

advies

03
12

Aanpassing van de
Wet op de ondernemingsraden

SER

Sociaal-
Economische
Raad

advies

Aanpassing van de Wet op de ondernemingsraden

Uitgebracht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Publicatienummer 12, 19 december 2003

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven.

Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden.

Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER.

De SER beschikt ook over een eigen site op Internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2003, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

Telefoon: 070 - 3 499 499

Telefax: 070 - 3 832 535

E-mail: ser.info@ser.nl

Internet: www.ser.nl

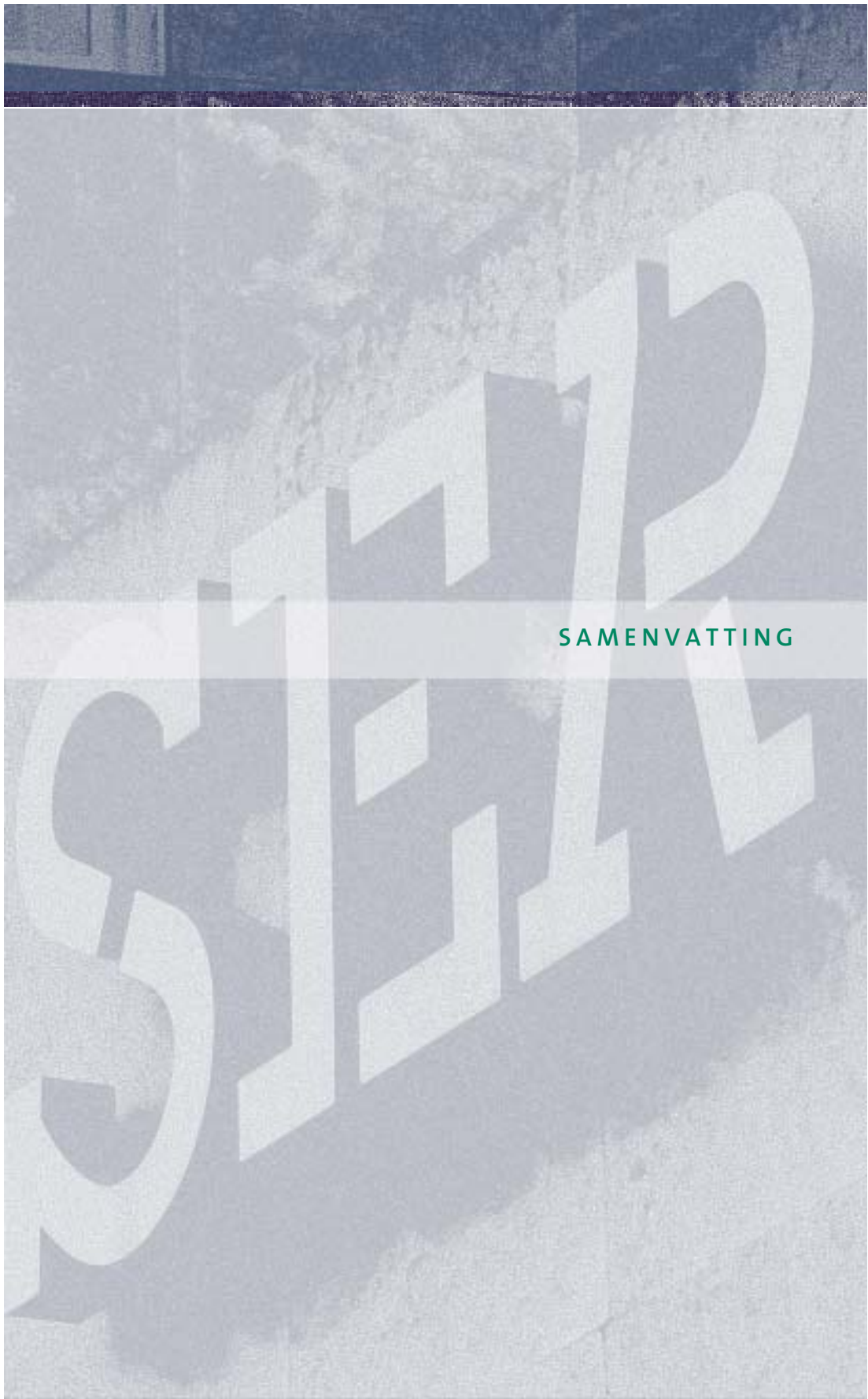
ISBN 90-6587-868-8 / CIP

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	21
1.1 Aanleiding advies	21
1.2 Voorbereiding, opbouw en vaststelling advies	21
2 Achtergrond en inhoud adviesaanvraag	23
2.1 Aanleiding adviesaanvraag	23
2.1.1 Inleiding	23
2.1.2 Wijziging WOR 1998	23
2.1.3 Evaluatieonderzoek en kabinetsstandpunt	25
2.2 Adviesaanvraag	26
2.2.1 Voorstellen en vragen adviesaanvraag	26
2.2.2 Positionering algemene vragen adviesaanvraag	28
2.3 Eerdere relevante SER-advisering	30
2.4 Korte internationale vergelijking	31
3 Karakter WOR, bevoegdheden OR en vormgeving van de medezeggenschap	35
3.1 Adviesaanvraag	35
3.2 Beschouwing en kanttekeningen	37
3.2.1 Samenhang en interpretatie adviesaanvraag	37
3.2.2 Bevoegdheden en vormgeving in de WOR	38
3.2.3 Varianten van de WOR als kaderwet	44
3.3 Standpunt	49
3.3.1 Knelpunten bij toepassing van de bevoegdheden op grond van de WOR	49
3.3.2 Structurele afwijking bevoegdheden OR; het karakter van de WOR	54
3.4 Uitbreiding bevoegdheden OR	62
3.4.1 Adviesaanvraag	62
3.4.2 Standpunt	63
4 OR en inkomens	81
4.1 Inleiding	81
4.2 Wetsvoorstel openbaarheid topinkomens: inhoud en kanttekeningen	81
4.2.1 Inhoud en doel wetsvoorstel	81
4.2.2 Reactie kabinet	82
4.2.3 Enkele kanttekeningen en oordeel van de raad	83
4.3 Standpunt	84
4.3.1 Kernpunten van de adviesvragen	84
4.3.2 Voorstellen van de raad	88

5	Verkiezingen en werkwijze OR	97
5.1	Inleiding	97
5.2	Synchronisatie OR-verkiezingen	97
5.2.1	Huidige wetgeving	97
5.2.2	Voorstel kabinet	97
5.2.3	Standpunt	98
5.3	Vereenvoudiging OR-verkiezingen	99
5.3.1	Huidige wetgeving	99
5.3.2	Voorstel kabinet	100
5.3.3	Standpunt	101
5.4	Procedure voor instelling van commissies	101
5.4.1	Huidige wetgeving	101
5.4.2	Voorstel kabinet	102
5.4.3	Standpunt	102
5.5	OR en achterban	105
5.5.1	Voorstel kabinet	105
5.5.2	Standpunt	106
5.6	OR-faciliteiten	108
5.6.1	Opvatting kabinet	108
5.6.2	Standpunt	108
6	Overige onderwerpen	113
6.1	Medezeggenschapspositie uitzendkrachten	113
6.1.1	Adviesaanvraag	113
6.1.2	Standpunt	114
6.2	Bedrijfscommissies	119
6.2.1	Adviesaanvraag	119
6.2.2	Standpunt	120
6.3	Naleving instellingsplicht	123
6.3.1	Adviesaanvraag	123
6.3.2	Standpunt	124
6.4	Behoud medezeggenschap bij overgang onderneming	125
	Bijlagen	
1	Adviesaanvraag	129
2	Samenstelling Commissie Arbeid, Onderneming en Medezeggenschap	139
3	Overzicht van reacties van de centrale organisaties van ondernemers en van werknemers op (het kabinetsstandpunt over) de evaluatie van de WOR, op het wetsvoorstel Openbaarheid topinkomens en op de bezoldiging van bestuurders en commissarissen	141
4	Overzicht medezeggenschap in een aantal Europese landen	143
5	Uit het SER-advies <i>Het arbeidsreglement; het instemmingsrecht van de OR</i> (1994): de integrale weergave van standpunten van delen van de raad over de rol van de OR bij de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming	148

6	Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid inzake informatie- verschaffing over de beloningsverhoudingen binnen onder- nemingen d.d. 3 januari 1990	175
7	Afkortingen	185





Samenvatting

In dit advies gaat de raad in op de inhoud en vormgeving van de medezeggenschap van werknemers, zoals deze is geregeld in de Wet op de ondernemingsraden (WOR). De raad geeft zijn zienswijze op een groot aantal onderwerpen, zoals:

- de bevoegdheden van de ondernemingsraad (OR);
- de vormgeving van de medezeggenschap binnen ondernemingen en concerns;
- de vraag of de WOR het karakter zou moeten krijgen van een kaderwet;
- de openbaarmaking van inkomens en de informatie aan de OR over inkomens;
- de mogelijke betrokkenheid van de OR bij de besluitvorming over het beloningsbeleid;
- de verkiezingen en de werkwijze van de OR;
- de medezeggenschap van uitzendkrachten;
- de naleving van de instellingsplicht.

Over een aantal van deze onderwerpen wordt binnen de raad verschillend gedacht.

Aanleiding advies

Bij de wijziging van de WOR in 1998 is afgesproken na vier jaar een evaluatie te houden. Na afronding van de evaluatie heeft het kabinet in februari 2003 zijn standpunt hierover toegezonden aan de Tweede Kamer. Daarover is in april 2003 in de Tweede Kamer gedebatteerd. Op 27 juni 2003 heeft het kabinet de SER gevraagd te adviseren over elf concrete beleidsvoornemens die het baseert op de uitkomsten van de evaluatie. Daarnaast heeft het kabinet enkele algemene vragen ter advisering voorgelegd, waaronder de vraag hoe de SER denkt over het initiatiefwetsvoorstel Openbaarheid van inkomens dat bij de Tweede Kamer in behandeling is.

De raad heeft ervoor gekozen bij de bespreking van de verschillende onderwerpen niet de volgorde van de adviesaanvraag aan te houden, maar uit te gaan van vier clusters van bij elkaar horende onderwerpen.

Cluster I: Karakter WOR; bevoegdheden OR; vormgeving medezeggenschap

Algemeen

Het kabinet stelt voor aan OR en ondernemer de mogelijkheid te geven bij ondernemingsovereenkomst de bevoegdheden van de OR te beperken. Volgens het kabinet zou voor de ondernemingsovereenkomst een maximale looptijd van 5 jaar moeten gelden. Ook stelt het voor in de WOR te regelen dat bij CAO een andere vormgeving van de medezeggenschap binnen ondernemingen en concerns kan worden gerealiseerd. Tot slot vraagt het kabinet of er volgens de raad behoefte bestaat aan een opzet van de WOR als 'kaderwet' en wat daaronder dan moet worden verstaan.

De raad maakt een onderscheid tussen het oplossen van in de praktijk gesignaleerde *knelpunten bij toepassing van de WOR* en de mogelijkheid te komen tot *structurele afwijking van*

de WOR ten aanzien van de bevoegdheden van de OR en de vormgeving van de medezeggenschap, en daarmee tot een andere opzet van de WOR.

Oplossing praktische knelpunten bij toepassing WOR

De raad vindt dat een OR ad hoc moet kunnen afzien van de uitoefening van een advies- of instemmingsbevoegdheid op een moment dat de aard van een door de ondernemer voorgenomen besluit en de gevolgen hiervan voor werknemers in voldoende mate kenbaar zijn. In de praktijk komt dit reeds voor. Een wettelijke regeling die de rechtsgevolgen hiervan regelt komt volgens de raad tegemoet aan de behoefte van de ondernemer aan rechtszekerheid.

Hij bepleit verder in de WOR een bepaling op te nemen die de rechtsgeldigheid van een ondernemingsovereenkomst over toepassing van het advies- of instemmingsrecht buiten twijfel stelt.

Ook stelt hij voor het mogelijk te maken dat bij een ‘meerpartijenovereenkomst’ tussen ondernemer, centrale ondernemingsraad, groepsondernemingsraden en ondernemingsraden ad hoc dan wel structureel afspraken kunnen worden gemaakt over het toedelen van bevoegdheden aan medezeggenschapsorganen op verschillende niveaus binnen een concern. In het verlengde hiervan bepleit hij in de wet een opening te bieden voor een flexibele toedeling van bevoegdheden aan medezeggenschapsorganen die betrokken zijn bij een business unit en de daarin samenwerkende vennootschappen.

Een wettelijke maximering van de duur van de ondernemingsovereenkomst acht de raad niet nodig. Het kan aan ondernemer en OR zelf worden overgelaten voor welke duur de overeenkomst zal gelden en of wordt voorzien in een opzegtermijn dan wel dat de opzegging beheerst wordt door het gewone overeenkomstenrecht. Bij gebreke van een andersluidende afspraak zou de overeenkomst in ieder geval met inachtneming van een termijn van zes maanden opzegbaar moeten zijn.

Mogelijkheid tot structurele afwijking van de WOR voor bevoegdheden OR en voor vormgeving medezeggenschap en daarmee tot een andere opzet van de WOR

De raad als geheel erkent dat het voor OR en ondernemer van belang is de medezeggenschap vorm en inhoud te geven op een wijze die passend is voor hun situatie. Met het oog op de diversiteit in arbeidsorganisaties en de aard van het werk dient het wettelijke kader voldoende flexibel te zijn.

Over de concrete voorstellen en vragen van het kabinet over ‘beperking van de wettelijke bevoegdheden van de OR bij ondernemingsovereenkomst’, over ‘vormgeving van de medezeggenschap’ en over ‘een opzet van de WOR als kaderwet’, wordt binnen de raad uiteenlopend gedacht.

Een deel van de raad¹ vindt dat het kabinetsvoorstel over beperking van de wettelijke bevoegdheden van de OR de mogelijkheid biedt tot daadwerkelijke flexibilisering van de

1 De ondernemersleden.

medezeggenschap op ondernemingsniveau en daarom steun verdient. Volgens dit deel vormt het dwingendrechtelijke karakter van de bevoegdheden van de OR een beletsel om de meerwaarde van de medezeggenschap ten volle te benutten en toe te snijden op ondernemingsspecifieke situaties. Uitgangspunt van een moderne, aan de eisen van de tijd aangepaste wettelijke regeling van medezeggenschap dient te zijn dat deze de afzonderlijke ondernemingen en OR-en in voldoende mate in staat stelt om – tegen de achtergrond van het wettelijk kader – *zelf* vorm en inhoud te geven aan hun overleg. Hierbij hoort ook de mogelijkheid dat ondernemer en OR afspreken dat de OR (al dan niet voor een bepaalde termijn) afstand doet van bepaalde wettelijke bevoegdheden, bijvoorbeeld in ruil voor toekenning van bovenwettelijke bevoegdheden waaraan die OR in de specifieke omstandigheden van de betrokken onderneming, (meer) behoefte heeft.

Dit deel steunt het kabinetsvoorstel over vormgeving van de medezeggenschap bij CAO en voegt hieraan toe dat een van de WOR afwijkende vormgeving van de medezeggenschap niet alleen bij CAO, maar ook bij ondernemingsovereenkomst tot stand moet kunnen komen. Het huidige wettelijke kader biedt volgens dit deel onvoldoende mogelijkheden voor flexibiliteit en maatwerk, onder meer omdat oprichting van een OR, GOR of COR geen vrijblijvende zaak is maar door belanghebbenden voor de rechter kan worden afgedwongen.

Dit deel van de raad steunt een opzet waarin de WOR – op de hierboven bepleite wijze – wordt ingericht als kaderwet. Het ziet voorts in een verdergaande ontwikkeling van de WOR tot kaderwet een mogelijke optie voor de toekomstige opzet van de medezeggenschap. Het acht het raadzaam de modaliteiten voor een dergelijke verdergaande opzet van de WOR als kaderwet aan nadere studie te onderwerpen. Daarbij zou een verdere flexibilisering van de medezeggenschapswetgeving, onder meer naar voorbeeld van het Europees ‘contractmodel’ kunnen worden onderzocht. Op basis daarvan kan nadere politieke besluitvorming plaatsvinden, desgewenst na nadere advisering door de raad.

Een ander deel van de raad² beschouwt medezeggenschap als een aan de werknemers in verband met het verrichten van de arbeid in dienstbetrekking toekomend fundamenteel recht. Medezeggenschap ziet op de mogelijkheid voor werknemers om in collectief verband uitdrukking te geven aan verantwoordelijkheidszin voor de gang van zaken van de onderneming, invloed uit te oefenen op de besluitvorming van de ondernemer ten aanzien van de aangelegenheden die hun positie wezenlijk raken, en zelf op te komen voor de bescherming en bevordering van hun belangen. Met de aard en de doelstelling van medezeggenschap en het recht van werknemers daarop laat zich volgens dit deel moeilijk verenigen dat het orgaan door middel waarvan werknemers dit recht uitoefenen – de OR of de personeelsvertegenwoordiging (PVT) – substantiële bestanddelen van dit recht contractueel en op voorhand, voor bepaalde of onbepaalde tijd, zou kunnen opgeven.

Terecht draagt de WOR daarom op het punt van de bevoegdheden van de OR en van zijn aanspraak op faciliteiten een in beginsel dwingendrechtelijk karakter. Om deze redenen

2 De werknemersleden en de kroonleden.

geeft dit deel aan het kabinetsvoorstel over de mogelijkheid de wettelijke bevoegdheden van de OR bij ondernemingsovereenkomst te beperken, geen steun.

Dit deel van de raad vindt verder dat de WOR nu al ruim voldoende mogelijkheden biedt om de vormgeving van de medezeggenschap (instelling en lokalisering van OR-en, GOR-en en COR) aan te passen aan uiteenlopende organisatiestructuren. Uit de evaluatieonderzoeken blijkt niet dat hier sprake zou zijn van een probleem. Hierbij is van belang dat in eerste instantie de ondernemer bepaalt wat hij voor de onderneming of het concern een wenselijke inrichting van de medezeggenschap vindt. In concerns wordt hierover doorgaans met de reeds bestaande OR-en overleg gevoerd.

Tot slot meent dit deel dat de WOR na oplossing van de eerdergenoemde praktische knelpunten bij de toepassing van de WOR in voldoende mate voorziet in de behoefte aan flexibele invulling van de medezeggenschap op ondernemingsniveau. Dit deel hecht grote betekenis aan het dwingendrechtelijke karakter van de medezeggenschap. Het gaat daarbij uit van een zienswijze op de aard van de medezeggenschap als fundamenteel recht. Daarmee verdraagt zich niet dat de OR structureel afstand zou kunnen doen van zijn rechten en bevoegdheden. Dit deel acht het dus onnodig en ongewenst dat de huidige opzet van de WOR voor een andere opzet wordt ingeruild.

Uitbreiding bevoegdheden OR

Het kabinet ziet geen reden de OR op basis van de WOR meer bevoegdheden toe te kennen en vraagt hierover de mening van de raad.

Een deel van de raad³ stelt vast dat de uitkomsten van de evaluatie van de WOR geen overtuigend argument bieden voor het achterwege laten van enigerlei uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van de OR. Dit deel van de raad acht een inhoudelijke benadering aangewezen bij de vraag of er aanleiding is tot uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van de OR. Aard en doelstelling van de medezeggenschap brengen volgens dit deel van de raad mee dat de OR betrokken behoort te worden bij het ondernemingsbeleid dat ziet op a) ontwikkeling en voortbestaan van de onderneming en de werkgelegenheid binnen de onderneming en b) collectieve regelingen betreffende de positie van de werknemers en de voorwaarden en omstandigheden waaronder zij de arbeid in de onderneming verrichten. Daarnaast moet de OR beschikken over een instrument dat hem in staat stelt op te treden als zich een impasse in de besluitvorming van de ondernemer voordoet of grond bestaat voor het vermoeden dat het beleid van de ondernemer in strijd is met fundamentele beginselen van verantwoord ondernemerschap.

Een ander deel van de raad⁴ deelt de zienswijze van het kabinet dat er geen reden is de OR op basis van de WOR meer bevoegdheden toe te kennen. In de loop der jaren zijn de bevoegdheden van de OR reeds aanzienlijk uitgebreid. Dit geldt in het bijzonder voor het adviesrecht en het instemmingsrecht. Ook de bevoegdheden van de OR in andere regelgeving dan de WOR zijn met de jaren aanzienlijk uitgebreid. Al met al beschikt de OR naar de mening van dit deel van de raad over een ruim arsenaal van wettelijke bevoegd-

3 De werknemersleden.

4 De ondernemersleden en de kroonleden.

heden, die de OR in staat stellen tot effectieve medezeggenschap. In dit kader is mede van belang dat uit evaluatieonderzoek blijkt dat ook de meeste OR-en vinden dat zij over ruim voldoende bevoegdheden beschikken. Verdere uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden zal voor ondernemers leiden tot meer regeldruk en administratieve lasten en een negatieve invloed hebben op de concurrentiepositie van Nederlandse ondernemingen. Tot slot wijst dit deel erop dat de raad over verschillende voorstellen tot uitbreiding van bevoegdheden reeds eerder verdeeld heeft geadviseerd en dat de wetgever daarover na uitvoerig debat nog in 1998 een standpunt heeft ingenomen. Dit raadsdeel acht hernieuwde discussie over uitbreiding van bevoegdheden van de OR op die punten ook om die reden niet opportuun.

Vanuit bovenstaande verschillende visies denken deze delen van de raad verschillend over een mogelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de OR met:

- een adviesrecht over de winstbestemming;
- het recht om een enquêteverzoek in te dienen bij de Ondernemingskamer;
- een 'hoorrecht' bij aanvraag van faillissement of surseance van betaling.

Ook wordt verschillend gedacht over:

- versterking van het initiatiefrecht van de OR;
- schrapping van de 'buitenlandclausule' bij het adviesrecht van de OR.

Verder wordt binnen de raad verschillend gedacht over de rol van de OR bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en over het instemmingsrecht van de OR ten aanzien van onderwerpen van sociale, bedrijfstechnische en bedrijfsorganisatorische aard, zoals al in 1994 tot uitdrukking kwam in het advies *Het arbeidsreglement; het instemmingsrecht van de OR*.

Cluster II: Openbaarheid inkomens; informatie aan en betrokkenheid van de OR bij het beloningsbeleid

Algemeen

Het kabinet vraagt naar de opvatting van de raad over het initiatiefwetsvoorstel *Openbaarheid van topinkomens* bij OR-plichtige ondernemingen, dat bij de Tweede Kamer in behandeling is. In zijn advies geeft de raad eerst zijn oordeel over het wetsvoorstel. Daarna formuleert hij standpunten over enkele onderwerpen die met of in relatie tot het wetsvoorstel aan de orde zijn.

De raad constateert dat het wetsvoorstel, anders dan de titel ervan aangeeft, geen betrekking heeft op de openbaarmaking van inkomens maar op informatieverstrekking aan OR-en. Naar het oordeel van de raad is het wetsvoorstel moeilijk, zo niet onmogelijk uitvoerbaar. Dit heeft te maken met de brede materiële werkingssfeer, de onbepaaldheid van de gehanteerde begrippen en het zeer uitgebreide toepassingsgebied. Volgens de raad is het verplicht verstrekken in alle OR-plichtige ondernemingen van informatie over de hoogte en inhoud van alle arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken niet uitvoerbaar en zal de in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpak niet doeltreffend zijn. In dit ver-

band wijst de raad ook op de problemen die voortvloeien uit de noodzaak om bij de in het wetsvoorstel gekozen aanpak alle aanspraken op grond van arbeidsvoorwaardelijke regelingen in een geldbedrag uit te drukken. De raad wijst om deze redenen het initiatiefwetsvoorstel *Openbaarheid van topinkomens* unaniem af.

De unanieme afwijzing van het wetsvoorstel laat onverlet dat binnen de raad uiteenlopende zienswijzen bestaan ten aanzien van:

- a) de openbaarmaking van de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders van ondernemingen;
- b) de betrokkenheid van de OR bij het beleid inzake beloning van bestuurders en toezichthouders;
- c) de aan de OR te verschaffen informatie over de (ontwikkeling van) beloningsverhoudingen binnen ondernemingen.

Voorafgaand aan zijn standpuntbepaling stelt de raad hierover het volgende vast.

Ad a) Openbaarmaking bezoldiging bestuurders en toezichthouders.

Sinds 1 september 2002 geldt dat naamloze vennootschappen die een beroep doen op de openbare kapitaalmarkt (open naamloze vennootschappen waaronder de beursgenoteerde vennootschappen) verplicht zijn informatie openbaar te maken over de bezoldiging en het aandelenbezit in de vennootschap van haar bestuurders en commissarissen.

Ad b) Betrokkenheid OR bij het beleid inzake beloning bestuurders en toezichthouders.

Het door de Tweede Kamer op 9 september 2003 aangenomen wetsvoorstel tot aanpassing van de structuurregeling bevat bepalingen over de betrokkenheid van de OR bij het beleid inzake de beloning van het bestuur van de onderneming. De desbetreffende bepalingen zijn van toepassing op naamloze vennootschappen en ten dele op besloten vennootschappen; zij gelden niet voor andere rechtspersonen.

Ad c) Informatie aan OR-en over de beloningsverhoudingen in de onderneming.

De huidige WOR bevat enkele bepalingen met betrekking tot verstrekking van algemene en van specifieke informatie aan de OR.

Tegen de achtergrond van bovenstaande constatering komen delen van de raad tot de volgende standpunten.

Een deel van de raad⁵ is van mening dat het toepassingsbereik van de regeling over openbaarmaking van de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders te beperkt is, omdat inzicht in de hoogte en de structuur van de beloning van bestuurders en commissarissen niet slechts van belang is voor de verschaffers van het risicodragend vermogen van de rechtspersoon. De werkingssfeer van de bovengenoemde regeling zou zich volgens dit deel mede moeten uitstrekken tot alle rechtspersonen die op grond van de wetgeving inzake de jaarrekening verplicht zijn tot het openbaar maken van een volledige jaarrekening. Omdat niet het persoonlijke inkomen van de betrokken personen in het geding is maar uitsluitend de bezoldiging die verbonden is aan het door hen bij de rechtspersoon

5 De werknemersleden en de kroonleden mevrouw Cramer, Don, Kolnaar, Leune, Wilke en Wijffels.

vervulde ambt, meent dit deel dat geen sprake is van een disproportionele inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Dit deel van de raad acht een nadere regulering van de besluitvorming over het beleid betreffende de bezoldiging van bestuurders en commissarissen op haar plaats. Deze zou moeten gelden voor rechtspersonen die voor de financiering van de door hen in stand gehouden ondernemingen een beroep doen op de openbare kapitaalmarkt dan wel wegens de omvang of de aard van hun ondernemingsactiviteiten van bijzondere maatschappelijke importantie zijn. Het gaat hier om dezelfde rechtspersonen als die welke verplicht zijn een volledige jaarrekening openbaar te maken. Een deugdelijk stelsel van corporate governance vergt volgens dit deel dat de besluitvorming over het bezoldigingsbeleid niet enkel berust op samenspraak van bestuurders en commissarissen. Die besluitvorming dient haar beslag te krijgen in fiatting door degenen die de rechtspersoon als aandeelhouders of leden dragen, te weten de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) of de algemene ledenvergadering (alv) van kapitaalvennootschappen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en (ondernemende) verenigingen. Dit deel acht het ter bevordering van een evenwichtige besluitvorming ook wenselijk dat de bij de ondernemingen van de hier bedoelde rechtspersonen ingestelde OR-en in de gelegenheid worden gesteld zich in adviserende zin over het voorgestelde beloningsbeleid uit te spreken voordat de AvA of de alv daarover een besluit neemt. Hiermee is niet een adviesrecht in de zin van artikel 25 WOR bedoeld.

Dit deel van de raad acht het gewenst dat de OR wettelijk beter wordt gepositioneerd om de beloningsverhoudingen in de onderneming tot voorwerp van overleg met de ondernemer te kunnen maken en daardoor de totstandkoming van verantwoorde beloningsverhoudingen te bevorderen. Gegeven het belang van evenwichtige beloningsverhoudingen in de onderneming acht dit deel een uitdrukkelijke bepaling in de WOR op haar plaats die de ondernemer verplicht om de OR periodiek gegevens te verstrekken. Dit moet ertoe leiden dat de OR een verantwoord inzicht krijgt in de beloningsverhoudingen tussen de in de onderneming onderscheiden functiegroepen (gesplitst naar mannen en vrouwen) inclusief de categorie van de bestuurders van de onderneming en de categorie van de bestuurders en toezichthouders van de rechtspersoon die de onderneming instandhoudt. Dit moet op zodanige wijze gebeuren dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt gerespecteerd.

Een ander deel van de raad⁶ acht de hierboven door het voorgaande deel van de raad voorgestelde uitbreiding van de openbaarmakingsplicht noodzakelijk noch gewenst. Het merkt allereerst op dat de met een dergelijke uitbreiding beoogde openbaarheid van de beloning van bestuurders en toezichthouders niet voorkomt buiten Nederland. Nederland zou een nadelige internationaal afwijkende positie innemen alsook ondernemingen die geen beroep doen op de openbare kapitaalmarkt, vallen onder de verplichting om informatie over de individuele beloning van bestuurders en toezichthouders openbaar te maken. Dit deel ziet niet welk maatschappelijk belang een uitbreiding van de openbaar-

6 De ondernemersleden en de kroonleden Bakker, Van Duyne, Linschoten en Van Vught.

makingsplicht tot alle rechtspersonen die verplicht zijn tot het openbaar maken van een volledige jaarrekening zou kunnen schragen en ziet daarin wel degelijk een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Voorts acht dit deel van de raad een verdere uitbreiding van de bevoegdheden van de OR op het terrein van het bezoldigingsbeleid onwenselijk. Dit deel wenst noch vooruit te lopen op het kabinetsstandpunt ten aanzien van de code *Beginselen van goede corporate governance en best practice bepalingen* (van de commissie-Tabaksblat) noch op de behandeling door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot aanpassing van de structuurregeling. Het wijst erop dat het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel – terecht – niet voorziet in een formele rol voor de OR in de besluitvorming over de bezoldiging van bestuurders, maar uitsluitend in de verplichting de OR te informeren over het voorgenomen bezoldigingsbeleid. In feite zou de OR in het voorstel van het deel van de raad dat hiervoor aan het woord kwam standaard met informatie worden belast op een terrein waarop de OR ook in dat voorstel geen primaire rol vervult. Dit vergroot niet alleen de administratieve belasting voor de ondernemer, maar leidt ook tot extra belasting voor de OR-leden en wekt verwachtingen bij de achterban die de OR niet waar zal kunnen maken. Tot slot is dit raadsdeel van mening dat de huidige WOR-bepalingen met betrekking tot de informatieverstrekking voldoende aanknopingspunten bevatten voor een OR die dat wenst om in algemene zin geïnformeerd te worden over de beloningsverhoudingen in de onderneming. In dat verband wijst dit deel ook op de aanbeveling van 1990 van de Stichting van de Arbeid dat de ondernemer aan de OR informatie verschaft over de binnen de onderneming bestaande beloningsverhoudingen. Dit deel kan zich voorstellen dat die aanbeveling opnieuw onder de aandacht van alle betrokkenen wordt gebracht. Het acht nadere wetgeving overbodig en onwenselijk, mede omdat er ten aanzien van deze kwestie in de praktijk geen knelpunten blijken te zijn.

Cluster III: Verkiezingen en werkwijze OR

Synchronisatie OR-verkiezingen

Het kabinet stelt voor te komen tot een wettelijke regeling voor een synchronisatie van OR-verkiezingen in één week of op één dag, zoals ook in enkele andere Europese landen is geregeld. Dit zal volgens het kabinet de naleving van de WOR bevorderen.

Een deel van de raad⁷ ondersteunt het kabinetsvoorstel. Bij de uitwerking daarvan geeft het de voorkeur aan een per bedrijfstak door de bedrijfscommissie vast te stellen periode voor de OR-verkiezingen.

Een ander deel van de raad⁸ voelt niets voor het kabinetsvoorstel, onder meer omdat een dergelijk initiatief haaks staat op het bij uitstek decentrale karakter van de medezeggenschap.

7 De werknemersleden.

8 De ondernemersleden en de kroonleden.

Vereenvoudiging OR-verkiezingen

Het kabinet wil de procedure van kandidaatstelling voor de OR-verkiezingen vereenvoudigen door gelijktijdige indiening van kandidatenlijsten door werknemersverenigingen en werknemers mogelijk te maken en door het aantal handtekeningen dat nodig is ter ondersteuning van een ‘vrije lijst’ te verlagen van 30 naar 10.

De raad stemt met beide onderdelen van het kabinetsvoorstel in.

Procedure voor instelling van commissies

De wet bevat thans een limitatieve opsomming van de soorten commissies die een OR kan instellen en verbindt daaraan gevolgen voor de samenstelling en de bevoegdheden van elk van die typen commissies. Het kabinet wil het limitatieve karakter van de typen OR-commissies laten vervallen en het aan de OR overlaten wat voor commissies hij wil instellen.

De raad wijst het kabinetsvoorstel af. In de praktijk levert (ook naar de mening van de minister) de instelling van OR-commissies geen problemen op. Het kabinetsvoorstel zal volgens de raad wel leiden tot problemen: op onderdelen is onduidelijk welke consequenties het voorstel zal hebben en, waar dat wel duidelijk is, acht hij die consequenties onwenselijk.

OR en achterban

Volgens de adviesaanvraag blijkt de relatie tussen OR en achterban een belangrijk knelpunt te zijn bij het functioneren van de medezeggenschap in de praktijk.

