Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2026-2027

36 545 Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (Pb EU 2022, L 275) (Wet implementatie EU-richtlijn toereikende minimumlonen)

N **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2026

Hierbij stuur ik u een afschrift van de brief waarin de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de voortgang van het onderhoud cao-stelsel. Deze brief is op 22 september jl. reeds verstuurd aan de Tweede Kamer.

Met deze afschriftbrief wordt tevens de motie van het lid Vos c.s. afgedaan, over het waarborgen van de onafhankelijkheid van sociale partners door een aanpassing van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst.[1]

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

J.A. Vijlbrief

[1] 36.545, E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2026

Volgend jaar bestaat het Nederlandse cao en avv-stelsel 100 jaar. Al bijna een eeuw lang levert het stelsel een grote bijdrage aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en het streven naar een hoogwaardige economie. Binnen dat stelsel is en blijft de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) de belangrijkste pijler onder arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Sociale partners maken decentrale afspraken die passen bij de betreffende sector of onderneming. Deze collectieve afspraken bieden werknemers bescherming, zorgen voor meer transparantie en minder willekeur. Sectorale cao's ontzorgen werkgevers en maken het mogelijk om binnen een bedrijfstak gezamenlijk te investeren in belangrijke doelen als scholing of mobiliteit. Met het instrument van algemeenverbindendverklaring (avv) wordt de totstandkoming van cao's gestimuleerd en concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegengegaan. Hiermee ondersteunt de overheid de uitkomsten van het overleg tussen sociale partners en draagt zij bij aan een gelijk speelveld. Het stelsel zorgt voor arbeidsrust, maakt zelfregulering door sociale partners mogelijk en is daarmee van groot belang voor onze overlegeconomie. Dit is nog even relevant als een eeuw geleden, ondanks dat de economie, de manier waarop bedrijven opereren en de aard van het werk de afgelopen decennia sterk zijn veranderd. De Europese Commissie roept lidstaten niet voor niets op om de sociale dialoog te versterken en collectieve onderhandelingen te bevorderen.[2]

Het kabinet heeft daarom samen met sociale partners een traject ingezet van onderhoud en modernisering van het cao en avv-stelsel, om het draagvlak voor cao's ook voor de toekomst te behouden en te vergroten. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over een analyse van de knelpunten[3] en over de vier beleidstrajecten en de maatregelen die daarbij worden uitgewerkt[4].

De maatregelen vormen ook onderdeel van het actieplan om de cao-dekkingsgraad te verhogen dat ik eind 2025 naar de Europese Commissie heb gestuurd. Daarnaast zijn ze van belang voor de opvolging van de Raadsaanbeveling sociale dialoog van de Commissie.

In deze brief meld ik uw Kamer de vordering van het traject.

Stand van zaken beleidstrajecten
Het afgelopen jaar is goede voortgang gemaakt met de aangekondigde maatregelen. Zo is het wetsvoorstel over de onafhankelijkheid van vakbonden op 22 september 2026 in internetconsulatie gegaan en gaat dit najaar de publiekscampagne over het stelsel van start. Over de uitwerking van de beleidstrajecten voert het ministerie nauw overleg met sociale partners en andere relevante stakeholders, zoals wetenschappers, individuele werkgevers en vakbonden die niet aangesloten zijn bij één van de vakcentrales. Op deze manier is breed input opgehaald en draagvlak gecreëerd voor de richting waarin de verschillende maatregelen worden uitgewerkt.

De komende periode zetten we de gesprekken voort om dieper inzicht te krijgen in de ervaren knelpunten en de effectiviteit van de maatregelen te bevorderen. Dit doen we met de Stichting van de Arbeid en ook andere relevante partijen en deskundigen

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022L2041
[3] Kamerstukken 2024-2025, 29 544 nr. 1255.
[4] Kamerstukken 2025-2026, 29 544 nr. 1304.

worden geraadpleegd. We zetten onder andere de gesprekken voort met sectoren waar veel startups en scale-ups actief zijn, zoals de tech-sector. In die sector is zowel de organisatiegraad van werkgevers en werknemers, als de cao-dekkingsgraad laag en er spelen discussies rondom de werkingssfeer. Met de gesprekken willen we zowel signalen ophalen als informeren.

