Kwaliteit representativiteits-gegevens bij AVV-verzoeken

Stand van zaken 2005

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Riemer Kemper
Mirjam Engelen

B3117

Leiden, 12 mei 2006

research voor beleid bv

Voorwoord

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan bepalingen van een CAO algemeen verbindend verklaren wanneer deze gelden voor een 'belangrijke meerderheid' van de werknemers in een sector. Bij hun AVV-verzoek leveren CAO-partijen zelf cijfers aan om deze meerderheid aan te tonen. In 2004 is het ministerie begonnen met een jaarlijks, steekproefsgewijs onderzoek naar de kwaliteit van deze gegevens. De eis daartoe is opgenomen in het Toetsingskader AVV CAO-bepalingen. Het onderzoek is bedoeld om verzoeken opnieuw te kunnen beoordelen en om het veld bewust te maken van het belang van een adequate gegevensverstrekking.

In 2005 heeft de tweede meting plaatsgevonden. Voor een steekproef van dertig algemeen verbindend verklaarde CAO's is nagegaan in hoeverre de CAO-partijen adequate informatie leveren over de mate waarin zij de sector vertegenwoordigen. Het voorliggende rapport bevat de resultaten van dit onderzoek. Het eerste hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvragen en -methode. In het tweede hoofdstuk komt een overzicht van de resultaten aan de orde. Het derde hoofdstuk is een weergave van de oordelen per sector.

Het onderzoek is vanuit het ministerie begeleid door Jan-Noud Hutten. Het onderzoek is uitgevoerd door Riemer Kemper en begeleid door ondergetekende. Bart Dekker trad tijdens het onderzoek op als adviseur.

Mirjam Engelen
Projectleider

Inhoudsopgave

1 Het onderzoek 7
- 1.1 Beleidscontext 7
- 1.2 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen 8
- 1.3 Onderzoeksmethode en beoordelingskader 9

2 Beoordeling van de gegevens 15
- 2.1 Overzicht oordelen 15
- 2.2 Oordelen op onderdelen 16
- 2.3 Aanbevelingen 20

1 Het onderzoek

1.1 Beleidscontext

Werkgevers- en werknemersorganisaties hebben de mogelijkheid in collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) afspraken te maken over een breed scala aan arbeidsvoorwaardelijke onderwerpen. In het geval van een bedrijfstak-CAO kunnen zij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoeken om een algemeen verbindendverklaring (AVV). De CAO geldt dan niet alleen voor de aangesloten werkgevers en hun werknemers, maar voor *alle* werkgevers en werknemers, die werkzaam zijn in die sector. Collectieve afspraken bevorderen evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust. Overheidsregulering kan daardoor beperkt of achterwege blijven. Algemeen verbindendverklaring heeft als doel de verantwoordelijkheid van de sociale partners te ondersteunen en te beschermen.

Een belangrijke voorwaarde die de Wet AVV stelt is het meerderheidsvereiste. Dit vereiste is in het Toetsingskader AVV CAO-bepalingen nader uitgewerkt: "De CAO-bepalingen waarop het verzoek tot AVV betrekking heeft moeten reeds gelden voor een naar het oordeel van de minister belangrijke meerderheid van de in de bedrijfstak werkzame personen".[1] De mate van representativiteit wordt als volgt berekend:

$$\frac{\textit{het aantal werknemers in dienst van werkgevers gebonden door de CAO, die naar aard van hun functie respectievelijk werkzaamheden binnen de werkingssfeer van de CAO vallen}}{\textit{Totaal aantal werknemers, dat binnen de werkingssfeer van de CAO zou vallen, indien deze algemeen verbindend zou worden verklaard}} \times 100\%$$

Een "belangrijke meerderheid" wordt geacht in ieder geval aanwezig te zijn bij een aandeel van 60% of meer. Indien dit percentage tussen de 55% en 60% ligt, wordt nader gekeken naar de verdeling van de werknemers en de positie van de CAO in de bedrijfstak. Beneden de 55% vindt AVV niet plaats, tenzij er naar het oordeel van de minister sprake is van 'bijzondere omstandigheden'. De betrokken sociale partners leveren bij een verzoek om AVV zelf cijfers aan om de verlangde meerderheid aan te tonen.

Het algemeen verbindend verklaren van CAO's is sinds de invoering in 1937 een belangrijk onderdeel van de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Het instrument heeft ingrijpende financiële en sociale implicaties voor de werkgevers en werknemers, die onder de werkingssfeer vallen. Werkgevers die niet zijn georganiseerd of bij andere organisaties zijn aangesloten, dienen zich na AVV eveneens te houden aan arbeidsvoorwaardelijke afspraken, waarop zij zelf geen invloed hebben kunnen uitoefenen.

Gezien de verstrekkende consequenties van algemeen verbindendverklaringen, heeft het representativiteitsvereiste in de afgelopen jaren enige malen tot discussie geleid. In 1999 is een explorerende studie uitgevoerd naar de criteria en gegevens op basis waarvan de toetsing van de representativiteitseis in de horeca plaatsvindt.[2] Op basis van het onderzoek werd aanbevolen het

[1] Art. 2, lid 1, Wet AVV.
[2] B. Dekker en R.G. van Zevenbergen (1999), *Onder en boven de streep. Werknemersstatistieken in de horeca.* Research voor Beleid, Leiden.

Toetsingskader aan te scherpen in termen van toegestane gegevensbronnen en te hanteren berekeningswijzen.

In 2000 heeft het ministerie een onderzoek laten uitvoeren naar de databronnen die gebruikt kunnen worden bij AVV-verzoeken.[1] Het rapport mondde uit in de aanbeveling om uitgewerkte eisen in het Toetsingskader op te nemen omtrent de verantwoording van de methode van gegevensverzameling door sociale partners. Medio 2002 is het Toetsingskader gewijzigd.[2] In het Besluit aanmelding CAO's en het aanvragen van AVV (Art. 2:2 lid d) staat sindsdien dat een AVV-verzoek vergezeld moet worden van:

Een toelichting op de wijze van de verzameling van de representativiteitsgegevens, die in ieder geval het volgende bevat:
1. een opgave van de gebruikte bronnen voor de aantallen werkgevers en werknemers
2. een opgave van de gehanteerde onderzoeksmethode
3. een opgave van de wijze van meting
4. een opgave van de peildatum of de periode waarop de cijfers betrekking hebben
5. een toelichting waaruit blijkt dat de grenzen van het domein waarover de gegevens zijn verzameld gerelateerd zijn aan de werkingssfeer van de CAO. Daarbij dient ook duidelijk te zijn dat in de werkingssfeer van de CAO uitgesloten categorieën werknemers in de tellingen buiten beschouwing zijn gelaten.