Het kabinet acht het primair de taak van de OR hiervoor oplossingen te vinden die aansluiten bij de omstandigheden in de onderneming. Volgens het kabinet zou de wet de OR wel moeten verplichten in zijn reglement vast te leggen over welke onderwerpen de achterban zal worden geraadpleegd en op welke wijze en onder welke voorwaarden de achterban onderwerpen op de agenda van de OR kan plaatsen.

De raad is met het kabinet van mening dat de communicatie tussen OR en achterban te wensen overlaat en dat het verstandig is daaraan aandacht te besteden. Hij acht het, anders dan het kabinet, niet wenselijk daartoe aan de OR nadere wettelijke verplichtingen op te leggen. De raad neemt zich voor bij de herziening van het *SER-Voorbeeldreglement Ondernemingsraden* in de bijlagen aanbevelingen over dit onderwerp op te nemen.

OR-faciliteiten

Hoewel de adviesaanvraag geen expliciete vraag over OR-faciliteiten bevat, geeft de raad een reactie op de opvatting van het kabinet dat het niet wenselijk is deze faciliteiten uit te breiden. Binnen de raad leven hierover uiteenlopende zienswijzen.

Een deel van de raad⁹ is met het kabinet van oordeel dat er geen aanleiding is tot wijziging van de faciliteitenregeling in de WOR.

9 De ondernemersleden en de kroonleden.

Een ander deel van de raad¹⁰ vindt dat de huidige wettelijke regeling van de faciliteiten knelpunten vertoont en dat er reden is het wettelijk minimum aan faciliteiten op te trekken. Dit deel van de raad signaleert ook dat het recht op scholing van de personeelsvertegenwoordiging (PVT) onbevredigend is geregeld.

Cluster IV: Overige onderwerpen

Medezeggenschapspositie uitzendkrachten

Het kabinet stelt voor de termijn gedurende welke uitzendkrachten en gedetacheerden ten minste bij de *inlenende onderneming* werkzaam moeten zijn om medezeggenschap te kunnen uitoefenen, te verlagen van 24 naar 6 maanden. Het kabinet gaat niet in op de medezeggenschap bij de *uitzendondernemingen*. De raad besteedt daaraan wel aandacht. Een deel van de raad¹¹ deelt staat positief tegenover het kabinetsvoorstel over de medezeggenschap van uitzendkrachten en gedetacheerden bij de inlener. Mede omdat betrokkenen vervolgens nog moeten voldoen aan de eisen voor actief en passief kiesrecht (6, respectievelijk 12 maanden) geeft dit deel in overweging om na te gaan of een verkorting van de periode van werkzaamheid bij de inlener naar 3 maanden, verantwoord zou zijn.

Ten aanzien van de door ‘een ander deel van de raad’ gesignaleerde ‘knelpunten’ rond de medezeggenschap bij uitzendondernemingen, meent dit deel dat die knelpunten en de factoren waaraan deze dienen te worden toegeschreven nader onderzocht moeten worden, voordat een verantwoorde oplossingsrichting gekozen kan worden.

Een ander deel van de raad¹² wijst het kabinetsvoorstel tot verkorten van de termijn van werkzaamheid bij de inlener van 24 naar 6 maanden nadrukkelijk af. Het is van mening dat de medezeggenschap primair dient te worden uitgeoefend bij de uitzendonderneming die de werkgever van de uitzendkracht is. Dit deel van de raad wijst op de administratieve lasten en andere problemen die voor uitzendondernemingen aan de naleving van de WOR zijn verbonden en doet aanbevelingen tot wetswijziging om deze problemen te verminderen.

Bedrijfscommissies

Het kabinet stelt voor dat de SER de bevoegdheid krijgt om bij de bedrijfscommissies kamers in te stellen. Verder stelt het voor dat een (hoofd)productschap kan worden aangewezen als bedrijfscommissie en dat de wettelijke verplichting om (gewijzigde) OR-reglementen bij de bedrijfscommissie in te dienen komt te vervallen.

De raad stemt in met deze voorstellen van het kabinet.

¹⁰ De werknemersleden.

¹¹ De werknemersleden.

¹² De ondernemersleden en de kroonleden.

Naleving instellingsplicht

Het kabinet stelt vast dat ruim 70 procent van de OR-plichtige ondernemingen daadwerkelijk een OR heeft. Het meent dat dit te ver van de gewenste volledige naleving ligt, maar is niet van mening dat naleving moet worden bevorderd door sanctiebepalingen.

De raad deelt de visie van het kabinet dat naleving van de instellingsplicht mede de verantwoordelijkheid is van de betrokkenen zelf: de ondernemer, en de werknemers in de onderneming en hun organisaties. Reeds op grond van de huidige wet kan iedere belanghebbende (waaronder individuele werknemers) de ondernemer van een OR-plichtige onderneming aanspreken op zijn verplichting om tot instelling van een OR over te gaan (artikel 36 WOR). Hiervan uitgaande is de raad met het kabinet van mening dat verbetering van de naleving van de instellingsplicht door middel van sanctiebepalingen ongewenst is.

De raad is eveneens met het kabinet van mening dat goed functionerende OR-en – en PVT's – op zich weer bijdragen aan een betere naleving van de wet.

De raad stelt daarom aan ondernemers en OR-en informatie beschikbaar, waaronder het *SER-Voorbeeldreglement ondernemingsraden* en de *SER-Leidraad personeelsvertegenwoordiging*, die behulpzaam kan zijn bij het functioneren van de medezeggenschap in de praktijk. Hij neemt zich voor bij gelegenheid van de te verwachten wijziging van de WOR het *Voorbeeldreglement ondernemingsraden* en de *Leidraad personeelsvertegenwoordiging* te herzien.

1 Inleiding

Deze inleiding bevat de aanleiding voor dit advies over aanpassing van de Wet op de ondernemingsraden (WOR), alsmede informatie over de voorbereiding, de opbouw en de vaststelling van het advies.

1.1 Aanleiding advies

Algemeen

In 1998 werd de WOR gewijzigd. Tijdens de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel is toegezegd na vier jaar een evaluatie te houden. Na afronding van de evaluatieonderzoeken heeft het kabinet bij brief van 7 februari 2003 van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) zijn standpunt inzake de evaluatie van de WOR toegezonden aan de Tweede Kamer¹.

Op 16 april 2003 heeft over dit standpunt een Algemeen Overleg (AO) plaatsgevonden van de minister met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van de Tweede Kamer². Bij die gelegenheid en tijdens een plenair debat in de Tweede Kamer op 23 en 24 april 2003, heeft de minister de Kamer toegezegd aan de reeds voor de adviesaanvraag geplande onderwerpen nog enkele andere onderwerpen te zullen toevoegen. Daarbij gaat het onder meer om een informatierecht van de ondernemingsraad (OR) ten aanzien van de beloningsverhoudingen binnen de onderneming (voorstel van Wet openbaarheid topinkomens) en om de positie van de OR in de bestuurlijke inrichting van de onderneming (corporate governance). Zie hierover paragraaf 2.2.3.

Adviesaanvraag

Op 27 juni 2003 heeft de minister namens het kabinet het advies van de SER gevraagd over aanpassing van de WOR³. De adviesaanvraag bevat elf concrete beleidsvoornemens die het kabinet baseert op de uitkomsten van de evaluatie. Voorts legt het kabinet enkele algemene vragen ter advisering voor betreffende (1) de positionering van de OR in de besturing van de onderneming, (2) de openbaarheid van inkomens bij OR-plichtige ondernemingen, (3) de WOR als kaderwet en (4) de naleving van de instellingsplicht.

1.2 Voorbereiding, opbouw en vaststelling advies

Voorbereiding

De raad heeft de voorbereiding van de advisering opgedragen aan de Commissie Arbeid, Onderneming en Medezeggenschap⁴.

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 1.

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 2.

3 De adviesaanvraag vormt bijlage 1 bij dit advies.

4 De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage 2 bij dit advies.

Opbouw

De raad heeft ervoor gekozen bij de opzet van het advies niet de volgorde aan te houden van de adviesaanvraag. Hij ziet reden een aantal onderwerpen te clusteren; dit licht hij toe bij de beantwoording van de adviesaanvraag in de volgende hoofdstukken.

Het advies is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 geeft achtergrondinformatie over de adviesaanvraag en over de relatie van dit advies met eerder door de raad uitgebrachte adviezen op het terrein van de medezeggenschap. Het bevat tevens een korte internationale vergelijking.

In hoofdstuk 3 beantwoordt de raad de vragen in de adviesaanvraag die gerelateerd zijn aan het karakter van de WOR en de bevoegdheden van de OR, en over de vormgeving van de medezeggenschap binnen ondernemingen en concerns.

In hoofdstuk 4 spreekt de raad zich uit over de openbaarmaking van de bezoldiging van bestuurders en commissarissen, over de rol van de OR bij de vaststelling van het beloningsbeleid en over een informatierecht voor de OR over de beloningsverhoudingen binnen de onderneming.

Hoofdstuk 5 gaat over de voorstellen van het kabinet over de verkiezingen en de werkwijze van de OR.

In hoofdstuk 6 behandelt de raad de overige onderwerpen van de adviesaanvraag.

Vaststelling en vindplaats advies

De SER heeft dit advies vastgesteld in zijn openbare vergadering van 19 december 2003. Het advies, het verslag van de raadsvergadering en verdere informatie zijn te vinden op de SER-website (www.ser.nl).

2 Achtergrond en inhoud adviesaanvraag

Dit hoofdstuk bevat informatie over de adviesaanvraag. Paragraaf 2.1 beschrijft de aanleiding voor de adviesaanvraag. Paragraaf 2.2. bevat achtergrondinformatie over de adviesaanvraag, mede in het licht van recente maatschappelijke ontwikkelingen. Paragraaf 2.3. vermeldt enkele eerdere SER-adviezen die in het kader van dit advies relevant zijn. Paragraaf 2.4 bevat een korte internationale vergelijking.

2.1 Aanleiding adviesaanvraag

2.1.1 Inleiding

De eerste Wet op de ondernemingsraden trad in werking in 1950¹. De huidige wet dateert van 1971² en is in 1979³ ingrijpend gewijzigd, onder meer door verzelfstandiging van de OR⁴. Bij de wetswijziging die plaatsvond in 1990⁵ is de geschillenregeling van de WOR aanzienlijk vereenvoudigd. In 1995 werd de werkingssfeer van de WOR uitgebreid naar de overheid.

De meest recente ‘grote’ wijziging van de WOR, die volgens de considerans vooral beoogde de effectiviteit van de medezeggenschap in ondernemingen te bevorderen, vond plaats in 1998⁶. Bij deze wijziging kwam het onderscheid tussen 100+ en 100- ondernemingen te vervallen en werd de instelling van een OR verplicht voor ondernemingen vanaf 50 werknemers. Voor ondernemingen met minder dan 50 werknemers kwam er een regeling voor de personeelsvertegenwoordiging. Andere elementen van de wetswijziging van 1998 betreffen onder meer de introductie van de ‘ondernemingsovereenkomst’ en de uitbreiding van het advies- en het instemmingsrecht van de OR. Paragraaf 2.1.2 bevat een beknopte schets van de belangrijkste wijzigingen van de WOR in 1998.

2.1.2 Wijziging WOR 1998

De wetswijziging van 1998 gaf een wettelijke basis aan de ondernemingsovereenkomst (artikel 32 WOR), waarbij ondernemer en OR afspraken kunnen maken over de praktische invulling van de medezeggenschap (zoals het gebruik van voorzieningen, de rechtspositie van de bij het OR-werk betrokkenen et cetera) en over uitbreiding van de in de WOR

1 Wet van 4 mei 1950, Stbl. K 174.

2 Wet van 28 januari 1971, Stbl. 1971, 54.

3 Wet van 5 juli 1979, Stbl. 1979, 448.

4 Tot 1979 was de bestuurder van de onderneming voorzitter van de OR. Andere belangrijke wijzigingen betroffen onder meer de uitbreiding van het advies- en het instemmingsrecht van de OR.

5 Wet van 1 februari 1990, Stbl. 1990, 91.

6 Wet van 14 februari 1998, Stbl. 1998, 107.

aan de OR toegekende bevoegdheden. De afspraken kunnen ingevolge artikel 32 WOR niets afdoen aan de wettelijke bevoegdheden van de OR, maar dienen tot in- en aanvulling daarvan, toegespitst op de omstandigheden van de desbetreffende onderneming.

Een van de belangrijkste wijzigingen in de WOR van 1998 gold de ondergrens voor de verplichting tot instelling van een OR en de introductie van een regeling voor de personeelsvertegenwoordiging. Tot de wetswijziging van 1998 gold de verplichting een OR in te stellen voor ondernemingen vanaf 35 werknemers. Voor de bevoegdheden van de OR maakte de wet een onderscheid tussen ondernemingen met 100 of meer werknemers (volledige medezeggenschap) en ondernemingen met 35 tot 100 werknemers (beperkt regime van medezeggenschap). In 1998 werd de ondergrens voor de verplichting tot instelling van een OR verhoogd van 35 naar 50 in de onderneming werkzame personen en kwam het onderscheid in bevoegdheden tussen de 100+ en de 100- onderneming te vervallen: alle OR-en kregen dezelfde bevoegdheden.

Ondernemingen met 10 tot 50 werknemers dienen, indien de meerderheid van de werknemers daarom vraagt, een personeelsvertegenwoordiging (PVT) in te stellen.

Het oogmerk om de effectiviteit van de medezeggenschap in ondernemingen te bevorderen komt ook tot uitdrukking in de in 1998 gewijzigde bepalingen over de instelling van een afzonderlijke OR voor een onderdeel van de onderneming, de instelling van een gemeenschappelijke OR voor meer ondernemingen van één ondernemer of van in een groep verbonden ondernemers en de instelling van groepsondernemingsraden en een centrale ondernemingsraad (GOR en COR). Voorts is de bevoegdheid van de COR verduidelijkt en verzelfstandigd; deze is niet langer een afgeleide van de bevoegdheden van de onderliggende ondernemingsraden. Met het oog op een flexibeler toepassing van de medezeggenschap in concerns is duidelijk in de wet vastgelegd dat ook de COR, net zoals de OR, met de ondernemer een ondernemingsovereenkomst kan sluiten.

Daarnaast werd de vormgeving van het overleg binnen de onderneming en binnen concerns vereenvoudigd. Zo werd onder meer de verplichting om minimaal zes overlegvergaderingen per jaar te houden, geschrapt.

Op het terrein van de bevoegdheden werd het adviesrecht van de OR uitgebreid met de onderwerpen: belangrijke technologische voorzieningen, belangrijke maatregelen in verband met de zorg van de onderneming voor het milieu⁷ en belangrijke financiële besluiten met betrekking tot kredietverstrekking en zekerheidstelling. Er vond een uitbreiding van het instemmingsrecht plaats: ook regelingen op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens, personeelsinformatiesystemen en het ziekteverzuimbeleid werden daaronder gebracht.

7 Ook de ‘zorgtaken’ van de OR (artikel 28) werden uitgebreid met het bevorderen van de zorg van de onderneming voor het milieu.

Om de toepassing van het adviesrecht en het instemmingsrecht te verbeteren is de procedure rond de bespreking van de algemene gang van zaken van de onderneming aangepast. In de tweemaal per jaar daarover te houden overlegvergadering moet de ondernemer nu ook mededeling doen over in voorbereiding zijnde besluiten over aangelegenheden die vallen onder het advies- of instemmingsrecht en daarbij afspraken maken over het moment en de wijze waarop de OR in de besluitvorming wordt betrokken.

Wat de medezeggenschapsaanspraken van gedetacheerden en uitzendkrachten betreft is in 1998 in de WOR opgenomen dat zij zowel bij de uitlener als bij de inlener medezeggenschapsrechten hebben. De aanspraken bij de inlener komen pas tot gelding indien betrokkenen meer dan twee jaar bij de inlener werkzaam zijn.

Tot slot werd in de rechtspositionele en de facilitaire sfeer nog een aantal verbeteringen aangebracht. Zo kregen degenen die het initiatief nemen of hebben genomen tot oprichting van een OR wettelijke bescherming tegen benadeling en werd de ambtelijk secretaris verzekerd van faciliteiten en rechtsbescherming. Het scholingsverlof voor leden van de OR en zijn commissies werd uitgebreid en er werd een regeling opgenomen voor faciliteiten voor het achterbanberaad.

Op een aantal van deze in 1998 aangebrachte wijzigingen komt de raad bij de bespreking van de kabinetsvoorstellen uit de adviesaanvraag terug.

2.1.3 *Evaluatieonderzoek en kabinetsstandpunt*

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat leidde tot de wijziging van de WOR in 1998 is toegezegd na vier jaar een evaluatie te houden en aan de Tweede Kamer toe te zenden⁸. Daartoe heeft het ministerie van SZW in de periode 2001-2003 een aantal onderzoeken laten verrichten⁹.

De onderzoeken leveren, aldus het kabinet, in hoofdlijnen het volgende beeld op.

⁸ Handelingen II, 27 augustus 1997, p. 7098.

⁹ Zie voor een overzicht van de onderzoeken bijlage 2 bij het eerder genoemde kabinetsstandpunt.

Hoofdpijnen resultaten evaluatieonderzoeken in visie kabinet*:

- ruim 70 procent van het aantal OR-plichtige bedrijven heeft daadwerkelijk een OR;
- van de bevoegdheden die in de wet voor de OR zijn opgenomen wordt steeds vaker gebruikgemaakt;
- de bestaande faciliteiten worden door de meeste OR-leden als voldoende beschouwd;
- gebrek aan kennis van zowel de wet als van de vele en diverse onderwerpen op de agenda van de OR is de oorzaak van het niet gebruikmaken van bevoegdheden;
- voorts is de OR overbelast;
- er is reden voor zorg over de relatie OR-achterban.

* Kabinetsstandpunt evaluatie WOR, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 1, p. 3.

Naar aanleiding van de onderzoeken heeft het kabinet in zijn op 7 februari 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden standpunt geconcludeerd dat de naleving van de WOR zou moeten worden verbeterd, evenals de toepassing van de wet in de praktijk¹⁰.

2.2 Adviesaanvraag

2.2.1 Voorstellen en vragen adviesaanvraag

Algemeen

De adviesaanvraag bestaat uit 4 hoofdstukken.

In hoofdstuk 1 van de adviesaanvraag (Inleiding) bevestigt het kabinet zijn reeds in het kabinetsstandpunt van 7 februari 2003 geschetste opvatting dat de onderzoeksresultaten uitwijzen dat de naleving van de WOR zou moeten worden verbeterd, evenals de toepassing van de wet in de praktijk. Het kabinet is op basis van deze uitkomsten van mening dat de weg daarheen niet zozeer ligt in meer bevoegdheden en faciliteiten voor de OR, maar in het beter benutten van bestaande bevoegdheden en faciliteiten, alsmede in het verbeteren van de relatie OR-achterban.

De verwezenlijking van effectieve medezeggenschap, de naleving en de toepassing van de wet zijn volgens het kabinet primair de verantwoordelijkheid van de sociale partners, de ondernemer, de OR en de achterban. De wet moet hier vooral ondersteunend aan zijn.

¹⁰ Naar aanleiding van (het kabinetsstandpunt over) de evaluatie van de WOR hebben de centrale organisaties van ondernemers en van werknemers reacties gezonden aan onder meer de Vaste Commissie voor SZW van de Tweede Kamer. De desbetreffende brieven worden vermeld in bijlage 3 bij dit advies.

Het kabinet heeft naar aanleiding van de evaluatie een aantal voorstellen geformuleerd die deze functie van de wet naar zijn mening kunnen dienen.

De voorstellen zelf staan in hoofdstuk 2 van de adviesaanvraag en zijn voorzien van een korte toelichting. Deze voorstellen zijn identiek aan de voorstellen die het kabinet heeft geformuleerd in zijn standpunt van 7 februari 2003. Ze worden hieronder kort weergegeven en komen nader aan de orde in de volgende hoofdstukken.

Voorstellen kabinet

Op het terrein van de *structuur van de medezeggenschap* en de *naleving van de verplichting een OR in te stellen* wil het kabinet:

- 1 in de WOR een regeling opnemen die het mogelijk maakt dat bij CAO een andere medezeggenschapsstructuur in de onderneming kan worden gerealiseerd, onder handhaving van het aantal werknemers waarbij een OR moet worden ingesteld, en monitoring van de ontwikkelingen op dit terrein;
- 2 een wettelijke regeling ontwerpen ten behoeve van de synchronisatie van OR-verkiezingen;
- 3 de OR-verkiezing vereenvoudigen door gelijktijdige indiening van kandidatenlijsten door werknemersverenigingen en werknemers, met het verminderen van het aantal benodigde handtekeningen naar minimaal 10;
- 4 de procedure om commissies in te stellen vereenvoudigen door het aan de OR over te laten welke commissie hij wil instellen onder voorwaarde dat in ieder geval een lid van de OR in de commissie zit.

Ten aanzien van *uitzendkrachten en gedetacheerden* stelt het kabinet voor dat:

- 5 de termijn van 24 maanden uit artikel 1, lid 3, onder a, WOR, wordt gewijzigd in 6 maanden, zodat uitzendkrachten en gedetacheerden effectieve medezeggenschap kunnen uitoefenen bij de inlener.

Op het punt van de *bevoegdheden van de OR* doet het kabinet twee voorstellen:

- 6 introductie van de mogelijkheid dat OR en ondernemer bij ondernemingsovereenkomst afspreken de bevoegdheden van de OR te beperken;
- 7 aan de ondernemingsovereenkomst een maximale looptijd verbinden van 5 jaar.

Het kabinet merkt voorts op dat uit de evaluatie van de WOR blijkt dat er ook discussie bestaat over het uitbreiden van bevoegdheden van de OR en de personeelsvertegen-

woordiging. Het kabinet is niet van opvatting dat aan de OR meer bevoegdheden op basis van de WOR moeten worden toegekend. Het acht de bestaande mogelijkheden voor uitbreiding van de bevoegdheden van de OR bij CAO of ondernemingsovereenkomst toereikend. Het kabinet verneemt graag de zienswijze van de SER hieromtrent.

Ter verbetering van het *overleg van de OR met de achterban* beoogt het kabinet:

- 8 introductie van een wettelijke verplichting voor de OR om in zijn reglement vast te leggen over welke onderwerpen de achterban zal worden geraadpleegd en op welke wijze en onder welke voorwaarden de achterban onderwerpen op de agenda van de OR kan plaatsen.

Ten aanzien van de *bedrijfscommissies* stelt het kabinet voor dat:

- 9 de SER de bevoegdheid krijgt om kamers bij de bedrijfscommissies in te stellen;
- 10 een (hoofd)productschap kan worden aangewezen als bedrijfscommissie;
- 11 de wettelijke verplichting om (gewijzigde) OR-reglementen bij de bedrijfscommissie in te dienen, vervalt.

In hoofdstuk 3 van de adviesaanvraag legt het kabinet de raad enkele algemene vragen ter advisering voor. Deze betreffen: de positionering van de OR in de besturing van de onderneming (paragraaf 3.1), de openbaarheid van inkomens bij OR-plichtige ondernemingen (paragraaf 3.2), de WOR als kaderwet (paragraaf 3.3), alsmede de naleving van de instellingsplicht (paragraaf 3.4).

Slothoofdstuk 4 van de adviesaanvraag gaat uitsluitend over de door de minister beoogde adviestertermijn.

2.2.2 *Positionering algemene vragen adviesaanvraag*

De algemene vragen die het kabinet in hoofdstuk 3 van de adviesaanvraag aan de raad voorlegt komen, evenals de elf concrete voorstellen van het kabinet tot aanpassing van de WOR, in de volgende hoofdstukken van dit advies aan de orde. In deze paragraaf schetst de raad de context waarin die algemene vragen moeten worden geplaatst en de redenen waarom (juist) deze vragen in de adviesaanvraag zijn opgenomen.

Positionering OR in besturing onderneming (3.1); openbaarheid inkomens OR-plichtige ondernemingen (3.2)

Tijdens de behandeling van het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de WOR op 16 april 2003 in het AO met de Vaste Commissie voor SZW van de Tweede Kamer hebben diverse fracties de minister verzocht onderwerpen aan de adviesaanvraag toe te voegen.

Het gaat hierbij vooral om een visie op de betrokkenheid van de OR bij het bestuur van de onderneming, waarbij ook de beloningen binnen de onderneming kunnen worden betrokken. Het verzoek heeft geleid tot een toezegging van de minister (zie kader).

Toezegging minister in het Algemeen Overleg van 16 april 2003

In het verslag van het AO is de toezegging van de minister als volgt geformuleerd:

“De minister zegt toe om aan de SER te vragen om zijn advies ook te bezien in het licht van het gehele spectrum van het bestuur van de onderneming, waarbij in het algemeen aandacht wordt gevraagd voor prestaties, functioneren, maatschappelijk verantwoord ondernemerschap, corporate governance, taakverdeling OR - raad van commissarissen, algemene vergadering van aandeelhouders en raad van bestuur. Dat verzoek moet wel worden geplaatst in het licht van het SER-advies uit 2001 over het wetsvoorstel over corporate governance en de voorstellen over de positie van de OR, dat nu bij de Tweede Kamer ligt.”

• Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 2, p. 6.

Op 23 en 24 april 2003 vond in de Tweede Kamer een debat plaats over het initiatiefwetsvoorstel van de leden Harrewijn en Rosenmöller tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden in verband met het verschaffen van openbaarheid over de hoogte van inkomens van topkader, bestuurders en toezichthouders van ondernemingen (Wet openbaarheid topinkomens)¹¹.

In het kader van de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel is een motie ingediend die de regering verzoekt de SER te vragen “om vóór 1 oktober 2003 een advies uit te brengen over de verantwoordelijkheid van en samenhang tussen alle bij de onderneming betrokken gremia inzake de aansturing, beloning en strategieontwikkeling binnen de onderneming”¹². In reactie hierop heeft de minister de Kamer toegezegd de SER te vragen het wetsvoorstel openbaarheid topinkomens bij de advisering over de beleidsvoorname WOR aan de orde te stellen en heeft hij voorgesteld om de strekking van dit initiatiefwetsvoorstel in de onderhavige adviesaanvraag te betrekken. Na instemming hiermee van de verdediger van het wetsvoorstel, is het wetsvoorstel vervolgens aangehouden tot 1 oktober 2003 en de motie ingetrokken.

Deze toezeggingen hebben ertoe geleid dat aan de adviesaanvraag twee onderwerpen zijn toegevoegd: ‘de positionering van de OR in de besturing van de onderneming’ (paragraaf 3.1) en ‘de openbaarheid van inkomens bij OR-plichtige ondernemingen’ (paragraaf 3.2).

11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 163, nrs. 1-3. Het wetsvoorstel werd op 12 december 2001 ingediend.

12 Tweede kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 163, nr. 12.

WOR als kaderwet?

Het kabinetsstandpunt van februari 2003 bevatte al een beschouwing over de mogelijkheid de WOR in te richten als een ‘kaderwet’. Het onderwerp kaderwet is in de adviesaanvraag vragenderwijs voorgelegd aan de raad: de vraag is of naar het oordeel van de raad behoefte bestaat aan een opzet van de WOR als ‘kaderwet’ en wat daaronder dan moet worden verstaan.

Naleving instellingsplicht

Het kabinet acht het zeer wel mogelijk dat behalve de voorgestelde wetswijzigingen ter verbetering van de naleving van de WOR ook andere maatregelen kunnen bijdragen aan verbetering van de naleving en verzoekt de raad in zijn advies daaraan aandacht te besteden.

Voorzover mogelijkheden tot verbetering naar het oordeel van de raad niet tot aanpassingen in wetgeving zouden moeten leiden, maar een andere wijze van aanpak behoeven, kan het kabinet zich voorstellen dat de raad daarover op een later moment dan de gevraagde adviesdatum het kabinet van een specifiek advies voorziet.

2.3 Eerdere relevante SER-advisering

De SER heeft veelvuldig geadviseerd over de medezeggenschap van werknemers, al dan niet vormgegeven in de WOR. Hier worden slechts enkele van die adviezen genoemd. Tegen de achtergrond van de in paragraaf 2.1.1 genoemde ingrijpende wijziging van de WOR in 1979 is vermeldenswaard het advies over de taak, samenstelling en bevoegdheden van ondernemingsraden dat de raad in 1975 uitbracht¹³. Uit de jaren tachtig van de vorige eeuw dateren onder meer het advies inzake vereenvoudiging van de WOR (1986)¹⁴ en het advies over gelijktijdige OR-verkiezingen (1988)¹⁵. Voorts bracht de raad in 1984 een advies uit over de wijze van samenstelling van de raad van commissarissen van structuurvennootschappen¹⁶ en in 1988 een advies over wijziging van het enquêterecht¹⁷. In de jaren negentig heeft de raad kort na elkaar tweemaal geadviseerd over de WOR. In 1992 gaf hij met zijn ‘Knelpunten-advies’¹⁸ een reactie op een adviesaanvraag van 1989 over ‘knelpunten in het functioneren van OR-en’. Het in 1994 uitgebrachte advies over de afschaffing van het arbeidsreglement en de inhoud van het instemmingsrecht van de OR¹⁹ was ten dele een reactie op een adviesaanvraag van 1990 over het arbeidsreglement

13 SER, *Advies over taak, samenstelling en bevoegdheden van ondernemingsraden*, publicatienr. 75/14.

14 SER, *Advies vereenvoudiging Wet OR*, publicatienr. 86/14.

15 SER, *Advies gelijktijdige OR-verkiezingen*, publicatienr. 88/08.

16 SER, *Advies Raden van commissarissen structuurvennootschappen*, publicatienr. 84/06, in 1985 gevolgd door een vervolgadvis tot toepassing van de structuurregeling op grote coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen (SER-Vervolgadvies *Raden van commissarissen*, publicatienr. 85/07).

17 SER, *Advies wijziging enquêterecht*, publicatienr. 88/14, in 1989 gevolgd door het *Aanvullend advies wijziging enquêterecht*, publicatienr. 89/21.

18 SER-advies *Knelpunten Wet op de ondernemingsraden*, publicatienr. 92/07.

19 SER-advies *Het arbeidsreglement; het instemmingsrecht van de OR*, publicatienr. 94/06.

en bevatte voorts de opvattingen van de raad over twee ‘knelpunten’ die in het advies van 1992 nog niet waren beantwoord: ‘de reikwijdte van het instemmingsrecht’ en ‘taakafbakening OR-vakorganisaties’²⁰.

Eind 2000 gaf de raad zijn visie op het ondernemen als maatschappelijke activiteit in het advies *De winst van waarden*²¹. Begin 2001 bracht hij advies uit over het functioneren en de toekomst van de structuurregeling²². Medio 2003 ten slotte heeft de raad advies uitgebracht over de rol van de werknemers in de Europese vennootschap²³.

Verschillende onderwerpen die worden aangesneden in de adviesaanvraag, respectievelijk in commentaren van organisaties van werknemers of ondernemers op het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de WOR, zijn meer of minder uitgebreid aan de orde geweest in eerdere adviezen.

2.4 Korte internationale vergelijking

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de WOR verwijst het kabinet veelvuldig naar de regeling van de medezeggenschap in andere landen van de Europese Unie. Als achtergrondinformatie heeft de raad regelingen omtrent de informatie en raadpleging en de medezeggenschap van werknemers in enkele Europese lidstaten bij zijn beschouwing betrokken.

Hierna volgt een korte globale schets van deze buitenlandse regelingen. Specifieke informatie is opgenomen in bijlage 4 bij dit advies.

Algemeen

Alle Europese lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk en Ierland kennen een verplichte regeling van informatie en consultatie van werknemers op ondernemingsniveau.

Er is echter een grote mate van variatie tussen de EU-lidstaten in de samenstelling en bevoegdheden van de werknemersvertegenwoordiging en zijn invloed op de besluitvorming van de onderneming²⁴. Deze diversiteit is onder meer het gevolg van uiteenlopende institutionele regelingen op het gebied van de arbeidsverhoudingen, de rol van de vakbonden en de betekenis van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming.

20 Over het laatste onderwerp ontving de raad in 1990 een aanvullende adviesaanvraag waarin aandacht werd gevraagd voor de *Overwegingen en aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid inzake arbeidsverhoudingen en vakbondswerk in de onderneming*, publicatienr. 1/1990.

21 SER-advies *De winst van waarden*, advies over maatschappelijk ondernemen, publicatienr. 00/11.

22 SER-advies *Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*, publicatienr. 01/02.

23 SER-advies *De rol van de werknemers in de Europese vennootschap*, publicatienr. 03/08.

24 De rol van de werknemersvertegenwoordiging bij het bestuursorgaan (of het toezichthoudend orgaan) van de onderneming is hier buiten beschouwing gelaten. Zie hiervoor Bijlage 6 van het SER-advies *Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*, publicatienr. 01/02.

Enkelvoudige en duale stelsels van medezeggenschap

In een studie van de Europese Commissie wordt een onderscheid gemaakt tussen stelsels met een enkelvoudige vertegenwoordiging ('single channel systems') en stelsels met een duale vertegenwoordiging ('dual systems') van werknemers op ondernemingsniveau*. In enkelvoudige stelsels vindt de vertegenwoordiging van alle werknemers in de onderneming primair plaats via de vakorganisaties. Italië kent dit systeem en ook in het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waar informatie en raadpleging plaats kan vinden op vrijwillige basis, gebeurt dit via de vertegenwoordigers van de vakorganisaties in de onderneming. Voorzover er in de onderneming een vertegenwoordigend orgaan wordt opgericht, gebeurt dit op basis van een overeenkomst tussen ondernemer en een vakbondsvertegenwoordiging. Zweden kent geen ondernemingsraden maar een systeem van verplichte informatie en raadpleging van vakbonden, die in vrijwel iedere onderneming aanwezig zijn.