Hierna volgt per beleidstraject een actuele stand van zaken.

1. Organisatiegraad werkgevers- en werknemersorganisaties

Publiekscampagne cao-stelsel
In het najaar van 2026 zal een publiekscampagne van start gaan over het cao-stelsel. Uit eerdere analyses is naar voren gekomen dat kennis over vakbonden, cao's en het stelsel vaak ontbreekt bij individuele werknemers en werkgevers. Het feit dat er een cao is, wordt als een gegeven beschouwd. Hoe een cao tot stand komt en hoe je daar als werknemer of werkgever een rol in kan spelen, is zelden bekend terrein. Als verantwoordelijk ministerie wenst SZW bij te dragen aan de bekendheid en het belang van het stelsel als geheel.

De afgelopen periode heeft het ministerie via sociale-mediakanalen informatie gedeeld over het cao-stelsel. Daarnaast zijn de voorbereidingen gestart voor een brede publiekscampagne via sociale en andere media, waarin zowel werknemers als werkgevers geïnformeerd worden over de waarde van het cao-stelsel en wat het voor hen kan betekenen. Ook wordt er een landingspagina van de Rijksoverheid gelanceerd, waarnaar in de campagne verwezen wordt en waar meer informatie te vinden is.

Bij de campagne zijn de sociale partners betrokken, zij zullen deze ook delen via hun kanalen, naast hun eigen communicatieactiviteiten. De campagne zet er extra op in om beginnende werknemers en werkgevers te bereiken.
Dit kan onder andere via het SER-jongerenplatform en de Kamer van Koophandel. De Stichting van de Arbeid heeft de overheid gevraagd het initiatief te nemen tot een dergelijke campagne.

In 2027, als het cao-stelsel 100 jaar bestaat, zal de campagne doorlopen en geïntensiveerd worden. We zullen daarin met de sociale partners gezamenlijk de boodschap uitdragen dat een cao zowel van werknemers als werkgevers is. *Een cao regelt meer dan je denkt.*

Inzicht in de organisatiegraad van werkgevers
Aan TNO is gevraagd om aanvullende analyses uit te voeren op de Werkgevers Enquête Arbeid (WEA), zodat het ministerie verdiepend inzicht krijgt in de ontwikkeling van de organisatiegraad van werkgevers in Nederland. TNO bekijkt daarvoor of er kenmerken zijn die samenhangen met lidmaatschap van een werkgeversorganisatie. Daarbij betrekken zij variabelen als de sector, bedrijfsgrootte of andere specifieke kenmerken over de werkgever of de in dienst zijnde werknemers (zoals het aantal flexwerkers en opleidingsniveau van werknemers). Het definitieve rapport wordt kort na de zomer verwacht. Dan wordt duidelijk of dit het gewenste inzicht oplevert of dat aanvullend onderzoek nodig is.

2. Onafhankelijkheid van vakbonden

Wetsvoorstel onafhankelijkheid cao-partijen.
In de Wet op de Cao zal ik een onafhankelijkheidsvereiste opnemen en zo de onafhankelijkheid van cao-partijen ten opzichte van elkaar verder waarborgen. Die onafhankelijkheid is van belang vanuit het oogpunt van evenwichtige arbeidsverhoudingen en geldt als noodzakelijke voorwaarde in ons cao en avv-stelsel. Dit vereiste vloeit ook voort uit artikel 2 van ILO-verdrag nr. 98, waarin staat dat verenigingen van werkgevers en werknemers vrij moeten zijn van inmenging van de één

in de zaken van de ander bij de oprichting, de uitoefening van hun werkzaamheden of bij het beheer van hun organisaties.