Door de nieuwe eisen kan zorgvuldiger worden getoetst of de CAO-partners die een aanvraag van AVV indienen inderdaad voldoen aan het meerderheidsvereiste.

In het aangepaste toetsingskader staat verder dat het ministerie "periodiek steekproefsgewijs" de kwaliteit van de cijfers controleert. Het eerste onderzoek in dat kader is uitgevoerd in 2004.[3] Om de gegevens te kunnen toetsen, is een beoordelingsschema ontwikkeld. Hieruit kwamen de toetsingscriteria voort die gebruikt zijn bij de beoordeling. Dit rapport geeft de resultaten van de tweede meting weer.

1.2 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek
Het onderzoek moet van dertig door het ministerie geselecteerde AVV-verzoeken inzicht bieden in de vraag of de sociale partners adequate cijfers aanleveren over de mate waarin zij de sector vertegenwoordigen. Het onderzoek draagt bij aan de volgende doelen van SZW:
- Het leveren van informatie voor een eventuele (her)beoordeling van AVV-verzoeken.
- Het bewust maken van CAO-partijen van het belang van een zorgvuldige aanlevering van gegevens.

Het instrument kan ook worden aangewend om algemene tendensen te benoemen. Daarmee krijgt het de functie van een monitor. Naarmate het aantal beoordeelde representativiteitsgegevens toeneemt, kunnen betere uitspraken en aanbevelingen worden gedaan, die het niveau van afzonderlijke AVV-verzoeken overstijgen.

[1] E. Bakker en C. van Rij (2000*), Van de teller en de noemer. Onderzoek naar databronnen voor de representativiteitstoets van AVV-verzoeken*. SZW-werkdocument 173.
[2] Art. 2:2, Besluit aanmelding van collectieve arbeidsovereenkomsten en het aanvragen van algemeen verbindend verklaring.
[3] J. van der Veen en M. Engelen (2004), *Kwaliteit representativiteitsgegevens bij AVV-verzoeken.* Research voor Beleid, Leiden.

Met de in 2004 ontwikkelde beoordelingsmethode is het in de eerste plaats mogelijk de ontwikkeling van de kwaliteit van representativiteitsgegevens in de tijd te schetsen. Daarnaast zijn uit de cijfers indicaties af te leiden over de betrouwbaarheid van representativiteitsgegevens in specifieke sectoren. Wanneer bijvoorbeeld mocht blijken dat de aangeleverde informatie in bepaalde sectoren structureel te wensen overlaat, kan het ministerie besluiten zich bij toekomstige metingen sterker op die sectoren te richten. Het doen van algemene uitspraken en aanbevelingen is een nevendoelstelling van dit onderzoek. Deze doelstelling komt terug in de tweede onderzoeksvraag.

Onderzoeksvragen
Dit onderzoek moet vaststellen of de aangeleverde gegevens afkomstig zijn uit betrouwbare bronnen, en of ze op een adequate en betrouwbare manier zijn gegenereerd. Op basis van de doelstellingen zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Voldoen de representativiteitsgegevens van de dertig afzonderlijke AVV-verzoeken aan de eisen van:
   - Reproduceerbaarheid
   - Validiteit
   - Interne consistentie
   - Onderzoekstechnische kwaliteit
   - Actualiteit?

2. Welke algemene conclusies en aanbevelingen zijn af te leiden uit de beoordeling van de afzonderlijke AVV-verzoeken?

1.3 Onderzoeksmethode en beoordelingskader

Selectie cases
Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft dertig te beoordelen AVV-verzoeken geselecteerd. De steekproef van sectoren is *niet representatief* voor alle CAO's in Nederland. Dit hangt samen met het doel van het onderzoek. Het onderzoek beoogt nadrukkelijk *niet* een algemeen beeld te geven van de nauwkeurigheid van representativiteitsgegevens. De doelstelling is de beoordeling van de dertig specifieke verzoeken en bewustmaking van het belang van de gegevens in het veld.

In meerderheid zijn de dertig verzoeken aselect samengesteld, dit geldt voor 22 CAO's. Een groep van 8 cases is geselecteerd om specifieke redenen, zoals lage representativiteit en geuite bedenkingen door één of meerdere bedrijven in de sector. De betrokken partijen zijn in eerste instantie schriftelijk benaderd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De partijen hebben de gegevens aan het ministerie gestuurd, waarna ze zijn doorgezonden naar Research voor Beleid. Alle partijen hebben hun medewerking verleend aan het onderzoek. Research voor Beleid heeft vervolgens de beoordeling van de representativiteitscijfers uitgevoerd.

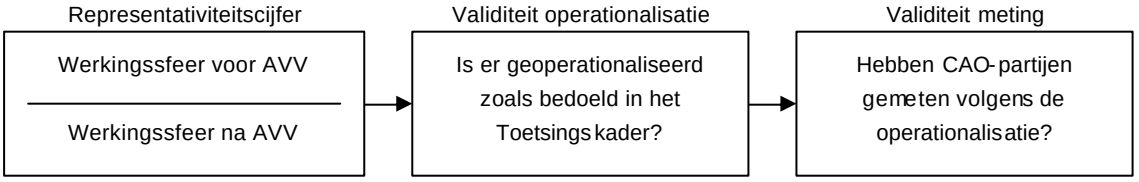
Beoordelingskader
In 2004 is een set criteria ontwikkeld, aan de hand waarvan de gegevens kunnen worden beoordeeld. Het schema is gebaseerd op algemene eisen, die aan de kwaliteit van onderzoek en gegevensverzameling worden gesteld. Het instrument heeft zowel betrekking op de kwaliteit van de gebruikte bronnen als op de kwaliteit van de berekeningen die zijn toegepast. In de aanloop naar de daadwerkelijke toetsing zijn destijds uitvoerige gesprekken gevoerd met de opdrachtgever en sociale partners om het beoordelingskader verder te verfijnen en aan te passen aan de situatie in

het veld. De gesprekken hebben geleid tot gedetailleerde kennis over de wijze waarop representativiteitsgegevens tot stand komen en praktische moeilijkheden waar men tegenaan loopt. De inzichten zijn verwerkt in de definitieve checklist. Deze lijst bevat de uiteindelijke criteria die zijn gebruikt om de cijfers te beoordelen. Het ontwikkelde instrument is uitstekend geschikt voor het beantwoorden van de beide onderzoeksvragen.