In duale stelsels vindt de vertegenwoordiging van alle werknemers in de onderneming plaats via een gekozen orgaan (een 'OR') dat (verplicht) is ingesteld op grond van een wettelijke regeling. Daarnaast kan sprake zijn van vertegenwoordiging van werknemers via de vakorganisaties (zoals via onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden). De relatie tussen de vakorganisaties en het medezeggenschapsorgaan verschilt per land. In Denemarken is de instelling van een OR geregeld in een verbindend verklaard intersectoraal akkoord tussen de nationale werkgeversorganisaties en vakbonden.

* European Commission, Social Europe. Employee representatives in Europe and their economic prerogatives. Supplement 3/96.

Instelling en samenstelling van een OR²⁵

In de meeste lidstaten zijn ondernemingen boven een bepaalde omvang (in aantallen werknemers) verplicht een OR in te stellen. In Duitsland moeten de werknemers hierom verzoeken; pas dan ontstaat de instellingsverplichting van de ondernemer. De instellingsgrens varieert²⁶. De omvang van de OR (het aantal OR-leden) neemt toe met het aantal werknemers van de onderneming.

25 Waar in deze paragraaf de term OR is gebruikt, wordt het medezeggenschapsorgaan in het desbetreffende land bedoeld.

26 De instellingsgrens varieert van ondernemingen met ten minste 5 werknemers, zoals in Duitsland, tot ondernemingen met ten minste 150 werknemers, zoals in Luxemburg. Luxemburg kent echter naast de *comité mixte* (een paritair samengesteld orgaan in ondernemingen met meer dan 150 werknemers met informatie- en consultatierechten ten aanzien van economische aangelegenheden en een aantal instemmingsbevoegdheden) ook de verplichte instelling van een *délégation du personnel* in ondernemingen met meer dan 15 werknemers. De *délégation du personnel* heeft een recht op informatie en raadpleging over het sociaal en arbeidsvoorwaardenbeleid. De Europese Richtlijn informatie en raadpleging (2002/14/EG) strekt ertoe dat alle Europese lidstaten een orgaan oprichten voor informatie en raadpleging van werknemers in ondernemingen met meer dan 50 werknemers.

Enkele landen (zoals Duitsland en Frankrijk) kennen bepalingen voor de instelling van centrale en groepsondernemingsraden.

In de meeste lidstaten is sprake van ‘onafhankelijke’ ondernemingsraden die geheel bestaan uit werknemersleden (zoals in Duitsland en Spanje). Andere landen kennen een paritaire samenstelling, waarbij de ondernemer veelal ook de voorzitter is van de OR (zoals in België, Denemarken en Frankrijk). In sommige landen (zoals Duitsland en België) is de vertegenwoordiging in de OR van bepaalde groepen werknemers (zoals werknemers van verschillende onderdelen van de onderneming, jongeren of werknemers in managementfuncties) wettelijk geregeld.

In enkele landen bestaan naast de OR ook andere vormen van werknemersvertegenwoordiging op ondernemingsniveau, zoals comités op het gebied van veiligheid en gezondheid (in België, Frankrijk en Denemarken).

OR-verkiezingen

In veel landen (Duitsland en Frankrijk) kunnen zowel werknemers als vakorganisaties kandidatenlijsten indienen. In België is de kandidaatstelling voor de verkiezingen voor het OR-lidmaatschap voorbehouden aan de vakbonden. In Spanje hebben de vakbonden geen wettelijke positie ten aanzien van de samenstelling van de OR maar zij hebben toch een grote invloed op de personele bezetting en het programma van de OR.

In een aantal landen vinden de OR-verkiezingen landelijk plaats op dezelfde dag of in dezelfde periode. Zo kent België zogeheten ‘sociale verkiezingen’; in Duitsland vinden de OR-verkiezingen plaats tussen 1 maart en 31 mei.

Informatie en raadpleging

In alle landen die een verplichte OR kennen, beschikt de OR over een recht op informatie en raadpleging over (algemeen geformuleerd) onderwerpen die verband houden met de financiële situatie van de onderneming, de werkgelegenheidsontwikkeling, veranderingen in de structuur van de onderneming, de organisatie van de arbeid en onderwerpen die verband houden met de arbeidsvoorwaarden.

In een aantal landen (zoals Duitsland, Oostenrijk en België) heeft de OR daarnaast een vorm van meebeslissingsrecht bij besluiten op het gebied van het sociaal beleid van de onderneming.

In Zweden bestaat de verplichting voor de ondernemer om over sommige onderwerpen op sociaal en economisch terrein met de werknemersvertegenwoordiging in onderhandeling te treden (zoals fusies of de sluiting of verplaatsing van onderdelen van de onderneming). De ondernemer is niet verplicht met de werknemersvertegenwoordiging een overeenkomst te sluiten. Hij kan het besluit implementeren wanneer hij aan zijn verplichting tot consultatie en onderhandelingen heeft voldaan.

Faciliteiten

Vrijwel alle lidstaten kennen een wettelijke regeling voor scholing en training van OR-leden en het verrichten van OR-werkzaamheden in werktijd. In Duitsland is, afhankelijk

van het aantal werknemers van de onderneming, een aantal OR-leden geheel vrijgesteld van hun reguliere werkzaamheden.

3 Karakter WOR, bevoegdheden OR en vormgeving van de medezeggenschap

Karakter WOR

Het kabinet legt de raad een aantal vragen voor die betrekking hebben op de bevoegdheden van de OR, de vormgeving van de medezeggenschap in de onderneming en de opzet van de WOR. De raad bespreekt deze onderdelen van de adviesaanvraag in onderlinge samenhang. Paragraaf 3.1 geeft de adviesaanvraag weer. Paragraaf 3.2 bevat enkele beschouwingen over en naar aanleiding van de kabinetsvoornemens. Deze beschouwingen hebben betrekking op de samenhang en interpretatie van de adviesaanvraag, de bevoegdheden van de OR en de vormgeving van de medezeggenschap in de WOR en varianten van een opzet van medezeggenschapswetgeving als ‘kaderwet’. In paragraaf 3.3 formuleert de raad zijn standpunt.

3.1 Adviesaanvraag

Het kabinet legt de raad een aantal vragen voor die betrekking hebben op de bevoegdheden van de OR en de vormgeving van de medezeggenschap in de onderneming. Het doet deze voorstellen met het oog op vergroting van de flexibiliteit van de WOR en van de mogelijkheid van maatwerk in de medezeggenschap.

Beperking bevoegdheden OR

In de eerste plaats vraagt het kabinet de zienswijze van de raad over het voorstel dat OR en ondernemer bij ondernemingsovereenkomst kunnen afspreken de bevoegdheden van de OR te beperken (voorstel 6). Het specificeert in de adviesaanvraag niet welke bevoegdheden het op het oog heeft.

Het kabinet meent dat de behoefte zou kunnen bestaan om van de wettelijke bevoegdheden van de OR af te wijken. Het noemt als voorbeeld “de reeds jaren bestaande OR die met een andere invulling van zijn bevoegdheden beter wil aansluiten op de behoefte in de onderneming of de beginnende OR die nog in zijn werk en kennis moet groeien en in dat kader tijdelijk minder bevoegdheden wil hebben”¹. Volgens het kabinet legitimeert het vastleggen van mogelijke afspraken over de beperking van bevoegdheden in een ondernemingsovereenkomst deze gang van zaken voor de duur van de afspraak naar alle partijen (OR, ondernemer en achterban). Voorts vermindert een dergelijke overeenkomst de lasten voor de ondernemer, vanwege het feit dat deze vooraf duidelijkheid heeft over wat wel en wat niet aan de OR voorgelegd moet worden, aldus het kabinet. Ook verwacht het kabinet hiermee de naleving van de WOR te bevorderen, omdat de drempel om een OR in te stellen wordt verlaagd.

1 Adviesaanvraag, p. 4.

Looptijd ondernemingsovereenkomst

Het kabinet merkt op dat afspraken waarbij bevoegdheden voor de OR worden beperkt, met waarborgen moeten worden omkleed. Daarom stelt het een wettelijk maximale looptijd van de ondernemingsovereenkomst voor (voorstel 7).

Vormgeving medezeggenschap

Het kabinet stelt voor “in de WOR een regeling op te nemen die het mogelijk maakt dat bij CAO een andere medezeggenschapsstructuur in de onderneming kan worden gerealiseerd, onder handhaving van het aantal werknemers waarbij een OR moet worden ingesteld en monitoring van de ontwikkelingen op dit terrein” (voorstel 1). Het kabinet is van mening dat de huidige regeling partijen onvoldoende ruimte dan wel mogelijkheden biedt een van de basisregeling in de WOR afwijkende medezeggenschapsstructuur te organiseren. Het geeft als voorbeeld “dat voor ziekenhuizen dezelfde medezeggenschapsstructuur geldt als voor bouwondernemingen, terwijl de organisatie, alsmede de medezeggenschapsbehoeften bij genoemde ondernemingen, wezenlijk kunnen verschillen”. Voorts beoogt het kabinet tegemoet te komen aan organisaties die op een andere dan de traditionele wijze zijn georganiseerd (zoals taakgroepen en zelfsturende teams). De instellingsgrens van 50 werknemers moet, gezien Europeesrechtelijke verplichtingen, gehandhaafd worden, aldus het kabinet.

De adviesaanvraag laat enigszins in het midden wat het kabinet verstaat onder de ‘structuur’ van de medezeggenschap. Uit het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de WOR blijkt dat het onder meer doelt op de verschillende niveaus binnen de onderneming waarop de medezeggenschap kan worden vormgegeven:

Partijen kunnen zelf aangeven of er een GOR of COR moet komen of alleen maar OR-en, of er wel of geen commissies komen, voor welke onderdelen van de onderneming één OR wordt ingesteld of juist meerdere OR-en. Daarnaast kunnen partijen bij de CAO afspreken hoe de medezeggenschap vorm krijgt bij reorganisaties of fusies. De regel dat een ondernemer een OR bij 50 werknemers moet instellen kan niet worden gewijzigd².

De WOR als kaderwet

Het kabinet is van mening dat de mogelijkheid tot differentiatie in de bevoegdheden van de OR en de vormgeving van de medezeggenschap in de onderneming, neerkomt op een andere opzet van de structuur van de medezeggenschapswetgeving. In de adviesaanvraag (paragraaf 3.3) is in dit verband de vraag opgenomen of naar het oordeel van de raad “behoefte bestaat aan een opzet van de WOR als ‘kaderwet’ en wat daaronder dan moet worden verstaan”.

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 1.

Het kabinet licht het begrip kaderwet in zeer beperkte mate toe. Het formuleert als uitgangspunt dat de WOR enerzijds een stevige juridische basis moet bieden en anderzijds een flexibel instrument moet zijn voor degenen die te maken hebben met de toepassing ervan (OR, ondernemer, achterban). In zijn standpunt naar aanleiding van de evaluatie van de WOR verwees het kabinet ter illustratie van het kaderwetbegrip onder andere naar de inrichting van de medezeggenschap op Europees niveau volgens het ‘contractmodel’. Het geeft voorts aan dat de instellingsverplichting (bij 50 werknemers) gehandhaafd zal (moeten) worden en dat de medezeggenschap in Nederland aan een aantal internationale voorwaarden moet voldoen.

3.2 Beschouwing en kanttekeningen

Deze paragraaf bevat enkele beschouwingen over de in paragraaf 3.1 geschetste kabinetsvoorstellen. Deze beschouwingen hebben betrekking op

- samenhang en interpretatie van de adviesaanvraag (paragraaf 3.2.1);
- de bevoegdheden van de OR en de vormgeving van de medezeggenschap in de huidige WOR (paragraaf 3.2.2);
- varianten van een opzet van de medezeggenschapswetgeving als ‘kaderwet’ (paragraaf 3.2.3).

3.2.1 Samenhang en interpretatie adviesaanvraag

Tussen de in paragraaf 3.1 genoemde onderdelen van de adviesaanvraag bestaat een onderlinge samenhang. Het verband is onder meer gelegen in de doelstelling van deze voorstellen, waarin vergroting van flexibiliteit en de mogelijkheid tot maatwerk in de medezeggenschap centraal staan. Een integrale bespreking is voorts van belang voor de beantwoording van de adviesvraag over een mogelijke opzet van de WOR als kaderwet.

De raad stelt vast dat de minister in afzonderlijke voorstellen ingaat op (de mogelijkheid tot afwijking van) de *wettelijke bevoegdheden* van de OR en de *vormgeving* van de medezeggenschap. Hieruit leidt hij af dat het voorstel over de vormgeving van de medezeggenschap onder meer betrekking heeft op de instelling dan wel de *lokalisering* van de diverse medezeggenschapsorganen op de verschillende niveaus binnen de onderneming / het concern en niet op de bevoegdheden die het medezeggenschapsorgaan ‘ter plaatse’ heeft³. De verdeling van bevoegdheden tussen de diverse medezeggenschapsorganen binnen de onderneming beschouwt de raad derhalve als een kwestie betreffende de bevoegdheden van de OR en niet betreffende de vormgeving van de medezeggenschap⁴.

3 Het kabinetsvoorstel heeft mogelijk voor de situatie van fusies en reorganisaties een verdergaande strekking. In par. 6.4 van dit advies zal de raad in het kader van de implementatie van de Richtlijn overgang ondernemingen in de Nederlandse wetgeving, ingaan op een aspect van deze problematiek.

4 Het door het kabinet gemaakte onderscheid zal in de praktijk niet steeds te maken zijn. Zie hiervoor par. 3.3.1.

Tot slot merkt de raad op dat het kabinet in de adviesaanvraag niet specificeert welke bevoegdheden van de OR het op het oog heeft. Hij maakt uit het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de WOR op, dat het kabinet de ‘bijzondere bevoegdheden’ van de OR bedoelt, te weten de advies- en instemmingsbevoegdheden op grond van artikel 25 en 27 WOR⁵.

3.2.2 *Bevoegdheden en vormgeving in de WOR*

Om te komen tot een beantwoording van de in paragraaf 3.1.1 genoemde adviesvragen is onder meer van belang op welke wijze de bevoegdheden van de OR en de vormgeving van de medezeggenschap in de huidige WOR zijn geregeld⁶.

Bevoegdheden OR

De OR heeft op grond van de WOR een aantal bijzondere bevoegdheden, waaronder een algemeen informatierecht en advies- en instemmingsbevoegdheden ten aanzien van (limitatief in de WOR genoemde) besluiten van de ondernemer (zie kader op p. 39).

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 1.

6 De WOR bevat tevens bepalingen op grond waarvan de OR in zijn reglement zijn werkwijze kan inrichten, alsmede bepalingen op grond waarvan ondernemer en OR tezamen van bepaalde onderdelen van de wet kunnen afwijken, zoals de bepaling over het aantal leden dat de OR telt (artikel 6 WOR).

Bevoegdheden OR

De adviesplichtige besluiten staan limitatief opgesomd in artikel 25, eerste lid WOR. Het gaat hier algemeen gesproken om besluiten van de ondernemer van financieel-economische of bedrijfsorganisatorische aard, zoals investeringen, fusies, overnames, verhuizing, reorganisaties, het aantrekken van krediet, het groepsgewijs werven of inlenen van arbeidskrachten, het treffen van maatregelen in verband met de zorg voor het milieu, de invoering van nieuwe technologie en het verstrekken van belangrijk krediet of het zeker stellen van schulden van een andere onderneming. Voorts heeft de OR op grond van artikel 30 WOR een eigensoortig adviesrecht bij benoeming en ontslag van een bestuurder van de onderneming.

Aan de OR komt instemmingsrecht toe ten aanzien van de aangelegenheden die gelimiteerd zijn opgesomd in artikel 27, eerste lid WOR. De raad signaleerde in 1994 reeds, dat de hierin opgenomen opsomming van instemmingsplichtige besluiten van de ondernemer zowel onderwerpen bevat die liggen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden of althans daarmee raakvlakken hebben, als onderwerpen van sociale aard, alsook onderwerpen van bedrijfstechnische respectievelijk bedrijfsorganisatorische aard*. Instemming is niet vereist, voorzover de betrokken aangelegenheid voor de onderneming reeds inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan (artikel 27, derde lid WOR). Indien een CAO van kracht is, kan hierin een bepaling opgenomen zijn waarin de OR wordt verzocht dan wel vrijgelaten een regeling op ondernemingsniveau nader uit te werken of in te vullen**.

Het recht op informatie is geregeld in de artikelen 31, 31a en 31b WOR (zie hoofdstuk 4 van dit advies).

* SER-advies *Het arbeidsreglement; het instemmingsrecht van de OR*, publicatienr. 94/06, p. 13.

** Zie ook: Eerste Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 222a, nr. 9b.

Artikel 32 WOR bevat de mogelijkheid dat bij CAO of bij een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan aan de OR verdere bevoegdheden dan de in de WOR genoemde worden toegekend. Voorts kunnen bij schriftelijke overeenkomst tussen de ondernemer en de OR aan de OR meer bevoegdheden dan de in de WOR genoemde worden toegekend en kunnen aanvullende voorschriften over de toepassing van het bij of krachtens de WOR bepaalde worden gegeven (zie kader op p. 40).

De 'contracteermogelijkheid' van OR en ondernemer is op grond van de WOR in zoverre beperkt dat afspraken tussen ondernemer en OR uitsluitend aanvullend kunnen zijn⁷.

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 615, nr. 3, pp. 25 en 26.

Artikel 32 WOR

- 1 Bij collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan kunnen aan de ondernemingsraad of aan de ondernemingsraden van de bij die overeenkomst of die regeling betrokken onderneming of ondernemingen verdere bevoegdheden dan in deze wet genoemd worden toegekend.
- 2 Bij schriftelijke overeenkomst tussen de ondernemer en de ondernemingsraad kunnen aan de ondernemingsraad meer bevoegdheden dan de in deze wet genoemde worden toegekend en kunnen aanvullende voorschriften over de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde worden gegeven. De ondernemer zendt een afschrift van de overeenkomst aan de bedrijfscommissie.
- 3 Indien aan de ondernemingsraad op grond van dit artikel een adviesrecht of instemmingsrecht is toegekend, is het advies of de instemming van de ondernemingsraad niet vereist, voorzover de aangelegenheid voor de onderneming reeds inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst of in een regeling, vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan.
- 4 Indien in de overeenkomst aan de ondernemingsraad een recht op advies of instemming wordt gegeven over andere voorgenomen besluiten dan genoemd in de artikelen 25 onderscheidenlijk 27, zijn de artikelen 26 onderscheidenlijk 27, vierde tot en met zesde lid, van overeenkomstige toepassing.

De reikwijdte van de contracteermogelijkheden op grond van artikel 32 WOR is in de praktijk niet altijd duidelijk. Zo rijst de vraag hoe ver de mogelijkheid van ondernemer en OR strekt om op grond van artikel 32, tweede lid WOR, “aanvullende voorschriften over de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde” overeen te komen. Ter illustratie kan worden gewezen op de formulering van de adviesbevoegdheden van de OR in artikel 25 WOR; deze zijn veelal gebonden aan de *belangrijkheid* van een voorgenomen besluit. Het begrip ‘belangrijk’ is in de WOR echter niet gedefinieerd. Bij ondernemingsovereenkomst zou hieraan nadere invulling kunnen worden gegeven.

Overeenkomsten over de toepassing van het adviesrecht (artikel 25 WOR) en het instemmingsrecht (artikel 27 WOR) komen in de praktijk reeds voor.

Het valt echter onder de huidige WOR niet uit te sluiten dat de rechter in een dergelijke overeenkomst een niet door artikel 32, lid 2 WOR toegestane neerwaartse afwijking van de wettelijke regeling van de bevoegdheden van de OR ziet en om die reden de OR, in afwijking van hetgeen de overeenkomst bepaalt, advies- of instemmingsbevoegd acht.

Daarnaast komt het in de praktijk voor dat de OR in een voorkomend geval (ad hoc) *afziet van de uitoefening* van een bevoegdheid ten aanzien van een door de ondernemer voorgenomen (en aan de OR voorgelegd) besluit of een voorgenomen regeling. In dit geval rijst de vraag of de OR later alsnog een beroep kan doen op zijn bevoegdheid en zich met succes tot de rechter kan wenden.

Hierbij is het onderscheid van belang tussen de (beroeps)procedure in het advies- en in het instemmingsrecht (zie kader).

De adviesprocedure

Waar het gaat om een adviesplichtig besluit bepaalt de WOR dat de ondernemer is gehouden de ondernemingsraad in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen (artikel 25 WOR).

De ondernemer moet de OR van zijn besluit in kennis stellen. Tenzij het besluit van de ondernemer overeenstemt met het advies van de OR, moet de ondernemer de uitvoering van zijn besluit opschorten tot een maand na de dag waarop hij de OR in kennis heeft gesteld (de 'opschortingstermijn'). De OR heeft gedurende deze tijd de gelegenheid zich te beraden over het instellen van beroep bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam (artikel 26 WOR).

De opschortingstermijn geldt op zichzelf ook in het geval de OR geen advies heeft uitgebracht.

De instemmingsprocedure

Waar het gaat om een instemmingsplichtig besluit bepaalt de WOR dat de ondernemer de instemming van de OR behoeft (artikel 27 WOR). Na de beslissing van de OR deelt de ondernemer de OR mee welk besluit hij heeft genomen. Heeft de ondernemer voor het voorgenomen besluit geen instemming van de OR gekregen, dan kan hij de kantonrechter toestemming vragen om het besluit te nemen ('vervangende toestemming'). Een besluit als bedoeld in artikel 27 WOR dat is genomen zonder de instemming van de OR of de toestemming van de kantonrechter is nietig indien de OR tegenover de ondernemer schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan. De OR moet dit beroep op de nietigheid doen binnen een maand nadat de ondernemer hem zijn besluit heeft meegedeeld (of, bij gebreke van deze mededeling, de OR is gebleken dat de ondernemer uitvoering geeft aan zijn besluit).

Toedeling bevoegdheden OR

Artikel 35 WOR regelt de *verdeling van bevoegdheden* tussen de diverse medezeggenschapsorganen in concerns⁸. De COR en de GOR behandelen uitsluitend aangelegenheden die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle of voor de meerderheid van de ondernemingen waarvoor zij zijn ingesteld (artikel 35, eerste lid WOR). Indien bevoegdheden ten aanzien van aangelegenheden als bedoeld in het eerste lid toekomen aan afzonderlijke ondernemingsraden, gaan deze over naar de COR, onderscheidenlijk de GOR⁹.

De wetswijziging van 1998 voorzag erin dat ten aanzien van de COR en de GOR artikel 32 WOR eveneens van toepassing werd verklaard. Hiermee beoogde de wetgever “een basis te bieden voor de praktijk voor een flexibele toepassing van de medezeggenschap in concerns”¹⁰. De WOR laat echter niet toe bij ondernemingsovereenkomst een van het bepaalde in artikel 35 WOR afwijkende toedeling van bevoegdheden te regelen.

Vormgeving medezeggenschap

De WOR bevat bepalingen die de aanpassing van de medezeggenschapsstructuur bij de bestuursstructuur van een onderneming beogen te verzekeren¹¹. Het gaat hierbij om de bepalingen omtrent instelling van:

- een gemeenschappelijke ondernemingsraad voor meer ondernemingen (artikel 3 WOR);
- een ondernemingsraad voor een onderdeel van een onderneming (artikel 4 WOR);
- een centrale ondernemingsraad (COR) (artikel 33, eerste lid WOR);
- een groepsondernemingsraad (GOR) (artikel 33, tweede lid WOR).

Ook de instelling van onderdeelcommissies kan worden beschouwd als deel van de vormgeving en inrichting van de medezeggenschap in de onderneming (artikel 15, derde lid WOR)¹².

Het initiatief tot het instellen van een gemeenschappelijke OR, een OR voor een onderdeel van de onderneming, een COR of een GOR, ligt bij de ondernemer. Op grond van de WOR is de ondernemer verplicht de bovengenoemde raden in te stellen indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van de WOR in de betrokken ondernemingen. Indien een vereniging van werknemers, een OR of een andere belanghebbende van mening is dat de door de ondernemer voorgenomen toepassing van artikel 3, 4 of 33 *niet* bevorderlijk is voor een goede toepassing van de wet, staat voor hen de mogelijkheid open om zich tot de Kantonrechter te wenden (op grond van artikel 36 WOR). Deze mogelijkheid

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 615, nr. 3, p. 15. Zie hiervoor tevens: C. de Groot, *Facetten van ondernemingsrecht*, 2002.

9 De COR en de GOR hebben niet slechts afgeleide bevoegdheden (dat wil zeggen overgenomen van de betrokken OR-en), maar tevens eigen bevoegdheden ten aanzien van de besluiten van de moedermaatschappij die van gemeenschappelijk belang zijn voor de meerderheid van de ondernemingen (concernaangelegenheden).

10 Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 615, nr. 3, p. 15.

11 Zie ook: P.A.M. Witteveen, ‘Worganisatie’: de WOR en nieuwe organisatievormen. In: *Arbeidsrecht*, 2001/12, pp. 3-8.

12 Zie ook par. 5.4 van dit advies.

bestaat voor bovengenoemde belanghebbenden eveneens indien zij de instelling van een medezeggenschapsorgaan op grond van artikel 3, 4 of 33 WOR wel bevorderlijk achten voor een goede toepassing van de wet terwijl de ondernemer niet tot instelling hiervan is overgegaan. De Kantonrechter toetst steeds, na bemiddeling door de bedrijfscommissie, aan het bovengenoemde criterium¹³.

Ontheffing

Wanneer bijzondere omstandigheden een goede toepassing van de wet in de weg staan, kan een ondernemer een *verzoek tot ontheffing* van de plicht tot het instellen van een OR indienen bij de SER (artikel 5 WOR). De ontheffing wordt schriftelijk verleend voor een periode van ten hoogste vijf jaren. Artikel 5, tweede lid WOR geeft aan dat in de besluitvorming over ontheffing het oordeel van de werknemersorganisaties wordt betrokken. Het aantal verzoeken dat jaarlijks bij de SER wordt ingediend om te worden ontheven van de verplichting een OR in te stellen, is gering (zie kader).

Ontheffingsverzoeken

In 2002 werden geen ontheffingsverzoeken ingediend*. In 2001 werd één verzoek ingediend in verband met de toepassing van het sociocratisch organisatiemodel. Dit verzoek is ingewilligd. De Bestuurskamer van de SER achtte het treffen van extra waarborgen ten behoeve van de medezeggenschapspositie en/of de rechtsbescherming van de werknemers niet nodig, omdat deze onderneming reeds driemaal eerder vanwege haar organisatie-model ontheffing is verleend**. In 2000 zijn geen ontheffingsverzoeken ingediend. Wel werden twee verzoeken afgehandeld die in 1999 waren ingediend. Deze verzoeken werden gedaan in verband met respectievelijk de toepassing van een vorm van werknemerszelfbestuur en de toepassing van het sociocratisch model. In beide gevallen zijn op verzoek van de Bestuurskamer door verzoekers extra waarborgen getroffen ten behoeve van de medezeggenschapspositie en rechtsbescherming van de werknemers alvorens de gevraagde ontheffing werd verleend***.

* SER, Jaarverslag 2002, p. 44.

** SER, Jaarverslag 2001, p. 33.

*** SER, Jaarverslag 2000, p. 42.

13 Uit de rechtspraak komt naar voren dat de rechter de aansluiting van de medezeggenschapsstructuur van een concern bij de bestuursstructuur van het concern zoveel mogelijk wil verzekeren. Zie hiervoor ook: C. de Groot, *Facetten van ondernemingsrecht*, 2002, pp. 239-260.

3.2.3 Varianten van de WOR als kaderwet

De adviesaanvraag bevat geen omschrijving van het begrip kaderwet. Ook de literatuur biedt geen handvatten voor een eenduidige afbakening. Daarvan uitgaande lijken uiteenlopende varianten van de WOR als kaderwet op zichzelf genomen denkbaar. Hieronder volgt een beknopte uiteenzetting van mogelijke uitwerkingen, die ten dele zijn ontleend aan de adviesaanvraag.

Mogelijkheden tot afwijking van wettelijke regeling

Een eerste variant van de WOR als kaderwet is een opzet van de wet waarbij de bestaande wettelijke regeling het uitgangspunt voor de medezeggenschap blijft vormen. Afwijking van de WOR is in deze variant echter toegestaan bij CAO en/of ondernemingsovereenkomst tussen ondernemer en OR. Indien CAO-partijen, respectievelijk ondernemer en OR, hierover geen overeenstemming bereiken, blijft de wettelijke regeling ten volle van kracht. Binnen deze variant bestaat de mogelijkheid dat afwijking van de wet enkel is toegestaan ten aanzien van *hiervoor aangemerkte bepalingen*. Dit zou differentiatie mogelijk maken: in de WOR wordt vastgelegd dat sommige bepalingen dwingendrechtelijk van aard zijn en dus uitgesloten van de mogelijkheid tot afwijking, terwijl van andere bepalingen bij CAO en/of ondernemingsovereenkomst kan worden afgeweken. Deze benadering ligt besloten in het kabinetsvoorstel over het mogelijk maken van neerwaartse afwijking van de WOR-bepalingen over de bevoegdheden van de OR.

Contractmodel¹⁴

Een tweede variant van een opzet van de Nederlandse medezeggenschapswetgeving als kaderwet is denkbaar naar voorbeeld van het Europees ‘contractmodel’. Deze opzet is te vinden in de Wet op de Europese ondernemingsraden en de richtlijn over de rol van werknemers in de Europese Vennootschap (SE). Het contractmodel is ontstaan tegen de achtergrond van de uiteenlopende stelsels van arbeidsverhoudingen en medezeggenschap in de EU-lidstaten.

In de WEOR en de regeling rond de medezeggenschap bij de SE vormt de overeenkomst tussen ondernemer en werknemers het uitgangspunt (zie kaders).

14 Zie voor een beschouwing over contractuele medezeggenschap onder meer Wissema c.s. In deze studie wordt voorgesteld dat ondernemer en OR een zogeheten medezeggenschapscontract afsluiten. De auteurs zien hierin echter geen juridisch afdwingbare afspraak maar veeleer een ‘gentlemen’s agreement’. Zij laten de vraag hoe een dergelijke werkwijze zich verhoudt tot (het al dan niet dwingendrechtelijk karakter van) de wettelijke regeling, buiten beschouwing. J.G. Wissema, W.M.G. Bouts en B. Rutgers, *Medezeggenschap op maat. Van toetsende naar interactieve zeggenschap*. Assen, 1996. Zie ook: P.F. van der Heijden, ‘Adaptief medezeggenschapsrecht’. In: Loonstra C.J. et al. (red.), *Arbeidsrecht en mensbeeld 1946-1996*. Deventer, 1996, p. 235.

Wet op de Europese ondernemingsraden*

De WEOR strekt tot uitvoering van de richtlijn inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van werknemers**. De WEOR kent een vormgeving van de medezeggenschap volgens een contractmodel. Bij gebleken interesse bij de werknemers(vertegenwoordigers) voor additionele informatie en consultatierechten ten aanzien van grensoverschrijdende kwesties wordt het hoofdbestuur van een communautaire onderneming of moederonderneming in de zin van de WEOR verplicht met een delegatie van werknemersvertegenwoordigers (de bijzondere onderhandelingsgroep, BOG) in onderhandeling te treden over de oprichting van een Europese ondernemingsraad, en de in grensoverschrijdende aangelegenheden toepasselijke informatie- en consultatieprocedure of -structuur, met het oog op het sluiten van een akkoord daarover. Wat de inhoud van het te sluiten akkoord betreft bevat de richtlijn nauwelijks eisen. Dit wordt nagenoeg geheel overgelaten aan de onderhandelende partijen. Men kan kiezen voor de instelling van een of meer Europese ondernemingsraden met bepaalde informatierechten en advies- of zelfs instemmingsrechten. Men kan ook afspreken dat in plaats daarvan of daarnaast bepaalde werknemersvertegenwoordigers over bepaalde grensoverschrijdende onderwerpen worden geïnformeerd of geraadpleegd en dat die vertegenwoordigers het recht krijgen om elkaar te ontmoeten met het oog op een gezamenlijke standpuntbepaling over bepaalde kwesties. Voor het geval de BOG na drie jaar onderhandelen met het hoofdbestuur nog geen akkoord heeft kunnen sluiten dan wel het hoofdbestuur weigert binnen zes maanden na een verzoek daartoe onderhandelingen te openen, schrijft de richtlijn het hoofdbestuur de instelling van een Europese ondernemingsraad voor. Die moet dan in elk geval over in de bijlage bij de richtlijn genoemde kwesties worden geïnformeerd en geraadpleegd.

* Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 641, nr. 3, p. 4.

** Richtlijn 94/45 EG inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van werknemers. Deze kwam tot stand op 22 september 1994.

Medezeggenschap in de SE*

Kern van de Richtlijn over de rol van werknemers in de SE is dat bij oprichting van een SE de rol van de werknemers onderwerp van onderhandeling moet zijn tussen de oprichtende vennootschappen en een 'bijzondere onderhandelingsgroep' van werknemers (BOG). De Richtlijn stelt die onderhandelingen voorop en laat grote vrijheid bij het tot stand brengen van een overeenkomst. Of en in welke zin aan de werknemers van de SE medezeggenschapsrechten toekomen, bepaalt in eerste instantie de overeenkomst tussen oprichters en BOG. Indien de oprichters van de SE niet binnen zes maanden met de BOG tot overeenstemming komen, kunnen zij de oprichting van de SE alleen effectueren met toepassing van door de lidstaten op te stellen zogenoemde referentievoorschriften die voldoen aan de Bijlage bij de Richtlijn. Deze dienen onder meer aan te geven welke medezeggenschapsregels gelden als partijen daar niet bij overeenkomst uitkomen. De Bijlage bevat bepalingen over het vertegenwoordigingsorgaan van de SE, over informatie en raadpleging van de werknemers en over medezeggenschap.