Door het onafhankelijkheidsvereiste op te nemen in de wet wordt het voor belanghebbenden mogelijk daar rechtstreeks beroep op te doen en krijgt de rechter handvatten om de onafhankelijkheid te beoordelen. Bij het opstellen van de wetswijziging is zowel de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid betrokken als de input van verschillende andere relevante stakeholders. Op deze manier is gezocht naar een gedragen en effectieve manier om het onafhankelijkheidsvereiste in de Nederlandse wet haar plaats te geven. De wetswijziging is 22 september jl. in internetconsultatie gegaan. Het doel is om de wet per 2028 in werking te laten treden.

Onderzoek vakbondsbetrokkenheid
Begin dit jaar is het onderzoek naar vakbondsbetrokkenheid gepubliceerd.[5] Met dit onderzoek wordt de betrokkenheid van vakbonden bij het sluiten van cao's in 2023 en 2024 in beeld gebracht.

Het betreft een feitelijk onderzoek met cijfers over o.a. het aantal cao's dat is gesloten, hoeveel werknemers er onder deze cao's vallen en in welke economische sectoren vakbonden actief zijn. Ook is gekeken in hoeverre cao's zijn gesloten door één vakbond of een combinatie van vakbonden.

Het rapport maakt onderscheid tussen enerzijds vakbonden gelieerd aan één van de drie vakcentrales, FNV, CNV en VCP en anderzijds overige vakbonden. De overige vakbonden zijn onderverdeeld in drie groepen, namelijk algemene bonden, sectorale bonden en ondernemingsbonden.

In 2024 zijn 443 van de 462 onderzochte cao's (95%) ondertekend door tenminste één vakbond verbonden aan de vakcentrales. De overige vakbonden hebben 76 cao's (mede) ondertekend. Dit betreft 16% van de onderzochte cao's. Het onderzoek wordt herhaald over 2025 en zal voor de zomer van 2027 worden opgeleverd.

3. Avv- en dispensatiebeleid

Cao-bemiddelingscommissie
Om partijen te ondersteunen in het voorkomen of oplossen van discussies rond de afbakening van de cao verken ik de mogelijkheid om een centrale cao-bemiddelingscommissie (CBC) in te stellen. Ik zal een externe opdrachtnemer opdracht geven om dit nader uit te werken.

De primaire verantwoordelijkheid voor de afbakening van de werkingssfeer van een cao ligt – en blijft liggen - bij cao-partijen. Zij besluiten gezamenlijk voor wie de cao geldt en hebben dus het beste zicht op wie onder de werkingssfeer valt. Uitgangspunt blijft dan ook dat sociale partners als eerste aan zet zijn en samen tot een oplossing komen bij een eventuele discussie over de reikwijdte en toepassing van de cao.

De CBC is een onafhankelijke instantie die kan bemiddelen in situaties waarin een onderneming of subsector onder de werkingssfeer van een cao valt, maar vanwege bijzondere eigenschappen van die onderneming of subsector, maatwerk wenst te realiseren. De CBC kan door bemiddeling, advisering of vrijwillige arbitrage bijdragen aan het bereiken van passende afspraken voor alle betrokken partijen. Deelname aan de CBC geschiedt op vrijwillige basis.

[5] MinSZW | Directie Cao - Werknemersvertegenwoordiging - Werknemersvertegenwoordiging. Dit onderzoek is een herhaling in beknoptere vorm van het eerder uitgevoerde cao-onderzoek 'Het al dan niet betrokken zijn van de vakbonden bij de totstandkoming van een cao' uit 2024.

Verduidelijken dispensatiekader SZW
Ook voor het verlenen van dispensatie geldt dat in eerste instantie cao-partijen zelf aan zet zijn. Als partijen er onderling niet uitkomen wenden zij zich vaak tot de minister. Mede om te voorkomen dat dit leidt tot (langdurige) juridische procedures wordt gewerkt aan het verduidelijken van de dispensatieregels. Hiervoor verhelderen we het staande beleid ten aanzien van dispensatieverzoeken in het Toetsingskader AVV.

