Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Verkenning toegang tot de werkvloer

Datum	26-06-2025
Status	DEFINITIEF

Colofon

Projectnaam	Verkenning toegang tot de werkvloer

Inhoud

1 Opzet van de verkenning

2 Analyse
2.1 Juridisch kader
2.2 Cao-afspraken
1.3 Een internationale vergelijking

3 Gesprekken met sociale partners
3.1 Gesprekken over het cao-onderzoek en over de toepassingspraktijk
3.2 Ruimte voor versterking van de waarborgen

1 Opzet van deze Verkenning

Deze verkenning over de toegang tot de werkvloer begint met een analyse waarin het juridisch kader wordt geschetst (paragraaf 2.1). Daarna volgt in paragraaf 2.2 een beschrijving van de bestaande praktijk van cao-afspraken. In paragraaf 2.3 wordt gekeken naar de wijze waarop in Duitsland, Frankrijk en Nieuw-Zeeland de toegang tot de werkvloer is gewaarborgd.

In het derde deel komen de gesprekken met sociale partners aan bod. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de bestaande cao-afspraken, maar ook op de bestaande toepassingspraktijk. In 3.2 wordt ingegaan op de ruimte voor versterking van de waarborgen voor vakbondsfaciliteiten.

2 Analyse

2.1 Juridisch kader

Bepalingen uit ILO-verdrag 135 en aanbeveling 143 alsook de aanbevelingen van het Comité voor de Vrijheid van Vereniging (Committee on Freedom of Association; CFA) zijn bepalend voor het juridisch kader ten aanzien van de faciliteiten voor vakbondswerk.

Op basis van ILO-verdrag 135 moeten aan werknemersvertegenwoordigers faciliteiten in de onderneming worden verleend die nodig zijn zodat zij hun functies snel en doeltreffend kunnen vervullen.[1] Daarbij moet rekening gehouden worden met het in het betrokken land bestaande systeem van arbeidsverhoudingen en met de behoeften, het belang en de mogelijkheden van de desbetreffende onderneming.[2] Belangrijk is vervolgens dat het toekennen van faciliteiten de goede functionering van de desbetreffende onderneming niet mag belemmeren.[3] Verder is expliciet geregeld dat de uitwerking van het verdrag niet noodzakelijkerwijs via wetgeving hoeft plaats te vinden maar ook via cao's gestalte kan krijgen.[4] Nederland heeft er bij de implementatie[5] voor gekozen om faciliteiten voor vakbondswerk niet in de wet te regelen, maar onderdeel te laten zijn van het cao-overleg tussen vakbonden en werkgevers(organisaties).

ILO-verdrag 135 specificeert niet wat moet worden verstaan onder 'faciliteiten'. In ILO-aanbeveling 143 wordt meer duiding gegeven aan de verschillende vakbonds-faciliteiten. Daarin is onder andere opgenomen dat vakbondsvertegenwoordigers die niet werkzaam zijn in de onderneming, toegang tot de onderneming zouden moeten hebben wanneer daar leden van de vakbond werkzaam zijn. Naast toegang tot de werkvloer, zijn in de aanbeveling ook bepalingen opgenomen over faciliteiten als het ophangen van vakbondsberichten, het verspreiden van nieuwsbladen, publicaties en andere documenten. ILO-aanbeveling 143 is strikt genomen niet juridisch bindend, maar geeft dus wel een beeld van het scala aan mogelijke instrumenten.

De CFA ziet toe op de naleving van ILO-verdrag 135 en heeft in specifieke procedures jegens andere landen aanbevelingen gedaan over onder andere toegang tot de werkvloer.[6] Zo heeft zij in het verleden onder meer de aandacht van regeringen gevestigd op het beginsel dat werknemersvertegenwoordigers over de faciliteiten moeten beschikken die nodig zijn voor de juiste uitoefening van hun functies, inclusief toegang tot werkplekken.[7] Verder heeft zij benoemd dat regeringen moeten waarborgen dat vakbondsvertegenwoordigers toegang hebben tot werkplekken zodat deze vertegenwoordigers met werknemers kunnen communiceren over de voordelen van vakbondslidmaatschap, waarbij de

[1] ILO-verdrag nr. 135, artikel 2, lid 1.

[2] ILO-verdrag nr. 135, artikel 2, lid 2.

[3] ILO-verdrag nr. 135, artikel 2, lid 3.