De Richtlijn verstaat onder 'de rol van de werknemers' elke procedure, met inbegrip van informatie, raadpleging en medezeggenschap, die de vertegenwoordigers van werknemers in staat stelt invloed uit te oefenen op binnen de SE te nemen besluiten. De Richtlijn bedoelt met medezeggenschap niet het brede begrip medezeggenschap zoals wij dat in Nederland kennen, maar de vennootschappelijke medezeggenschap: de invloed van werknemers op de samenstelling van het toezichthoudend of het bestuursorgaan van de SE via het recht om een aantal leden daarvan te kiezen of te benoemen, dan wel via het recht om bij de benoeming van een aantal of alle leden aanbevelingen te doen of bezwaar te maken**.

Het kabinet heeft ter implementatie van de Europese richtlijn op 14 november 2003 het voorstel van Wet rol werknemers bij de Europese Vennootschap ingediend bij de Tweede Kamer***.

* Richtlijn 2001/86/EG van de Raad van 8 oktober 2001 tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers, PbEG L294/22.

** De SER heeft over de richtlijn over de rol van werknemers in de SE advies uitgebracht op 20 juni 2003 (publicatienr. 03/08).

*** Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 29 298, nrs. 1-3.

De toepassing op de Nederlandse medezeggenschapswetgeving van het contractmodel volgens de opzet van de WEOR en de SE zou ertoe leiden dat invulling van de medezeggenschap aan partijen zelf wordt overgelaten. Indien ondernemer en werknemers geen overeenstemming bereiken, wordt een wettelijke regeling van kracht, een 'vangnetregeling'. In een dergelijke opzet kunnen de hoeveelheid en het niveau van de bepalingen van de vangnetregeling variëren van minimaal tot zeer uitgebreid.

Minimumregeling

Voorts is op zichzelf genomen een variant denkbaar waarin de wet enkel een minimumregeling voor de medezeggenschap bevat. Dat wil zeggen dat het in de wet geregelde niveau van de bevoegdheden en faciliteiten van de OR tot het (ten minste door internationale regelgeving verlangde) minimum beperkt is. De minimumregeling kan materiële regelingen bevatten en/of de opdracht aan partijen om afspraken te maken met inachtneming van bepaalde voorschriften.

Ondernemer en OR kunnen in aanvulling hierop overeenkomsten sluiten over uitbreiding van de medezeggenschap in de desbetreffende onderneming.

Internationaalrechtelijke verplichtingen

Voor alle varianten van de WOR als kaderwet geldt, dat de medezeggenschap in de onderneming ten minste moet voldoen aan toepasselijke internationale regelgeving (dus ongeacht of de medezeggenschap in de onderneming is gebaseerd op een ondernemingsovereenkomst of op een wettelijke (vangnet)regeling). Zo zal iedere variant van een kaderwet ten minste voorschriften moeten bevatten die de naleving waarborgen van de op Nederland rustende verplichtingen uit hoofde van de Europese richtlijn informatie en raadpleging (zie kader) alsmede van het door Nederland bekrachtigde aanvullend protocol bij het Europees Sociaal Handvest (artikel 2 van deel II, zie kader).

Europese richtlijn informatie en raadpleging

In 2002 is een richtlijn tot stand gekomen waarin een algemeen kader is neergelegd betreffende de informatie en de raadpleging van werknemers in de Europese Gemeenschap*. In Nederland heeft nog geen implementatie van deze richtlijn plaatsgevonden. Lidstaten hebben tot uiterlijk op 23 maart 2005 de tijd om aan de richtlijn te voldoen. Deze richtlijn heeft tot doel een algemeen kader van minimumvoorschriften vast te stellen met betrekking tot het recht van werknemers van ondernemingen of vestigingen in de Gemeenschap op informatie en raadpleging (artikel 1, eerste lid)**. Krachtens artikel 4 van deze richtlijn gaat het om:

- a informatie over de recente en de waarschijnlijke ontwikkeling van de activiteiten en de economische situatie van de onderneming of vestiging;
- b informatie en raadpleging over de situatie, de structuur en de waarschijnlijke ontwikkeling van de werkgelegenheid binnen de onderneming of vestiging, alsmede over eventuele geplande anticiperende maatregelen met name in geval van bedreiging van de werkgelegenheid;

- c informatie en raadpleging over beslissingen die ingrijpende veranderingen voor de arbeidsorganisatie of de arbeidsovereenkomsten kunnen meebrengen, met inbegrip van die welke vallen onder de in artikel 9, lid 1 van de richtlijn genoemde bepalingen van het Gemeenschapsrecht.

* Richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap (Pb L 80, 29-34). Deze richtlijn werd door het EP en de raad aanvaard op 11 maart 2002 en trad in werking op 23 maart 2002.

** De richtlijn is (naar keuze van de lidstaten) van toepassing op a) ondernemingen die ten minste 50 werknemers in dienst hebben, of b) vestigingen die in een lidstaat ten minste 20 werknemers in dienst hebben. Het is aan de lidstaten om te bepalen op welke wijze deze minimaantallen worden berekend.

Aanvullend protocol bij het Europees Sociaal Handvest*

De ondertekenende partijen, waaronder Nederland, aanvaarden als doel van hun beleid dat zij met alle passende middelen zullen nastreven, zowel op nationaal als internationaal terrein, het scheppen van voorwaarden waaronder de in deel I van het ESH verwoorde rechten en beginselen doeltreffend kunnen worden verwezenlijkt. Het ESH noemt in dit verband het recht van werknemers op informatie en overleg binnen de onderneming. Artikel 2 van deel II van het aanvullend protocol bij het ESH vermeldt hierover het volgende.

Artikel 2

Recht op informatie en overleg

- 1 Ten einde de doeltreffende uitoefening te waarborgen van het recht van de werknemers op informatie en overleg binnen de onderneming, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen of te bevorderen waardoor de werknemers of hun vertegenwoordigers, overeenkomstig de nationale wetgeving en praktijk, in staat worden gesteld om:
 - a regelmatig of te gelegener tijd op een begrijpelijke wijze te worden geïnformeerd over de economische en financiële toestand van de onderneming waarbij zij in dienst zijn, met dien verstande dat de openbaarmaking van bepaalde informatie, waardoor de onderneming zou kunnen worden benadeeld, kan worden geweigerd of dat er kan worden geëist dat deze informatie vertrouwelijk wordt behandeld; en

- b) tijdig te worden geraadpleegd over voorgestelde beslissingen die de belangen van de werknemers aanzienlijk zouden kunnen beïnvloeden en met name over beslissingen die grote gevolgen zouden kunnen hebben voor de werkgelegenheid binnen de onderneming.
- 2 De Partijen kunnen van de werkingssfeer van het eerste lid van dit artikel die ondernemingen uitsluiten waar minder dan een bij de nationale wetgeving of praktijk bepaald aantal personen in dienst is.

* Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest. Tractatenblad 1990, 98.

3.3 Standpunt

Het standpunt van de raad bevat twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op het oplossen van een aantal in de praktijk gesignaleerde knelpunten die rijzen bij toepassing van de WOR (paragraaf 3.3.1). Het tweede deel heeft betrekking op de mogelijkheid tot structurele afwijking van de WOR ten aanzien van de bevoegdheden van de OR en de vormgeving van de medezeggenschap en daarmee op het karakter van de WOR (paragraaf 3.3.2).

3.3.1 *Knelpunten bij toepassing van de bevoegdheden op grond van de WOR*

In deze paragraaf gaat de raad achtereenvolgens in op de volgende situaties:

- 1 het door de OR in een voorkomend geval (ad hoc) afzien van uitoefening van een bevoegdheid ten aanzien van specifieke besluiten van de ondernemer waarvan de gevolgen voldoende kenbaar zijn;
- 2 de ondernemingsovereenkomst over de toepassing van wettelijke bepalingen over de bevoegdheden van de OR (artikel 32, tweede lid WOR);
- 3 de ondernemingsovereenkomst over afwijking van de wettelijke verdeling van bevoegdheden tussen de diverse medezeggenschapsorganen in concerns (artikel 35 WOR);
- 4 de duur van de ondernemingsovereenkomst.

1 *Het ad hoc afzien van uitoefening van een bevoegdheid door de OR*

De raad meent dat een OR ad hoc – hetzij als gevolg van een eenzijdige toezegging, hetzij als onderdeel van een overeenkomst tussen ondernemer en OR – moet kunnen afzien van de uitoefening van een advies- of instemmingsbevoegdheid op een moment dat de aard van het voorgenomen besluit en de gevolgen hiervan voor werknemers in voldoende mate kenbaar zijn. In de praktijk komt dit reeds voor. Wettelijke regeling van het rechtsgevolg van een dergelijk besluit van de OR, te weten: dat hij zodoende zijn advies- of instemmingsrecht ten aanzien van het voorgenomen besluit in kwestie opgeeft, komt volgens de raad tegemoet aan de behoefte van de ondernemer aan rechtszekerheid wan-

neer de OR in een specifiek geval te kennen geeft geen gebruik van zijn bevoegdheid te willen maken.

Van de erkenning in de WOR van deze praktijk zou voorts het signaal naar OR-en kunnen uitgaan dat de OR niet van al zijn bevoegdheden gebruik hoeft te maken. De OR kan in een dergelijke werkwijze aan sommige onderwerpen prioriteit toekennen, in aansluiting op zijn werkprogramma en in overleg met zijn achterban. Daarmee kan hij sturing geven aan de omvang en inrichting van zijn werkzaamheden.

Naar de mening van de raad zou de wet buiten twijfel moeten stellen dat:

- een OR die ad hoc afziet van uitoefening van zijn adviesrecht ten aanzien van een specifiek, voorgenomen besluit zich in beginsel¹⁵ niet op een later moment alsnog tot de ondernemingskamer kan wenden. Indien hij te kennen geeft in dit specifieke geval van zijn bevoegdheid geen gebruik te maken, is zijn adviesrecht ten aanzien van dat besluit uitgeput en kan de ondernemer het besluit geldig nemen;
- een OR die ad hoc afziet van uitoefening van zijn instemmingsrecht ten aanzien van een specifiek, voorgenomen besluit zich in beginsel niet alsnog kan beroepen op de nietigheid van het besluit wegens het ontbreken van de instemming.

Naar het oordeel van de raad kan de zojuist besproken mogelijkheid tot opgeven van een bevoegdheid ten aanzien van een specifiek voorgenomen besluit aan de orde komen wanneer de ondernemer dat voornemen voor advies of instemming aan de OR voorlegt. Zij kan evenwel ook reeds worden benut in een daaraan voorafgaand stadium. In het kader van de periodieke bespreking van de algemene gang van zaken van de onderneming (artikel 24 WOR) moet de ondernemer aan de OR mededeling doen van besluiten met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld in de artikelen 25 WOR (adviesrecht) en 27 WOR (instemmingsrecht) die hij in voorbereiding heeft en moet hij met de OR afspraken maken over de wijze waarop de OR bij de besluitvorming betrokken wordt. Een dergelijke afspraak moet kunnen behelzen dat de OR ervan afziet de hem op grond van de wet toekomende bevoegdheid uit te oefenen, mits het voorgenomen besluit van de ondernemer in dat stadium naar inhoud en gevolgen voor de betrokken OR al voldoende kenbaar is.

Het opgeven door de OR van zijn bevoegdheid ten aanzien van een specifiek voorgenomen besluit moet intussen de verplichting van de ondernemer om de OR in kennis te stellen van het besluit zodra dat door hem is genomen, onverlet laten.

2 De ondernemingsovereenkomst over de toepassing van WOR-bepalingen

De WOR (artikel 32, tweede lid) biedt onvoldoende duidelijkheid ten aanzien van de rechtsgeldigheid van overeenkomsten tussen ondernemer en OR over de toepassing van

¹⁵ Niettemin kunnen omstandigheden maken dat de ondernemer zich in redelijkheid niet op de verklaring van of afspraak met de OR zal kunnen beroepen.

WOR-bepalingen. Als voorbeeld is reeds gewezen op een afspraak tussen OR en ondernemer over de wijze waarop het begrip ‘belangrijk’ in het adviesrecht (artikel 25 WOR) kan worden begrepen: de rechter zou het besluit van de ondernemer als belangrijk kunnen kwalificeren, waarmee de afspraak wordt aangemerkt als een overeenkomst over neerwaartse afwijking van de bevoegdheden van de OR, terwijl ondernemer en OR overeen waren gekomen dat dit besluit juist niet als belangrijk gold.

De raad meent dat een voorziening in de WOR moet worden getroffen die de rechtsgeldigheid van een dergelijke ondernemingsovereenkomst over toepassing van het advies- of instemmingsrecht buiten twijfel stelt. In verhouding tot het ad hoc afzien van uitoefening van een bevoegdheid ten aanzien van een voorgenomen besluit is van belang dat de overeenkomst over de toepassing van het advies- of instemmingsrecht (op grond van artikel 32, tweede lid WOR) een meer structureel karakter heeft. Een dergelijke overeenkomst legt in algemene zin en voor bepaalde dan wel onbepaalde duur de uitleg van WOR-bepalingen over de bevoegdheden van de OR voor de desbetreffende onderneming vast.

3 De ondernemingsovereenkomst over afwijking van de wettelijke verdeling van bevoegdheden tussen de diverse medezeggenschapsorganen in concerns (artikel 35 WOR)

Concerns

De raad meent dat een flexibele bevoegdheidsverdeling tussen de diverse medezeggenschapsorganen (OR, GOR en COR) binnen concerns mogelijk moet zijn. In het verkeer tussen COR, GOR-en en OR-en dient het mogelijk te zijn dat een van de organen een bevoegdheid (in afwijking van de regeling in artikel 35 WOR) bij ondernemingsovereenkomst opgeeft onder de voorwaarde dat de onderliggende OR-en van de ondernemingen die door het besluit worden geraakt, de bevoegdheid ten aanzien van deze aangelegenheid uitoefenen. Zo kan een afwijkende bevoegdheidsverdeling worden gerealiseerd tussen COR en een of meer GOR-en, COR en een of meer OR-en of GOR-en en een of meer OR-en. Dergelijke afspraken komen neer op een ‘meerpartijenovereenkomst’ tussen de ondernemer, de COR of de GOR en een of meer OR-en. Deze ondernemingsovereenkomst kan een ad hoc toedeling van bevoegdheden betreffen (ten aanzien van een specifiek besluit) maar kan ook zien op een meer structurele toedeling van een categorie bevoegdheden aan medezeggenschapsorganen op verschillende ‘niveaus’ binnen het concern en zo een duurzamer karakter hebben. De raad beveelt aan, in de WOR een voorziening te treffen die de rechtsgeldigheid van afspraken die zien op een afwijking van artikel 35 WOR, buiten twijfel stelt.

Business units

De raad wijst erop dat in de praktijk de structuur van de medezeggenschap en de (verdeling van) bevoegdheden van medezeggenschapsorganen niet altijd van elkaar te onderscheiden zijn. Te denken valt aan het geval dat binnen een concern de bedrijfsactiviteiten van twee of meer concernvennootschappen worden samengebracht in een afzonderlijke (bestuurlijke) eenheid: een business unit. Hoewel de WOR op zichzelf genomen het con-

cern (de groep van betrokken ondernemers) de mogelijkheid biedt om tot instelling van een OR voor deze nieuwe organisatorische eenheid over te gaan, brengt dit onder de huidige WOR mee dat aan deze OR alle WOR-bevoegdheden toekomen. De raad constateert dat deze gang van zaken betreffende de bevoegdheden van de OR, de ondernemer ervan kan weerhouden tot instelling van een medezeggenschapsorgaan bij de desbetreffende business unit over te gaan. Dit terwijl het zowel voor het management als voor de werknemers van de business unit van belang kan zijn dat medezeggenschap ten aanzien van bepaalde aangelegenheden die uitsluitend de business unit betreffen, ook daadwerkelijk bij de business unit wordt uitgeoefend en niet bij de desbetreffende vennootschappen.

Gelet op deze samenhang meent de raad dat de WOR voor een geval als dit de mogelijkheid moet bieden van een flexibele toedeling van bevoegdheden tussen de OR van een business unit en de OR-en van de vennootschappen die de desbetreffende business unit in stand houden. Dit maakt het mogelijk dat de OR van de business unit bevoegd is ten aanzien van aangelegenheden die uitsluitend de business unit betreffen (zoals een reorganisatie van de business unit), terwijl de medezeggenschap ten aanzien van andere aangelegenheden die niet slechts betrekking hebben op de business unit maar op de individuele bij de samenwerking betrokken vennootschappen (zoals het beloningssysteem), wordt uitgeoefend door de (C)OR van de desbetreffende vennootschap. De OR van de business unit geeft in dit kader zijn bevoegdheid (voor bepaalde of onbepaalde duur) op ten gunste van de OR-en van de desbetreffende vennootschappen.

Met het mogelijk maken van een verdeling van bevoegdheden tussen de OR van de business unit en de OR-en van de hierin samenwerkende vennootschappen kan de medezeggenschap van de business unit op maat worden geregeld. De raad beveelt aan een regeling in de wet te treffen die hiertoe strekt. Deze mogelijkheid ligt in het verlengde van de hierboven reeds bepleite mogelijkheid van een flexibele bevoegdheidsverdeling tussen medezeggenschapsorganen in concerns (in afwijking van artikel 35 WOR, bij ondernemingsovereenkomst).

Grensoverschrijdende concerns en business units

De raad constateert dat zich in grensoverschrijdende concerns en business units een samenloop kan voordoen in de uitoefening van de medezeggenschap. Zo doet zich in communautaire ondernemingen de situatie voor dat ten aanzien van een voorgenomen besluit een medezeggenschapsrecht wordt uitgeoefend door zowel de Europese ondernemingsraad (EOR) (op grond van de richtlijn Europese ondernemingsraden) als door de ondernemingsraden in de afzonderlijke dochterondernemingen (op grond van nationale medezeggenschapswetgeving van de lidstaat waar de dochtervennootschap is gevestigd). Eenzelfde problematiek doet zich voor bij de uitoefening van de medezeggenschap in internationale business units; het betreft dan de samenloop in de uitoefening van bevoegdheden door de OR van de grensoverschrijdende business unit en de OR-en van de desbetreffende nationale vennootschappen.

De raad beveelt de wetgever aan de wenselijkheid en de mogelijkheden te onderzoeken voor het treffen van een regeling die aan de problematiek van de bevoegdheidsverdeling tussen de medezeggenschapsorganen in grensoverschrijdende ondernemingen tegemoet komt. Hij realiseert zich dat ten aanzien van bepaalde aspecten van de medezeggenschap in grensoverschrijdende concerns Europese regelgeving dan wel de aanpassing daarvan nodig zou kunnen zijn.

4 *Duur van de ondernemingsovereenkomst*

De WOR stelt geen grenzen aan de geldigheidsduur van de ondernemingsovereenkomst. De looptijd van deze afspraken is onbepaald, tenzij anders is overeengekomen. Dit betekent dat een nieuwe OR (alsmede een nieuwe bestuurder) in beginsel aan de afspraken is gebonden.

Het kabinet wil de duur van een ondernemingsovereenkomst waarbij bevoegdheden van de OR worden beperkt, binden aan een maximale looptijd van vijf jaar. Met deze wettelijke termijn van vijf jaar wil het aansluiten bij de Wet CAO die de looptijd van de CAO beperkt tot vijf jaar en bij (recente) wetgeving die de mogelijkheid af te wijken van wettelijke bepalingen bindt aan een maximumtermijn van vijf jaar, zoals de Arbeidstijdenwet, de Wet arbeid en zorg en de Wet aanpassing arbeidsduur.

De raad begrijpt dat het kabinet een zekere consistentie beoogt in wetgeving die toestaat dat bij overeenkomst kan worden afgeweken van wettelijke bepalingen. Hij ziet daarvoor bij de ondernemingsovereenkomst echter geen aanleiding, om twee redenen.

In de eerste plaats staan aan ondernemer en OR alle mogelijkheden van het overeenkomstenrecht ter beschikking. Zij kunnen een overeenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd overeenkomen. In het eerste geval kunnen zij zich het recht voorbehouden de overeenkomst tussentijds op te zeggen. Zij kunnen al dan niet tevens een opzegtermijn overeenkomen. Ingeval in een overeenkomst voor onbepaalde duur geen opzegtermijn is overeengekomen, kan elk der partijen de overeenkomst opzeggen met inachtneming van een redelijke termijn.

In de tweede plaats signaleert hij dat het in de zojuist genoemde wetgeving telkens gaat om afwijking van een materiële aanspraak van individuele werknemers in het kader van hun arbeidsovereenkomst. Bij de ondernemingsovereenkomst tussen ondernemer en OR gaat het evenwel om *eigen* aanspraken van de OR op grond van het medezeggenschapsrecht.

Tegen deze achtergrond acht de raad een wettelijke maximering van de duur van de ondernemingsovereenkomst niet nodig. Het kan aan de partijen bij de overeenkomst zelf (ondernemer en OR) worden overgelaten voor welke (bepaalde of onbepaalde) duur de overeenkomst zal gelden en of wordt voorzien in een contractuele opzeggingsregeling (opzegtermijn) dan wel dat de opzegging beheerst wordt door het commune overeenkomstenrecht.

Wel bepleit de raad dat de wetgever ter voorkoming van geschillen over de in acht te nemen opzegtermijn bepaalt, dat partijen bij de ondernemingsovereenkomst bij gebreke van een andersluidende afspraak, de overeenkomst in ieder geval met inachtneming van een termijn van zes maanden kunnen opzeggen.

3.3.2 *Structurele afwijking bevoegdheden OR; het karakter van de WOR*

Het kabinet vraagt de raad om advies over het kabinetsvoornemen dat ondernemer en OR bij ondernemingsovereenkomst de bevoegdheden van de OR structureel, voor bepaalde of onbepaalde tijd, kunnen beperken. Ondernemer en OR kunnen overeenkomen dat bepaalde categorieën bevoegdheden van de OR voor langere tijd niet van toepassing zijn. Ook vraagt het kabinet advies over zijn voornemen om bij CAO afwijking van de vormgeving van de medezeggenschap mogelijk te maken. Het is van mening dat deze voorstellen neerkomen op een andere opzet van de structuur van de medezeggenschapswetgeving. Het vraagt de raad in dit verband of naar zijn oordeel “behoefte bestaat aan een opzet van de WOR als ‘kaderwet’ en wat daaronder dan moet worden verstaan”.

De raad merkt op dat de adviesvraag over de WOR als kaderwet weinig helder is geformuleerd. Hij ziet deze vraagstelling als volgt. De introductie van de mogelijkheid tot afwijking van de wettelijke bepalingen betreffende de bevoegdheden van de OR en de vormgeving van de medezeggenschap impliceert dat het huidige dwingendrechtelijk karakter van de WOR met betrekking tot deze onderdelen wordt verlaten. Hierbij kan worden opgemerkt dat de raad de analyse van de minister deelt, dat met de introductie van de mogelijkheid voor ondernemer en OR om in onderlinge overeenstemming op een of meer onderdelen af te wijken van de WOR, de WOR vanaf dat moment als een kaderwet kan worden getypeerd.

De raad erkent dat het voor OR en ondernemer van belang is de medezeggenschap vorm en inhoud te geven op een wijze die passend is voor hun situatie. Met het oog op de diversiteit in arbeidsorganisaties en de aard van het werk dient het wettelijk kader voldoende flexibel te zijn. De opvattingen van de raad over de vraag of de WOR ten aanzien van de bevoegdheden van de OR en de vormgeving van de medezeggenschap reeds aan de gewenste mate van flexibiliteit voldoet, lopen uiteen. Het standpunt over de opzet van de WOR als kaderwet vloeit voort uit deze uiteenlopende zienswijzen.

Hieronder formuleren delen van de raad een integrale visie op de kabinetsvoorstellen over beperking van de bevoegdheden van de OR en de vormgeving van de medezeggenschap en daarmee op het karakter van de WOR.

- **Zienswijze van een deel van de raad**

Een deel van de raad¹⁶ onderschrijft het uitgangspunt van het kabinet dat de WOR enerzijds een stevige juridische basis en ordening dient te bieden die een effectieve medezeggenschap mogelijk maakt, en anderzijds in opzet en structuur voldoende flexibel dient te zijn om de bij de medezeggenschap betrokkenen een aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen snel en gemakkelijk aan te passen instrument te bieden. Tegen die achtergrond wijst dit deel allereerst nadrukkelijk op eerdere advisering van de raad, waarin hij het voortschrijdende proces van decentralisatie en differentiatie in de arbeidsverhoudingen en het steeds groter wordende belang van ‘maatwerk’ benadrukt. Ook heeft de raad er in die eerdere adviezen op gewezen, dat technologische ontwikkelingen en de toenomen concurrentie een toenemende noodzaak tot flexibilisering met zich brengen¹⁷.

Op het terrein van de arbeidsorganisatie doen zich eveneens relevante ontwikkelingen voor. Ondernemingen moeten reageren op snel veranderende marktomstandigheden en zijn in toenemende mate aangewezen op snelle besluitvorming. In bedrijven maakt het bureaucratische organisatiemodel steeds meer plaats voor het flexibele en innovatieve organisatietype, waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden gedecentraliseerd. Ook opereren steeds meer bedrijven op internationaal niveau.

Tot slot is van belang dat werknemers, als achterban van de OR dan wel als OR-lid, hoger opgeleid en kritischer zijn dan vroeger. Zij zijn als medewerkers van ondernemingen veelal beter geïnformeerd en minder afhankelijk van collectieve afspraken dan vroeger wel het geval was.

Al deze ontwikkelingen hebben hun weerslag op de positie van de OR, zowel in de praktijk, als in de wetgeving. Wat het eerste betreft wijst dit deel van de raad op de in de praktijk gebleken behoefte van ondernemingsraden aan op de specifieke situatie en problematiek van de onderneming toegesneden rechten en bevoegdheden. Wat het laatste betreft wijst het op de in de medezeggenschapsliteratuur gesignaleerde, en ook in de verschillende versies van de WOR tot uitdrukking komende fasen in de ontwikkeling van de OR: daar waar de OR in de periode 1950-1970 nog in een afhankelijke positie van de ondernemer verkeerde en zijn positie nog moest zekerstellen, is de OR in de periode 1970-1980 ‘verzelfstandigd’. In de jaren negentig is de OR uitgegroeid tot een volwaardig ondernemingsorgaan¹⁸, een erkenning die in de wetgeving onder meer tot uitdrukking gebracht is door toekenning, in 1998, van het recht van de OR om ondernemingsovereenkomsten aan te gaan.

16 De ondernemersleden.

17 SER-advies *Het arbeidsreglement; het instemmingsrecht van de OR*, publicatienr. 94/06, hfst. 3, waarin wordt verwezen naar het SER-advies *Convergentie en overlegeconomie* (1992).

18 Van het Kaar, R.H. en Looise, J.C., *De volwassen OR*, 1999.

Anno 2003 is algemeen aanvaard, dat medezeggenschap meerwaarde kan en moet hebben voor het goed functioneren van de onderneming. Zo kan de betrokkenheid van werknemers bij de besluitvorming van de ondernemer het draagvlak voor en de betrokkenheid van werknemers bij het ondernemingsbeleid vergroten, de implementatie van besluiten vergemakkelijken en leiden tot nieuwe gezichtspunten die niet eerder bij de afwegingen van de ondernemer waren betrokken. Ondernemingsraden kunnen voorts een bijdrage leveren aan de invulling van beleid op decentraal niveau en daardoor verantwoord invulling helpen geven aan de voortgaande behoefte aan differentiatie en decentralisatie van besluitvorming over onder meer het arbeidsvoorwaardenbeleid naar ondernemingsniveau.

Die (door medezeggenschapsorganen gesteunde) ontwikkeling (die nog versterkt wordt door de hiervoor al geconstateerde toenemende dynamiek in organisatievormen) loopt echter in de praktijk in toenemende mate aan tegen de in de WOR getrokken grenzen. Volgens dit deel van de raad belet het dwingendrechtelijk karakter op het punt van (onder meer) de bevoegdheden van de OR en de vormgeving van de medezeggenschap dat de meerwaarde van de medezeggenschap ten volle kan worden benut en kan worden toegesneden op ondernemingsspecifieke situaties.

Zoals het kabinet terecht stelt, is de verwezenlijking van effectieve medezeggenschap primair de verantwoordelijkheid van de betrokkenen zelf. Dit deel meent dat de verhouding tussen ondernemer en OR inmiddels voldoende geëmancipeerd is om de medezeggenschap tussen hen beiden in overleg (nader) vorm te geven. Uitgangspunt van een moderne, aan de eisen van de tijd aangepaste wettelijke regeling van medezeggenschap dient derhalve te zijn dat deze de afzonderlijke ondernemingen en OR-en in voldoende mate in staat stelt om – tegen de achtergrond van het wettelijk kader – *zelf* vorm en inhoud te geven aan hun overleg. Hierbij hoort eveneens de mogelijkheid dat ondernemer en OR afspreken dat de OR (al dan niet voor een bepaalde termijn) afstand doet van bepaalde wettelijke bevoegdheden, bijvoorbeeld in ruil voor toekenning van bovenwettelijke bevoegdheden waaraan die OR in de specifieke omstandigheden van de betrokken onderneming (meer) behoefte heeft.

Dit deel is voorts van mening dat de mogelijkheid van de OR om met de ondernemer in onderhandeling te treden over zijn bevoegdheden, eerder een versterking dan een verzwakking betekent van de positie van de OR. De uitbreiding van de ‘contracterende bevoegdheid’ van de OR verbetert de onderhandelingspositie van de OR om aanvullende, niet-wettelijke bevoegdheden te verkrijgen. De bereidheid van de ondernemer tegemoet te komen aan een OR die een uitbreiding van zijn bevoegdheden wenst, zal groter zijn wanneer die OR in ruil hiervoor rechtsgeldig van andere bevoegdheden af kan zien. Ook schept contractuele bevestiging van de afspraken duidelijkheid en rechtszekerheid voor zowel de ondernemer als de OR en zijn achterban.

Dit deel verwacht dat de ruimte voor ondernemer en OR om de bevoegdheden van de OR toe te spitsen op ondernemingsspecifieke situaties, de daadwerkelijke betrokkenheid bij de medezeggenschap van zowel de ondernemer als van de OR en zijn achterban ten goede komt. De houding van de ondernemer ten aanzien van de medezeggenschap is mede bepalend voor de daadwerkelijke invloed van de OR op de beleidsvorming binnen de onderneming. Een mogelijkheid om met een OR afspraken te maken voor medezeggenschap op maat kan ondernemers ook op dit punt over de streep trekken.

Derhalve verwacht dit deel van de raad dat de mogelijkheid voor de OR om te beschikken over zijn wettelijke bevoegdheden niet alleen ten goede zal komen aan de flexibiliteit van de medezeggenschap maar ook aan de naleving van de WOR omdat, zoals ook het kabinet verwacht, de drempel voor een ondernemer om een OR in het bedrijf op te richten, er – al dan niet in samenhang met de andere kabinetsvoorstellen tot flexibilisering van de WOR – door kan worden verlaagd.

Dit deel van de raad tekent ook aan dat de door hem bepleite benadering waarin de medezeggenschap primair gestalte krijgt door afspraken tussen ondernemer en het medezeggenschapsorgaan, nadrukkelijk strookt met de benadering die is terug te vinden in de eerder besproken Europeesrechtelijke regelingen rond de Europese Ondernemingsraden (Richtlijn nr. 94/45/EG) en de medezeggenschap van werknemers in de Europese Vennootschap (Richtlijn nr. 2001/86/EG), en dus ook strookt met de Europeesrechtelijke tendensen.

Ten slotte onderschrijft dit deel weliswaar de gedachte dat het recht op medezeggenschap een fundamenteel karakter draagt, maar het kent aan dat recht noch de gedetailleerde betekenis, noch het absolute karakter toe dat het hierna aan het woord komende deel van de raad daaraan wel wenst toe te kennen. De bevoegdheden waarop het hier besproken beschikkingsrecht van de OR blijkens de voorstellen betrekking heeft, worden in de WOR niet toegekend aan individuele werknemers of aan de collectiviteit van ‘in de onderneming werkzame personen’, maar aan de OR als vertegenwoordigend instituut. Het gaat hier dus om eigen bevoegdheden van de OR, niet om (afgeleide) bevoegdheden van individuele werknemers, of van de hiervoor bedoelde collectiviteit. Aan de individuele leden van die collectiviteit komt in de opzet van de WOR een andersoortig, eigen recht toe in de vorm van het actief of passief kiesrecht. De WOR verschilt hierin niet van andere regelingen die geënt zijn op het model van de vertegenwoordigende democratie.

In situaties waarin het recht uitwerking vindt in een dergelijke vertegenwoordigingsstructuur, waarin aan het gekozen orgaan eigen bevoegdheden worden toegekend die niet zijn afgeleid van de individuele bevoegdheden van de vertegenwoordigden, is het vervolgens niet ongebruikelijk dat het vertegenwoordigend orgaan een zekere ruimte krijgt om, al dan niet in samenwerking met anderen, te beschikken over de hem toekomende bevoegdheden. Los van de vraag wat de precieze inhoud van het recht op medezeggenschap is, is dit deel van de raad van oordeel dat het karakter van het medezeggen-

schapsrecht zich er niet tegen verzet, die benadering ook voor de medezeggenschap van de ondernemingsraad te volgen.