De beoordeling van de AVV-verzoeken heeft plaatsgevonden op basis van vijf criteria:

1. **Reproduceerbaarheid en volledigheid**. Een minimaal vereiste voor de beoordeling van de gegevens is dat ze reproduceerbaar moeten zijn. Het is bijvoorbeeld onmogelijk om de kwaliteit ervan te beoordelen, indien de enquête, die eraan ten grondslag ligt, niet meer te achterhalen is. Als criterium geldt dat al die gegevens en berekeningswijzen beschikbaar moeten zijn, waarmee het representativiteitscijfer, zoals de CAO-partijen die hebben berekend, door een derde (i.c. het onderzoeksteam) zelfstandig kan worden gereproduceerd.

2. **Validiteit**. Het begrip validiteit heeft betrekking op de vraag of daadwerkelijk datgene wordt gemeten wat beoogd was. Zijn de juiste begrippen gemeten? Daarbij zijn twee aspecten van belang. De eerste is de operationalisering: hebben CAO-partijen (de termen boven en onder de streep van) het representativiteitscijfer voor hun sector of branche gedefinieerd in overeenstemming met hetgeen bedoeld is in het Toetsingskader? Het tweede aspect is de meting als zodanig: is er vervolgens ook conform de operationele definities gemeten?



   Een voorbeeld ter illustratie. Sommige CAO's gelden bijvoorbeeld alleen voor het deel van het personeel dat werkzaam is in de productie en niet voor ondersteunend personeel. Indien de laatste categorie werknemers toch is meegenomen in de berekening van het representativiteitscijfer, klopt de validiteit van de operationalisatie niet. Indien hiervoor wordt gecorrigeerd door een schatting te maken van het aandeel productiemedewerkers in het personeelsbestand, staat de validiteit van de meting ter discussie.

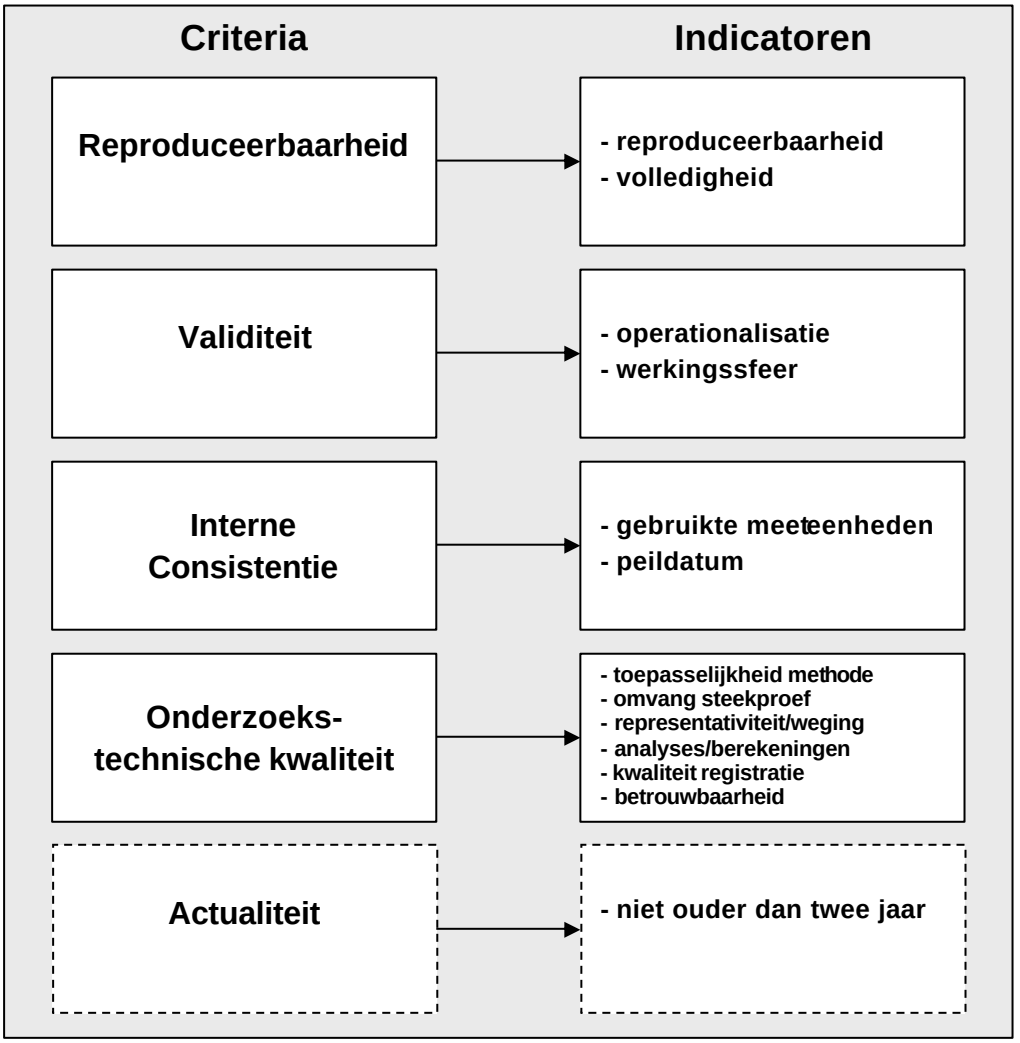
3. **Interne consistentie**. Hier gaat het erom dat de eenheid die wordt gebruikt om de 'teller' weer te geven overeenstemt met de eenheid om de 'noemer' in uit te drukken. Het betreft de volgende zaken:
   - gebruikte meeteenheden (stand- of stroomcijfers, definities).
   - peildatum van de gegevens.

4. **Onderzoekstechnische kwaliteit**. Een beoordeling van de kwaliteit van de gebruikte onderzoeksmethoden is de volgende stap. Hierbij is het van belang of deze voldoen aan de minimale zorgvuldigheidseisen wat betreft:
   - de toepasselijkheid van de methode.
   - omvang van de steekproef (nauwkeurigheid).
   - representativiteit en/of weging (validiteit).
   - analyses en/of berekeningen.
   - zorgvuldigheid van registratie (in het geval van een bronbestand).
   - betrouwbaarheid.

5. **Actualiteit**. Hoe actueler de gegevens, hoe beter. Over dit criterium zijn vooralsnog geen officiële termijnen geformuleerd. Om die reden is ervoor gekozen een ruime marge te hanteren. De gebruikte cijfers zijn in dit onderzoek beschouwd als actueel, indien ze betrekking hebben op de situatie van maximaal twee jaar voor het AVV-verzoek. In overleg met het ministerie is besloten actualiteit niet doorslaggevend te laten zijn in de beoordeling van de representativiteitsopgaven. In de praktijk vraagt het ministerie sinds 2005 om gegevens die in beginsel niet ouder zijn dan één jaar gelegen voor de ingangsdatum van de CAO.