Per 1 januari 2027 zal de hernieuwde paragraaf 7 van het Toetsingskader AVV in werking treden. Het huidige dispensatiebeleid krijgt hiermee expliciet gestalte en daarmee is het voor de buitenwereld duidelijk hoe de minister omgaat met dispensatieverzoeken. Partijen kunnen daardoor ook beter inschatten of een dispensatieverzoek kans van slagen heeft.

Een belangrijk doel van avv is het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden door onderbieding. Bij het verduidelijken van het toetsingskader onderzoekt SZW ook of en op welke wijze dit aspect onderdeel kan worden van de dispensatieprocedure. Het uitgangspunt dat avv de regel is en dispensatie de uitzondering blijft daarbij gehandhaafd.

Uiteindelijk creëren we met deze maatregelen een dispensatiekader dat beter uitvoerbaar en helder is voor alle betrokkenen en een modern avv-instrument dat bescherming biedt tegen concurrentie op arbeidsvoorwaarden, werkgevers ontzorgt, contractsvrijheid tussen cao-partijen respecteert en maatwerk mogelijk maakt en zo bijdraagt aan een hoogwaardige economie.

Bestaande mogelijkheden tot maatwerk benutten
De cao zelf biedt ruimte om maatwerk te bieden. Bijvoorbeeld via bepalingen die de uitwerking van specifieke regelingen aan de werkgever en een werknemersvertegenwoordiger (vakbond, ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging) overlaten. Dit kan van belang zijn om nog passender afspraken te maken en breder draagvlak te creëren. In een vorige Kamerbrief zijn diverse andere voorbeelden van mogelijkheden om maatwerk te bieden opgenomen.[6] Daarnaast wijs ik op de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid aan cao-partijen ten aanzien van het cao-overleg. Zij roepen daarin partijen onder meer op om aandacht te besteden aan het mogelijk maken van maatwerk binnen de cao, het opnemen van dispensatiemogelijkheden in de cao en te zorgen voor een actuele en heldere werkingssfeer van de cao.[7]

Onderzoek hoofdzakelijkheidscriterium in de werkingssfeer
Een heldere afbakening van de cao schept duidelijkheid voor werkgevers en helpt om overlap met andere cao's of juist witte vlekken te voorkomen. In de werkingssfeer van een cao staat onder andere een omschrijving van de activiteiten waarvoor de cao geldt. De Stichting van de Arbeid roept cao-partijen op de reikwijdte van hun cao duidelijk af te bakenen en ook regelmatig te actualiseren, omdat bedrijfsactiviteiten in de loop der tijd kunnen veranderen. Om de werkingssfeer af te bakenen kan een hoofdzakelijkheidscriterium zijn opgenomen, bijvoorbeeld een op de activiteiten gebaseerd percentage van de loonsom, omzet, aantal arbeidsuren of aantal werknemers.

SZW heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van een hoofdzakelijkheidscriterium in bedrijfstakcao's.[8] Voor het onderzoek zijn 173 bedrijfstakcao's bekeken. De cao's zijn van toepassing op bijna 5,8 miljoen werknemers. In bijna twee derde van de onderzochte cao's komt een

[6] Kamerstukken 2022-2023, 29 544, nr. 1214.
[7] https://www.stvda.nl/nl/publicaties/aanbevelingen-cao-overleg
[8] MinSZW | Directie Cao - Hoofdzakelijkheidscriteria in bedrijfstakcaos 2026 - Hoofdzakelijkheidscriteria in bedrijfstakcaos 2026

hoofdzakelijkheidscriterium voor (109 van de 173 bedrijfstakcao's). De manier waarop het hoofdzakelijkheidscriterium staat beschreven is divers. Termen die vaak voorkomen zijn onder andere 'uitsluitend of in hoofdzaak', 'in overwegende mate', 'grotendeels', 'het merendeel' en 'meer dan 50%'. Het onderzoek is beschrijvend en bevat veel voorbeeldafspraken.