Met het oog op de hiervoor geschetste ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen, alsmede in het licht van de toenemende dynamiek in organisatievormen, is voor de verwezenlijking van een effectieve medezeggenschap ook een hogere mate van flexibiliteit in de vormgeving van groot belang. Het huidige wettelijk kader biedt deze gewenste flexibiliteit en mogelijkheid tot maatwerk onvoldoende. Daarbij wijst dit deel er uitdrukkelijk op dat de bepalingen omtrent de oprichting van OR-en, GOR-en en COR-en geen regelend recht behelzen maar in zoverre dwingendrechtelijk van aard zijn dat hun naleving op verzoek van een of meer belanghebbenden voor de rechter kan worden afgedwongen. Voorts merkt dit deel van de raad op dat artikel 5 WOR, dat aan een ontheffingsverzoek de eis stelt “dat bijzondere omstandigheden een goede toepassing van de wet in de betrokken onderneming in de weg staat”, onvoldoende houvast biedt om tot het door dit deel wenselijk geachte maatwerk in de medezeggenschap te komen.

Dit deel ondersteunt daarom het voorstel van het kabinet om afwijking van de vormgeving van de medezeggenschap mogelijk te maken. Dit deel acht van belang dat een afwijkende vormgeving van de medezeggenschap tot stand kan komen op decentraal niveau en op basis van overleg tussen de betrokkenen op ondernemingsniveau: ondernemer en OR. Hiervan uitgaande bepleit dit deel dat naast afwijking bij CAO, eveneens afwijking bij ondernemingsovereenkomst mogelijk wordt gemaakt. Het meent hierbij tevens in aanmerking dat het onderscheid met een contractuele regeling op het terrein van bevoegdheden niet steeds te maken zal zijn: zo kan een toedeling van bevoegdheden tussen verschillende OR-en er onder omstandigheden toe leiden dat een van de bij die toedeling betrokken OR-en structureel over minder bevoegdheden beschikt dan hem bij onverkorte toepassing van de WOR zouden toekomen. Daarnaast is de mogelijkheid tot afwijking bij ondernemingsovereenkomst van belang voor sectoren en ondernemingen waarvoor geen CAO geldt.

Dit alles overwegende, meent dit deel dat de hier besproken kabinetsvoorstellen, die de mogelijkheid bieden tot een daadwerkelijke flexibilisering van de medezeggenschap op ondernemingsniveau, ondersteuning verdienen.

Dit deel steunt een opzet waarin de WOR op de hiervoor bepleite wijze wordt opgezet als kaderwet, en ziet in een verdergaande ontwikkeling van de WOR tot kaderwet een mogelijke optie voor de toekomstige opzet van de medezeggenschap. Het acht het raadzaam de diverse aspecten van, respectievelijk modaliteiten voor een dergelijke verdergaande opzet van de WOR als kaderwet aan nadere studie te onderwerpen en doet het kabinet de suggestie een verdere flexibilisering van de medezeggenschapswetgeving, onder meer naar voorbeeld van het Europees ‘contractmodel’, te onderzoeken. Op basis daarvan kan een nadere politieke besluitvorming plaatsvinden, desgewenst na nadere advisering door de raad.

- **Zienswijze van een ander deel van de raad**

Een ander deel van de raad¹⁹ beschouwt medezeggenschap als een aan de werknemers in verband met het verrichten van de arbeid in dienstbetrekking toekomend fundamenteel recht. Medezeggenschap ziet naar zijn mening op de mogelijkheid voor werknemers om in collectief verband uitdrukking te geven aan verantwoordelijkheidszin voor de gang van zaken van de onderneming, invloed uit te oefenen op de besluitvorming van de ondernemer ten aanzien van de aangelegenheden die hun positie wezenlijk raken, en zelf op te komen voor de bescherming en bevordering van hun belangen. Aard en doelstelling van de medezeggenschap brengen mee dat de OR als vertegenwoordigend orgaan van de werknemers in drieërlei opzicht betrokken behoort te worden bij het ondernemingsbeleid. Ten eerste komt de OR een rol toe ten aanzien van alle beleidsvoornemens van de ondernemer die van wezenlijke betekenis zijn voor ontwikkeling en voortbestaan van, en de werkgelegenheid binnen de onderneming. Ten tweede moet de OR gekend worden in maatregelen en regelingen van collectieve aard betreffende de positie van de werknemers in de onderneming en de voorwaarden en omstandigheden waaronder zij de arbeid in de onderneming verrichten. Ten derde moet de OR beschikken over een instrument dat hem in staat stelt op te treden als zich een impasse in de besluitvorming van de ondernemer voordoet of grond bestaat voor het vermoeden dat het beleid van de ondernemer in strijd is met fundamentele beginselen van verantwoord ondernemerschap.

Met deze benadering van het recht van werknemers op medezeggenschap laat zich naar het oordeel van dit raadsdeel moeilijk verenigen dat het orgaan door middel waarvan werknemers dit recht uitoefenen – de OR of de PVT – substantiële bestanddelen van dit recht contractueel en op *voorhand*, voor bepaalde of onbepaalde tijd, zou kunnen opgeven. Terecht draagt de WOR daarom ten aanzien van de bevoegdheden van de OR – alsmede ten aanzien van diens aanspraak op faciliteiten – een in beginsel dwingendrechtelijk karakter.

Dit deel merkt op dat de OR vanzelfsprekend niet verplicht is zijn bevoegdheden in ieder voorkomend geval uit te oefenen. De OR kan ad hoc besluiten van de uitoefening van een bevoegdheid af te zien. Wezenlijk is dat de OR dan weet heeft van wat de ondernemer in concreto voor ogen staat, zich een beeld kan vormen van de mogelijke gevolgen van dat voornemen voor de onderneming en de werknemers en dus weloverwogen kan beslissen om af te zien van de uitoefening van zijn bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheid in kwestie. De raad heeft hierboven aanbevolen dat de wetgever, ter bevordering van de rechtszekerheid, deze mogelijkheid uitdrukkelijk regelt. Voorts bepleit de raad daar, dat de WOR er uitdrukkelijk in voorziet, dat ondernemer en OR rechtens bindende afspraken kunnen maken over de uitleg van de in de wettelijke bepalingen omtrent de bevoegdhe-

19 De werknemersleden en de kroonleden.

den gebezigde begrippen en over een van artikel 35 WOR afwijkende verdeling van de bevoegdheden tussen OR, GOR en COR. Met dit al zou de WOR naar het oordeel van dit deel voorzien in een ruime mate van flexibiliteit ten aanzien van de toepassing van (de wettelijke bepalingen omtrent) de bevoegdheden van de OR.

Van wezenlijk andere orde is daarentegen het voornemen van het kabinet om het de ondernemer en de OR in algemene termen mogelijk te maken om in afwijking van de wet en op voorhand overeen te komen dat een of meer van de wettelijke bevoegdheden, al dan niet ten aanzien van welbepaalde aangelegenheden, niet van toepassing zullen zijn. Dit voornemen verdraagt zich niet met de eerder uiteengezette benadering van het recht op medezeggenschap.

Daarbij komt dat het voorstel, voorzover het verder gaat dan de door de raad als geheel bepleite (minder verstrekkende) mogelijkheden tot contracteren over de toepassing van de wettelijke bevoegdheden, niet aan een reële behoefte zal beantwoorden. Het hier aan het woord zijnde raadsdeel acht de door het kabinet aan zijn voorstel ten grondslag gelegde motieven niet steekhoudend.

Inderdaad kan het een beginnende OR ontbreken aan de kennis en de ervaring die nodig of wenselijk zijn om zich met toepassing van de wettelijke bevoegdheden een oordeel te vormen over alle aangelegenheden waarin hij volgens de desbetreffende wettelijke bepalingen gekend moet worden. Het aangewezen middel om hiermee om te gaan, is evenwel niet het (op grond van een daartoe te scheppen wettelijke mogelijkheid) contractueel opgeven van wettelijke bevoegdheden. Juist een beginnende OR behoort niet te worden blootgesteld aan eventuele druk van de zijde van de ondernemer om over een neerwaartse aanpassing van zijn bevoegdheden te onderhandelen. Het volstaat dat de OR, als hem dit om welke reden dan ook (inwerkperiode, prioriteiten, gebrek aan kennis) goeddunkt, aan de ondernemer van geval tot geval kan doen weten dat hij van het uitoefenen van zijn bevoegdheid afziet.

Inderdaad valt niet uit te sluiten dat de beslissing van een OR om in een bepaald geval zijn bevoegdheid niet uit te oefenen, hem in conflict brengt met zijn achterban. Maar dit risico zou, anders dan het kabinet lijkt te menen, waarschijnlijk nog groter zijn als de OR – op grond van de door het kabinet voorgestelde algemene mogelijkheid om neerwaarts over de bevoegdheden te contracteren – een bevoegdheid categoriaal en op voorhand opgeeft en nadien – op het moment dat een bepaalde kwestie de gemoederen van de achterban bezighoudt – blijkt dat de OR zijn bevoegdheid dienaangaande al eerder heeft opgegeven.

Dit deel wordt evenmin overtuigd door de argumenten die het voorgaande deel van de raad aanvoert ten gunste van de mogelijkheid voor de OR om bevoegdheden op te geven. Het thans aan het woord zijnde deel ziet er geen heil in dat de OR bijvoorbeeld zijn adviesrecht inzake ingrijpende ondernemersbesluiten (artikel 25) zou kunnen opgeven ten

gunste van meer instemmingsrechten op sociaal gebied. Een dergelijke uitruil verdraagt zich slecht met de hierboven geschetste benadering van het recht van werknemers op medezeggenschap. Ook valt niet in te zien dat de mogelijkheid van contractuele beperking van bevoegdheden de drempel voor ondernemers kan verlagen om hun verplichting tot instelling van een OR na te leven. De ondernemer heeft immers geen enkele zekerheid dat de OR, nadat deze is opgericht, zal bewilligen in een beperking van zijn bevoegdheden.

Dit deel merkt op dat de WOR geenszins in de weg staat aan decentralisatie van de uitoefening van medezeggenschapsbevoegdheden parallel aan decentralisatie van de besturing en besluitvorming van de onderneming. Ondernemingsraden kunnen immers worden ingesteld voor onderdelen van de onderneming zodat de medezeggenschapsbevoegdheden ook op dat niveau worden uitgeoefend, terwijl alsdan voor aangelegenheden van gemeenschappelijk belang op ondernemingsniveau een COR kan worden ingesteld. Ook is het mogelijk dat de op ondernemingsniveau ingestelde OR zijn bevoegdheden ten aanzien van aangelegenheden van onderdelen van de onderneming delegeert aan voor de onderdelen ingestelde onderdeelcommissies. Bij een en ander moet in aanmerking worden genomen dat de WOR aan ondernemer en OR een grote vrijheid laat om nagenoeg elk geheel van activiteiten als onderdeel aan te merken voorzover zulks een goede toepassing van de wet ten goede komt. Welnu, dit criterium staat er borg voor dat de medezeggenschapsstructuur kan worden ingericht met inachtneming van (de mate van decentralisatie van) de besturings- en besluitvormingsstructuur van de onderneming.

Voorts biedt de WOR ruim voldoende mogelijkheden om de instelling en lokalisering van de medezeggenschap aan te passen aan uiteenlopende organisatiestructuren. Uit de evaluatieonderzoeken blijkt niet, dat hier sprake zou zijn van een probleem. Hierbij is van belang dat de wetgever het initiatief voor de inrichting van de medezeggenschap legt bij de ondernemer. Deze bepaalt in eerste instantie wat hij voor de onderneming / het concern een wenselijke inrichting van de medezeggenschap vindt. In concerns wordt hierover doorgaans met de reeds bestaande OR-en overleg gevoerd.

Hiervan uitgaande, vindt de besluitvorming over de instelling van medezeggenschapsorganen reeds plaats op decentraal niveau. Het hier aan het woord zijnde deel acht het juist dat de wet aan de besluitvorming van betrokkenen de norm stelt dat hun beslissingen in dezen bevorderlijk moeten zijn voor een goede toepassing van de wet. Die norm biedt enerzijds alle ruimte om recht te doen aan overeenstemming tussen betrokkenen over de medezeggenschapsstructuur, terwijl zij anderzijds aan belanghebbenden een middel in handen geeft evidente misstanden door de rechter te doen corrigeren.

Daarnaast wijst dit deel erop dat de WOR voorziet in een ontheffingsmogelijkheid (artikel 5 WOR). Die kan en wordt, zij het spaarzaam, in de praktijk benut door ondernemingen die de medezeggenschap van werknemers op wezenlijk andere dan de in de WOR geregelde wijze hebben georganiseerd en daarom ontslagen willen worden van de ver-

plichting tot instelling van een OR. Dit deel acht het juist dat de SER als ontheffingsbevoegde instantie er acht op slaat of de alternatieve vorm van medezeggenschap van een niveau is dat grosso modo niet achter blijft bij dat van de WOR en of een meerderheid van de werknemers zich achter het ontheffingsverzoek schaart. Voldoet het verzoek aan deze criteria, dan laat zich de ontheffing verenigen met het door artikel 5 gebezigde criterium dat ‘bijzondere omstandigheden een goede toepassing van de wet in de betrokken onderneming in de weg staan’.

Al met al steunt dit deel de kabinetsvoornemens over structurele beperking van de bevoegdheden van de OR en afwijking van de wettelijke vormgeving van de medezeggenschap niet. Dit deel meent dat de WOR, wanneer daarin de hierboven in paragraaf 3.3.1 gedane voorstellen (omtrent de mogelijkheid van de OR om ad hoc af te zien van uitoefening van een bevoegdheid, omtrent de mogelijkheid van ondernemer en OR om te contracteren over de toepassing van wettelijke bepalingen en omtrent de bevoegdheidsverdeling tussen medezeggenschapsorganen) worden verwerkt, in voldoende mate voorziet in de behoefte aan een flexibele invulling van de medezeggenschap op ondernemingsniveau.

Dit deel hecht grote betekenis aan het dwingendrechtelijk karakter van de medezeggenschap. Met zijn zienswijze op de aard van de medezeggenschap als fundamenteel recht verdraagt zich niet dat de OR structureel afstand zou kunnen doen van zijn rechten en bevoegdheden.

Dit deel acht het dus zowel onnodig als ongewenst dat de opzet van de WOR voor een andere opzet wordt ingeruild.

3.4 Uitbreiding bevoegdheden OR

3.4.1 Adviesaanvraag

In paragraaf 2.3 van de adviesaanvraag (“bevoegdheden van de OR”) legt het kabinet de in paragraaf 3.1 besproken vragen over de ondernemingsovereenkomst voor. Aan het slot van de paragraaf signaleert het kabinet dat uit de evaluatie van de WOR blijkt dat er ook discussie bestaat over het uitbreiden van bevoegdheden van de OR en de personeelsvertegenwoordiging. Het kabinet is niet van opvatting dat de OR meer bevoegdheden op basis van de WOR moeten worden toegekend. Daar waar er behoefte aan bestaat, zijn er reeds mogelijkheden de bevoegdheden van de OR (bij CAO of ondernemingsovereenkomst) uit te breiden, aldus het kabinet, dat graag de zienswijze van de raad verneemt. Het kabinet baseert zijn eigen zienswijze op de resultaten van de evaluatie van de WOR²⁰,

20 Zie hiervoor: M. van Ewijk en M. Engelen, *De faciliteiten, bevoegdheden en informatievoorziening van OR-en en het effect van het netwerk op het functioneren van de OR*, onderzoek verricht door Research voor Beleid, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Leiden, augustus 2002. R.H. van het Kaar, en J.C. Looise, *De Volwassen ondernemingsraad: groei en grenzen van de Nederlandse ondernemingsraad*.

waaruit volgens het kabinet zowel onderbenutting van de bestaande bevoegdheden als overbelasting van de OR blijkt.

In het AO met de vaste commissie voor SZW van de Tweede Kamer stelde de minister niet de algemene analyse te delen dat het niet zo goed gaat met de medezeggenschap omdat de OR te weinig bevoegdheden zou hebben²¹. Volgens de minister ligt de oorzaak eerder in de relatie tussen de OR en de achterban en valt niet in te zien welke verandering in de OR-bevoegdheden deze relatie beslissend kan verbeteren.

De keuze van het kabinet om ten aanzien van de bevoegdheden van de OR in de WOR de status quo te handhaven, geldt ook ten aanzien van de rol van de OR bij de arbeidsvoorwaardenvorming.

3.4.2 Standpunt

De raad memoreert hierna eerst de binnen de raad gehuldigde opvattingen over de rol van de OR bij de arbeidsvoorwaardenvorming. Daarna bepaalt hij standpunten over een mogelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de OR.

OR en arbeidsvoorwaarden

Het kabinet is van mening, dat er geen aanleiding is om de rol van de OR bij de arbeidsvoorwaardenvorming te herzien. Over de rol van de OR bij de arbeidsvoorwaardenvorming heeft de raad zich uitgesproken in zijn advies *Het arbeidsreglement; het instemmingsrecht van de OR*²².

In dat advies gaf de raad onder meer zijn visie op de rol van de OR bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en op het instemmingsrecht van de OR ten aanzien van onderwerpen van sociale, bedrijfstechnische en bedrijfsorganisatorische aard. Delen van de raad hebben in dat advies ieder een integrale visie op de rol van de OR bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming verwoord²³.

In een visie werd het instemmingsrecht een ongeschikt instrument geacht als toerusting van de OR voor zijn betrokkenheid bij de vorming van collectieve regelingen van arbeidsvoorwaarden. In een andere visie werd bepleit dat de wetgever aan de OR instemmingsrecht toekent ten aanzien van voorgenomen besluiten van de ondernemer tot vaststelling, wijziging of intrekking van regelingen betreffende arbeidsvoorwaarden voorzover deze niet zijn geregeld in een voor de onderneming geldende CAO.

21 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 2.

22 Advies *Het arbeidsreglement; het instemmingsrecht van de OR*, publicatienr. 94/06.

23 Zie bijlage 5 bij dit advies.

In weer een andere visie werd een uitbreiding van het instemmingsrecht van de OR wenselijk geacht voorzover het voorgenomen besluiten betreft van de ondernemer met betrekking tot regelingen die het sociaal beleid binnen de onderneming aangaan. Ook thans worden deze opvattingen nog gehuldigd.

Binnen de raad wordt uiteenlopend gedacht over (andere) mogelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de OR.

- **Standpunt van een deel van de raad**

Een deel van de raad²⁴ stelt vast dat het kabinetsstandpunt over de wenselijkheid van uitbreiding van de bevoegdheden van de OR niet berust op een visie op aard en functie van de medezeggenschap en relevante ontwikkelingen in het bedrijfsleven en in de rechtspraak. Het kabinet stoelt zijn standpunt dat nieuwe wettelijke bevoegdheden niet wenselijk zijn daarentegen hierop, dat sprake zou zijn van onderbenutting van de huidige wettelijke bevoegdheden en overbelasting van OR-en. ‘Onderbenutting’ van bevoegdheden – aangenomen dat de resultaten van het evaluatieonderzoek daarop significant wijzen – kan zowel het gevolg zijn van overbelasting en/of gebrek aan kennis en ervaring, als wijzen op een gezonde praktijk van prioriteitstelling in het werk van de OR en/of op het uitblijven van voor het tot gelding komen van die bevoegdheden relevante beleids- en besluitvoornemens van de ondernemer. Voorzover het onderzoek op ‘overbelasting’ van OR-en wijst, verdient opmerking dat die kan wijzen op een gebrek aan kennis en deskundigheid, maar ook op een tekort aan beschikbare tijd en andere faciliteiten voor het OR-werk. Een overtuigend argument voor het achterwege laten van enigerlei uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden kan aan deze onderzoeksuitkomsten niet worden ontleend. De wenselijkheid daarvan moet immers niet in abstracto of in termen van ‘te weinig’ of ‘te veel’ bevoegdheden worden beschouwd; veeleer moet worden gezien of zich in de praktijk van het ondernemen aangelegenheden voordoen ten aanzien waarvan – gegeven aard en functie van de medezeggenschap – bevoegdheden van de OR geboden zijn. Het kabinet schuift deze vraag evenwel af op ‘de eigen verantwoordelijkheid’ van ondernemer en OR, die immers desgewenst bovenwettelijke bevoegdheden kunnen afspreken (artikel 32, lid 2).

De minister mag gelijk hebben met zijn stelling dat het in de praktijk gesignaleerde tekort aan daadwerkelijke participatie van werknemers aan de medezeggenschap niet primair op het conto van een tekort aan bevoegdheden kan worden geschreven, maar waarschijnlijk veeleer moet worden gezocht in andere factoren, waaronder de relatie tussen OR en achterban. Maar ook dat ontslaat de wetgever niet van de opdracht om de wenselijkheid van nieuwe bevoegdheden te beoordelen op haar eigen merites.

Het hier aan het woord zijnde raadsdeel acht dus een meer inhoudelijke benadering aangewezen ten aanzien van de vraag of er aanleiding is tot uitbreiding van de wettelijke

24 De werknemersleden.

bevoegdheden van de OR. Medezeggenschap ziet op de mogelijkheid voor werknemers om in collectief verband uitdrukking te geven aan verantwoordelijkheidszin voor de gang van zaken van de onderneming, invloed uit te oefenen op de besluitvorming van de ondernemer ten aanzien van de aangelegenheden die hun positie wezenlijk raken, en zelf op te komen voor de bescherming en bevordering van hun belangen. Aard en doelstelling van de medezeggenschap brengen naar het oordeel van dit raadsdeel mee dat de OR als vertegenwoordigend orgaan van de werknemers in drieërlei opzicht betrokken behoort te worden bij het ondernemingsbeleid. Ten eerste komt de OR een rol toe ten aanzien van alle beleidsvoornemens van de ondernemer die van wezenlijke betekenis zijn voor ontwikkeling en voortbestaan van, en de werkgelegenheid binnen de onderneming. Hierop zien thans met name de artikelen 24, 25 en 30 WOR. Ten tweede moet de OR gekend worden in maatregelen en regelingen van collectieve aard betreffende de positie van de werknemers in de onderneming en de voorwaarden en omstandigheden waaronder zij de arbeid in de onderneming verrichten. Hierop ziet thans met name artikel 27 WOR. Ten derde moet de OR beschikken over een instrument dat hem in staat stelt op te treden als zich een impasse in de besluitvorming van de ondernemer voordoet of grond bestaat voor het vermoeden dat het beleid van de ondernemer in strijd is met fundamentele beginselen van verantwoord ondernemerschap. Het hier aan het woord zijnde raadsdeel beveelt derhalve aan dat de wetgever zich in het licht van deze benadering bezint op de vraag of de wettelijke bevoegdheden van de OR moeten worden bijgesteld of uitgebreid.

Winstbestemming

Dit deel van de raad is van mening dat de wet erin moet voorzien dat de OR in de gelegenheid wordt gesteld zich uit te spreken over de bestemming van de winst (het batig saldo van de winst- en verliesrekening, c.q. exploitatierekening) en de vrije reserves, voor daarover besluiten worden genomen.

De ratio hiervan is, dat het bij besluiten over de bestemming van de winst en de vrije reserves gaat om de vraag welk deel van de inkomsten moet worden aangewend voor investeringen, voorzieningen en reserveringen; de continuïteit en ontwikkelingsmogelijkheden van de onderneming en de opvang van de gevolgen van komende reorganisaties zijn dan in het geding.

Ten aanzien van ondernemers die verplicht zijn tot opstelling van een jaarrekening met inachtneming van titel 9 boek 2 BW is het treffen van voorzieningen aan wettelijke voorschriften onderworpen. Bij de bestemming van de winst zoals die als overschot uit de jaarrekening blijkt, gaat het dan slechts om de vraag welk deel aan aandeelhouders wordt uitgekeerd en welk deel wordt toegevoegd aan de vrije reserves. Niettemin is het belangrijk dat de OR over de voorgenomen bestemming van de winst met de ondernemer in overleg kan treden en zich daarover kan uitspreken, omdat de ondernemer zo verplicht zal zijn het beleid ten aanzien van de reserveringen en de al in het kader van de vaststelling van de jaarrekening getroffen voorzieningen ook jegens de OR te verantwoor-

den. Ten aanzien van ondernemers voor wie titel 9 boek 2 BW niet geldt, is zulks temeer van belang, aangezien het treffen van voorzieningen in hun geval niet gereguleerd is als duidelijk aan de winstvaststelling en -bestemming voorafgaande verplichting.

Bij nv's en bv's is het, behoudens eventuele statutaire beperkingen, de algemene vergadering van aandeelhouders die – op voorstel van het bestuur en/of de raad van commissarissen – voor 'de ondernemer' besluit over de bestemming van de winst. Indien de wet er op enigerlei wijze in zal voorzien dat de OR zich over voorgenomen besluiten inzake de winstbestemming kan uitspreken, ligt het op de weg van het bestuur van de vennootschap ervoor zorg te dragen dat de OR in kennis wordt gesteld van het desbetreffende (voorgenomen) voorstel aan de aandeelhoudersvergadering en dat de visie van de OR ter kennis van de aandeelhoudersvergadering wordt gebracht.

De door dit deel voorgestane wettelijke voorziening zou de vorm kunnen aannemen van een adviesrecht – al dan niet gepaard gaande met een beroepsrecht als bedoeld in artikel 26 WOR – maar eventueel ook in een andere vorm die zekerstelt dat de OR van het voorgenomen besluit omtrent de bestemming van de winst op een zodanig tijdstip in kennis wordt gesteld dat hij daarover desgewenst met de ondernemer in contact kan treden en zich daarover kan uitspreken voor (het bevoegde orgaan van) de ondernemer een beslissing neemt. In de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de in 1998 in werking getreden wijziging van de WOR²⁵, bleken beide varianten controversieel; tot enige wettelijke voorziening is het niet gekomen. De in het debat tegen een adviesrecht van de OR aangevoerde argumenten hebben dit raadsdeel niet overtuigd; de andere hierboven aangeduide variant is, naar het gevoelen van dit deel, onvoldoende verkend.

Dit deel van de raad beveelt aan dat regering en parlement het treffen van een wettelijke voorziening in dezen heroverwegen.

Buitenlandclausule

Dit deel van de raad meent dat de 'buitenlandclausule'²⁶ inbreuk maakt op de aan artikel 25, lid 1 onder b WOR ten grondslag liggende gedachte dat aan de OR in het kader van zijn adviesrecht ten aanzien van voorgenomen besluiten tot vestiging, overneming of afstoting van een andere onderneming een eigen waardering van de mogelijke – positieve en negatieve – gevolgen voor de 'eigen' onderneming toekomt. De clausule miskent

25 Tijdens de discussies in het parlement heeft het toenmalige kabinet zich tegenstander betoond van toekenning van een adviesrecht over winstbestemming aan de OR en aangekondigd dat te zijner tijd een evaluatie zou moeten plaatsvinden (onder meer) van "het omgaan met discussies met de ondernemer over de jaarrekening en de winst".

26 Op grond van artikel 25 lid 1 laatste zin WOR, heeft de OR ten aanzien van een voorgenomen besluit van de ondernemer tot vestiging, overname of afstoting van een onderneming in het buitenland dan wel tot het aangaan, wijzigen of verbreken van een samenwerkingsverband met een onderneming in het buitenland geen adviesrecht indien redelijkerwijs niet te verwachten is dat het voorgenomen besluit in Nederland leidt tot gevolgen in de vorm van een besluit als bedoeld in artikel 25, lid 1, sub c-f (belangrijke wijziging in organisatie of werkzaamheden van de onderneming dan wel beëindiging daarvan).

met name dat dergelijke besluiten ten aanzien van andere ondernemingen, ongeacht of die in het binnenland dan wel in het buitenland gelegen zijn, beslag leggen op de financiële ruimte van de ondernemer, welke dientengevolge niet meer kan worden aangewend ten behoeve van de ‘eigen’ onderneming. Het onderscheid tussen vestiging in, dan wel buiten Nederland is in wezen volstrekt willekeurig en niet meer van deze tijd. De clause is achterhaald door de internationalisering van het bedrijfsleven en met name door activiteiten van Nederlandse ondernemingen in EU-landen.

Daarnaast stelt het in de clause gehanteerde criterium ‘dat redelijkerwijs niet te verwachten is’ dat het voorgenomen besluit zal leiden tot een van de andere in artikel 25 WOR genoemde adviesplichtige besluiten, de OR – in aanmerking genomen de informatievoorsprong van de ondernemer – voor een onredelijke stelplicht en bewijslast. De OR die meent ten onrechte te zijn gepasseerd, zal moeten bewijzen dat gevolgen (als bedoeld in de onderdelen c-f) wel degelijk redelijkerwijs te verwachten zijn. Onredelijk, omdat de ondernemer als initiatiefnemer van het (voorgenomen of reeds genomen) besluit een aanzienlijke informatievoorsprong heeft, de (mogelijke) gevolgen van het besluit kan verhullen en zijn beleidsintenties ter ondervanging van die gevolgen voor zich kan houden.

Om al deze redenen dient volgens dit deel van de raad de buitenlandclause te worden geschrapt. Voor het geval besloten zou worden de clause te handhaven, acht dit deel het – subsidiair – wenselijk dat als relevante gevolgen niet alleen besluiten als bedoeld in de onderdelen c tot en met f in aanmerking worden genomen, maar elk besluit dat ingevolge artikel 25 WOR aan het adviesrecht onderworpen is.

Enquêterecht OR

Dit deel van de raad vraagt aandacht voor de wenselijkheid van uitbreiding van de bevoegdheden van de OR met het recht om een enquêteverzoek te doen. Het merkt ter inleiding het volgende op.

De artikelen 2:344-359 BW regelen het recht van enquête bij nv's, bv's, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen (owm) en bij OR-plichtige stichtingen en verenigingen. Het enquêterecht heeft ten doel opening van zaken te krijgen over de gang van zaken van de rechtspersoon en orde op zaken te stellen als blijkt van wanbeleid. De Ondernemingskamer (hierna ook: de OK) kan met dat doel een onderzoek laten instellen naar het beleid en de gang van zaken van de rechtspersoon en is bevoegd bij gebleken wanbeleid voorzieningen te treffen.

Het recht te verzoeken om een enquête komt toe aan aandeelhouders, leden en vakbonden. Daarnaast kan de advocaat-generaal (hierna ook: de A-G) bij het gerechtshof te Amsterdam “om redenen van openbaar belang” een verzoek doen tot het instellen van een onderzoek. De verzoekers en de advocaat-generaal zijn niet ontvankelijk als zij niet tevoren hun bezwaren kenbaar hebben gemaakt aan het bestuur en de raad van commissarissen en deze een redelijke tijd hebben gehad de bezwaren te onderzoeken en maatregelen te nemen.

gelen te nemen. Een vakbond die een enquêteverzoek wil indienen moet tevens vooraf de OR raadplegen.

Aan de OR komt niet het recht toe een enquêteverzoek te doen. Wel kan de OR uiteraard, bij verdenkingen van mismanagement of ernstige conflictsituaties, aan een vakbond of aan de advocaat-generaal vragen een enquêteverzoek in te dienen.

De Ondernemingskamer wijst het verzoek slechts toe indien blijkt van “gegronde redenen om aan een juist beleid te twijfelen”. Indien de OK het verzoek afwijst omdat het niet op redelijke grond is gedaan, kan de rechtspersoon schadevergoeding vorderen van de verzoeker. Indien de OK het verzoek toewijst maar later uit het verslag van het onderzoek blijkt dat het enquêteverzoek niet op redelijke grond is gedaan, kan de OK beslissen dat de rechtspersoon de kosten van het onderzoek geheel of gedeeltelijk kan verhalen op de verzoekers.

De raad heeft in 1988 geadviseerd over wijziging van het enquêterecht²⁷. Daarbij is ook de vraag aan de orde gekomen of aan de OR het recht van enquête zou moeten worden toegekend. De raad stond daar toen afwijzend tegenover omdat de OR a) als zeer nauw betrokken bij de onderneming mogelijk te snel naar het enquêtemiddel zou grijpen en b) bij gebrek aan eigen middelen niet tot schadevergoeding kan worden veroordeeld bij gebleken lichtvaardig gebruik van het enquête-instrument.

Het toenmalige kabinet heeft in zijn voorstel van wet tot wijziging van het enquêterecht het advies van de SER geheel overgenomen.

Het hier aan het woord zijnde raadsdeel is van mening dat thans opnieuw de vraag onder ogen moet worden gezien of er reden is aan de OR het recht te geven een enquêteverzoek te doen. De reden waarom de wet aan de OR geen enquêterecht toekent, is dat de OR geen vermogen heeft en dus ook niet veroordeeld kan worden tot schadevergoeding als het enquêteverzoek achteraf lichtvaardig blijkt te zijn ingesteld. Dit deel werpt in de eerste plaats de vraag op of deze reden het onthouden van het enquêterecht aan de OR nog steeds kan dragen. Nog nooit is een enquêteverzoeker achteraf wegens lichtvaardigheid veroordeeld tot schadevergoeding. De door de wet aan de ontvankelijkheid en de toewijzing van een enquêteverzoek gestelde eisen maken het zeer onwaarschijnlijk dat de rechter een verzoek toewijst en toch achteraf tot lichtvaardigheid van het verzoek moet worden geconcludeerd. Niet valt in te zien waarom juist ten aanzien van de OR voor lichtvaardige uitoefening van het enquêterecht zou moeten worden gevreesd. De OR beseft heel goed dat met de onderneming ook het personeel de gevolgen ondervindt als de onderneming lichtvaardig in diskrediet wordt gebracht.