Hieronder worden de criteria en de bijbehorende indicatoren nog eens schematisch weergegeven.

Figuur 1.1 Beoordelingsschema



Aan de hand van de hierboven beschreven criteria zijn de aangeleverde representativiteitsgegevens van de dertig geselecteerde AVV-verzoeken gecontroleerd en beoordeeld.

Beoordelingsproces

Indien onvoldoende gegevens waren opgestuurd, of onvoldoende duidelijk onderbouwde gegevens, heeft Research voor Beleid de betreffende CAO-partijen een brief gestuurd met aanvullende vragen. Bij 22 AVV-verzoeken zijn aanvullende vragen gesteld. Eenentwintig keer is een brief verstuurd, eenmaal volstond een telefonische toelichting. De aanvullende vragen waren nodig omdat al deze opgaven op basis van de aangeleverde gegevens niet (volledig) reproduceerbaar

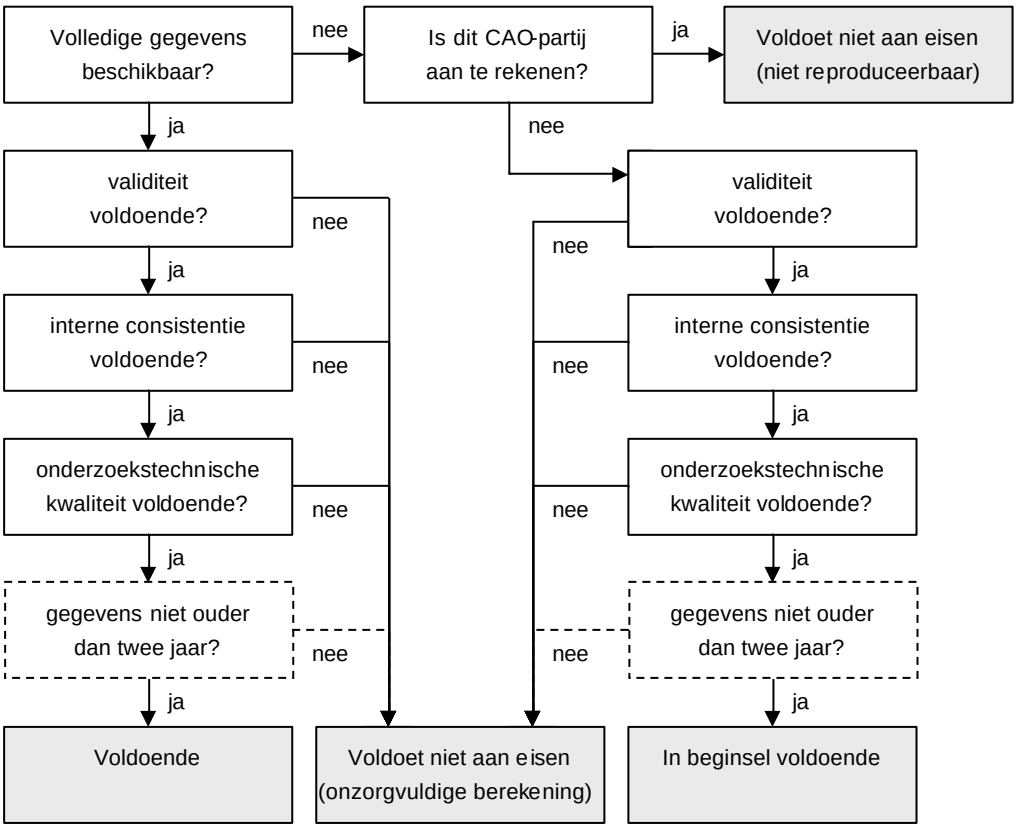
waren. De overige acht opgaven bevatten een volledige omschrijving van de gegevens en de werkwijze.

Indien een enquête onder bedrijven is gehouden om het aantal werknemers te achterhalen, is meestal geen informatie meegeleverd over het aantal bedrijven dat is benaderd en het aantal bedrijven dat aan de enquête heeft meegewerkt. Meer in het algemeen is uit de representativiteitsopgave niet altijd goed op te maken of de oorspronkelijke gegevens nog beschikbaar zijn, hoe een bepaalde berekening is uitgevoerd of waarom voor een bepaalde methode of berekening is gekozen. Dergelijke informatie is voor een juiste beoordeling van de gegevens noodzakelijk. Van de eenentwintig sectoren die zijn benaderd met schriftelijke aanvullende vragen hebben achttien deze aangegrepen om (schriftelijk of per e-mail) alsnog de benodigde informatie te verstrekken. De overige drie sectoren hebben daar ook na herhaald verzoek vanaf gezien.

De representativiteitsopgaven zijn beoordeeld op vijf verschillende aspecten: reproduceerbaarheid, validiteit, actualiteit, consistentie en technische kwaliteit. Er zijn per aspect drie mogelijke oordelen: voldoende, onvoldoende en niet te bepalen. Aan de hand van deze oordelen is per AVV-verzoek een eindbeoordeling opgesteld. Uitgangspunt daarbij is, dat alle aspecten afzonderlijk in acht moeten zijn genomen om tot een juiste berekening van het representativiteitscijfer te komen.

Onderstaande figuur maakt duidelijk hoe de eindbeoordeling in zijn werk gaat. De eindbeoordeling kan vier vormen aannemen: voldoende, in beginsel voldoende, onvoldoende reproduceerbaar en onvoldoende zorgvuldig berekend. Waar nodig zijn aan de CAO-partijen aanbevelingen gedaan.

Figuur 1.2 Wijze waarop eindbeoordeling totstandkomt



Hierbij is het van belang te vermelden dat uitsluitend is beoordeeld of een bepaalde methode, bron of procedure de minimale toets der zorgvuldigheid kan doorstaan. Met andere woorden, het gaat er niet om of de best mogelijke methode is gebruikt, maar alleen of het resultaat acceptabel is. Een uitkomst is acceptabel als er geen reden is om aan te nemen dat er sprake is van systematische eenzijdige vertekening.