[4] ILO-verdrag nr. 135 artikel 6.

[5] ILO-verdrag nr. 135 is door Nederland geratificeerd op 19 november 1975.

[6] De CFA-aanbevelingen zijn gezaghebbend voor wat betreft de uitleg van de verplichtingen die volgen uit deze ILO-verdragen, maar zijn niet juridisch bindend. Wel geven de uitspraken een indicatie hoe het CFA vergelijkbare zaken in de toekomst zal gaan beoordelen.

[7] Compilation of decisions of the CFA, Sixth edition (2018), nr. 1589.

vakbondsvertegenwoordigers de eigendomsrechten en het beheer van de werkgever respecteren.[8] Ook heeft de CFA aanbevolen dat werknemers-vertegenwoordigers toegang moeten krijgen tot alle werkplekken in de onderneming waar die toegang nodig is om hun vertegenwoordigingsfunctie te kunnen uitoefenen.[9]

2.2 Cao-afspraken

In Nederland is er destijds voor gekozen om faciliteiten voor vakbondswerk niet in de wet te regelen, maar onderdeel te laten zijn van het cao-overleg tussen vakbonden en werkgevers(organisaties). Hieronder wordt eerst ingegaan op het onderzoek naar cao-afspraken over vakbondsfaciliteiten dat eerder met de Kamer is gedeeld.[10] Aan het slot van deze paragraaf wordt aandacht besteed aan het algemeen verbindend verklaren van dergelijke afspraken.
Overigens wordt in hoofdstuk 3 op basis van de gesprekken die met sociale partners zijn gevoerd, nader ingegaan op de feitelijke ervaringen van werkgevers- en werknemersorganisaties met betrekking tot de toegang tot de werkvloer.

In september 2023 heeft de toenmalig minister aan de Tweede Kamer de resultaten aangeboden van het onderzoek dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gedaan naar cao-afspraken over faciliteiten voor vakbondswerk. Dat ging om een feitelijk onderzoek naar de afspraken die in cao's voorkomen.[10] Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een steekproef van 98 cao's.[11] Deze steekproefcao's zijn van toepassing op 89% van de werknemers waarop een cao van toepassing is. Met dit onderzoek is in kaart gebracht in hoeverre in cao's afspraken worden gemaakt over faciliteiten voor vakbondswerk en waaruit deze afspraken bestaan.

In 81 van de 98 onderzochte cao's, van toepassing op 80% van de werknemers, staan afspraken over de aanwezigheid of de mogelijkheid van vakbondswerk. Voor 71% van de werknemers onder de onderzochte cao's geldt dat er in de cao afspraken zijn gemaakt over het faciliteren van vakbondswerk. Het meest voorkomende aanbod van faciliteiten bestaat uit een combinatie van vergaderruimtes en communicatiekanalen, gevolgd door alleen communicatiekanalen en alleen vergaderruimte.

Als wordt ingezoomd op de mogelijkheid van fysieke toegang tot de onderneming voor externe vakbondsvertegenwoordigers blijkt dat hierover een afspraak staat in 54 van de 98 cao's, van toepassing op 41% van de werknemers. Dit kan zijn het gebruik mogen maken van (vergader)ruimtes in het bedrijf of meer algemene afspraken over toegang tot de onderneming. Voor zover het doel van deze toegang wordt vermeld, wordt contact met (kader)leden vaker vermeld dan contact met werknemers in het algemeen.

Naast deze afspraken over vakbondswerk in de onderneming, komen er in cao's ook afspraken voor over vakbondsverlof en de bescherming van vakbondsleden.

---

[8] Compilation of decisions of the CFA, Sixth edition (2018), nr. 1590.

[9] Compilation of decisions of the CFA, Sixth edition (2018), nr. 1591.

[10] Zie voor de volledige bevindingen Kamerstukken II, 2022-23, 29 544, nr. 1218.

[11] Deze steekproef bestaat uit bedrijfstakcao's die van toepassing zijn op 8.000 of meer werknemers en ondernemingscao's die van toepassing zijn op 2.500 of meer werknemers.