In de tweede plaats is dit deel van mening dat de OR, ondanks het hem in de WOR toegekende advies- en beroepsrecht, een gerechtvaardigde behoefte kan hebben aan een beroep op het enquêterecht. Het advies- en beroepsrecht biedt de OR namelijk geen oplos-

27 Advies *Wijziging enquêterecht*, publicatienr. 88/14.

sing voor situaties waarin het er niet om gaat dat de OR het niet eens is met concrete voorgenomen besluiten van de ondernemer, maar constateert dat zich binnen de onderneming ernstige tekortkomingen in de gang van zaken of misstanden in het management voordoen die mogelijk verdere besluitvorming juist blokkeren. Te denken valt bijvoorbeeld aan een impasse tussen of binnen organen van de rechtspersoon. In dat geval is het enquêterecht het enige middel waarmee een doorbraak kan worden bewerkstelligd. Juist de OR is door zijn bestendige betrokkenheid bij de gang van zaken en het management van de onderneming in een uitstekende positie om vroegtijdig aan de bel te trekken als er reden is om ernstige tekortkomingen of mismanagement te vermoeden. Wordt die twijfel niet weggenomen, dan is onbevredigend dat de OR, zelfs wanneer vakbonden bij de onderneming in kwestie geen rol van betekenis spelen, niet op eigen naam een enquêteprocedure kan aanspannen.

De mogelijkheid die de advocaat-generaal heeft om een enquête te vorderen in het openbaar belang, kan naar het oordeel van dit deel van de raad niet worden gezien als een reëel instrument waarmee de OR een enquête zou kunnen bewerkstelligen. In de praktijk pleegt de A-G nauwelijks gebruik te maken van deze bevoegdheid.

Het verdient daarom volgens dit deel aanbeveling alsnog aan de OR – naast de vakbonden – een eigen toegang tot het recht van enquête toe te kennen²⁸. Dit deel sluit zijn ogen niet voor mogelijke samenloopproblemen met artikel 26 WOR, maar meent dat die oplosbaar zijn. Er zijn verschillende opties denkbaar. Een mogelijke benadering is dat voorzover bezwaren van de OR betrekking hebben op een besluit van de ondernemer ten aanzien waarvan de OR ook een beroepsrecht ex artikel 26 WOR heeft, de OR niet ontvankelijk wordt verklaard in zijn enquêteverzoek. Een andere, meer algemene benadering is dat het enquêterecht als zodanig niet van toepassing is wanneer de bezwaren zich richten tegen afzonderlijke besluiten van de ondernemer waarvoor een adviesrecht geldt als bedoeld in artikel 25 WOR. Dit deel gaat ervan uit dat de wetgever zorg zal dragen voor een adequate oplossing.

Positie OR bij aanvraag faillissement of surseance van betaling

Dit deel van de raad vraagt aandacht voor de positie van de OR bij aanvraag door de ondernemer van faillissement of surseance van betaling. Het merkt ter inleiding het volgende op.

Op grond van de Faillissementswet (Fw) kan de rechter surseance van betaling verlenen, respectievelijk overgaan tot faillietverklaring. Surseance kan (uitsluitend) worden verleend op eigen verzoek; faillietverklaring vindt plaats op eigen verzoek dan wel op verzoek van een of meer schuldeisers. Indien de rechter surseance van betaling verleent of overgaat tot faillietverklaring, heeft dit gevolgen voor de zeggenschap van de onderne-

28 Dit met dien verstande dat de OR dan op zijn beurt vooraf de bij de onderneming betrokken vakbonden moet raadplegen.

mer over de gang van zaken in de onderneming en de arbeidsrechtelijke positie van het personeel.

De OR heeft bij een voorgenomen besluit van de ondernemer tot aanvraag van faillietverklaring of surseance op zichzelf geen adviesrecht als bedoeld in artikel 25 WOR²⁹ omdat faillissement of surseance niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot beëindiging van de werkzaamheden van de onderneming of tot een belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming (artikel 25 lid 1 WOR). Wel moet de bij faillissement benoemde curator de door hem in het kader van artikel 25 (en, naar valt aan te nemen, artikel 27) WOR te nemen besluiten voor advies, respectievelijk instemming voorleggen aan de OR³⁰. In geval van surseance blijft de ondernemer zelf bevoegd tot het nemen van besluiten als bedoeld in artikel 25 of 27 WOR, zij het dat hij daarbij is aangewezen op medewerking van de bewindvoerder.

Dit deel van de raad meent dat er reden is de rechten van de OR uit te breiden voor het geval dat een ondernemer zelf een verzoek tot faillietverklaring doet dan wel surseance van betaling aanvraagt. Als gevolg van de surseance of faillietverklaring staan veelal ingrijpende beslissingen op stapel betreffende de omvang van de ondernemingsactiviteiten, de zeggenschap over de onderneming of de financiering ervan. Dit deel vindt dat het daarom in de rede ligt dat de OR zich op enigerlei wijze over een verzoek van de ondernemer tot faillietverklaring of surseance kan uitspreken, vooraleer de rechter daarover beslist. Weliswaar dient de bij faillissement benoemde curator de door hem in het kader van artikel 25 WOR te nemen besluiten voor advies voor te leggen aan de OR en blijft bij surseance de ondernemer zelf bevoegd tot het nemen van besluiten als bedoeld in artikel 25 WOR³¹, maar dit neemt niet weg dat de besluitvorming ten aanzien van de onderneming vanaf het moment van faillietverklaring of surseance komt te verkeren onder de druk van het daarop van toepassing zijnde rechtsregime dat de marges voor de OR om zijn adviesrecht doeltreffend uit te oefenen, aanzienlijk beperkt.

In de literatuur is er wel voor gepleit aan de OR een adviesrecht in de zin van artikel 25 WOR toe te kennen over het voornemen van de ondernemer tot het aanvragen van surseance of het verzoeken om faillietverklaring. Tegelijk is echter terecht onderkend dat de regels van het adviesrecht (artikel 25 WOR) en het bijbehorende beroepsrecht (artikel 26 WOR) op gespannen voet staan met de spoedeisende en bijzondere karakter van de rechtspleging over surseanceverlening en faillietverklaring³². Dit deel bepleit daarom in de Faillissementswet te regelen dat de OR bij een (voorgenomen) verzoek van de ondernemer

29 Rechtbank Den Bosch, 9 april 1980, NJ 1980, 564. HR 6 juni 2001, NJ 2001, 477.

30 Hof Amsterdam (Ondernemingskamer), 21 november 1996, NJ 1998, 502.

31 Zij het dat hij daarbij is aangewezen op medewerking van de bewindvoerder.

32 De hier bedoelde verzoeken moeten worden ingediend bij de griffie. De rechtbank dient de gevraagde surseance 'dadelijk' voorlopig te verlenen en op korte termijn te beslissen over definitieve surseance (artikel 215 Fw). Een verzoek tot faillietverklaring wordt door de rechtbank "met de meeste spoed" behandeld (artikel 4 Fw) en de faillietverklaring wordt uitgesproken indien (en zodra) summierlijk blijkt dat betrokkene heeft opgehouden zijn schulden te betalen.

om surseance of faillietverklaring, in de gelegenheid is van zijn gevoelen te doen blijken. Dit zou betekenen dat de rechter (ter zitting) de OR in de gelegenheid stelt zijn visie te geven³³, tenzij de rechter van die visie reeds op andere wijze heeft kunnen kennis nemen³⁴.

Versterking initiatiefrecht OR

Dit deel van de raad bepleit een versterking van het initiatiefrecht van de OR. Op grond van artikel 23 leden 2 en 3 WOR heeft de OR het recht in en buiten de overlegvergadering aan de ondernemer voorstellen te doen en standpunten kenbaar te maken. Een buiten de overlegvergadering gedaan voorstel wordt schriftelijk en voorzien van een toelichting aan de ondernemer voorgelegd. De ondernemer beslist over het voorstel niet dan nadat daarover ten minste eenmaal overleg is gepleegd in een overlegvergadering. Na het overleg deelt de ondernemer zo spoedig mogelijk schriftelijk en met redenen omkleed aan de OR mee, of en in hoeverre hij overeenkomstig het voorstel zal besluiten.

Het onderwerp ‘versterking initiatiefrecht OR’ heeft ook deel uitgemaakt van het advies *Knelpunten Wet op de ondernemingsraden*³⁵ dat de raad in 1992 uitbracht, zij het dat het toen in hoofdzaak ging om de vraag of het initiatiefrecht (op onderdelen) zou moeten worden versterkt met een beroepsrecht. In de discussies in het parlement over het wetsvoorstel dat leidde tot de wetwijziging van 1998 heeft het toenmalige kabinet zich op het standpunt gesteld dat het onwenselijk is dat de OR bepaalde besluiten van de ondernemer zou kunnen afdwingen omdat dit een aantasting zou zijn van de beleidsvrijheid van de ondernemer en overigens niet zou passen in het systeem van de WOR³⁶.

Het hier aan het woord zijnde raadsdeel stelt voorop dat het initiatiefrecht van de OR een belangrijk middel is om de betrokkenheid van werknemers bij de gang van zaken in de onderneming gestalte te geven. De OR die met toepassing van het initiatiefrecht een voorstel aan de ondernemer wil doen, kan bij de voorbereiding daarvan gebruikmaken van de bestaande faciliteiten, zoals het recht op informatie en op raadpleging van deskundigen. Niettemin is het voor een OR geen sinecure om tot kwalitatief goed onderbouwde voorstellen te komen; de daartoe benodigde beschikbaarheid van tijd knelt. Elders in dit advies bepleit dit deel, mede daarom, een verruiming van de wettelijke faciliteiten.

33 Om de in de vorige voetnoot genoemde redenen meent dit deel dat in de *huidige* praktijk, zonder een uitdrukkelijke daartoe strekkende wettelijke bepaling, de rechter er niet snel toe zal overgaan de OR uit eigen beweging te horen. De procedure tot faillietverklaring laat daartoe nauwelijks ruimte. Wel kan de OR als belanghebbende verzet aantekenen tegen de faillietverklaring (artikel 10 Fw).

34 Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de visie van de OR door de ondernemer als bijlage is gevoegd bij zijn verzoek om surseance of faillietverklaring, of wanneer de OR eigener beweging zijn visie (schriftelijk) ter kennis heeft gebracht van de rechtbank.

35 Advies *Knelpunten Wet op de ondernemingsraden*, publicatienr. 92/07.

36 Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 615, nr. 9, p. 22.

Daarnaast acht dit deel een versterking van het initiatiefrecht als zodanig nodig. Thans voorziet de wet er slechts in dat de ondernemer gemotiveerd op een voorstel van de OR moet reageren. Acht de OR diens reactie en de daaraan gegeven motivering onbevredigend, dan zijn daarmee de wettelijke middelen uitgeput. Teneinde OR-en te stimuleren in zowel medezeggenschap als verantwoordelijkheid met betrekking tot de onderneming en allen die daarin werken, is een nadere wettelijke voorziening wenselijk. Voor het geval ondernemer en OR naar aanleiding van een OR-voorstel geen overeenstemming bereiken, stelt dit raadsdeel voor dat de wet bemiddeling door de bedrijfscommissie (artikel 36, derde lid, tweede tot en met vijfde volzin WOR) openstelt, tenzij ondernemer en OR ten aanzien van de oplossing van hun geschil anders overeenkomen. Dit voorstel laat per saldo de beleidsvrijheid van de ondernemer in tact.

- **Standpunt van een ander deel van de raad**

Een ander deel van de raad³⁷ is met het kabinet van mening dat er geen reden is de bevoegdheden van de OR uit te breiden. In de loop der jaren zijn die bevoegdheden aanzienlijk uitgebreid. Dit geldt in het bijzonder voor het adviesrecht (artikel 25) en het instemmingsrecht (artikel 27) van de OR. Artikel 25 is bij diverse wijzigingen van de WOR uitgebreid en omvat thans 14 categorieën besluiten waarover de ondernemer de OR om advies moet vragen. Ook artikel 27 heeft bij opeenvolgende wetswijzigingen een aanmerkelijke uitbreiding ondergaan tot in totaal 12 categorieën onderwerpen ten aanzien waarvan de ondernemer die daarover een regeling wil treffen, de instemming van de OR nodig heeft³⁸.

Ook de bevoegdheden van de OR in andere regelgeving dan de WOR zijn met de jaren aanzienlijk uitgebreid. Uit Bijlage 1 bij het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de WOR blijkt dat aan de OR op dit moment behalve in de WOR ook in 22 andere wetten en besluiten bevoegdheden zijn toegekend.

Al met al beschikt de OR naar het oordeel van dit deel van de raad over een ruim arsenaal van wettelijke bevoegdheden, die de OR in staat stellen om in de praktijk tot een effectieve medezeggenschap te komen. Het ziet dan ook geen noodzaak de bevoegdheden van de OR verder uit te breiden. In dit kader acht dit deel mede van belang dat uit het in opdracht van het kabinet verrichte evaluatieonderzoek blijkt dat ook de meeste OR-en vinden dat zij over ruim voldoende bevoegdheden beschikken³⁹. Het ligt niet voor de hand OR-en te voorzien van bevoegdheden waar zij zelf niet om vragen. Integendeel, gezien de resultaten van de evaluatie van de WOR, waaruit blijkt dat niet alleen sprake is

37 De ondernemersleden en de kroonleden.

38 In dit verband verwijst dit deel ook naar het SER-advies *Het arbeidsreglement; het instemmingsrecht van de OR*, publicatienr. 94/06, waar de uitbreiding die het instemmingsrecht tussen 1971 en 1994 heeft ondergaan is beschreven in bijlage 2 bij dat advies.

39 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 1, p. 16.

van onderbenutting door de OR van bestaande bevoegdheden, maar ook van overbelasting van de OR, zou het toekennen van nog meer bevoegdheden aan de OR een averechtse werking kunnen hebben. Mede om deze reden heeft dit deel ernstige twijfel of wettelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de OR zal bijdragen aan vergroting van de effectiviteit van of het draagvlak voor medezeggenschap.

Met het kabinet is dit deel van mening dat indien en daar waar toch behoefte zou bestaan aan uitbreiding van de advies- en instemmingsbevoegdheden, daarvoor de CAO, respectievelijk de ondernemingsovereenkomst (artikel 32 WOR) de aangewezen instrumenten zijn. Via de weg van de ondernemingsovereenkomst kan aan de specifieke wensen van ondernemingen en OR-en worden voldaan. De generieke toekenning van nieuwe bevoegdheden aan de OR staat volgens dit deel echter haaks op het streven naar vergroting van de mogelijkheid tot maatwerk op ondernemingsniveau en realisering van werkelijke onderhandelingsruimte voor ondernemer en OR.

Ook vraagt dit deel er aandacht voor dat verdere uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van de OR voor ondernemers zal leiden tot verdere regeldruk en lastenverzwaring, een negatieve invloed zal hebben op de concurrentiepositie van Nederlandse ondernemingen en vermoedelijk niet zal bijdragen aan de – algemeen wenselijk geachte – striktere naleving van de instellingsplicht.

Tot slot zij vermeld dat verdergaande uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van de OR haaks staat op het door dit deel met kracht ondersteunde streven van het kabinet naar deregulering.

Hierboven heeft ‘een deel van de raad’ gepleit voor uitbreiding van de bevoegdheden van de OR ten aanzien van zes concrete onderwerpen. Het thans aan het woord zijnde deel attendeert erop dat de raad over vijf van deze onderwerpen reeds eerder heeft geadviseerd en dat de wetgever daarover na uitvoerig debat een standpunt heeft ingenomen (voor de meeste onderwerpen in 1998). Ook in dat licht bezien acht dit deel een uitbreiding van bevoegdheden ten aanzien van deze onderwerpen niet opportuun. Tegen deze achtergrond spreekt dit raadsdeel zich hierna uit over de door het voorgaande deel bepleite uitbreiding van afzonderlijke bevoegdheden.

Winstbestemming

Dit deel van de raad wijst toekenning van een adviesrecht⁴⁰ aan de OR over de winstbestemming af.

40 Waar dit deel van de raad in de weergave van zijn opvatting het woord ‘adviesrecht’ gebruikt, heeft het mede het oog op het door het voorgaande deel van de raad bepleite institutionele recht van de OR om zich op een andere manier over de winst uit te spreken.

Daartoe verwijst dit deel allereerst naar het standpunt van ‘een ander deel van de raad’ in eerder genoemd SER-advies *Knelpunten Wet op de ondernemingsraden*⁴¹; ook thans heeft dit deel niet de indruk dat zich in de praktijk problemen op dit punt voordoen. Het wijst er voorts op dat, na het advies van 1992, het toenmalige kabinet toekenning van een adviesrecht over winstbestemming aan de OR heeft afgewezen en dat daarna in het parlement een uitvoerige discussie heeft plaatsgevonden die evenmin heeft geleid tot toekenning van een dergelijk adviesrecht. De vraag of de OR een adviesrecht zou moeten krijgen over de winstbestemming heeft derhalve eerder (bij de behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wijziging van de WOR in 1998) uitdrukkelijk op de politieke agenda gestaan, maar is toen ontkennend beantwoord. Dit deel ziet in dit gegeven reden voor een terughoudende opstelling.

Daarnaast meent dit deel dat het besluit omtrent bestemming van de winst, dat in hoge mate bepalend is voor het rendement op het door kapitaalverstrekkers geïnvesteerde vermogen, bij uitstek aan die kapitaalverstrekkers dient te zijn voorbehouden. Het wijst erop dat de wetgever het belang van de continuïteit van de onderneming daarbij niet uit het oog heeft verloren: juist met het oog daarop heeft de wetgever de besluiten van de kapitaalverstrekkers omtrent de winstbestemming gebonden aan de door het bestuur van de betrokken rechtspersoon terzake geformuleerde voorstellen. Voor de OR ziet dit deel geen adviserende rol weggelegd bij de besluitvorming over de bestemming van de winst; ten eerste raken bij toekenning van een dergelijk adviesrecht de belangen van kapitaalverstrekkers te zeer op de achtergrond, en ten tweede draagt een toekenning van een dergelijk adviesrecht over een dergelijk gevoelig onderwerp een reëel risico van oneigenlijk gebruik in zich⁴². Toekenning van een wettelijk adviesrecht aan de OR inzake de winstbestemming zal Nederland als vestigingsplaats voor internationaal opererende ondernemingen zeer onaantrekkelijk kunnen maken.

Buitenlandclausule

Dit deel van de raad verwijst voor zijn standpunt in de eerste plaats naar het advies *Knelpunten Wet op de ondernemingsraden* en de daarin neergelegde opvatting van ‘een ander deel van de raad’ dat geen termen aanwezig achtte voor schrapping of wijziging van de

41 Het onderwerp ‘winstbestemming’ heeft vervolgens deel uitgemaakt van discussies in het parlement in het kader van het wetsvoorstel dat leidde tot de wijziging van de WOR in 1998, onder meer naar aanleiding van een amendement dat beoogde aan de OR een adviesrecht over de winstbestemming toe te kennen. Het toenmalige kabinet heeft zich tegenstander betoond van toekenning van een adviesrecht over winstbestemming.

42 Dit doet zich extra gevoelen in concernverband, waarin OR-en veelal verbonden zijn aan Nederlandse werkmaatschappijen, en de uiteindelijke winst op top-holdingniveau mede afhankelijk is van de dividenden van dergelijke werkmaatschappijen zonder dat het vermogen van die werkmaatschappijen tot het doen van investeringen steeds in beslissende mate wordt bepaald door hun eigen resultaten.

buitenlandclausule, daar deze niet leidt tot noemenswaardige knelpunten in de praktijk. Het hier aan het woord zijnde raadsdeel is ook thans nog die mening toegedaan⁴³.

In de tweede plaats wijst dit deel op de hierna weergegeven ratio voor de buitenlandclausule, die bij de introductie van de clausule in 1979 en daarna bij de wetswijziging van 1998 door de betrokken bewindslieden uitvoerig is uiteengezet⁴⁴.

De buitenlandclausule ziet op voorgenomen besluiten van de ondernemer die mede een andere *in het buitenland gevestigde* onderneming betreffen, zoals het vestigen van zeggenschap over een andere onderneming of het verbreken van duurzame samenwerking met een andere onderneming. De clausule hangt samen met het feit dat de bedoelde besluiten buiten de Nederlandse rechtssfeer (kunnen) liggen. Vanuit het oogpunt van medezeggenschap bezien betekent dit dat een door de ondernemer voorgenomen besluit dat buiten de Nederlandse rechtssfeer ligt, niet onderworpen dient te zijn aan adviesrecht van de Nederlandse OR. De buitenlandclausule beperkt daarom het adviesrecht van de OR indien de andere onderneming in het buitenland gevestigd is en het voorgenomen besluit naar redelijke verwachting geen gevolgen zal hebben voor een door de ondernemer in Nederland in stand gehouden onderneming⁴⁵.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wetswijziging van 1998, is de eventuele schrapping van de buitenlandclausule aan de orde geweest en door het toenmalige kabinet en vervolgens door het parlement uitdrukkelijk afgewezen. Dit deel onderschrijft die besluitvorming. Het meent dat de betrokkenheid van de OR bij voor de onderneming waarvoor hij is ingesteld relevante besluiten in de huidige opzet van artikel 25, de buitenlandclausule daaronder begrepen, voldoende is verzekerd en ziet geen enkele aanleiding de clausule te schrappen dan wel te wijzigen volgens het voorstel van het deel van de raad dat hiervoor aan het woord was.

Enquêterecht OR

Dit deel van de raad heeft tegen toekenning van een enquêterecht aan de OR overwegende bezwaren, die ten dele reeds uiteengezet zijn in het eerder genoemde raadsadvies *Wijziging enquêterecht* (1988) en die destijds door een zeer grote meerderheid van de raad werden onderschreven. Dit deel acht het feit dat de OR geen rechtspersoonlijkheid heeft en niet beschikt over een voor uitwinning vatbaar eigen vermogen, nog steeds een zwaarwegend argument tegen toekenning van een eigen enquêterecht aan de OR. Hierdoor ontbreekt de mogelijkheid voor de Ondernemingskamer om een schadevergoeding op te leg-

43 Het onderwerp 'de buitenlandclausule' heeft vervolgens deel uitgemaakt van discussies in het parlement in het kader van het wetsvoorstel dat leidde tot de wijziging van de WOR in 1998. Het toenmalige kabinet heeft schrapping van de buitenlandclausule afgewezen.

44 Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 615, nr. 9 (nota naar aanleiding van het verslag) pp. 16 en 17.

45 Dit deel wijst erop dat het uitgangspunt dat de medezeggenschap zich niet uitstrekt over aangelegenheden die niet tot de Nederlandse rechtssfeer behoren eveneens is neergelegd in de SER-Fusiegedragsregels 2000, artikel 2 lid 3 onder d. Ook die gedragsregels zijn niet van toepassing indien een fusie niet tot de Nederlandse rechtssfeer behoort, hetgeen volgens de toelichting afhankelijk is van de gevolgen die overname van een buitenlandse onderneming naar redelijkerwijs te verwachten is, zal hebben voor de werknemers van de Nederlandse overnemer.

gen of de kosten van het onderzoek op de OR te verhalen indien blijkt dat een enquête-verzoek niet op redelijke grond is gedaan. Dat is zeer onwenselijk. Immers, niet alleen een daadwerkelijk gehouden enquête – met welke uitslag dan ook – maar reeds een bij de OK ingediend verzoek daartoe en zelfs een bekend geworden *mogelijk* voornemen tot het doen van een enquêteverzoek, kan een golf van negatieve en onjuiste publiciteit teweegbrengen, waartegen ondernemingen zich moeilijk kunnen verweren. Dat pleit ervoor de mogelijkheid van het indienen van een enquêteverzoek met de vereiste waarborgen te omgeven en daarom die bevoegdheid niet toe te kennen wanneer daar niet een reële verhaalsmogelijkheid tegenover staat indien het enquêteverzoek achteraf lichtvaardig blijkt.

Behalve onwenselijk acht dit raadsdeel toekenning aan de OR van een recht van enquête ook niet nodig; de wet kent naar zijn oordeel geen lacune die dichting behoeft. Een OR die een enquête wenst, kan proberen een bij de onderneming betrokken vakbond tot het indienen van een enquêteverzoek te bewegen. Daarnaast kan een OR zich te allen tijde wenden tot de advocaat-generaal, die zijn bevoegdheid een enquête te vorderen om redenen van openbaar belang, ook kan aanwenden op verzoek van een OR indien de werknemersbelangen in het geding zijn⁴⁶. Het feit dat dit tot nu toe niet of nauwelijks is gebeurd wijst er volgens dit deel op dat OR-en helemaal geen behoefte hebben aan het enquête-instrument. Zou aan de OR *wel* het enquêterecht worden toegekend, dan zijn bovendien allerlei samenloopproblemen te verwachten tussen met name de procedures ex artikel 26 en 36 WOR en de enquêteprocedure, die de wetgever vervolgens weer zou moeten oplossen⁴⁷.

Ten slotte schept naar het oordeel van dit deel van de raad toekenning van een enquêterecht aan de OR in verschillende opzichten het risico van oneigenlijk gebruik van dat instrument. Naar de ervaring leert, gaan enquêteverzoeken – ongeacht de uiteindelijke uitkomst van de enquête – vaak gepaard met een voor de betrokken onderneming schadelijke golf van publiciteit. Dit praktische gevolg, gepaard aan het feit dat een OR, nu hij niet tot schadevergoeding kan worden veroordeeld, ook overigens weinig prikkels heeft om terughoudend te zijn bij de inzet van het enquête-instrument, zou OR-en er in de praktijk toe kunnen brengen om de (dreiging van) een enquêteverzoek te gebruiken als drukmiddel bij de vervulling van zijn wettelijke taken. Daarnaast is niet ondenkbaar dat een OR overgaat tot het instellen van een enquête op verzoek van een partij die zelf wel

46 Dit deel wijst voor een voorbeeld van een enquête op vordering van het openbaar ministerie, waarin de werknemersbelangen zeer nadrukkelijk (mede) een rol speelden, op een beschikking van de Ondernemingskamer d.d. 8 oktober 1987, NJ 1989, nr. 270. De OK overwoog dat de omstandigheid dat een vennootschap financieel in een uitzichtloze positie is komen te verkeren en het feit dat de arbeidsverhoudingen zo ernstig verstoord zijn dat een onderneming waarin 27 chauffeurs werkzaam zijn al geruime tijd in feite stuurloos en onbestuurbaar is, *op zichzelf en tezamen redenen van openbaar belang vormen*.

47 Zo zijn aan het uitoefenen van het beroepsrecht bepaalde voorwaarden verbonden, zoals een termijn waarbinnen het beroep moet worden ingesteld, die bij het enquêterecht niet gelden.

een enquête zou kunnen instellen, maar daarvan afziet omdat hij het risico van schadeplichtigheid te hoog acht.

Dit alles overziende wijst dit deel toekenning van een recht van enquête aan de OR af.

Positie OR bij aanvraag faillissement of surseance van betaling

Dit deel van de raad meent dat de thans geldende regeling de positie van de OR en zijn voortdurende betrokkenheid bij de gang van zaken in de onderneming na faillissement of surseance voldoende waarborgt, en dat hetzelfde geldt voor de situatie die voorafgaat aan een verzoek van de ondernemer om surseance of faillietverklaring.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de herziening van de WOR in 1998 is uitdrukkelijk aan de orde geweest dat de OR ten aanzien van het voornemen van de ondernemer tot aanvraag van faillissement of surseance weliswaar geen adviesrecht heeft in de zin van artikel 25 WOR, maar dat de OR in dat kader wel andere middelen ten dienste staan. Zo hebben de betrokken bewindslieden er destijds op gewezen dat de OR uiteraard de mogelijkheid heeft een (voorgenomen) aanvraag tot faillietverklaring of surseance in het overleg met de ondernemer aan de orde te stellen of bijvoorbeeld een alternatief noodplan te presenteren⁴⁸. Bovendien kan de OR op grond van de Faillissementswet verzet aantekenen tegen de faillietverklaring. Voorts behoudt de OR na surseance zijn adviesrecht ten opzichte van de ondernemer en na faillietverklaring ten opzichte van de curator.

Voor de toekenning van verdere bevoegdheden aan de OR bestaat naar het oordeel van dit raadsdeel dan ook geen aanleiding. Voorts wijst het erop dat de toekenning van een eigen recht aan de OR om gehoord te worden omtrent het verzoek tot faillietverklaring of surseance er in de praktijk toe zal kunnen leiden dat reeds voor de faillietverklaring of verlening van surseance van betaling ruchtbaarheid wordt gegeven aan het feit dat faillissement of surseance zal worden gevraagd. In de gevallen waarin het faillissement of de surseance als vluchthaven wordt gebruikt om een sanering, en daarmee een doorstart, mogelijk te maken, kan dergelijke publiciteit een daadwerkelijke doorstart moeilijk of zelfs onmogelijk maken. Ook om die reden acht het hier aan het woord zijnde deel van de raad toekenning van een hoorrecht aan de OR ongewenst.

Indien de wetgever toch aanleiding zou zien voor enige regeling omtrent de visie van de OR op een verzoek van de ondernemer om surseance of faillietverklaring, meent dit deel dat het oordeel over dergelijke verzoeken geheel dient te worden overgelaten aan de rechter en dat deze niet verplicht moet worden tot horen van de OR.

48 Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 615 nr. 9 (nota naar aanleiding van het verslag) pp. 15 en 16.

Versterking initiatiefrecht OR

Dit deel van de raad wijst het voorstel van dat ‘een deel van de raad’ hierboven deed, van de hand. Het verwijst voor de redenen daarvoor allereerst naar het advies *Knelpunten wet op de ondernemingsraden* dat de raad in 1992 uitbracht⁴⁹.

In dat advies wijst ‘een ander deel van de raad’ erop dat OR-en weinig gebruikmaken van het initiatiefrecht en dat, voorzover een OR wel van deze bevoegdheid gebruikmaakt de ondernemer hierop, waar mogelijk, positief reageert. Van knelpunten is dit deel van de raad ook thans nog niet gebleken.

De raad was destijds bovendien unaniem in zijn erkenning van de in het Nederlandse recht gerespecteerde beleidsvrijheid van de ondernemer.

Het voorgaande deel van de raad stelt voor dat de wet bemiddeling en advies door de bedrijfscommissie openstelt voor niet door de ondernemer gevolgde initiatieven van de OR. Volgens het hier aan het woord zijnde deel zijn hiervan eerder problemen te verwachten dan, waar dat al nodig is, oplossingen. Immers, indien het advies van de bedrijfscommissie er in feite op zou neerkomen dat de ondernemer een voorstel van de OR zou moeten honoreren, is de situatie aan de orde die de raad in zijn advies van 1992 unaniem heeft afgewezen: gedwongen advisering door de bedrijfscommissie, zelfs als dat advies niet bindend is, maakt inbreuk op de beleidsvrijheid en daarmee op de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer. Dit deel van de raad meent dat een dergelijke inbreuk op die vrijheid niet strookt met de huidige opzet van de WOR en vreest dat zo’n inbreuk Nederland uit de pas zal doen lopen met andere landen, hetgeen de concurrentiepositie van ons land niet ten goede komt⁵⁰.

Voorts wijst het hier aan het woord zijnde deel erop dat de – zoals uit de evaluatie is gebleken – toch al overbelaste OR nog zwaarder wordt belast met een zo ruim initiatiefrecht. Er bestaat verder een reëel risico dat een zittende OR het initiatiefrecht zou kunnen gebruiken om ‘leuke dingen’ voor de werknemers te bedingen. Tevens draagt toekenning van een versterkt initiatiefrecht als door het hiervoor aan het woord zijnde deel bepleit een wezenlijk risico van oneigenlijk gebruik in zich; de OR zou een dergelijk initiatiefrecht kunnen gebruiken als middel om hem onwenselijk geachte besluitvorming langs oneigenlijke weg te beïnvloeden.

Tot slot signaleert dit deel van de raad dat het voorgaande deel voorstelt dat de bedrijfscommissie een oordeel geeft over een OR-voorstel waarover ondernemer en OR geen overeenstemming bereiken, tenzij ondernemer en OR ten aanzien van de oplossing van hun geschil anders overeenkomen. Dit deel is van mening dat een dergelijke wettelijke – extra – taakopdracht aan de bedrijfscommissie haaks staat op het algemeen onderschreven streven naar deregulering. Ook vindt het dat een dergelijke taakopdracht afbreuk doet aan

49 SER-advies *Knelpunten wet op de ondernemingsraden*, publicatienr. 92/07. p. 27.

50 Zie ook de internationale vergelijking in par. 2.4 en in bijlage 4 van dit advies.

de alom erkende volwassen positie van de OR; daarbij past dat ondernemer en OR in voorkomend geval een meningsverschil over het initiatiefrecht zelf oplossen en, indien zij dat wensen, een eventueel geschil op vrijwillige basis voorleggen voor bemiddeling en advies. De wet biedt daarvoor reeds de mogelijkheid. Het voorstel van het voorgaande deel van de raad is in dat opzicht dan ook overbodig.

4 OR en inkomens

4.1 Inleiding

In zijn aanbiedingsbrief bij de adviesaanvraag vraagt de minister onder meer naar de opvattingen van de raad over “de openbaarheid van inkomens bij ondernemingsraad-plichtige ondernemingen”. Aanleiding daartoe vormde het parlementaire debat in april 2003 over het initiatiefwetsvoorstel *Openbaarheid van topinkomens*¹; dat voorstel strekt ertoe de OR recht te geven op informatie over de arbeidsvoorwaardelijke regelingen binnen de onderneming.