De achtergrond van deze keuze is dat er veel discussie mogelijk is over wat de beste methode is, maar dat we ervan uitgaan dat er brede overeenstemming is over wat minimaal vereist is. Ook moet rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid: bepaalde methodes kunnen op zichzelf beter zijn maar voor betrokken partijen veel extra werk en kosten met zich meebrengen. Een beoordeling uitsluitend op aanvaardbaarheid zal dus meer draagvlak opleveren en wellicht vervelende methodologische discussies voorkomen. Hiermee wordt tevens de zeggingskracht van het onderzoek vergroot. Wanneer een gehanteerde methode op zichzelf acceptabel, maar niet de best denkbare is, leidt dit dus in principe niet tot een negatieve beoordeling. Wel wordt uiteraard een aantekening gemaakt van de betere methode, zodat deze eventueel bij volgende metingen kan worden toegepast.

Nadat per opgave een gemotiveerde beoordeling is opgesteld, is deze teruggekoppeld aan de sociale partners. Indien de representativiteitsopgave negatief is beoordeeld, zijn de betrokken partijen in de gelegenheid gesteld inhoudelijk op de beoordeling te reageren.

2 Beoordeling van de gegevens

2.1 Overzicht oordelen

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de dertig AVV-verzoeken geselecteerd die in het onderzoek zijn betrokken. Alle betrokken CAO-partijen hebben gehoor gegeven aan de oproep de representativiteitsgegevens beschikbaar te stellen. Research voor Beleid heeft deze gegevens vervolgens getoetst op kwaliteit en zorgvuldigheid. In acht gevallen kon direct aan de hand van de verstrekte gegevens een beoordeling worden opgesteld. In de overige gevallen was de aangeleverde informatie niet volledig of niet (volledig) duidelijk. Naar aanleiding van 22 opgaven zijn aan de sociale partners specifieke aanvullende vragen gesteld. Eenmaal was de vraag om informatie betrekkelijk overzichtelijk en is ervoor gekozen de partijen telefonisch te benaderen. In de overige eenentwintig gevallen zijn de vragen schriftelijk gesteld. Achttien keer is gebruik gemaakt van deze mogelijkheid om alsnog een volledig beeld te schetsen van de wijze waarop het representativiteitscijfer tot stand is gekomen.

Na het verzamelen van alle benodigde informatie is de beoordeling gedaan. Het eindoordeel kan vier verschillende vormen aannemen: voldoende, in beginsel voldoende, onvoldoende reproduceerbaar en onvoldoende zorgvuldig berekend. Reproduceerbaarheid is het eerste criterium waaraan de opgaven zijn getoetst. Indien de berekening van het representativiteitscijfer niet (volledig) is te reproduceren, is de zorgvuldigheid van de berekening niet beoordeeld. In de meeste gevallen is dit door het ontbreken van essentiële gegevens ook niet mogelijk. We volstaan daarom met de opmerking dat een aantal niet reproduceerbare opgaven mogelijk ook onzorgvuldig is berekend.

Een voorbeeld om dit laatste te illustreren: In één van de opgaven staat zonder verdere toelichting dat de berekening van het representativiteitscijfer een “globale inschatting” is geweest. De aantallen werknemers in teller en noemer (7.000 respectievelijk 8.000) doen vermoeden dat het om een zeer ruwe schatting gaat. Hoe de schatting tot stand is gekomen, is niet vermeld. Of sprake is van onzorgvuldigheid is daarom niet met zekerheid te zeggen. Om die reden is dit verzoek als niet reproduceerbaar gekwalificeerd.

Van de dertig AVV-verzoeken voldoen er vijftien *zonder meer aan de eisen*. Nog eens vier voldoen *in beginsel aan de eisen*. Daarvan is sprake als de werkwijze correct is en goed omschreven, maar de oorspronkelijke gegevens op het moment van de opgave niet meer beschikbaar zijn. Een mogelijke oorzaak daarvan is dat lopende bestanden zijn gebruikt. Omdat de AVV-aanvraag in veel gevallen meer dan anderhalf jaar voor het onderhavige onderzoek is gedaan, kon van de betrokken sociale partners in redelijkheid niet worden verwacht dat zij de exacte gegevens zouden bewaren. De partijen hebben de actuele bestanden bijgevoegd. Het ontbreken van oorspronkelijke bestanden is op zichzelf geen reden voor een negatieve beoordeling.

In de overige elf gevallen is geconcludeerd dat de wijze van totstandkoming van het representativiteitscijfer *niet aan de eisen voldoet*. In twee gevallen zijn alle benodigde gegevens weliswaar beschikbaar, maar is de manier waarop aan de hand van deze gegevens het representativiteitscijfer is afgeleid, niet acceptabel. In die gevallen luidt het oordeel dat het representativiteitscijfer niet aan de zorgvuldigheidseis voldoet. In negen gevallen is de berekening niet meer reproduceerbaar. Daarvan is sprake indien er dusdanig veel informatie ontbreekt (over methode, beschrijving, bestanden, eventuele enquêtes, etc) dat niet meer is na te gaan hoe het cijfer tot stand is gekomen. In de aanvullende vragen die aan de CAO-partijen zijn voorgelegd is expliciet gevraagd naar de ontbrekende redeneringen en berekeningen. Ook na beantwoording van de vragen is in deze gevallen onvoldoende duidelijk waarop het cijfer is gebaseerd. Overigens houdt dit

niet automatisch in de dat de werkgeversorganisaties een minderheid van de werknemers in de sector vertegenwoordigen. Bij niet reproduceerbare opgaven is dat op grond van de beschikbare gegevens echter niet na te gaan.

Tabel 2.1 Overzicht van de oordelen

Oordeel	Frequentie
Voldoet aan de eisen	15
Voldoet in beginsel aan de eisen	4
Onvoldoende reproduceerbaar	9
Onvoldoende zorgvuldige berekeningswijze	2
Totaal	30

Het totale aantal berekeningen dat niet aan de eisen voldoet komt uit op elf. Van de acht AVV-verzoeken die door het ministerie om een bijzondere reden zijn geselecteerd, voldoen er twee niet aan de eisen. De overige 22 sectoren zijn aselect gekozen. Daarvan voldoen er negen niet aan de eisen, bijna 41%. Het is interessant dit aselecte deel te vergelijken met de resultaten van de voorgaande editie van het onderzoek. Destijds voldeden vier van de tien sectoren (40%), die toevallig in de steekproef terecht waren gekomen, niet aan de eisen. De resultaten van vorig jaar stemmen overeen met de bevindingen in het huidige onderzoek. Wel is het van belang te zeggen dat de geselecteerde CAO's geen representatieve steekproef vormen. Daarmee is het niet mogelijk betrouwbare uitspraken te doen over alle CAO's in Nederland. Op grond van dit onderzoek is met andere woorden nog niet te zeggen of in het algemeen geldt dat vier op de tien AVV-verzoeken niet aan de eisen voldoen, of dat dit alleen geldt voor de tot nu toe beoordeelde verzoeken. Na het volgende onderzoek is een dusdanig aantal verzoeken bekeken dat generalisatie van de resultaten wel mogelijk is.

