

ANNOTATIE

Toelating tot cao-onderhandelingen en de positie van de categorale vakbond: elk voordeel heeft zijn nadeel

mr. dr. J.H. Even

Inleiding

De Voorzieningenrechter van de Rechtbank Utrecht, sector civiel, zet in dit vonnis op heldere wijze uiteen waarom de Nederlandse Vereniging van Praktijkondersteuners (NVvPO) door de Landelijke Huisartsen Vereniging en de Vereniging Huisartsenposten Nederland (tezamen LHV c.s.) dient te worden toegelaten tot de onderhandelingen over de nieuwe cao voor de Huisartsenzorg. Ik zal dit vonnis toetsen aan de regels die de Hoge Raad heeft gegeven over toelating van een vakbond tot cao-onderhandelingen, waarna ik inga op de bijzondere positie van een categorale vakbond die om toelating verzoekt. Ik vat eerst de feiten samen die tot het vonnis hebben geleid.

De feiten

LHV c.s. sluiten normaliter met drie vakbonden de cao voor de Huisartsenzorg. Deze cao bestrijkt circa 14.000 werknemers, van wie het merendeel werkzaam is als doktersassistent of als praktijkondersteuner. De drie ‘reguliere’ vakbonden vertegenwoordigen zowel doktersassistenten als praktijkondersteuners, met een numerieke nadruk op doktersassistenten. NVvPO behartigt uitsluitend de belangen van praktijkondersteuners en meent dat LHV c.s. onrechtmatig handelen door haar niet toe te laten tot de onderhandelingen. NVvPO stelt dat meer dan de helft van alle praktijkondersteuners in Nederland lid van haar zijn. Zij is voorts representatiever dan de drie reguliere vakbonden. Onder haar leden leeft de wens dat NVvPO aan de onderhandelingen deelneemt, omdat er onvrede bestaat over de salariëring van praktijkondersteuners vergeleken met die van doktersassistenten. LHV c.s. willen niet dat NVvPO wordt toegelaten, onder andere omdat dit tot oververtegenwoordiging van praktijkondersteuners en onwerkbaar versnippering van overleg zou leiden. Verder zouden de belangen van praktijkondersteuners al door de reguliere vakbonden worden behartigd.

De wederzijdse rechten en belangen

De wens van NVvPO aan de cao-onderhandelingen deel te nemen is begrijpelijk. De cao voor

de Huisartsenzorg regelt immers de arbeidsvoorwaarden van haar leden. De wens van LHV c.s. om zaken bij het oude te laten is evenzeer begrijpelijk. De gebruikelijke dynamiek van de onderhandelingen wordt bij toelating verstoord. Hoe meer partijen deelnemen aan onderhandelingen, hoe lastiger het is om consensus te bereiken. Dat geldt zeker als een categorale bond zoals NVvPO bij de onderhandelingen wordt betrokken. Het resultaat van cao-onderhandelingen komt immers tot stand in een proces van geven en nemen, waarbij het voorkomt dat een bepaalde categorie werknemers een extraatje krijgt ten koste van een andere categorie. Met een vakbond die de belangen van beide categorieën werknemers behartigt zou een dergelijke overeenstemming nog wel tot stand kunnen komen. De vakbond die de belangen van maar één categorie werknemers behartigt, zal hiermee in principe alleen maar instemmen als juist die categorie het extraatje krijgt. Op deze moeilijkheid met betrekking tot onderhandelen met een categorale vakbond kom ik terug.

De belangen van de werkgever(svereniging) enerzijds en de vakbond die toelating tot onderhandelingen verzoekt anderzijds kunnen dus uiteenlopen. Er is dan sprake van een belangenconflict. Gelijktijdig staan er rechten tegenover elkaar. De werkgever(svereniging) kan zich beroepen op contractsvrijheid c.q. vrijheid collectief te onderhandelen met wie hij (zij) wil. De vakbond die toelating zoekt, kan zich beroepen op zijn recht te kunnen deelnemen aan collectieve onderhandelingen. Zie hierover onderdeel 2.6 van de conclusie van A-G Timmerman bij het arrest FNV/BVOK (HR 8 juni 2007, *JAR* 2007/162). Welk recht prevaleert?