De minister vraagt de raad in te gaan op “de rol van de bij de besturing van de OR-plichtige ondernemingen betrokken gremia (ongeacht hun rechtsvorm) bij de transparantie van de inkomens van bestuurders en de vergoedingen van toezichthouders, en in het bijzonder in te gaan op het oogmerk van het initiatiefwetsvoorstel, dat zijn uitwerking heeft gekregen in een aanvulling op de bestaande informatierechten van de OR”. Hij verzoekt de raad hierbij tevens aandacht te schenken aan het privacyaspect van het wetsvoorstel.

Na een weergave van het wetsvoorstel *Openbaarheid van topinkomens* en van enkele kanttekeningen daarbij geeft de raad in paragraaf 4.2 zijn oordeel over het wetsvoorstel. In paragraaf 4.3 formuleert hij voorstellen ten aanzien van enkele onderwerpen die met of in relatie tot het wetsvoorstel aan de orde zijn.

4.2 Wetsvoorstel openbaarheid topinkomens: inhoud en kanttekeningen

Deze paragraaf is gewijd aan het wetsvoorstel *Openbaarheid van topinkomens*. Aan de orde komen achtereenvolgens de inhoud en de doelstelling ervan (paragraaf 4.2.1), de kabinetsreactie (paragraaf 4.2.2) en enkele kanttekeningen en het oordeel van de raad (paragraaf 4.2.3).

4.2.1 Inhoud en doel wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat de bepaling aan de WOR een artikel 31d toe te voegen met de volgende drie leden:

- 1 De ondernemer verstrekt, mede ten behoeve van de bespreking van de algemene gang van zaken, ten minste eenmaal per jaar aan de OR schriftelijk informatie over de hoogte en inhoud van arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per verschil-

1 Voorstel van wet van de leden Harrewijn en Rosenmöller tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden in verband met het verschaffen van openbaarheid over de hoogte van inkomens van topkader, bestuurders en toezichthouders van ondernemingen (*Wet openbaarheid topinkomens*) (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 163, nrs. 1-3).

lende groep van de in de onderneming werkzame personen. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt met welk percentage deze kosten per groep zijn gewijzigd ten opzichte van het voorgaande jaar. Indien een groep uit minder dan vijf personen bestaat is het mogelijk om voor de toepassing van de genoemde verplichting twee of meer functies samen te voegen, zodat een groep van ten minste vijf in de onderneming werkzame personen ontstaat.

- 2 De ondernemer verstrekt daarbij tevens schriftelijke informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per bestuurder en de vergoeding die wordt verstrekt aan de leden van het toezichthoudend orgaan als bedoeld in artikel 24 lid 2 WOR.
- 3 De ondernemer is verplicht de OR zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van belangrijke wijzigingen die in deze regelingen en afspraken worden aangebracht.

De indieners van het wetsvoorstel verwachten dat het toekennen van een informatie-recht aan de OR tot meer openheid zal leiden. Het inzicht van de OR in de inkomensontwikkeling door de jaren heen heeft volgens hen een vergelijkbaar belang als het inzicht dat de OR krijgt op grond van de informatie over de jaarcijfers, investeringsruimte, reserveringen, aantallen personeelsleden en het gevoerde personeelsbeleid, ten aanzien waarvan de OR nu informatierechten heeft. Inzicht in de inkomensontwikkeling van verschillende groepen kan binnen de onderneming aanleiding zijn tot discussie over de onderbouwing van eventuele wijzigingen die worden doorgevoerd. De bestuurders zijn gehouden deze verschillen te motiveren wanneer de OR daarom verzoekt. Dit kan enerzijds verschillen voorkomen die niet in redelijkheid zijn te motiveren, anderzijds kan dit aanleiding zijn om binnen de onderneming discussie te voeren of afspraken te maken over het te voeren inkomensbeleid, aldus de indieners.

Daarmee wordt de discussie over de gewenste inkomensontwikkeling ingebracht in het overleg binnen de onderneming. Volgens de indieners ligt het meer voor de hand dat de OR het voorgestelde informatierecht zal benutten voor het geven van een oordeel over de inkomensverhoudingen binnen de onderneming en de gerechtvaardigheid van bepaalde verschillen, dan dat hij zich mengt in de vaststelling van de individuele beloningsniveaus. Zij delen mee hun voorstel niet in te dienen om de OR een grotere zeggenschap te geven in de vaststelling van het niveau van (individuele) beloningen, noch om het advies- of instemmingsrecht voor de OR uit te breiden.

4.2.2 *Reactie kabinet*

Het kabinet heeft bij monde van de minister van SZW tijdens het overleg van 24 april 2003 met de Tweede Kamer afwijzend gereageerd op het wetsvoorstel². Volgens de minister is het wetsvoorstel maar “ten dele een stap weg van de openbaarheid” omdat daarmee alleen aan de OR enig inzicht in de (top)inkomens wordt geboden. Ook plaatst

2 Handelingen Tweede Kamer 2002-2003, nr. 66, pp. 3926 en 3943.

het de OR (onder meer omdat de verstrekte informatie ten dele geheim moet blijven) in een exclusieve positie ten opzichte van andere stakeholders. Verder regelt het wetsvoorstel qua transparantie te weinig voor de publieke sectoren en te veel voor het midden- en kleinbedrijf en bevat het een te grote bemoeizucht ten opzichte van het bedrijfsleven en het vrije ondernemerschap. Van belang is dat het voorbijgaat aan de verdeling van de verantwoordelijkheid voor beslissingen over de beloningen, aldus de minister.

4.2.3 *Enkele kanttekeningen en oordeel van de raad*

Kanttekeningen

Anders dan uit de titel blijkt heeft het wetsvoorstel *Openbaarheid van topinkomens* betrekking op het verstrekken aan de OR van informatie over de hoogte en inhoud van arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken van de in de onderneming werkzame personen. Uit de toelichting op het wetsvoorstel kan evenwel worden afgeleid dat de indieners vooral een grotere openbaarheid van topinkomens op het oog hebben; zo gaan zij ervan uit dat er zowel binnen als buiten ondernemingen behoefte is aan meer openbaarheid over de topinkomens binnen ondernemingen.

Het valt op dat volgens de indieners van het wetsvoorstel de behoefte aan een grotere openbaarheid van inkomens betrekking heeft op met name niet-CAO-inkomens. Daarbij zou het in het bijzonder gaan om de beloningen van de topfunctionarissen en de inkomens van groepen werknemers die worden beloond op basis van individuele afspraken, die niet vallen onder een CAO of een arbeidsvoorwaardenregeling die voor de onderneming geldt. Volgens de indieners is sprake van openbaarheid in het geval de arbeidsvoorwaarden direct of indirect zijn bepaald door met de vakorganisaties afgesproken regelingen (vastgelegd in CAO's en rechtspositieregelingen).

Hierbij past als kanttekening dat regeling van de arbeidsvoorwaarden via een CAO niet per definitie impliceert dat de voor een individuele werknemer geldende arbeidsvoorwaarden openbaar zijn; dit is veelal niet het geval.

Verder kenmerkt het wetsvoorstel zich door zijn uitgebreid toepassingsgebied. De beoogde kring van ondernemingen betreft alle ondernemingen die wettelijk verplicht zijn een OR in te stellen (ondernemingen met 50 of meer werknemers) evenals ondernemingen die daartoe op grond van een CAO of een publiekrechtelijke regeling verplicht zijn.

Ook bevat het wetsvoorstel een zeer brede materiële werkingssfeer, te weten “de hoogte en inhoud van arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per verschillende groep van de in de onderneming werkzame personen”. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat het in ieder geval zou gaan om het loon (primaire arbeidsvoorwaarden), secundaire arbeidsvoorwaarden en bijzondere beloningen (zoals: bonusregelingen, prestatietoeslagen, winstdelingsregelingen, vertrekregelingen). In dit verband rijst de vraag of een eenduidige afbakening van deze werkingssfeer in de praktijk mogelijk is.

Ten slotte is het onduidelijk wat met de “hoogte” van de regelingen en afspraken is bedoeld. Zo zou het kunnen gaan om de hoogte van in geld uitgedrukte aanspraken maar ook om de hoogte van de arbeidskosten voor de ondernemer. Relevant in dit verband is dat de aanspraken op grond van arbeidsvoorwaardelijke regelingen zich niet allemaal eenvoudig in een geldbedrag laten uitdrukken. Al met al zal het hier dan ook om een in de praktijk niet uitvoerbare verplichting gaan.

Standpunt

Mede op basis van de hiervoor geplaatste kanttekeningen komt de raad tot de volgende conclusies.

Hij constateert dat het voorstel – niettegenstaande zijn titel – geen betrekking heeft op de openbaarmaking van inkomens maar op de informatieverstrekking aan OR-en. Daarmee slaagt het niet in zijn uitgesproken doel, om de openbaarheid met betrekking tot inkomens in de onderneming te realiseren. Overigens is het vraagstuk van de openbaarheid van inkomens volgens de raad van een andere orde dan de informatieverstrekking aan OR-en. In paragraaf 4.3 gaat hij nader in op de openbaarheid van de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders van ondernemingen.

Naar het oordeel van de raad is het wetsvoorstel moeilijk, zo niet onmogelijk uitvoerbaar. Dit heeft te maken met de brede materiële werkingssfeer, de onbepaaldheid van de gehanteerde begrippen, alsmede het zeer uitgebreide toepassingsgebied. Volgens de raad is het in alle OR-plichtige ondernemingen verplicht verstrekken van informatie over de hoogte en inhoud van alle arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken niet uitvoerbaar en zal de in dit wetsontwerp voorgestelde aanpak om deze en andere redenen niet doeltreffend zijn. In verband met laatstgenoemd punt wijst hij bijvoorbeeld op de problemen die voortvloeien uit de noodzaak om bij de in het wetsvoorstel gekozen aanpak alle aanspraken op grond van arbeidsvoorwaardelijke regelingen in een geldbedrag uit te drukken.

De raad wijst om deze redenen het initiatiefwetsvoorstel *Openbaarheid van topinkomens* af. Dit laat onverlet dat binnen de raad uiteenlopende zienswijzen bestaan ten aanzien van de doelstellingen van het wetsvoorstel. Deze zienswijzen komen aan de orde in paragraaf 4.3.

4.3 Standpunt

4.3.1 Kernpunten van de adviesvragen

In de zienswijze van de raad hebben de vragen van het kabinet (zoals geschetst in paragraaf 4.1) in de kern betrekking op de volgende aspecten:

- a de openbaarmaking van de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders van ondernemingen;
- b de betrokkenheid van de OR bij het beleid inzake beloning van bestuurders en toezichthouders;
- c de aan de OR te verschaffen informatie over de (ontwikkeling van) beloningsverhoudingen binnen ondernemingen.

Het gaat dus om zowel de openbaarheid van bezoldigingen als de betrokkenheid en de informatiemogelijkheden van de OR. Relevant in dit verband is ook of bepaalde aspecten al dan niet via wetgeving moeten worden geregeld, en zo ja via welke wet (WOR, BW). Hieronder gaat de raad nader in op de drie onderscheiden aspecten.

Ad a) Openbaarmaking bezoldiging bestuurders en toezichthouders

De raad stelt vast dat bepaalde naamloze vennootschappen sinds 1 september 2002 informatie over de bezoldiging en het aandelenbezit van bestuurders en commissarissen openbaar moeten maken³. Op grond van artikel 2: 383b t/m e BW moeten naamloze vennootschappen die een beroep doen op de openbare kapitaalmarkt (de open naamloze vennootschappen waaronder de beursgenoteerde vennootschappen) in de jaarlijkse financiële verslaggeving van de rechtspersoon openheid geven over de bezoldiging en het aandelenbezit in de eigen vennootschap van individuele bestuurders en commissarissen⁴.

Uit de wetsgeschiedenis⁵ blijkt dat voor het invoeren van deze wettelijke verplichting als motief naar voren is gebracht dat het gaat om beursgenoteerde vennootschappen die met het kapitaal van de aandeelhouders worden gedreven⁶. Voor dit toepassingsbereik van de wet achtte de wetgever destijds beslissend of houders van aandelen of certificaten op eenvoudige wijze aan informatie over de beloning van bestuurders en commissarissen kunnen komen. Naar zijn oordeel was dit voor de vennootschappen die thans onder het bereik van de artikelen 2: 383 b t/m e BW vallen niet steeds zeker. Voor kapitaalverschaffers bij naamloze vennootschappen met een besloten karakter en van besloten vennootschappen achtte de wetgever in het algemeen gesproken aannemelijk dat zij wel over voldoende mogelijkheden beschikken om desgewenst inzicht te verkrijgen in die informatie waarop die artikelen het oog hebben.

Voorzover wettelijke regulering wenselijk is van het streven naar openbaarmaking van de bezoldiging van bestuurders en commissarissen acht de raad het BW dan wel voor afgebakende sectoren van het sociaal-economisch leven geldende wetgeving (zoals voor de semi-publieke sector) een meer aangewezen plaats dan de WOR⁷. Hij wijst op de ruime

3 Op grond van de Wet van 18 april 2002 inzake openbaarmaking bezoldiging en aandelenbezit bestuurders en commissarissen (Stbl. 2002, 225).

4 De open naamloze vennootschappen moeten het bedrag van de bezoldiging voor iedere bestuurder uitsplitsen naar: periodiek betaalde beloningen, beloningen betaalbaar op termijn, uitkering bij beëindiging van het dienstverband en de winstdelingen en bonusregelingen.

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 900, nr. 3 (*Memorie van Toelichting*), p. 9 en nr. 5 (*Nota naar aanleiding van het Verslag*).

6 De wet beoogt tegemoet te komen aan de gesignaleerde behoeften van kapitaalverschaffers en werknemers aan gedetailleerde informatie en aan meer transparantie op en bescherming van de openbare kapitaalmarkt, met het doel daarmee bij te dragen tot het bereiken van een verantwoord loonontwikkeling (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 900, nr. 5 (*Nota naar aanleiding van het Verslag*)).

7 Opgemerkt zij dat het kabinet ernaar streeft via het BW dan wel via sectorwetgeving te komen tot een grotere transparantie van de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders (Handelingen Tweede Kamer 2002-2003, nr. 66, pp. 3926 en 3943).

kring van ondernemingen waarop de WOR van toepassing is. Daarnaast is hij van oordeel dat de WOR toegespitst moet blijven op de medezeggenschap van werknemers.

Zoals vermeld geldt de verplichting (op grond van artikel 2: 383b t/m e BW) tot openbaarmaking van de bezoldiging en het aandelenbezit van bestuurders en commissarissen alleen voor naamloze vennootschappen die voor het aantrekken van hun eigen vermogen (mede) een beroep doen op de openbare kapitaalmarkt. Binnen de raad leven uiteenlopende opvattingen over het voorstel om als onderdeel van een regeling van de openbaarmaking van de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders, de regeling van artikel 2: 383b t/m e BW uit te breiden tot alle in artikel 2:360 BW bedoelde rechtspersonen die verplicht zijn tot het openbaar maken van een volledige jaarrekening.

Ad b) Betrokkenheid OR bij het beleid inzake beloning bestuurders en toezichthouders⁸

De raad stelt vast dat het door de Tweede Kamer op 9 september 2003 aangenomen wetsvoorstel tot aanpassing van de structuurregeling⁹ bepalingen bevat met betrekking tot de betrokkenheid van de OR bij het beleid inzake de beloning van het bestuur van de onderneming (zie kader).

Relevante bepalingen in door Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel aanpassing structuurregeling

Bezoldiging bestuurders

Artikel 2: 135 lid 1 BW behelst dat de AvA het beleid op het terrein van bezoldiging van het bestuur vaststelt en dat in het bezoldigingsbeleid ten minste de in artikel 2: 383 c tot en met e BW omschreven onderwerpen aan de orde komen, voorzover deze het bestuur betreffen.

Artikel 2: 135 lid 2 BW luidt als volgt: Indien de vennootschap krachtens wettelijke bepalingen een ondernemingsraad heeft ingesteld wordt het beloningsbeleid schriftelijk en gelijktijdig met de aanbieding aan de algemene vergadering van aandeelhouders ter kennisneming aan de ondernemingsraad aangeboden. Voor de toepassing van de vorige zin is het bepaalde in artikel 158 lid 11 van overeenkomstige toepassing op de dochtermaatschappij bedoeld in de leden 1 en 2 van artikel 24a.

In artikel 2: 135 lid 3 BW is bepaald dat de AvA de bezoldiging van bestuurders, met inachtneming van het in lid 1 genoemde bezoldigingsbeleid, vaststelt tenzij bij de statuten een ander orgaan is aangewezen.

⁸ Het gaat hier om rechtspersoonrechtelijke functionarissen.

⁹ Wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de structuurregeling (Eerste Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 179, nr. 309).

Optieregelingen bestuurders

Artikel 2: 135 lid 4 BW bevat een afzonderlijke regeling voor optieregelingen en komt erop neer dat de AvA steeds haar goedkeuring aan dergelijke regelingen moet hechten*.

Bezoldiging commissarissen

Op grond van de artikelen 2: 145 en 255 BW kan de AvA een bezoldiging toekennen aan de commissarissen (van de naamloze vennootschap respectievelijk de besloten vennootschap). Daarmee wordt uitgesloten dat de RvC zijn eigen bezoldiging vaststelt.

* Indien in de statuten is bepaald dat een ander orgaan dan de AvA de bezoldiging van bestuurders vaststelt, legt dat orgaan ten aanzien van regelingen in de vorm van aandelen of rechten tot het nemen van aandelen een voorstel ter goedkeuring voor aan de AvA. In het voorstel moet ten minste zijn bepaald hoeveel aandelen of rechten tot het nemen van aandelen aan het bestuur mogen worden toegekend en welke criteria gelden voor toekenning of wijziging.

De genoemde onderdelen zijn uitsluitend van toepassing op alle naamloze vennootschappen¹⁰, zij het dat de regeling met betrekking tot de bezoldiging van commissarissen volgens het wetsvoorstel ook van toepassing is op besloten vennootschappen (artikel 2: 255 BW).

Ad c) Aan de OR te verschaffen informatie over de beloningsverhoudingen in de onderneming

De WOR bevat enkele bepalingen met betrekking tot informatierechten van de OR (zie kader).

OR-informatierechten op grond van de WOR

De informatierechten van de OR zijn opgenomen in een apart hoofdstuk (IVB) van de WOR. In de eerste plaats is er het algemeen informatierecht; op grond van artikel 31 lid 1 WOR moet de ondernemer op verzoek van de OR die informatie verschaffen die de OR redelijkerwijs nodig heeft voor zijn taak. Hierbij dient de OR een concreet informatieverzoek in te dienen bij de ondernemer. In de tweede plaats zijn er de specifieke informatieverplichtingen (artikel 31 lid 2 tot en met artikel 31c WOR). Deze bevatten informatie verplichtingen die onafhankelijk zijn van een concreet verzoek van de OR. Daarbij gaat het om de informatie die de ondernemer aan het begin van

10 Terzijde zij vermeld dat de structuurregeling van toepassing is op grote naamloze en besloten vennootschappen, alsmede op grote coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Een structuurvennootschap kan maar hoeft niet tevens beursvennootschap te zijn; een beursvennootschap kan, maar hoeft niet tevens een structuurvennootschap te zijn (SER-advies *Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*, op.cit., p. 40).

iedere zittingsperiode moet verschaffen, onder meer over de juridische structuur, over diegenen die zeggenschap uitoefenen en diegenen die zitting hebben in het orgaan dat controle uitoefent op de directie, samenwerkingsverbanden, et cetera. Verder gaat het om de informatie die de ondernemer aan de OR moet verschaffen ten behoeve van de bespreking van de algemene gang van zaken (onder meer werkzaamheden en resultaten onderneming in het verstreken tijdvak; financiële informatie zoals afschrift van de jaarrekening; meerjarenplan en begroting met toelichting; sociale informatie zoals de aantallen en de verschillende groepen van de in de onderneming werkzame personen). Op laatstgenoemd punt heeft artikel 31b WOR betrekking.

Relevant in dit verband is met name artikel 31b WOR. Op grond van dit artikel (lid 1) verstrekt de ondernemer, mede ten behoeve van de bespreking van de algemene gang van zaken van de onderneming, ten minste eenmaal per jaar aan de ondernemingsraad schriftelijk algemene gegevens inzake de aantallen en de verschillende groepen van de in de onderneming werkzame personen, alsmede inzake het door hem in het afgelopen jaar ten aanzien van die personen gevoerde sociale beleid, in het bijzonder met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld in de artikelen 27, 28 en 29 (WOR). Deze gegevens worden kwantitatief zodanig gespecificeerd dat daaruit blijkt welke uitwerking de verschillende onderdelen van het sociale beleid hebben gehad voor afzonderlijke bedrijfsonderdelen en functiegroepen.

Op grond van artikel 31b lid 2 WOR doet de ondernemer daarbij tevens mondeling of schriftelijke mededeling van zijn verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de personeelsbezetting in het komende jaar, alsmede van het door hem in dat jaar te voeren sociale beleid, in het bijzonder met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld in de artikelen 27, 28 en 29 (WOR).

4.3.2 Voorstellen van de raad

Over de boven geschetste onderdelen a), b) en c) leven binnen de raad uiteenlopende opvattingen.

- **Zienswijze van een deel van de raad**

Een deel van de raad¹¹ is ten aanzien van de openbaarmaking van de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders van ondernemingen van mening dat het toepassingsbereik van de artikelen 2:383b tot en met e BW te beperkt is. Inzicht in de hoogte en de structuur van de beloning van bestuurders en commissarissen is niet alleen van belang voor de ver-

11 De werknemersleden en de kroonleden mevrouw Cramer, Don, Kolnaar, Leune, Wilke en Wijffels.

schafters van het risicodragend vermogen van de rechtspersoon. De door de rechtspersoon in stand gehouden onderneming produceert goederen of levert diensten, verschaft gelegenheid tot het verrichten van werk en het verwerven van arbeidsinkomen, fungeert als beleggingsobject voor kapitaalverschaffers en vermogensbeheerders (waaronder pensioen- en verzekeringsfondsen) en is verhaalsobject voor bank- en leverancierskrediet. Allen die in het licht van deze pluriforme functies van de onderneming belanghebbend zijn bij diens goede presteren, hebben belang bij inzichtelijke verantwoording door de ondernemingsleiding over het vermogen en het resultaat van de onderneming. Dit veelsoortige belang heeft ten aanzien van rechtspersonen die door omvang of aard van hun ondernemingsactiviteiten van grote maatschappelijke importantie zijn, rechtens erkenning gevonden in de verplichting tot openbaarmaking van een volledige jaarrekening. Nu hoogte en structuur van de beloning van (individuele) bestuurders en commissarissen een belangrijk aspect van het stelsel van corporate governance vormen, behoort, naar de mening van het hier aan het woord zijnde deel, de openbare verantwoording door de hier bedoelde categorie ondernemingen zich daartoe mede uit te strekken. De werkingssfeer van de artikelen 2:383b tot en met e BW zou zich dus mede moeten uitstrekken tot *alle* in artikel 2:360 BW bedoelde rechtspersonen die verplicht zijn tot het openbaar maken van een volledige jaarrekening¹². Voorzover deze openbaarmakingsplicht geacht zou moeten worden de persoonlijke levenssfeer van bestuurders en commissarissen te raken, komt het dit deel voor dat geen sprake is van een inbreuk van zodanig gewicht dat het maatschappelijke belang van openbaarmaking daarvoor in het licht van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zou moeten wijken¹³. Het neemt hierbij niet alleen in aanmerking dat de voorgestelde uitbreiding van de openbaarmakingsplicht zich beperkt tot maatschappelijk belangrijke ondernemingen, maar ook het gegeven dat niet het persoonlijke inkomen van de betrokken personen in het geding is, doch enkel de bezoldiging die verbonden is aan het door hen bij de rechtspersoon vervulde ambt.

Dit deel is van mening, dat in de (semi-)publieke sector een eigensoortig belang bij openbare verantwoording over de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders gelegen is in de bekostiging uit publieke middelen. Het stelt voor dat een naar strekking met de artikelen 2:383b tot en met e BW overeenkomende regeling wordt getroffen voor zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen die worden gefinancierd uit de publieke midde-

12 Voor de kleine en middelgrote rechtspersonen kent de wet een beperktere regeling die erop neerkomt dat ze de jaarrekening niet volledig hoeven te publiceren (artikel 2: 396 en 397 BW). Daarnaast voorziet de wet onder bepaalde voorwaarden in vrijstellingen voor rechtspersonen in concernverband (artikel 2: 402 en 403 BW).

13 Artikel 8 EVRM luidt als volgt. Lid 1: Eenieder heeft recht op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Lid 2: Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voorzover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

len of uit fondsen die worden gevoed door wettelijk voorgeschreven premies of contributies.

In dit verband wijst dit deel op het kabinetsvoornemen om een wettelijke verplichting op te leggen om het inkomen van elke functionaris werkzaam in de (semi-)publieke sector dat uitgaat boven dat van de minister-president openbaar te maken; het desbetreffende wetsvoorstel zal in het najaar 2004 gereed zijn¹⁴.

Dit deel van de raad acht een nadere regulering van de *besluitvorming over het beleid betreffende de bezoldiging van bestuurders en commissarissen* op haar plaats ten aanzien van rechtspersonen die voor de financiering van de door hen in stand gehouden ondernemingen een beroep doen op de openbare kapitaalmarkt dan wel wegens de omvang of aard van hun ondernemingsactiviteiten van bijzondere maatschappelijke importantie zijn, dit is dezelfde kring van rechtspersonen als die welke verplicht zijn een volledige jaarrekening openbaar te maken. Een deugdelijk stelsel van corporate governance vergt dat de besluitvorming over het bezoldigingsbeleid (hetgeen te onderscheiden is van de contractuele vaststelling van de bezoldiging van individuele bestuurders en commissarissen) niet enkel berust op samenspraak van bestuurders en commissarissen, maar haar beslag krijgt in fiatting door degenen die de rechtspersoon als aandeelhouders of leden dragen, te weten de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) of de algemene ledenvergadering (alv) van kapitaalvennootschappen, resp. coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en (ondernemende) verenigingen. Dit deel acht het ter bevordering van een evenwichtige besluitvorming voorts wenselijk dat de bij de ondernemingen van de hier bedoelde rechtspersonen ingestelde OR-en in de gelegenheid worden gesteld zich in adviserende zin over het voorgestelde beloningsbeleid uit te spreken vooraleer de AvA of de alv daarover een besluit neemt. Hiermee is niet een adviesrecht in de zin van artikel 25 WOR bedoeld. De door de OR vertegenwoordigde werknemers zijn immers medebelanghebbend bij een zorgvuldig en evenwichtig bezoldigingsbeleid als onderdeel van een stelsel van corporate governance dat bevorderlijk is voor het waardescheppend vermogen van de onderneming op lange termijn en voor gezonde arbeidsverhoudingen. Daarom wordt aanbevolen in het kader van de regulering van de besluitvorming over het bezoldigingsbeleid in de eerder bedoelde rechtspersonen mede voor te schrijven, dat enig voorstel dat dienaangaande aan de AvA of alv wordt voorgelegd tegelijkertijd ter kennis wordt gebracht van de OR, zodat deze desgewenst of desverzocht zijn opvatting/advies daarover kan kenbaar maken vooraleer de AvA of alv een besluit neemt.

Dit raadsdeel is dan ook op zichzelf ingenomen met de bepaling van artikel 2:135, lid 2 BW zoals deze bepaling luidt in het door de Tweede Kamer aanvaarde Wetsvoorstel aanpassing structuurregeling. Het acht de werkingssfeer van deze bepaling evenwel enerzijds te beperkt en anderzijds onnodig ruim. Te beperkt omdat daarin alleen naamloze vennootschappen begrepen zijn; onnodig ruim omdat alle nv's met een OR ertoe behoren

14 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VII, nr. 29.

ongeacht of zij een beroep doen op de openbare kapitaalmarkt of wegens omvang of aard van hun activiteiten van bijzondere maatschappelijk belang zijn.

Ten aanzien van *aan de OR te verschaffen informatie over de beloningsverhoudingen in de onderneming* acht dit raadsdeel het gewenst dat de OR wettelijk beter wordt gepositioneerd om de beloningsverhoudingen in de onderneming tot voorwerp van overleg met de ondernemer te kunnen maken en daardoor de totstandkoming van verantwoorde beloningsverhoudingen te bevorderen. Beter inzicht in de beloningsverhoudingen in de onderneming is voorts van belang met het oog op de uitoefening door de OR van zijn bevoegdheden ten aanzien van de vaststelling en naleving van regelingen op sociaal en arbeidsvoorwaardelijk gebied (artikelen 27 en 28 WOR). Bijzondere aandacht vergt in dit verband het nog steeds niet volledig uitgebannen ongerechtvaardigd onderscheid in beloning tussen mannen en vrouwen.

Naar de mening van dit deel biedt artikel 31b WOR niet voldoende houvast. Een verplichting voor de ondernemer om aan de OR periodiek inzicht te geven in de beloningsverhoudingen in de onderneming kan er niet uit worden afgeleid. Weliswaar refereert het artikel aan het instemmingsrecht van de OR ten aanzien van (onder meer) beloningssystemen, maar daaronder worden naar geldend recht niet gerekend het niveau van de beloning en de onderlinge verhouding tussen de beloningsniveaus.

Gegeven het belang van de evenwichtige beloningsverhoudingen in de onderneming en hun invloed op de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen, acht dit deel een uitdrukkelijke bepaling op haar plaats die de ondernemer verplicht om de OR periodiek zodanige en zodanig gestructureerde gegevens te verstrekken dat de OR een verantwoord inzicht krijgt in de beloningsverhoudingen tussen de in de onderneming onderscheiden functiegroepen (gesplitst naar mannen en vrouwen), inclusief de categorie van de bestuurders van de onderneming en de categorie van de bestuurders en toezichthouders van de rechtspersoon die de onderneming in stand houdt, een en ander in zoverre en op zodanige wijze dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt gerespecteerd.

Dit deel ziet in het voorhanden zijn van de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid geen reden om af te zien van een wettelijke voorziening¹⁵. Wel zal deze aanbeveling met haar toelichting de ondernemer behulpzaam kunnen zijn bij het ten uitvoer brengen van de voorgestelde wettelijke bepaling.

- **Zienswijze van een ander deel van de raad**

Een ander deel van de raad¹⁶ is ten aanzien van *de openbaarmaking van de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders* van ondernemingen van mening dat de hierboven voorge-

15 Stichting van de Arbeid, *Aanbeveling inzake de informatieverstrekking over de beloningsverhoudingen binnen ondernemingen*, Den Haag, 3 januari 1990. De aanbeveling is opgenomen als bijlage 6 van dit advies.

16 De ondernemersleden en de kroonleden Bakker, Van Duyne, Linschoten en Van Vught.

stelde uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 2: 383b t/m e BW noodzakelijk noch gewenst is.

Het merkt in dat verband allereerst op dat de met een dergelijke uitbreiding beoogde openbaarheid van de beloning van bestuurders en toezichthouders niet voorkomt buiten Nederland. Nederland zou een nadelige internationaal afwijkende positie innemen als ook ondernemingen die geen beroep doen op de openbare kapitaalmarkt vallen onder de verplichting om informatie openbaar te maken over de individuele beloning van bestuurders en toezichthouders.

Bovendien beschouwt dit deel openbaarheid van individuele beloning van werknemers in het algemeen, bestuurders daaronder begrepen, bepaald niet als vanzelfsprekend. Het betreft immers een beloning die is vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen partijen die in beginsel een vertrouwelijk, niet-openbaar karakter heeft tenzij de contractanten anders besluiten. De hier besproken voorstellen vormen een inbreuk op dat in Nederland aanvaarde uitgangspunt.

Daarnaast komt de reikwijdte van de hiervoor bepleite uitbreiding van de werkingssfeer van de artikelen 2: 383b t/m e BW het thans aan het woord zijnde deel van de raad nogal willekeurig voor.

Ten eerste plaatst dit deel vraagtekens bij de veronderstelling dat rechtspersonen die op grond van de wet gehouden zijn tot openbaarmaking van hun “volledige jaarrekening” “door omvang of aard van hun ondernemingsactiviteiten van grote maatschappelijke importantie” zijn. Op grond van de wet is iedere rechtspersoon waarvan, op twee opeenvolgende balansdata, de waarde van de activa volgens de balans met toelichting op de grondslag van de verkrijgings- en vervaardigingsprijs meer dan 14 miljoen euro bedraagt en de netto-omzet meer dan 28 miljoen euro, gehouden tot openbaarmaking van een volledige jaarrekening, ongeacht – bijvoorbeeld – het aantal werknemers dat bij een dergelijke rechtspersoon in dienst is. Het valt moeilijk in te schatten welke (typen) rechtspersonen allemaal tot de hiervoor omschreven categorie behoren, maar naar het oordeel van dit raadsdeel valt in zijn algemeenheid moeilijk vol te houden dat alle rechtspersonen die aan deze toch niet zeer zware criteria voldoen “door omvang of aard van hun ondernemingsactiviteiten van grote maatschappelijke importantie” zijn.

Ten tweede strekt het voorstel zich – kennelijk bewust – naar zijn tekst en strekking ook uit tot dochtervennootschappen en groepsmaatschappijen van vennootschappen waarop de artikelen 2: 383b t/m e BW reeds van toepassing zijn. Daarmee zou de bepleite, vergaande verplichting tot openbaarmaking van inkomensgegevens in concernverband niet alleen op de moedervennootschap(pen) komen te rusten, maar vrijwel steeds ook op een aantal tamelijk willekeurige dochtervennootschappen en groepsmaatschappijen. Dit deel vermag niet in te zien welk (al dan niet zwaarwegend) maatschappelijk belang met een dergelijke weidse en ongerichte openbaarmaking gediend wordt.