2.2 Oordelen op onderdelen

De representativiteitsopgaven zijn beoordeeld op reproduceerbaarheid, validiteit, interne consistentie, de toepasselijkheid van de methode en actualiteit. Dit laatste criterium – actualiteit – is niet doorslaggevend voor de beoordeling. Indien cijfers zijn gebruikt ouder dan twee jaar voor de datum waarop het AVV-verzoek is gedaan, is hierover een opmerking gemaakt en de aanbeveling in de toekomst recentere cijfers te hanteren.

Deze paragraaf gaat in op de specifieke onderdelen van het beoordelingsmodel. Per onderdeel komt aan de orde welke overeenkomsten er zijn tussen de AVV-verzoeken en welke zaken opvallen.

Reproduceerbaarheid
In de meeste gevallen is geen accountantsverklaring bijgevoegd. Dit is ook niet verplicht. Om de juistheid van de aangeleverde gegevens te waarborgen controleert het ministerie of is voldaan aan de vormvereisten. Dit leidt tot vragen indien niet aan de vereisten is voldaan. Ook wanneer de representativiteit sterk afwijkt van het recente verleden of van representativiteitsopgaven van andere afzonderlijke CAO's in de bedrijfstak met een min of meer identieke werkingssfeer stelt het ministerie vragen.

Research voor Beleid is ervan uitgegaan, dat de aangeleverde informatie klopt. Het alternatief is om zelf te controleren of de aangesloten werkgevers volgens de ledenlijst van werkgeversverenigingen ook daadwerkelijk lid zijn en dat het opgegeven aantal werknemers klopt. Deze optie is

onuitvoerbaar. Bij de beoordeling is daarom uitgegaan van de juistheid van de aangeleverde gegevens.

Getuige het feit dat naar aanleiding van 22 CAO's aanvullende vragen zijn gesteld, blijkt dat het kunnen reproduceren van het representativiteitscijfer niet altijd vanzelfsprekend is. In een aantal gevallen heeft de reactie op de vragen de benodigde informatie opgeleverd. In andere gevallen is het ook na de beantwoording (voor zover van die mogelijkheid gebruik is gemaakt) niet mogelijk de bepaling van de hoogte van het representativiteitscijfer op een betrouwbare manier vast te stellen.

In totaal is in negen gevallen geconcludeerd dat te weinig gegevens voorhanden waren om de betrouwbaarheid en zorgvuldigheid van de representativiteitsopgave vast te stellen. De oorzaak daarvan kan zijn dat de werkwijze niet goed is omschreven of dat de achtergrond van bepaalde schattingen en aannames onduidelijk blijft.

Als voorbeeld om dit te illustreren dient een sector waarvan de totale productie (in tonnen) bekend is. Aan de hand van de schatting dat elke werknemer in de sector verantwoordelijk is voor 3.000 ton product per jaar is het aantal werknemers in de sector berekend. Waarop de schatting van de productie per werknemer is gebaseerd, kunnen de partijen (ook na herhaaldelijk schriftelijk en telefonisch contact) niet duidelijk maken.[1]

Regelmatig zijn aantallen werknemers geschat op basis van een enquête. Dit is op zichzelf legitiem. Wel is het in dat geval van belang te vermelden hoe deze enquête is uitgevoerd. Het reproduceren van de werkwijze is op grond van de opgaven niet altijd goed mogelijk geweest. De gegevens zelf, in de vorm van een spreadsheet in Excel of SPSS is doorgaans niet bijgevoegd. Dit bemoeilijkt de controle van de cijfers en heeft tot veel aanvullende vragen geleid.

Vier keer konden de cijfers, die aan het AVV-verzoek ten grondslag liggen, niet mee worden geleverd omdat de sector lopende bestanden gebruikt of omdat oorspronkelijke gegevens niet meer (volledig) voorhanden zijn. Dit feit op zichzelf heeft niet geleid tot negatieve beoordelingen. De aanvragen zijn beoordeeld als *in beginsel voldoende*. Zie ook paragraaf 2.1.

Validiteit

In het algemeen leverde de validiteit van de aanvragen geen problemen op. Af en toe kwam het voor dat bedrijven die niet onder de CAO vallen toch zijn meegenomen in de berekening van het representativiteitscijfer en andersom. Drie keer liet de validiteit te wensen over. Daarnaast was de validiteit niet altijd te beoordelen, als gevolg van gebrekkige reproduceerbaarheid.

De CAO voor een sterk internationaal opererende sector geldt alleen voor de in Nederland werkzame werknemers. Bij de berekening van de representativiteit zijn alle werknemers meegenomen. Leden van de werkgeversvereniging zijn doorgaans groter en hebben een sterkere internationale oriëntatie. De CAO-partijen beamen desgevraagd dat de leden naar verhouding een groter aandeel van hun werknemersbestand in het buitenland werkzaam is. Het is daarom niet ondenkbaar dat op grond van de gebruikte gegevens (dus uitgaande van *alle* werknemers) een te hoog representativiteitscijfer is vastgesteld.

In een andere sector is per bedrijf bekend op hoeveel scholingsdagen het bedrijf recht heeft. In de CAO staat dat elke werknemer recht heeft op één scholingsdag per jaar. Voor jongeren en 55+'ers (die wél onder de CAO vallen) geldt deze regeling niet. Het is daarom niet helemaal zuiver om het aantal scholingsdagen te nemen als maatstaf voor het aantal werknemers.

[1] Overigens was dit niet de enige onvolkomenheid in de betreffende opgave.

Concluderend kan gesteld worden dat de werkingssfeer van de gegevensverzameling doorgaans overeenkomt met de werkingssfeer van de CAO. In de meeste gevallen zijn bronnen gebruikt die rechtstreeks geënt zijn op verplichtingen die voortkomen uit de CAO. Sociale fondsen zijn daar een voorbeeld van. Overwegend zijn de volgende bronnen gebruikt:

- Sociaal fonds. Sociale fondsen dragen zorg voor de uitvoering van CAO –regelingen en worden als zodanig vaak gebruikt als bron voor het bepalen van het totaal aantal werknemers onder de werkingssfeer van de CAO.
- UWV. In een aantal gevallen kon het aantal werknemers in een bepaalde sector worden ontleend aan gegevens van het UWV.
- Pensioenmaatschappij. Doordat veel pensioenregelingen voortvloeien uit de CAO worden ook de bestanden van de pensioenmaatschappij gebruikt als bron.
- Extern branche- of sectoronderzoek. Voor sommige branches verschijnen regelmatig publicaties waarin iets wordt vermeld over het aantal werknemers in de branche. Dergelijke publicaties zijn bijvoorbeeld afkomstig van het CBS of van andere onderzoeksinstituten.