De weging van de rechten en belangen volgens de Hoge Raad

Het is algemeen geaccepteerd dat de ‘onderhandelingsvrijheid’ in cao-overleg vooropstaat. Als uitgangspunt bepalen de betrokken partijen zelf wie meedoet aan de cao-onderhandelingen en wie niet. Op deze hoofdregel is echter een belangrijke uitzondering van toepassing. Het standaardarrest van de Hoge Raad in dat verband is FNV/BVOK. Hoewel dat arrest ziet op toelating van een vakbond tot wijziging van een nog lopende cao, kunnen de regels uit dit arrest naar mijn mening ook worden toegepast op toelating tot nieuwe cao-onderhandelingen.

In genoemd arrest werd aangenomen dat een vakbond die (1) een groot aantal werknemers in de branche vertegenwoordigt en (2) representatiever is dan andere vakbonden, in beginsel recht heeft op toelating tot cao-onderhandelingen. Niet-toelating tot dit overleg kan onder omstandigheden ten aanzien van een dergelijke vakbond onrechtmatig zijn en een grond opleveren voor toewijzing van een vordering tot toelating. In dat verband vindt (3) een belangenafweging plaats. De voor toelating opkomende vakbond dient te beargumenteren waarom er goede redenen zijn hem toe te laten, welke argumenten worden afgewogen tegen de aan werkgeverszijde aangevoerde argumenten waarom toelating geweigerd dient te worden. Hierbij geldt volgens de Hoge Raad dat, naarmate de belangen bij toelating tot dit overleg groter of urgenter zijn, de argumenten die voor niet-toelating worden aangevoerd van meer gewicht zullen moeten zijn, willen zij weigering van de toelating kunnen rechtvaardigen. Mantel trekt hieruit de in zijn woorden ‘voorzichtige’ conclusie dat ‘een werkgever een representatieve vakbond niet snel zal kunnen uitsluiten van het collectief overleg’ (P.Th.

Mantel, 'Recht op toelating tot cao-onderhandelingen: meer dan representativiteit?', *SMA*, 2008/2, p. 80). Bij de belangenafweging staat de Hoge Raad overigens toe dat tot op zekere hoogte vooruit wordt gelopen op de onderhandelingen. Als de werkgever aannemelijk kan maken waarom het waarschijnlijk is dat de onderhandelingen met de toelatingzoekende vakbond tot niets zullen leiden, bijvoorbeeld met een beroep op een eerder door deze vakbond ingenomen houding, kan van de vakbond een onderbouwing worden verlangd waarom succes in deze onderhandelingen toch valt te verwachten. Hoewel bij het op dergelijke wijze vooruitlopen op de cao-onderhandelingen vraagtekens kunnen worden geplaatst – zo vraagt Jaspers zich af of dit niet te ver ingrijpt in het proces van onderhandelen en of dit niet op gespannen voet staat met de autonomie van de onderhandelingspartijen (A.Ph.C.M. Jaspers, 'Toegang tot het cao-overleg', *TAP* 2010/2, p. 73) – wordt deze ruimte door de Hoge Raad geboden.