Afspraken over verlof komen op twee[12] na in alle onderzochte cao's voor. Verder komt in 56 van de 98 onderzochte cao's (van toepassing op 55% van de werknemers) een bepaling voor over bescherming van vakbondsleden tegen ontslag of andere vormen van benadeling (bijvoorbeeld in beloning of promotiekansen).[13]

Sociale partners kunnen cao-afspraken over faciliteiten voor vakbondswerk aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voorleggen voor algemeenverbindendverklaring (avv). Avv is echter niet mogelijk als dit strijdigheid met het recht oplevert. In dit geval is hiervan in het bijzonder sprake als de bepalingen inbreuk maken op het territorium van de werkgever. Met territorium wordt zowel gedoeld op het grondgebied als op de communicatie- en overlegstructuur binnen de onderneming. Relevant voor cao-afspraken over faciliteiten voor vakbondswerk is dan ook met name de nationale wetgeving zoals het (strafrechtelijke) verbod op lokaalvredebreuk, computervredebreuk en huisvredebreuk.

Werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties kunnen onderling afspraken maken over toegang tot de werkvloer, waarbij de betrokken werkgever in wezen geheel of gedeeltelijk afziet van de bescherming die het strafrecht hen op de bedoelde punten biedt. De betreffende bescherming kan echter niet met een avv-besluit aan derden werkgevers worden ontzegd. De bepalingen in het strafrecht staan dus in de weg aan het avv'en van cao-afspraken over fysieke dan wel digitale toegang tot de werkvloer.

Het avv-beleid voor cao-bepalingen over toegang tot de werkvloer kan dan ook niet zonder meer worden gewijzigd; daar is een wetswijziging voor nodig. Overigens is dit aspect van het avv-beleid expliciet opgenomen in het Toetsingskader avv.[14] In dat Toetsingskader is ook aangegeven welke cao-bepalingen over vakbondsfaciliteiten wél avv-baar zijn.[15] Overigens wordt voor deze bepalingen in de praktijk niet altijd avv verzocht.

2.3 Een internationale vergelijking

Voor een breder beeld is bekeken hoe in andere landen de toegang tot de werkvloer is geregeld. Hierna volgt een korte omschrijving van de praktijk in Duitsland, Nieuw-Zeeland en Frankrijk. Hier werd mede om gevraagd in een motie van de Tweede Kamer die werd ingediend door het lid Kathmann.[16]

Duitsland
In Duitsland is het recht op toegang tot ondernemingen voor vakbonden geborgd op basis van jurisprudentie over de grondwettelijke vrijheid van vereniging en een federale wet op de ondernemingsraden. Duitsland kent geen wettelijke verplichting ten aanzien van de toegang tot de werkvloer.

[12] Deze cao's zijn van toepassing op 7% van de werknemers in de steekproef.
[13] In artikel 7:670 lid 5 BW is vastgelegd dat werknemers niet kunnen worden ontslagen vanwege hun vakbondswerk.
[14] Zie Toetsingskader algemeenverbindendverklaring cao-bepalingen, paragraaf 6.2.2.
[15] Zie ook paragraaf 1.1.2. van de Praktische Handreiking Vakbondsbepalingen die te vinden is op de website van UAW (de directie Uitvoering Arbeidsvoorwaardenwetgeving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).
[16] Kamerstukken II, 25 883, nr. 469.

Volgens de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van vereniging[17] hebben vakbonden in principe het recht op toegang tot ondernemingen om daar te werven voor leden, ook via niet-bedrijfsvertegenwoordigers. Het recht van de vakbonden op toegang tot het bedrijf is niet onbeperkt. De belangen van de werkgever en ondernemer – waaronder het voorkomen van een verstoring van het werkproces en rust binnen de onderneming – die ook grondwettelijk beschermd zijn, moeten worden afgewogen tegen het belang van een effectieve ledenwerving.

Onder de Duitse federale wet op de ondernemingsraden (Betriebsverfassungs-gezsetz) hebben vakbonden recht op verschillende zaken zoals deelname, consultatie en monitoring. Om hun taken en bevoegdheden uit te kunnen oefenen is toegang tot het bedrijf in deze wet geregeld, waarbij ook hier voorkomen moet worden dat het productieproces of de veiligheid in het geding komen.[18]

Nieuw-Zeeland
In Nieuw-Zeeland hebben vakbondsvertegenwoordigers recht op toegang tot de werkvloer. Vakbondsleden kunnen om verschillende reden toegang krijgen. Dat varieert van het bijstaan bij arbo-kwesties, controle op de cao-naleving tot ledenwerving of het verstrekken van vakbondsinformatie.[19]