Interne consistentie

De representativiteit is in de meeste opgaven berekend aan de hand van twee bestanden:

- een bestand dat voor elk bedrijf in de sector informatie bevat over het aantal werknemers
- het ledenbestand van de betrokken werkgeversvereniging(en), zonder aantallen werknemers.

Door beide bestanden te koppelen is de representativiteit vast te stellen. Deze koppeling bestaat uit het opzoeken van de leden van de werkgeverspartij in het sectorbestand en het optellen van de aantallen werknemers. Dit aantal is vervolgens af te zetten tegen het totale aantal werknemers in de sector. In kleinere sectoren is deze koppeling eenvoudig handmatig tot stand te brengen. In grotere sectoren is die mogelijkheid in de praktijk vaak onuitvoerbaar. Voor het *matchen* van grote gegevensbestanden zijn daarom speciale geautomatiseerde toepassingen ontwikkeld. Een enkele grote sector in dit onderzoek heeft daarvan gebruik gemaakt.

Het maken van een koppeling heeft als groot voordeel dat teller en noemer voor wat betreft aantallen werknemers, gebaseerd zijn op hetzelfde bestand. De definities, wijze van dataverzameling, werkingssfeer en de datum waarop de gegevens betrekking hebben zijn daarom voor teller en noemer gelijk. Datzelfde geldt voor eventuele vertekeningen.

Indien de gegevens niet zijn terug te voeren op één bestand, kunnen problemen ontstaan met de interne consistentie van de berekening. Dit is bijvoorbeeld het geval als sectoronderzoek naar het aantal werknemers niet tegelijk heeft plaatsgevonden met een peiling van de werkgeversvereniging onder haar leden. Als er in de tussenliggende periode sterke verschuivingen hebben plaatsgevonden binnen de sector, heeft dat consequenties voor de representativiteit. Een mogelijkheid deze onzekerheid geheel of gedeeltelijk weg te nemen is het uitvoeren van extrapolaties, het doortrekken van een ontwikkeling in de tijd. Het is dan wel zaak expliciet te vermelden waarop deze extrapolatie is gebaseerd.

De interne consistentie levert (afgezien van de niet reproduceerbare AVV-verzoeken) in twee representativiteitsopgaven problemen op. Ten aanzien van één daarvan luidt de eindbeoordeling dat deze niet aan de eisen voldoet.

In de betreffende representativiteitsopgave zijn voor het bepalen van de aantallen werknemers in teller en noemer verschillende bestanden gebruikt. Aan alle leden van de werkgeversvereniging is gevraagd hoeveel leden zij in dienst hebben, terwijl voor het totale aantal werknemers in de sector een bestand van de Kamer van Koophandel is gebruikt. Om de vergelijkbaarheid van de bestanden te toetsen, heeft Research voor Beleid de leden van de werkgeversvereniging opgezocht in het sectorbestand. Slechts 11 van de 25 leden zijn daarin terug te vinden. Bovendien hebben deze 11 leden volgens de eigen opgave meer dan tweemaal zoveel werknemers in dienst dan volgens het bestand van de Kamer van Koophandel. Omdat dit grotere aantal werknemers wel in de teller is gebruikt en niet in de noemer, is een te hoog representativiteitscijfer berekend.

Onderzoekstechnische kwaliteit

Grote rekenfouten zijn niet gemaakt. Onvolkomenheden in de berekening zijn doorgaans het (meer of minder) noodzakelijke gevolg van onvolkomenheden in de gebruikte methode en/of data. Bij zes verzoeken zijn opmerkingen gemaakt over de methode, die telkens samen voorkomen met onvolkomenheden in de validiteit of de interne consistentie. Op toepasselijkheid van de methode alleen is geen van de dertig verzoeken afgekeurd. Wel zijn soms suggesties voor verbetering gedaan.

In een (gerekend in aantallen werkgevers en werknemers) grote sector is met de computer een koppeling gemaakt tussen het ledenbestand van een werkgeversvereniging en een sectorbestand. De match is niet volledig, dat wil zeggen niet alle leden van de werkgeversorganisatie zijn op deze manier in het sectorbestand terug te vinden. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat deze leden niet onder de werkingssfeer van de CAO vallen. Een andere mogelijkheid is dat de schrijfwijze in beide bestanden niet overeenkomt en het computerprogramma daarom geen koppeling kan maken. Om te toetsen in hoeverre het laatste het geval is, is een steekproef van de niet gevonden leden handmatig opgezocht. Na enig zoeken blijkt dat 85% van deze groep alsnog handmatig is te vinden in het sectorbestand. Daarop is besloten de werknemers van *alle* leden uit deze groep toe te voegen aan de teller. Beter was het geweest dan ook 85% van de werknemers te nemen. Vanwege de beperkte invloed op het representativiteitscijfer is bij de beoordeling alleen een aanbeveling voor de toekomst opgesteld.

Om aantallen werknemers vast te stellen maken CAO-partijen met regelmaat gebruik van enquêtes. Zeker in grote sectoren kan dit een verstandige keuze zijn. Om te kunnen bepalen of de enquête heeft geleid tot gelegitimeerde uitspraken over een aantal werknemers, zijn verschillende zaken van belang. Is de hele populatie is benaderd, of alleen een gedeelte van de werkgevers? In dat laatste geval is het van belang te weten of alle werkgevers even veel kans hebben in het onderzoek betrokken te raken.

In de tweede plaats is de non-respons van belang. Het maakt voor de zeggingskracht van het onderzoek nogal wat uit of de meeste werkgevers meewerken aan het onderzoek, of een minderheid. Bij een kleine respons dringt de vraag zich op in hoeverre de benaderde groep nog een afspiegeling is van de populatie. Er zijn dan aanvullende schattingen nodig, die een zekere onbetrouwbaarheid met zich meebrengen.

In de representativiteitsopgave volstaat het dus niet alleen de uitkomsten te vermelden. Ten minste moet het AVV-verzoek informatie bevatten over wijze waarop de gegevens zijn verzameld, de hoogte van de respons en eventuele aanvullende bewerkingen. In de meeste verzoeken is deze informatie niet opgenomen, wat tot veel aanvullende vragen heeft geleid. Doorgaans verschafte de beantwoording van deze vragen de benodigde duidelijkheid. Bij een van de AVV-verzoeken is na beantwoording van aanvullende vragen nog altijd onduidelijk hoe de enquête is uitgevoerd en met welk resultaat. Bovendien is de documentatie niet bewaard gebleven, hetgeen de reproduceerbaarheid verder bemoeilijkt. De betreffende opgave is om deze reden gekwalificeerd als niet reproduceerbaar.