De weging van de rechten en belangen in deze zaak

Hoe verhoudt het voorgaande zich met de onderhavige zaak? Het door de voorzieningenrechter in onderdeel 4.3 geschetste rechtskader sluit hierop nauw aan: 'Bij de beoordeling van het geschil neemt de voorzieningenrechter tot uitgangspunt dat het in het algemeen aan contractspartijen zelf is om te bepalen of zij een ander tot hun onderhandelingen willen toelaten. Deze contractsvrijheid geldt ook in het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg, maar kent daar – mede gezien het (ook in internationale verdragen erkende) recht van vakbonden op collectieve onderhandelingen – in die zin zijn beperkingen, dat een vakvereniging die een groot aantal werknemers in de betreffende branche vertegenwoordigt en representatiever is dan de andere vakbonden, in beginsel recht heeft om tot de onderhandelingen over een nieuwe CAO te worden toegelaten. Bij de beantwoording van de vraag of aan een vakbond, die in beginsel dit recht op toelating heeft, onrechtmatig de toegang tot het CAO-overleg wordt geweigerd, komt het aan op een afweging van de belangen van de toelatingvragende vakbond tegen die van de reeds bij dat overleg betrokken partijen.'

NVvPO kon in rechte aannemelijk maken dat zij een groot aantal leden in de branche vertegenwoordigt en dat zij representatiever is dan de drie reguliere vakbonden. Het kwam dus op de belangenafweging aan. Hierbij speelde het feit dat NVvPO een categorale vakbond is een belangrijke rol.

De voorzieningenrechter onderkende dat het aan werkgeverszijde makkelijker zaken doen is met een vakbond die optreedt voor verschillende groepen van werknemers omdat: 'een vakbond die de belangen van meerdere groepen werknemers behartigt eerder tot een compromis bereid zal zijn dan een categorale vakbond die voor de specifieke belangen van een deel van het personeel opkomt.' Hoewel dat een argument lijkt om toelating van NVvPO niet toe te staan, oordeelde de voorzieningenrechter anders, nu hij vervolgde met: 'dit doet evenwel het belang van NVvPO als categorale vakbond juist méér klemmen (...).' De Voorzieningenrechter meende dat NVvPO voldoende aannemelijk had gemaakt dat de belangen van doktersassistenten en praktijkondersteuners niet steeds parallel lopen, zodat hij

een belang zag aan de zijde van NVvPO om toegelaten te worden. Het tegenargument dat praktijkondersteuners bij toelating van NVvPO oververtegenwoordigd zouden zijn, wees de voorzieningenrechter van de hand. De voorzieningenrechter constateerde dat in de huidige situatie de doktersassistenten aanzienlijk sterker zijn vertegenwoordigd dan de praktijkondersteuners. Anders gezegd, de voorzieningenrechter meende dat door toelating van NVvPO er een beter evenwicht zou komen in de vertegenwoordiging van beide categorieën werknemers. De voorzieningenrechter wees de vordering tot toelating van NVvPO tot de onderhandelingen dan ook toe.

Analyse van het vonnis

De in deze zaak geschetste moeilijkheid ten aanzien van onderhandelingen met categorale vakbonden is niet nieuw. Deze kwam eerder aan de orde bij de Rechtbank Utrecht in een geschil tussen de vereniging voor machinisten en conducteurs der NV Nederlandse Spoorwegen en NS Reizigers (28 april 1999, *JAR* 1999/115). Ook toen onderkende de rechtbank dat het moeilijker onderhandelen is met een categorale vakbond dan met een vakbond die de belangen van verschillende categorieën werknemers vertegenwoordigt. Ook toen oordeelde de rechtbank echter dat deze omstandigheid niet aan toelating van de vakbond in de weg staat. Daar staat tegenover een recent arrest van het Hof Amsterdam (26 oktober 2010, *JAR* 2010/308 (*CHC/NVLT*)). Dit hof oordeelde dat de vordering tot toelating van een categorale vakbond tot cao-onderhandelingen voor een bedrijfs-cao voor een relatief kleine werkgever diende te worden afgewezen. De af te sluiten cao voor het grondpersoneel zou voor 119 werknemers gelden, onder wie 34-37 engineers voor wie de categorale vakbond opkwam. Naast het feit dat het hof vraagt tekenen zette bij de representativiteit van de categorale vakbond, achtte het hof ‘geenszins ondenkbaar dat (...) de afzonderlijke behartiging van de belangen van één specifieke groep binnen het grondpersoneel tot angst voor achterstelling – en daarmee tot onrust binnen de onderneming – zal leiden’. Daarbij had de vakbond onvoldoende duidelijk gemaakt welke arbeidsvoorwaardelijke kwesties specifiek voor haar leden spelen die in de nieuwe cao moeten worden geregeld dan wel de specifieke bemoeienis van deze vakbond vereisen. Deze redenering valt temeer op, omdat de voorzieningenrechter van de Rechtbank Alkmaar, sector civiel, in het geschil in eerste instantie nog oordeelde dat de vakbond juist vanwege het categorale karakter diende te worden toegelaten (18 februari 2010, *JAR* 2010/85). Op de stelling van de werkgever dat bij de andere betrokken vakbonden twee kaderleden aanwezig waren die engineers zijn en dus ook kunnen opkomen voor de belangen van de engineers, oordeelde de voorzieningenrechter: ‘maar deze kaderleden dienen bij hun stellingname een balans te zoeken tussen de belangen van de engineers en het overige grondpersoneel, waardoor het kan zijn dat de belangen van de engineers onvoldoende worden behartigd.’