Een vakbondsvertegenwoordiger moet toestemming hebben van de werkgever om de werkvloer te betreden, tenzij ze daarvan zijn uitgezonderd. De werkgever mag de gevraagde toestemming niet op onredelijke gronden weigeren. Gronden voor weigering zijn opgenomen in de wet.[20] Als werkgevers weigeren vakbondsvertegenwoordigers toegang te verlenen zonder dat zij daarvoor een gegronde reden hebben, dan kunnen ze een boete krijgen van de Employment Relations Authority.[21]

Frankrijk
In Frankrijk kunnen vakbondsvertegenwoordigers in gesprek gaan met werknemers op hun werkplek. Op grond van de Franse arbeidswet hebben vakbonds-vertegenwoordigers de mogelijkheid om zich vrij te bewegen binnen het bedrijf en alle contacten te leggen die nodig zijn om hun taak uit te voeren. De werknemer mag daarbij niet aanmerkelijk worden gehinderd bij de uitoefening van zijn werkzaamheden.[22]

In de Franse arbeidswet is ook geregeld dat vakbondsleden in overleg met de werkgever eens per maand bijeen kunnen komen in bedrijfsruimten buiten de werkruimten om te vergaderen. Daarvoor kunnen ook vakbonds-vertegenwoordigers van buiten de onderneming worden uitgenodigd. Als de werkgever daarmee instemt, mogen ook anderen externe personen, anders dan vakbondsleden, deelnemen aan een vergadering.[23]

[17] Artikel 9.3 van de Grondwet.
[18] Betriebsverfassungsgesetz, Erster Teil §2.2.
[19] Employment Relations Act 2000, Part 4, Section 19 & 20.
[20] Employment Relations Act 2000, Part 4, Section 20A - 24.
[21] Employment Relations Act 2000, Part 4, Section 25.
[22] Code du Travail, Article L2315-14 & Article L2143-20.
[23] Code du Travail, Article L2142-10.

3 Gesprekken met sociale partners

Op verschillende momenten heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met sociale partners gesproken over de toegang tot de werkvloer. Hier werd mede om gevraagd in een motie van de Tweede Kamer (ingediend door het voormalige lid Maatoug).[24] Vooraf zij opgemerkt dat zowel vakbonden als werkgeversorganisaties belang hechten aan goede arbeidsverhoudingen en aan de rol van vakbonden bij de ondersteuning van werknemers.

3.1 Gesprekken over het cao-onderzoek en over de toepassingspraktijk

Uit de gesprekken naar aanleiding van het onderzoek naar cao-afspraken kwam naar voren dat de bestaande praktijk weerbarstiger is dan het cao-onderzoek wellicht doet vermoeden. Enerzijds gaven sociale partners aan dat er werkgevers zijn die de gewenste vakbondsfaciliteiten ter beschikking stellen, zonder dat daar cao-afspraken aan ten grondslag liggen. Anderzijds werd gewezen op werkgevers die geen opvolging geven aan de gemaakte cao-afspraken over vakbondsfaciliteiten.

In aanvullende gesprekken over mogelijke oplossingen om de toegang tot de werkvloer beter en breder te waarborgen, is nader ingegaan op die bestaande praktijk.

Vakbonden hechten veel belang aan toegang tot de werkvloer omdat hun dat onder andere de gelegenheid geeft input op te halen voor de inzet van cao-onderhandelingen, de stakingsbereidheid te meten en nieuwe leden te werven. Zij deelden voorbeelden waaruit bleek dat de toegang tot de werkvloer niet of onvoldoende was gewaarborgd. Zo gaven zij aan dat bij slachterijen situaties zijn geweest waar vakbonden met knokploegen buiten de deur zouden zijn gehouden. In een ander geval kregen bonden bij callcenters geen e-mailadressen van werkenden waardoor ze hen niet konden bereiken, terwijl andere partijen die gelegenheid wel kregen.

Vakbonden lichten toe dat zij conform de huidige praktijk voor het verkrijgen van toegang afhankelijk zijn van de instemming van de werkgever, die vaak wordt geweigerd omdat daar geen verplichting toe bestaat. Volgens vakbonden heeft het oplossen van casuïstiek via het gezamenlijk overleg tussen sociale partners onvoldoende tot verbetering geleid.

