartepunt heeft gelegd aan werknemerskant, maar daarbij dus artikel 1, tweede lid Wet op de cao is vergeten (zie onder [2]).

Het kan nog vreemder. In de Handreiking Representativiteitsgegevens avv-verzoek is het als volgt geformuleerd: Onder werkzame personen wordt verstaan: werknemers. Wel is in de handreiking aangegeven dat in enkele gevallen naast werknemers de cao ook van toepassing is verklaard op met werknemers vergelijkbare arbeidscontracten, zoals (schijn)zelfstandigen, werkzaam op basis van een overeenkomst van opdracht of aanneming van werk. Maar hiervoor gelden strikte voorwaarden die buiten deze handreiking vallen. Mocht deze situatie zich voordoen, dan moeten deze werkzame personen uiteraard wel meegenomen worden in de representativiteitsberekeningen. In het toetsingskader is al aangegeven dat bij een avv-verzoek de representativiteitsgegevens en de hiervoor gehanteerde onderzoeksmethodiek moeten worden opgegeven. Hierbij moet zijn voldaan aan de vereisten zoals bedoeld in artikel 2:2, eerste lid, onderdeel c Besluit aanmelding collectieve arbeidsovereenkomsten en het verzoeken om algemeenverbindendverklaring. Ook is aangegeven dat de bij het avv-verzoek opgegeven aantallen van recente datum moeten zijn. Dit betekent dat de representativiteitsgegevens in beginsel niet ouder mogen zijn dan één jaar, te rekenen vanaf de ingangsdatum van de cao. Dus zoveel nieuws geeft de handreiking niet.

(7) De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft aan dat de meerderheid wordt berekend door het aantal werknemers dat in dienst is van werkgevers die gebonden zijn door de cao, die naar de aard van hun functie respectievelijk werkzaamheden binnen de werkingssfeer van de cao vallen, uit te drukken in een percentage van het totaal aantal werknemers die binnen de werkingssfeer van de cao zouden vallen. Bij het aantal werknemers dat in dienst is van een gebonden werkgever, gaat het om zowel de gebonden werknemers als de niet of elders georganiseerde werknemers ten opzichte van wie de werkgever verplicht is de cao-bepalingen na te leven (zie onder (3)).²⁴ Een voorbeeld van de berekening van het meerderheidsvereiste: 1.000 werkgevers zijn lid van de werkgeversorganisaties bij de cao met samen 10.000 werknemers. De bedrijfstak of sector beslaat 2.000 werkgevers en er werken in totaal 15.000 werknemers. Het relevant percentage werknemers = $10.000 : 15.000 = 66,6\%$.²⁵

Om te bepalen of wordt voldaan aan het vereiste van een 'belangrijke meerderheid' hanteert de minister thans de volgende uitgangspunten:

- Een meerderheid van 60% van de werknemers of meer wordt in ieder geval als 'belangrijk' gekwalificeerd.
- Een meerderheid tussen 55% en 60% wordt nog als een belangrijke meerderheid gekwalificeerd, tenzij het draagvlak voor de cao binnen het werkingssfeergebied gering is of er een zeer scheve verdeling van de meerderheid binnen het werkingssfeergebied bestaat. Indicaties voor gebrek aan draagvlak voor de cao kunnen bij voorbeeld blijken uit ingebrachte bedenkingen tegen de algemeenverbindendverklaring of het gegeven dat niet alle bij de onderhandelingen betrokken werknemersverenigingen de cao hebben getekend.²⁶ Van een scheve verdeling kan bijvoorbeeld sprake zijn als de binding aan de cao tussen grote en kleine bedrijven in grote mate verschilt of de cao feitelijk alleen maar geldt voor deelsectoren binnen de werkingssfeer²⁷ (zie ook: onder (3)).

Bij een meerderheid beneden 55% vindt algemeenverbindendverklaring niet plaats, tenzij er naar het oordeel van de minister sprake is van bijzondere omstandigheden.

(8) De Wet avv geeft aan wanneer cao-bepalingen algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Daarvoor moet een verzoek aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gedaan. Het Besluit aanmelding collectieve arbeidsovereenkomsten en het verzoeken om algemeenverbindendverklaring geeft daarvoor nadere voorschriften. Ook daar waar het gaat

om het aantonen van of er sprake is van een belangrijke meerderheid van de in een bedrijfstak of sector werkzame personen. De berekening daarvan is verder vormgegeven in het toetsingskader algemeenverbindendverklaring van cao-bepalingen en de handreiking representativiteitsgegevens. In de wet is sprake van een belangrijke meerderheid van werkzame personen. In het Besluit aanmelding collectieve arbeidsovereenkomsten en het verzoeken om algemeenverbindendverklaring, het toetsingskader en de handreiking wordt gesproken over de representativiteit. In het toetsingskader is voor de invulling van de meerderheid van personen de nadruk gelegd op de werknemerskant. Dat geldt ook voor de handreiking,²⁸ maar daarin is ook verwezen naar de toepasselijkheid van cao's op (schijn)zelfstandigen, maar dan meer als bijzonderheid. De schijnzelfstandigen verschijnen te pas en te onpas ten tonele. Schijnzelfstandigen bestaan niet. Het zijn hetzij werknemers, hetzij zelfstandigen. Bij algemeenverbindendverklaring wordt de contractvrijheid de niet aan de cao gebonden werkgevers en werknemers terzijde geschoven door wat wordt genoemd een 'daad van materiële wetgeving'. Wij denken dat het geen kwaad kan om de verschillende vormen van wet- en regelgeving op elkaar af te stemmen en bij de lagere regelgeving te vermijden dat er steeds weer nieuwe termen en toepassingen worden gehanteerd die in de wet niet voorkomen. Er is al een beleidsregel, namelijk het toetsingskader, en een ministeriele regeling, waarin nadere voorschriften zijn opgenomen over verzoeken om algemeenverbindendverklaring. Het lijkt ons ook handiger om de al bestaande lagere regelgeving te wijzigen en aan te passen in plaats van steeds nieuwe – al dan niet bindende – regelgeving het licht te laten zien.