De genoemde voorzieningenrechtters van de Rechtbank Utrecht en de Rechtbank Alkmaar menen dus bij het afwegen van de belangen aan werkgeverszijde enerzijds (toelating van de categorale vakbond leidt tot moeilijkere en versplinterde onderhandelingen) en de belangen van de categorale vakbond anderzijds (er dient specifiek te worden opgekomen voor de belangen van een enkele categorie werknemers) dat de belangen van de laatste partij dienen

te prevaleren. Het Hof Amsterdam komt tot een tegenovergestelde conclusie.

Toch zijn de tegenstellingen niet zwart-wit. Een belangrijke omstandigheid die heeft geleid tot de uitspraak van het Hof Amsterdam was dat het ging om een kleine groep werknemers die onder het bereik van de bedrijfs-cao zou vallen. Oververtegenwoordiging van een deel daarvan zou tot problemen kunnen leiden. Die omstandigheid was niet aan de orde in de procedures bij beide voorzieningenrechters. Uitdrukkelijk refereerde de voorzieningenrechter in de hier besproken zaak aan het arrest van het Hof Amsterdam. Hij overwoog dat de cao voor de Huisartsenzorg op circa 14.000 werknemers van toepassing zal zijn, zodat de argumenten ‘angst voor achterstelling’ en ‘vrees voor onrust binnen de onderneming’ hier geen rol van betekenis spelen.

De belangenafweging – die gegeven de criteria van de Hoge Raad in principe aan de orde komt nadat is vastgesteld dat de vakbond een groot aantal werknemers in de branche vertegenwoordigt en representatiever is dan andere vakbonden – blijft dus maatwerk. En net zoals bij voetbal geldt ook hierbij dat ieder voordeel een nadeel kan zijn en vice versa. Als een categorale vakbond aannemelijk kan maken dat het goed is voor een specifieke groep van werknemers op te komen, waarbij het nog mooier is als de bond kan aantonen dat deze groep ondervertegenwoordigd is door de al aan het cao-overleg deelnemende vakbonden, dan zal de vakbond voordeel hebben van zijn categorale karakter. Hij zal goede kaarten hebben om toegelaten te worden tot de onderhandelingen. Als aan werkgeverszijde daarentegen aannemelijk kan worden gemaakt dat in de kleine onderneming van de werkgever toelating van deze categorale vakbond tot problemen zal leiden, bijvoorbeeld omdat bij toelating van deze bond de focus te eenzijdig wordt gelegd op een enkele groep van werknemers, dan kan het categorale karakter van de bond tot een nadeel verworden. Toelating tot het cao-overleg kan dan worden afgewezen. Hierbij mag de rechter, als gezegd, tot op zekere hoogte vooruitlopen op de onderhandelingsresultaten. Zo komt het voor de procespartijen aan op het op zorgvuldige wijze invulling geven aan hun stelplicht, zodat de rechter in staat is de wederzijdse belangen goed af te wegen.