Werkgeversorganisaties geven aan dat wanneer er cao-afspraken zijn gemaakt over toegang tot de werkvloer, deze afspraken ook worden nagekomen door de partijen die direct aan deze cao's zijn gebonden. Daar doen zich volgens werkgevers-organisaties dus nauwelijks problemen voor. Voorbeelden van cao's waarvan wordt aangegeven dat er goede afspraken over toegang tot de werkvloer worden gemaakt, zijn de cao's bij Farmabedrijven, Metalektro, Tuinzaadbedrijven en Xerox. De ervaring van werkgeversorganisaties is dat wanneer werkgevers door avv of in het geheel niet onder een cao vallen, er wel problemen voor komen. Vooral in specifieke sectoren waarbij een relatie is tot arbeidsmigranten, zien werkgevers-organisaties knelpunten ten aanzien van de toegang tot de werkvloer. In die gevallen willen werkgeversorganisaties in gezamenlijk overleg met vakbonden tot

[24] Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 87.

afspraken komen. Het overgrote deel van werknemers valt volgens hen onder een cao en daarin staan reeds afspraken.

In de gesprekken hebben sociale partners gezamenlijk geopperd om het mogelijk te maken dat cao-afspraken over toegang tot de werkvloer algemeen verbindend worden verklaard. Met sociale partners is besproken dat deze route juridisch niet haalbaar is zonder een wetswijziging. De wederrechtelijkheid die voortvloeit uit de hiervoor genoemde strafwetgeving (huisvredebreuk, lokaalvredebreuk en computervredebreuk) moet daarvoor immers met een formele wet worden weggenomen.

3.2 Ruimte voor versterking van de waarborgen

In de gesprekken met sociale partners heeft het ministerie van SZW ook gevraagd waar mogelijk ruimte voor versterking van de waarborgen voor vakbondsfaciliteiten in het algemeen en toegang tot de werkvloer in het bijzonder zit. De mogelijkheden komen hieronder aan bod. Aan het eind van deze paragraaf wordt bovendien ingegaan op een wettelijke borging.

In de gesprekken werd gewezen op de mogelijkheid dat de centrale werkgevers- en de centrale werknemersorganisaties ieder voor zich via de jaarlijkse arbeidsvoorwaardennota's hun eigen cao-onderhandelaars kunnen oproepen om afspraken te maken tijdens de cao-onderhandelingen.

Verder kan gedacht worden aan een gezamenlijke oproep van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties in de Stichting van de Arbeid aan de decentrale cao-partijen om toegang tot de werkvloer beter te waarborgen in cao's. Ook dan is het aan die decentrale partijen om daar verder invulling aan te geven.

Ook voor de feitelijke praktijk zijn verbeteringen denkbaar. Zo zien werkgevers in gevallen waar partijen er onderling niet uitkomen ruimte voor bemiddeling door de eigen vertegenwoordigende organisatie. Er kan bijvoorbeeld samen met cao-partijen een plan worden gemaakt hoe dit in de toekomst kan worden opgelost. Een dergelijk plan zou bovendien uit kunnen monden in een handreiking voor partijen die de toegang tot de werkvloer op een goede manier willen regelen.

Een verdergaande optie om toegang tot de werkvloer te waarborgen, is het wettelijk regelen daarvan. Een wettelijk recht is van toepassing op alle werkgevers en is dus niet afhankelijk van het maken van een cao-afspraak. Naast het recht op toegang tot de werkvloer, kunnen eveneens andere faciliteiten voor vakbondswerk, zoals genoemd in ILO-aanbeveling 143, in deze wet worden opgenomen.
Zoals ook uit de internationale voorbeelden blijkt, ligt het voor de hand om in een eventuele wet op te nemen onder welke voorwaarden toegang tot de werkvloer wordt verleend, en op grond van welke redelijke gronden toegang tot de werkvloer zou mogen worden geweigerd. Naast fysieke toegang kan ook specifiek aandacht worden besteed aan digitale toegang tot de werkvloer.

Essentie van een wettelijke borging van toegang tot de werkvloer is dat de wederrechtelijkheid die voortvloeit uit de hiervoor genoemde strafwetgeving (huisvredebreuk, lokaalvredebreuk en computervredebreuk) moet worden weggenomen. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat ook voor het mogelijk maken van een algemeenverbindendverklaring van cao-afspraken over toegang tot de werkvloer de genoemde wederrechtelijkheid moet worden weggenomen.