Het rapport geeft inzicht in de mogelijkheden om met hoofdzakelijkheidscriteria de werkingssfeer te bepalen en ondersteunt daarmee de oproep van de Stichting tot duidelijke afbakening van cao's.

4. Cao-dekkingsgraad

Herhaling CBS-onderzoek cao-dekkingsgraad
Het laatste onderzoek naar de cao-dekkingsgraad (het percentage werknemers dat onder een cao valt) is vorig jaar uitgevoerd door het CBS. Toen is vastgesteld dat in Nederland de cao-dekkingsgraad op 72,5% (2024) ligt.[9] De Europese Richtlijn toereikende minimumlonen schrijft voor dat lidstaten met een cao-dekkingsgraad beneden de 80% een actieplan moeten opstellen om collectieve onderhandelingen te bevorderen en de dekkingsgraad te verhogen. In 2027 vindt het onderzoek opnieuw plaats en in oktober van dat jaar zullen de nieuwe cijfers worden opgeleverd. De monitoring zal iedere twee jaar door het CBS herhaald worden, zodat altijd een actueel beeld van de cao-dekkingsgraad beschikbaar is.

Verdiepingsonderzoek oorzaken daling cao-dekkingsgraad
Daarnaast is het belangrijk om ook te kijken naar de wereld achter de cijfers. In juni 2026 is een consortium van de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het ministerie, gestart met een onderzoek met als doel om beter inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad in Nederland, de achterliggende redenen van fluctuaties en hoe de dekkingsgraad potentieel verstevigd of verhoogd kan worden. De onderzoekers zullen hiervoor tientallen gesprekken voeren met werkgevers en werkgeversorganisaties in uiteenlopende sectoren, zowel met als zonder cao. Zo kunnen de overwegingen van werkgevers achterhaald worden om al dan niet een cao te sluiten, zich aan te sluiten bij werkgeversorganisaties of zich te verenigen als een dergelijke organisatie niet in hun sector aanwezig is. Ook de sociale partners worden betrokken bij het onderzoek. In april 2027 wordt het onderzoeksrapport opgeleverd.

Aanbestedingsregels verduidelijken
Zoals aangegeven in de vorige Kamerbrief loopt er een traject op EU-niveau om Europese aanbestedingsregels te herzien. Ondertussen verken ik, mede in het kader van de motie Dijk, hoe de bestaande ruimte om sociale voorwaarden te kunnen opnemen in aanbestedingen beter kan worden geduid. Een mogelijkheid die ik daarin meeneem is om een handreiking met de (on)mogelijkheden op te stellen die aan inkopers beschikbaar wordt gesteld. Hierbij houd ik uiteraard rekening met de aankomende herziene regelgeving uit Europa. Dit sluit aan bij het advies van de Stichting van de Arbeid waarin staat dat de overheid bij publieke aanbestedingen sociale criteria, zoals arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, als gunningscriteria kan opnemen.

Slot
Met al deze maatregelen werk ik aan onderhoud en modernisering van het cao en avv-stelsel en voldoe ik aan het voorschrift uit de Richtlijn toereikende minimumlonen om een actieplan op te stellen. Het komende jaar ga ik, in overleg met sociale partners en met raadpleging van andere stakeholders, verder met de uitwerking van de beleidstrajecten. Zo zorgen we er gezamenlijk voor dat de cao een belangrijke pijler onder arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden blijft en dat het stelsel ook in de

[9] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/41/werknemers-naar-soort-cao-en-sbi-naar-achtergrondkenmerken-2010-2024

toekomst blijft werken voor onze economie en arbeidsmarkt. Uw Kamer zal ik uiteraard op de hoogte blijven houden van de voortgang.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

J.A. Vijlbrief