Actualiteit
Bepaling van het tijdstip waarop gegevens nog net actueel zijn en wanneer niet, is een arbitraire aangelegenheid. Als stelregel binnen dit onderzoek is gehanteerd dat cijfers betrekking moeten hebben op de situatie van maximaal twee jaar voor de datum waarop het AVV-verzoek is gedaan. In overleg met de opdrachtgever is besloten dat het criterium geen doorslaggevende rol mag spelen in de beoordeling. Bij het enige AVV-verzoek waar oudere cijfers zijn gebruikt, is hierover een opmerking gemaakt en de aanbeveling in de toekomst recentere cijfers te hanteren. Hetzelfde geldt voor een opgave waarbij de actualiteit van de data niet meer te bepalen was.

Overzicht
Hieronder volgt een overzicht van de scores op de verschillende onderdelen.

Tabel 2.2 Oordeel op verschillende criteria

Criterium	Aantal voldoet aan eisen	Aantal voldoet niet aan eisen	Niet te bepalen
Reproduceerbaarheid	21	9	-
Validiteit	21	0	9
Interne consistentie	20	1	9
Onderzoekstechnische kwaliteit	20	1	9
Actualiteit	19	1	10

Van de dertig sectoren voldoen negen niet aan de eisen van reproduceerbaarheid. Dat betekent dat voor de betreffende opgaven geen uitspraken kunnen worden gedaan over de andere criteria. Van de resterende verzoeken voldoet één niet aan de eis van interne consistentie, een andere voldoet niet aan de eis van onderzoekstechnische kwaliteit.

Ten aanzien van negen van de negentien overige AVV-verzoeken zijn bij één of meerdere aspecten opmerkingen gemaakt, en aanbevelingen voor de toekomst. De geconstateerde onvolkomenheden zijn in deze opgaven echter dusdanig, of hebben een dermate kleine vertekening tot gevolg, dat volstaan is met een opmerking.

2.3 Aanbevelingen

Op grond van het onderzoek is een aantal aanbevelingen opgesteld die bruikbaar zijn om het proces van algemeen verbindendverklaring, en de controle daarop, verder te optimaliseren. Een deel van de aanbevelingen is gelijk gebleven aan de opmerkingen aan het einde van het vorige AVV-rapport. Hoewel AVV-verzoeken sterk van elkaar verschillen en de beoordeling maatwerk is, bevatten de dertig opgaven enkele terugkerende elementen. Op grond van de overeenkomsten zijn algemeen geldende aanbevelingen op te stellen. Enkele belangrijke overeenkomsten zijn:

- In het onderzoek is een aantal keren geconstateerd dat de exacte gegevens van het moment van AVV-verzoek niet meer reproduceerbaar waren. Dit is op zichzelf onzorgvuldig, maar kan de partijen redelijkerwijs niet worden aangerekend. In het toetsingskader noch bij het AVV-verzoek is immers voor partijen de verplichting opgenomen deze gegevens te bewaren. Bovendien vindt het onderzoek voor een aantal CAO's plaats geruime tijd na het AVV-verzoek. Om problemen met de reproduceerbaarheid te voorkomen zou het raadzaam zijn CAO-partijen een kopie van de gebruikte bestanden op te laten slaan. Dit geldt in versterkte mate ingeval lopende bestanden zijn gebruikt. De verplichting om de gebruikte gegevens te bewaren ligt thans vast in de ministeriële regeling die het annex vormt van het gewijzigd Toetsingskader AVV. Deze ligt voor een reactie voor bij de Stichting van de Arbeid.

- De verantwoording van het gebruik van enquêtes is niet altijd voldoende. Het achterliggende bestand is niet eenmaal meegeleverd. Nu is dat op zich niet problematisch wanneer de werkwijze helder en volledig is omschreven. Ook dit is vaak niet het geval. Een aanbeveling die bij veel beoordelingen terugkeert, is in de toekomst meer aandacht te besteden aan
  - het beschrijven van de methode van dataverzameling,
  - de respons,
  - de verwerking van de resultaten en
  - het omschrijven en beargumenteren van aanvullende schattingen en extrapolaties.

- Niet alle bronnen zijn even betrouwbaar. Het is raadzaam een aantal niet bruikbare bronnen af te raden. Op termijn is het wellicht zinvol om een limitatieve opsomming voor te schrijven van valide bronnen. CAO-partijen weten in dat geval beter welke bronnen voor hen als ondersteuning van een AVV-verzoek relevant en bruikbaar zijn.

Op grond van het bovenstaande zijn twee aanbevelingen te doen. In de eerste plaats kunnen de veel voorkomende aanbevelingen dienen als basis voor het opnemen van extra eisen in het Toetsingskader AVV. Dat geldt met name voor de reproduceerbaarheid, aangezien dat aspect bij veel representativiteitsopgaven tot problemen heeft geleid. Het is nuttig CAO-partijen te verplichten tot het archiveren van de gebruikte bestanden.

Het opstellen van een AVV-verzoek is maatwerk. De ene sector is de andere niet en verschillende methoden kunnen leiden tot een juiste berekening van het representativiteitscijfer. Het opstellen van generieke eisen ten aanzien methoden en technieken staat op gespannen voet met het specifieke karakter van de afzonderlijke opgaven. Wel maken CAO-partijen regelmatig dezelfde fouten. Het verdient daarom aanbeveling een korte, praktische handleiding te maken met aandachtspunten voor het aanleveren van de representativiteitsgegevens.

Deze handleiding is in zekere zin voorhanden in de vorm van de Checklist (vorm)vereisten representativiteitsgegevens, een format en een aandachtspuntenlijst. Deze documenten zijn te vinden op de website van het ministerie. De aandachtspuntenlijst biedt een aantal bruikbare handvatten bij het opstellen van een representativiteitsopgave. Het document is nu echter beknopt en dekt niet alle veelgemaakte fouten af. Ook ontstaat de indruk dat niet alle beoordeelde opgaven zijn opgesteld met gebruikmaking van de hulpmiddelen die SZW aanreikt. Het verdient aanbeveling om deze checklist voor de toekomst verder uit te werken tot een praktische handleiding.

Research voor Beleid
Schipholweg 13 - 15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
telefoon: (071) 5253737
telefax: (071) 5253702
e-mail: rvb@rvbh.nl
www.researchvoorbeleid.nl