Noten:

1. Mr. dr. J. (Harry) van Drongelen is (gepen.) universitair hoofddocent Sociaal Recht en Sociale Politiek aan de Universiteit van Tilburg en (gepens.) senior wetgevingsjurist bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
2. Mevr. mr. M. (Margot) van Herwerden is advocaat bij Van Herwerden Arbeidsrecht in 's-Gravenhage.
3. Zie wet van 24 december 1927, houdende nadere regeling van de Collectieve Arbeidsovereenkomst, *Stb.* 1927, 415.
4. Zie wet van 25 mei 1937 tot het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, *Stb.* 1937, 801.
5. Zie *Kamerstukken II 1936/37*, 274, nr. 5 (memorie van antwoord), p. 5. Zie ook: S. Mok, 'Algemeen verbindend en onverbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten', *RBA 1937-1*, p. 3.
6. Zie J. van Drongelen, *Collectief arbeidsrecht deel 4 De collectieve arbeidsovereenkomst en het algemeen verbindend verklaren van bepalingen daarvan*, Zutphen 2012, p. 217.
7. Zie Rb. Amsterdam 16 juni 1999, *JAR 1999*, 144.
8. Zie HR 10 juni 1983, *NJ 1984*, 147.
9. Zie ook: W.J.P.M. Fase & J. van Drongelen, *CAO-recht Het recht met betrekking tot CAO's en de verbindendverklaring en onverbindendverklaring bepalingen ervan*, Deventer 2004, p. 146.
10. Zie Rb. 's-Gravenhage 1 december 2010, reg.nr. AWB 10/2921 BESLU.
11. Zie J. van Drongelen 2012, p. 217-218.
12. Zie ook: J. van Drongelen & P.A.L. de Jong, 'Zelfstandigen, cao's, arbeidsvoorwaarden en mededinging', *PS Documenta* (2014-16) 2015, p. 1515-1523; J. van Drongelen, A. van Drongelen & P.A.L. de Jong, 'Zelfstandigen, cao's, arbeidsvoorwaarden en mededinging [2]', *PS Documenta* (2015-16) 2015, p. 1313-1318.
13. Zie *Handelingen II 1936/37*, p. 2001.

- Zie ook: S. Mok, *Het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten*, Amsterdam 1939, p. 52.
14. Zie J. Mannoury, *De collectieve arbeidsovereenkomst*, Alphen aan den Rijn 1961, p. 93.
 15. Zie W.J.P.M. Fase & J. van Drongelen 2004, p. 147-148.
 16. Zie W.J.P.M. Fase, *CAO-recht Het recht met betrekking tot CAO's en de verbindendverklaring en onverbindendverklaring bepalingen ervan* 1982, p. 104.
 17. Zie S. Mok 1939, p. 54.
 18. Zie ook: Rb. 's-Gravenhage 1 december 2010, reg. nr. AWB/2921 BESLU.
 19. Zie *Kamerstukken II 1936/37, 274*, nr. 5 (memorie van antwoord), p. 5; *Kamerstukken II 1936/37, 274*, nr. 6 (nota van wijziging).
Zie ook: S. Mok 1939, p. 54; J. van Drongelen 2012, p. 220.
Anders: J. Mannoury 1961, p. 93.
 20. Zie besluit van 12 augustus 2004 (Toetsingskader Algemeen Verbindend Verklaring CAO-bepalingen (AVV)), *Stcrt.* 2004, 154 (rectificatie *Stcrt.* 2004, 160).
 21. Zie onder meer Toetsingskader AVV par. 4.1; Toetsingskader noot 6.
 22. Zie besluit van 2 december 1998, *Stcrt.* 1998, 240.
 23. Zie ministerie van SZW, directie cao, *Handreiking representativiteitsgegevens avv-verzoek*, versie 28 maart 2019.
Zie https://storage.mozardsaas.nl/duawp/docblob/be/3c/b6/pd7-w1964vmevt7hfimdslk47c5iaodrafk44pq5tpfalt2iaagnznxdp6pn-xea7cryb7?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Expires=30&X-Amz-Date=20260222T112920Z&X-Amz-Signed-Headers=host&X-Amz-Credential=AKIA36WJF4WZU6RBTNLV%2F20260222%2Fcentral-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Signature=a23f33920448675bb591de26a01086be01f9a3cff9e7d9dec98435e234d81d1e&auth-url=https%3A%2F%2Fcao.minszw.nl%2Fmozard%2Fdocument%2Fdocnr%2F54269%2C%2C-1%2C&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22praktische%20handreiking%20representativiteitsgegevens%202019.pdf%22.
 24. Zie Rb. Amsterdam 16 juni 1999, *JAR* 1999, 144.
Zie ook: Ktg. Amsterdam 10 september 1996, *JAR* 1996, 208.
 25. Zie Toetsingskader AVV noot 2.
 26. Zie Toetsingskader AVV noot 3.
 27. Zie Toetsingskader AVV noot 4.
 28. Zie handreiking, p. 1 noot 1.