Voorts betekent de voorgestelde uitbereiding van het toepassingsgebied van artikel 2: 383b t/m e BW een inbreuk op het door artikel 8 EVRM gewaarborgde recht op bescher-

ming van de persoonlijke levenssfeer waarvan volgens dit deel van de raad op zijn minst genomen twijfelachtig is of zij onder de termen van die bepaling is toegestaan. Het Europees Hof heeft met betrekking tot artikel 8 EVRM uitgesproken dat een beperking van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer alleen is toegestaan (“in een democratische samenleving noodzakelijk is”) indien deze beantwoordt aan een dringende maatschappelijke behoefte, evenredig is aan het wettige nagestreefde doel, en indien de ter rechtvaardiging aangevoerde gronden relevant zijn. Om de ondernemer te mogen verplichten om de persoonsgegevens aan de OR/PVT te verstrekken, is het derhalve noodzakelijk dat:

- de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken (noodzakelijkheidsbeginsel). Daartoe behoort mede een beoordeling van de vraag of de bestaande instrumenten toereikend zijn of niet;
- de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die daarvan het gevolg is in een redelijke verhouding staat tot het beoogde doel (proportionaliteitsbeginsel), en
- dat dit doel niet met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt (subsidiariteitsbeginsel).

Dit deel benadrukt dat artikel 8 EVRM, blijkens jurisprudentie van de Hoge Raad¹⁷, in Nederland rechtstreekse werking heeft. Ook wijst dit deel erop dat het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) – in navolging van de aangehaalde jurisprudentie – in verband met het wetsvoorstel *Openbaarheid van topinkomens* onder de aandacht van de indieners van dat wetsvoorstel heeft gebracht dat bovenstaande eisen van artikel 8 EVRM betekenen dat een wettelijke inbreuk op het recht op privacy slechts is toegestaan indien dit wordt gerechtvaardigd door een zwaarwegend maatschappelijk belang en in overeenstemming is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit¹⁸.

Naar het oordeel van dit deel van de raad valt niet goed in te zien, welk (al dan niet zwaarwegend) maatschappelijk belang een uitbreiding van de openbaarmakingsplicht tot alle rechtspersonen die verplicht zijn tot het openbaar maken van een volledige jaarrekening, zou kunnen schragen: in de door het andere deel van de raad ter ondersteuning van zijn standpunt gehanteerde argumenten valt een dergelijk (zwaarwegend) maatschappelijk belang naar zijn oordeel niet te ontdekken.

Wel kunnen zich volgens dit deel omstandigheden voordoen die een openbaarmaking van de beloning van bestuurders en commissarissen kunnen rechtvaardigen. Zo wordt de – overigens in een internationale context ook niet ongebruikelijke – openbaarmaking van de beloning van bestuurders en commissarissen bij beursgenoteerde ondernemingen naar het oordeel van dit deel van de raad voldoende gerechtvaardigd door het rechtstreekse belang dat kapitaalverschaffers op de openbare kapitaalmarkt bij dergelijke informatie hebben (conform artikel 2: 383b t/m e BW). Openbaarmaking van de beloning van bestuurders en commissarissen kan ook gerechtvaardigd zijn wanneer die beloning wordt gefinancierd uit publieke middelen (in dit verband wijst ook dit deel op het kabi-

17 Hoge Raad 9 januari 1987, NJ 1987, 928, *Edamse Bijstandsvrouw*.

18 Brief van 27 mei 2002 aan de Tweede-Kamerfractie van Groen Links over het “wetsvoorstel openbaarheid topinkomens”.

netsvoornemen om een wettelijke verplichting op te leggen om het inkomen van elke functionaris werkzaam in de (semi-)publieke sector dat uitgaat boven dat van de minister-president openbaar te maken). Maar juist vanwege het zwaarwegende belang dat ook de betrokken bestuurders en commissarissen hebben bij eerbiediging van hun privé-leven, dient de verplichting tot openbaarmaking van bezoldigingsgegevens beperkt te blijven tot die gevallen waarin openbaarmaking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend maatschappelijk belang, en ook overigens aan de eisen van artikel 8 EVRM voldaan is. Daarvan is naar het oordeel van dit deel van de raad ten dezen geen sprake.

Dit deel van de raad acht een verdere uitbreiding van de *bevoegdheden van de OR op het terrein van het bezoldigingsbeleid* onwenselijk. Dit deel wenst noch vooruit te lopen op het kabinetsstandpunt ten aanzien van de code *Beginselen van goede corporate governance en best practice bepalingen* (van de commissie-Tabaksblat) noch op de behandeling door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot aanpassing van de structuurregeling (zie kader). Het wijst erop dat het door de Tweede Kamer aangenomen artikel 2:135 lid 2 BW – terecht – niet voorziet in een formele rol voor de OR in de besluitvorming over de bezoldiging van bestuurders, maar uitsluitend in de verplichting de OR te informeren over het voorgenomen bezoldigingsbeleid. In feite zou de OR in het voorstel van het deel van de raad dat hiervoor aan het woord kwam standaard met informatie worden belast op een terrein waarop de OR ook in dat voorstel geen primaire rol vervult. Dit vergroot niet alleen de administratieve belasting voor de ondernemer, maar leidt ook tot extra belasting voor de OR-leden en wekt verwachtingen bij de achterban die de OR niet waar zal kunnen maken.

Relevante bepalingen in door Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel aanpassing structuurregeling in relatie tot de code *Beginselen van goede corporate governance en best practice bepalingen*

Wetsvoorstel aanpassing structuurregeling

Het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel tot aanpassing van de structuurregeling bevat in artikel 2: 391 lid 4 BW de bepaling dat bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften kunnen worden gesteld omtrent de inhoud van het jaarverslag. Deze voorschriften – die alleen of primair gelden voor beursgenoteerde vennootschappen – kunnen in het bijzonder betrekking hebben op naleving van een in de algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gedragscode; zij zijn erop gericht dat het afleggen van verantwoording over de toepassing van gedragsregels moet geschieden in het jaarverslag. In zijn toelichting op deze bepaling (bij nota van wijziging ingebracht in het desbetreffende wetsvoorstel*) verwijst het kabinet naar de code *Beginselen van goede corporate governance en best practice bepalingen* die is opgesteld door de commissie-Tabaksblat; deze code bevat een voorstel met betrekking tot de besluitvorming over het beloningsbeleid binnen ondernemingen, in het bijzonder ten aanzien van de bezoldiging van bestuurders.

Rapport commissie corporate governance (commissie-Tabaksblat)

De commissie-Tabaksblat – in maart 2003 ingesteld mede op uitnodiging van de ministers van Financiën en van Economische Zaken – heeft op 1 juli 2003 het conceptdocument *De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van goede corporate governance en best practice bepalingen* gepubliceerd. De commissie stelt voor dat de RvC jaarlijks een remuneratierapport opmaakt waarin uitgebreide informatie is opgenomen over het te voeren bezoldigingsbeleid voor bestuurders. Dit rapport moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de AvA. De hoofdlijnen van het remuneratierapport worden toegevoegd aan de jaarrekening en het jaarverslag. Voorts stelt de commissie voor dat de AvA de bezoldiging van de commissarissen vaststelt. De toelichting op de jaarrekening bevat volledige en gedetailleerde informatie over de hoogte en de structuur van de bezoldiging van de individuele leden van de RvC.

* Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 179, nr. 31.

Ten aanzien van *aan de OR te verschaffen informatie over de beloningsverhoudingen in de onderneming* is dit raadsdeel van mening dat de huidige WOR-bepalingen met betrekking tot de informatieverstrekking op zich voldoende aanknopingspunten bevatten voor een OR die dat wenst om in algemene zin geïnformeerd te worden over de beloningsverhoudingen in de onderneming. In dat verband wijst dit deel op de zijns inziens zeer waardevolle aanbeveling van 1990 van de Stichting van de Arbeid¹⁹ dat de ondernemer aan de OR informatie verschaft over de binnen de onderneming bestaande beloningsverhoudingen. Deze aanbeveling knoopt aan bij artikel 31b WOR. Dit deel kan zich voorstellen dat die aanbeveling opnieuw onder de aandacht van alle betrokkenen wordt gebracht. Het acht nadere wetgeving overbodig en onwenselijk, mede omdat er ten aanzien van deze kwestie in de praktijk geen knelpunten blijken te zijn.

19 Stichting van de Arbeid, *Aanbeveling inzake de informatieverstrekking over de beloningsverhoudingen binnen ondernemingen*, Den Haag, 3 januari 1990. De aanbeveling is opgenomen als bijlage 6 van dit advies.

5 Verkiezingen en werkwijze OR

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteedt de raad aandacht aan de onderwerpen en vragen in de adviesaanvraag die betrekking hebben op de OR-verkiezingen, de werkwijze van de OR en de faciliteiten van de OR. Deze onderwerpen hebben een onderlinge samenhang.

Het hoofdstuk heeft de volgende opzet. Paragraaf 5.2 gaat over de synchronisatie van OR-verkiezingen (adviesaanvraag voorstel 2). De vereenvoudiging van OR-verkiezingen (adviesaanvraag voorstel 3) komt aan de orde in paragraaf 5.3. Paragraaf 5.4 gaat over de procedure voor het instellen van commissies (adviesaanvraag voorstel 4). Paragraaf 5.5 heeft betrekking op de relatie tussen de OR en zijn achterban (adviesaanvraag voorstel 8). Ten slotte staan de faciliteiten van de OR en de PVT centraal in paragraaf 5.6.

5.2 Synchronisatie OR-verkiezingen

5.2.1 Huidige wetgeving

De huidige WOR bepaalt niets over 'gelijktijdigheid' van OR-verkiezingen of het houden van verkiezingen in een bepaalde periode. Het kabinet is voornemens een wettelijke regeling te ontwerpen ten behoeve van de synchronisatie van OR-verkiezingen.

5.2.2 Voorstel kabinet

Het kabinetsvoorstel (voorstel 2 van de adviesaanvraag) om te komen tot een wettelijke regeling ten behoeve van de synchronisatie van OR-verkiezingen, is in de adviesaanvraag als volgt toegelicht.

Het concentreren van OR-verkiezingen in een bepaalde, korte periode van het jaar zal naar de verwachting van het kabinet de belangstelling voor het OR-werk vergroten. Zo zal het door de media-aandacht die gepaard gaat met landelijke OR-verkiezingen eerder opvallen wanneer er geen OR in de onderneming aanwezig is. Het kabinet is voornemens een wettelijke regeling te ontwerpen ten behoeve van de synchronisatie van OR-verkiezingen. Daarbij valt te denken aan het jaarlijks concentreren van OR-verkiezingen in één week of op één dag. Door jaarlijks OR-verkiezingen te organiseren kunnen bestaande OR-zittingstermijnen, afgezien van de overgangssituatie, gehandhaafd worden. Een dergelijke 'dag of week van de medezeggenschap' zal de belangstelling voor het OR-werk en de naleving van de instellingsplicht ten goede komen.

In zijn standpunt van 7 februari 2003 vermeldt het kabinet iets meer over de achtergrond van het voorstel. Het kabinet constateert op basis van de evaluatie dat de naleving van de WOR verbetering behoeft. Deze naleving acht het kabinet een verantwoordelijkheid van werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties). Het synchroniseren van OR-ver-

kiezingen is een middel om de naleving te bevorderen, de relatie met de achterban te verbeteren alsmede om te komen tot een activering van werknemers om zich kandidaat te stellen. Synchronisatie van de OR-verkiezingen geeft werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties) de mogelijkheid om gericht gedurende een bepaalde periode activiteiten te ontplooiën om te komen tot een OR, eventueel ondersteund door een gerichte voorlichtingscampagne door de overheid, aldus het kabinet. In een aantal Europese landen (België, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Spanje en Portugal) bestaat een dergelijk systeem van OR-verkiezingen al.

5.2.3 Standpunt

Een deel van de raad¹ ondersteunt het kabinetsvoorstel voor een wettelijke regeling voor de synchronisatie van OR-verkiezingen. Dit deel verwacht van synchronisatie van de OR-verkiezingen een toename van de belangstelling voor het OR-werk, met als positieve gevolgen onder meer:

- een grotere inzet van de werknemers en de vakbonden om OR-plichtige ondernemers ertoe te brengen hun verplichting tot instelling van een ondernemingsraad na te komen;
- een grotere animo onder werknemers voor deelneming aan de OR-verkiezingen en aan het OR-werk;
- stimulering van het besef bij werkgevers en werknemers dat van hen een bijdrage wordt verwacht aan de oplossing van sociaal-economische en maatschappelijke problemen.

Voor het overige verwijst dit deel naar de redenen die eerder uiteengezet zijn in het *Advies gelijktijdige OR-verkiezingen*². Het voegt daar nog het volgende aan toe.

In de afgelopen jaren heeft een aantal sectoren praktijkervaring kunnen opdoen met het verschijnsel ‘gesynchroniseerde verkiezingen’. Dit is vooral te danken aan het feit dat kennelijk alle betrokkenen binnen die sectoren het er over eens waren dat voor die synchronisatie een gezamenlijke inspanning diende te worden verricht. Onder meer valt te denken aan de inspanningen bij gemeenten nadat de WOR (in 1995) van toepassing werd op het overheidspersoneel, alsmede – zeer recent – de gelijktijdige verkiezingen bij een aantal zorginstellingen, waarbij de desbetreffende bedrijfscommissie een zeer actieve rol heeft gespeeld. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat in veel andere sectoren het fenomeen ‘gesynchroniseerde verkiezingen’ niet van de grond is gekomen. Mede gezien die constatering meent dit deel dat voor het realiseren van het beoogde doel onontbeerlijk is dat de wet zelf voor de OR-verkiezingen (een zekere) synchronisatie als *uitgangspunt* neemt, zij het – zoals ook is aangegeven in bovengenoemd advies – met de mogelijkheid van afwijking van de hoofdregel in geval van bijzondere omstandigheden.

¹ De werknemersleden.

² Zie het standpunt van “een ander deel van de raad” in *Advies gelijktijdige OR-verkiezingen*, Den Haag 1988, publicatienr. 88/08.

Wel dient het kabinetsvoorstel nader te worden ingevuld. Dat geldt in de eerste plaats voor de wijze van synchronisatie. Daarbij gaat de voorkeur van dit deel niet uit naar gelijktijdige landelijke verkiezingen maar naar een per bedrijfstak door de bedrijfscommissie vast te stellen periode voor de OR-verkiezingen³. Voorts zal de wetgever in de uitwerking van dit voorstel een aantal voorzieningen moeten treffen. Zo zal er voor moeten worden gezorgd dat voorafgaand aan de eerste gesynchroniseerde verkiezingen binnen de sector de zittingstermijnen van de betrokken OR-en tegelijkertijd eindigen en dient onder meer een regeling te worden getroffen voor het geval een zittende OR tussentijds zijn functie neerlegt dan wel een onderneming tussentijds instellingsplichtig wordt.

Een ander deel van de raad⁴ voelt niets voor het voorstel om de redenen die zijn uiteengezet in het Advies gelijktijdige OR-verkiezingen⁵. Kort samengevat komen die hierop neer:

- het is zeer de vraag of het organiseren van een landelijke verkiezingsdag of -periode een oplossing is voor het geslonken imago van de OR en het OR-werk;
- een dergelijk initiatief staat haaks op het bij uitstek decentrale karakter van de medezeggenschap;
- het is niet uit te sluiten dat de thematiek bij de betrokken ondernemingen wordt overschaduwd door de landelijke problematiek dan wel door thema's aangedragen door de vakbonden.

Dit deel van de raad is voorts van mening dat een wettelijke regeling of een krachtens de wet door een publiekrechtelijk lichaam vast te stellen regeling niet past in het streven naar deregulering.

5.3 Vereenvoudiging OR-verkiezingen

5.3.1 Huidige wetgeving

Volgens de huidige wettelijke regeling kunnen kandidatenlijsten worden ingediend door:

- vakbonden die leden hebben onder de in de onderneming werkzame kiesgerechtigde werknemers;
- werknemers die hetzij geen lid zijn van een vakorganisatie, hetzij lid zijn van een vakorganisatie die geen kandidatenlijst heeft ingediend ('vrije lijsten').

Een 'vrije lijst' moet worden ondersteund door ten minste een derde van de kiesgerechtigde werknemers die geen lid zijn van een vakbond die een kandidatenlijst heeft ingediend, met dien verstande dat 30 handtekeningen voldoende zijn.

3 Hierin kan worden voorzien door een regeling die iedere bedrijfscommissie opdraagt voor het eigen ressort een verkiezingsperiode vast te stellen, voorzover zo'n periode niet al bij cao of publiekrechtelijke arbeidsvoorwaardenregeling is voorzien.

4 De ondernemersleden en de kroonleden.

5 Zie het standpunt van "een deel van de raad" in *Advies gelijktijdige OR-verkiezingen*, Den Haag 1988, publicatienr. 88/08.

De kandidaatstelling is geregeld in artikel 9 lid 2 WOR (zie kader).

Artikel 9 lid 2 WOR

2. Een kandidatenlijst kan worden ingediend door:
- a een vereniging van werknemers, die in de onderneming werkzame kiesgerechtigde personen onder haar leden telt, krachtens haar statuten ten doel heeft de belangen van haar leden als werknemers te behartigen en als zodanig in de betrokken onderneming of bedrijfstak werkzaam is en voorts ten minste twee jaar in het bezit is van volledige rechtsbevoegdheid, mits zij met haar leden in de onderneming over de samenstelling van de kandidatenlijst overleg heeft gepleegd. Ten aanzien van een vereniging die krachtens haar statuten geacht kan worden een voortzetting te zijn van een of meer andere verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid van werknemers, wordt de duur van de volledige rechtsbevoegdheid van die vereniging of verenigingen voor de vaststelling van de tijdsduur van twee jaar mede in aanmerking genomen;
 - b een derde gedeelte of méér van diegenen van de in de onderneming werkzame kiesgerechtigde personen die geen lid zijn van een vereniging als bedoeld onder a welke een kandidatenlijst heeft ingediend, echter met dien verstande, dat voor het indienen van een kandidatenlijst met 30 handtekeningen kan worden volstaan.

5.3.2 Voorstel kabinet

Het kabinet wil (met voorstel 3 van de adviesaanvraag) verandering aanbrengen in de procedure van kandidaatstelling, door:

- gelijktijdige indiening van kandidatenlijsten door werknemersverenigingen en werknemers mogelijk te maken;
- het aantal handtekeningen dat nodig is ter ondersteuning van een 'vrije lijst' te verlagen van 30 naar 10.

Het voorstel is in de adviesaanvraag als volgt toegelicht.

De huidige procedure met betrekking tot kandidatenlijsten van OR-leden is in artikel 9 van de WOR geregeld. Als gevolg van dit artikel kunnen werknemers zich pas kandideren zodra vakbonden een kandidatenlijst hebben ingediend. Pas daarna kan vastgesteld worden welke kiesgerechtigde werknemers een 'vrije lijst' kunnen indienen en hoeveel indieners daarvoor vereist zijn. Het kabinet is van oordeel dat deze procedure vereenvoudigd kan worden door zowel werknemersorganisaties als werknemers gelijktijdig hun kandidatenlijst te laten indienen. Voor de kandidaatstelling van werknemers (de 'vrije lijsten') kan dan, zo meent het kabinet, volstaan worden met een minimum aantal van 10 handtekeningen. Naar verwachting van het kabinet zal door

deze vereenvoudiging de belangstelling voor het OR-werk toenemen en zullen meer werknemers zich kandideren.

5.3.3 Standpunt

De raad stemt met beide onderdelen van het kabinetsvoorstel in en merkt daarover het volgende op.

De volgtijdelijkheid in de kandidaatstelling, te weten eerst vakbonden, vervolgens ‘vrije lijsten’, vloeit voort uit de systematiek van artikel 9 lid 2 WOR, dat inhoudt dat werknemers die lid zijn van een vakbond die een kandidatenlijst indient, niet het recht hebben om een ‘vrije lijst’ (mede) in te dienen. Dit betekent dat pas wanneer de vakbonden hun lijsten hebben ingediend, kan worden vastgesteld welke kiesgerechtigde werknemers een ‘vrije lijst’ kunnen indienen en hoeveel indieners daarvoor vereist zijn.

In het licht van het kabinetsvoorstel voor gelijktijdige indiening van kandidatenlijsten is het daarom volgens de raad noodzakelijk af te stappen van de in artikel 9 lid 2 onder b WOR opgenomen regel dat werknemers die lid zijn van een vakbond die een kandidatenlijst indient, niet het recht hebben om een ‘vrije lijst’ (mede) in te dienen. Dit is een voorwaarde om het voorstel voor gelijktijdige kandidaatstelling door vakbonden en werknemers te kunnen effectueren.

In het voorstel van het kabinet zullen ter ondersteuning van een ‘vrije lijst’ maximaal 10 handtekeningen nodig zijn⁶. De raad signaleert dat deze wijziging niet alleen een verlaging inhoudt van het aantal handtekeningen dat nodig is ter ondersteuning van een ‘vrije lijst’, maar dat ook de groep ‘werknemers’ van wie die handtekeningen afkomstig (kunnen) zijn, verandert: niet alleen werknemers die niet lid zijn van een vakbond die een kandidatenlijst indient zijn gerechtigd een ‘vrije lijst’ te ondertekenen, maar alle in de onderneming werkzame personen hebben dit recht. Dit vloeit voort uit het kabinetsvoorstel voor gelijktijdige indiening van vakbondslijsten en ‘vrije lijsten’ in combinatie met het vervallen van de wettelijke regel dat werknemers die lid zijn van een vakbond die een kandidatenlijst indient, niet het recht hebben om een ‘vrije lijst’ (mede) in te dienen.

5.4 Procedure voor instelling van commissies

5.4.1 Huidige wetgeving

Op grond van artikel 15 WOR kan de OR de commissies instellen die hij voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijze nodig heeft. De wet bevat een limitatieve opsomming van de soorten commissies die de OR kan instellen en verbindt daaraan in artikel 15 WOR zelf

⁶ Vóór de wetwijziging van 1998 maakte de WOR onderscheid tussen 100+ en 100– ondernemingen. In ondernemingen met meer dan 100 werknemers gold voor de ondersteuning van een vrije lijst het criterium van 30 handtekeningen; in 100– ondernemingen kon toen al worden volstaan met 10.

gevolgen voor de samenstelling en de bevoegdheden van elk van die typen commissies⁷. Commissies worden door de OR ingesteld bij een afzonderlijk instellingsbesluit dat de taak, samenstelling, bevoegdheden en werkwijze van de desbetreffende commissie regelt⁸. De OR legt zijn voornemen om een commissie in te stellen in de vorm van een ontwerp-instellingsbesluit schriftelijk voor aan de ondernemer. Bij bezwaar van de ondernemer kan de OR de bemiddeling van de bedrijfscommissie inroepen en zo nodig een beslissing van de kantonrechter vragen (artikel 15 lid 1)⁹.

5.4.2 Voorstel kabinet

Het kabinet is voornemens de procedure tot instelling van OR-commissies te vereenvoudigen. Het wil die vereenvoudiging bereiken door het aan de OR over te laten welke commissie hij wil instellen, onder voorwaarde dat in ieder geval een lid van de OR in de commissie zitting heeft.

Het kabinetsvoorstel (voorstel 4) is in de adviesaanvraag¹⁰ als volgt toegelicht.

Het kabinet is voornemens de procedure om commissies in te stellen te vereenvoudigen door de limitatieve opsomming aan soorten OR-commissies te laten vervallen (artikel 15 leden 2-5 WOR). De OR kan dan, na schriftelijke voorlegging aan de ondernemer, commissies instellen en zelf bepalen welke taken en bevoegdheden deze commissies moeten krijgen. Het kabinet is van oordeel dat de schriftelijke meldingsplicht (ex artikel 15 lid 1 WOR) van de OR en de bezwaarmogelijkheden van de ondernemer bij het instellen van commissies gehandhaafd moeten worden. De kosten die door OR-commissies gemaakt worden, komen immers voor rekening van de ondernemer. Bovendien geldt voor OR-commissieleden een bijzonder opzegverbod (ex artikel 7:670 lid 4 BW). Teneinde de ondernemer enige beïnvloedingsmogelijkheid te laten houden op de kosten en de reikwijdte van de bijzondere ontslagbescherming, is het kabinet van oordeel dat de ondernemer bij de instelling van OR-commissies betrokken dient te blijven.

5.4.3 Standpunt

Het kabinet doet bovenstaand voorstel over de instelling van OR-commissies in het licht van de inzet die zou moeten uitgaan van zowel de ondernemer als de leden van de OR om

-
- 7 Ook op andere plaatsen maakt de wet onderscheid in rechten en bevoegdheden tussen de soorten commissies en haar leden; zie hierna.
 - 8 Een door de OR opgesteld instellingsbesluit wordt meestal als bijlage bij het OR-reglement gevoegd. Het SER-Voorbeeldreglement Ondernemingsraden bevat modelbesluiten voor de instelling van respectievelijk een vaste commissie, onderdeelcommissie en voorbereidingscommissie.
 - 9 De procedure is derhalve iets anders ingericht dan de adviesaanvraag vermeldt. De ondernemer behoeft bij bedenkingen tegen de instelling van een commissie niet naar de bedrijfscommissie of eventueel de kantonrechter, maar kan volstaan met (schriftelijk) bezwaar maken tegen de instelling van een commissie. Het is aan de OR om bij bezwaar een (bemiddelings)procedure te starten.
 - 10 De toelichting in het kabinetsstandpunt d.d. 7 februari 2003 dat op 16 april 2003 met de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid is besproken, luidde ten dele anders; zie hierna.

werknemers te stimuleren zich kandidaat te stellen voor de OR¹¹. De raad ziet echter niet in hoe van de voorgestelde wijziging van de procedure tot *instelling van OR-commissies* een stimulans zou kunnen uitgaan naar werknemers om zich *kandidaat te stellen voor de OR*. De raad leest, tegen de achtergrond van andere overwegingen in de adviesaanvraag van het kabinetsstandpunt van 7 februari 2003 en van het Algemeen Overleg van 16 april 2003 de adviesaanvraag dan ook zo, dat de bedoeling van het voorstel is de *achterban* meer te betrekken bij het OR-werk en werknemers-niet-OR-leden meer te laten deelnemen aan het commissiewerk van de OR.

De raad onderschrijft die doelstelling, maar meent dat daarvoor wijziging van de huidige wettelijke regeling voor de instelling van commissies niet het aangewezen middel is en dat die wijziging ook om andere redenen niet wenselijk is.

De eerste reden daarvoor is dat de instelling van OR-commissies in de huidige praktijk geen problemen oplevert. Dat is, blijkens diens opmerkingen tijdens het Algemeen Overleg, ook het oordeel van de adviesvragende minister¹². Bij die stand van zaken is het de vraag waarom de regeling zou moeten worden ‘vereenvoudigd’.

De tweede reden is dat de raad meent dat het voorstel niet zal leiden tot vereenvoudiging, maar in de praktijk juist aanleiding zal geven tot problemen. Hij meent dat op onderdelen onduidelijk is welke consequenties het kabinetsvoorstel zal hebben en acht, daar waar dat wel duidelijk is, die consequenties onwenselijk.

Zo maakt de wet thans een onderscheid tussen commissies ter permanente ondersteuning van de OR en eventueel waarneming van taken van de OR (vaste commissies), permanente commissies die worden ingesteld voor onderdelen van de onderneming en die voor aangelegenheden van die onderdelen de taak van de OR kunnen uitoefenen (onderdeelcommissies) en voorbereidingscommissies die de OR ad hoc instelt louter ter voorbereiding van bepaalde door de OR zelf te behandelen onderwerpen. De wettelijke regeling rond de instelling van commissies en het fungeren van die commissies en haar leden is in belangrijke mate gebaseerd op het onderscheid in taken van de commissies. Dit onderscheid in taken werkt volgens de raad terecht door naar de bevoegdheden van de desbetreffende commissie en naar de rechten van de commissie en haar leden. Er is immers een groot verschil tussen door de OR ter permanente ondersteuning en waarneming van

11 In de toelichting in de adviesaanvraag komt de achtergrond van het voorstel niet tot uitdrukking, wel in het kabinetsstandpunt: “Om de *naleving* te bevorderen zal door werkgevers- en werknemersorganisaties aandacht moeten worden geschonken aan voorlichting aan zowel werknemers als werkgevers over de verplichting tot het instellen van een OR en het belang van een OR. Daarnaast zullen werkgever en leden van de OR/PVT zich moeten inzetten om werknemers te stimuleren om zich kandidaat te stellen voor de OR/PVT. *Dit kan gestimuleerd worden door het synchroniseren van OR-verkiezingen, het vereenvoudigen van de kandidaatstelling en het vereenvoudigen van de procedure om commissies in te stellen*” (28 792 nr. 1, p. 11).

12 In het Algemeen Overleg van 16 april 2003 merkte de minister op “dat de vereenvoudiging van de procedure om commissies in te stellen, is bedoeld om de instelling te vereenvoudigen”, maar ook: “In de praktijk levert dit maar zelden problemen op” (28 792, nr. 2, p. 8).

zijn taken ingestelde vaste commissies en commissies die gedurende een bepaalde (korte) periode voorbereidingen treffen voor een door de OR zelf uit te oefenen taak.

Op basis van het onderscheid in taken van OR-commissies is in de wet een in de loop der jaren zorgvuldig opgebouwde en uitgebalanceerde regeling opgenomen voor de taken en bevoegdheden van de onderscheiden commissies en voor de rechten en bevoegdheden van de leden van die verschillende commissies.

Voor de rechten en bevoegdheden van de leden van commissies kent de wet een afgewogen systeem dat enerzijds tegemoet komt aan de specifieke wensen en behoeften van OR-en en de onderscheiden commissies en hun leden en dat anderzijds rekening houdt met bezwaren van ondernemers tegen lastenverzwaring. De raad is ervan overtuigd dat juist omdat in de wettelijke regeling zelf reeds met de betrokken belangen rekening is gehouden, zich in de praktijk bij de instelling van commissies geen problemen voordoen tussen ondernemer en OR. Hij wijst hierbij op het genuanceerde systeem van de wet voor onder meer scholing en vorming en ontslagbescherming van commissieleden¹³.

Ook op het punt van de bevoegdheden van de commissies zelf bevat de wet een zorgvuldig systeem waarin de ervaringen uit de praktijk in de loop der jaren zijn uitgekristalliseerd. Zo is naar aanleiding van jurisprudentie van de Ondernemingskamer over onduidelijkheid van de bevoegdheden van de onderdeelcommissies, de regeling van die bevoegdheden bij de wetswijziging van 1990 nog eens in de wet verduidelijkt.

De raad vreest dat het kabinetsvoorstel de in de loop der jaren zorgvuldig opgebouwde evenwichtige regeling rond de rechten en bevoegdheden van OR-commissies en haar leden zal ondergraven. Immers, de strekking van het voorstel is dat het onderscheid naar taken en bevoegdheden van commissies komt te vervallen en dat voortaan de OR in beginsel (zelf) bepaalt welke commissies hij instelt en met welke bevoegdheden. Het is te verwachten dat dit zowel voor de OR-en en hun commissies als voor de betrokken ondernemers zal leiden tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid over de inhoud van de bevoegdheden van commissies, waarmee de praktijk niet gediend is¹⁴.

Hetzelfde geldt voor de rechtspositie van de leden van commissies. Met het vervallen van het onderscheid naar commissies vervalt eveneens het daaraan verbonden onderscheid naar rechten en bevoegdheden van de leden van de (nu nog) onderscheiden commissies. De adviesaanvraag maakt niet duidelijk hoe in het kabinetsvoorstel de rechten en bevoegdheden van de leden van de commissies worden ingevuld en zegt uitsluitend iets over de huidige ontslagbescherming van commissieleden. Noch bij de ontslagbescher-

13 Zo kent de wet bijvoorbeeld aan leden van voorbereidingscommissies geen recht toe op een aantal dagen scholing per jaar, om de eenvoudige reden dat leden van (in wisselende samenstelling fungerende) voorbereidingscommissies, gezien het beperkte en incidentele karakter van hun taak, die algemene scholing niet nodig hebben.

14 Het SER-Voorbeeldreglement Ondernemingsraden bevat modellen voor OR-instellingsbesluiten van respectievelijk een vaste, onderdeel- of voorbereidingscommissie, die van een toelichting zijn voorzien en die OR-en kunnen gebruiken – en in de praktijk ook metterdaad hanteren – voor de instelling van commissies.

ming, noch bij andere rechten van commissieleden is duidelijk welke consequenties verbonden zijn aan het vervallen van het onderscheid naar commissies¹⁵.

Ook hiervan zijn onduidelijkheid en rechtsonzekerheid te verwachten, die in de praktijk OR-en, commissies en ondernemers voor problemen zullen stellen, welke in de huidige wettelijke regeling juist worden voorkomen.

Alles overziende is de raad van mening dat het kabinetsvoorstel over de instelling van OR-commissies niet bijdraagt aan het door het kabinet beoogde doel: bevordering van deelname aan het OR-werk en commissiewerk door niet-OR-leden¹⁶. Hij ziet voor het voorstel ook geen andere redenen en vreest dat het voorstel in de praktijk aanleiding zal geven tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid. In aanmerking nemende dat de huidige praktijk van instelling van commissies, ook naar de opvatting van de minister, zelden of nooit problemen oplevert, staat de raad afwijzend tegenover het voorstel daarin verandering te brengen.

5.5 OR en achterban

Uit zowel de adviesaanvraag als het kabinetsstandpunt van 7 februari 2003 en het daarop op 16 april gehouden AO in de Vaste Commissie voor SZW van de Tweede Kamer blijkt dat volgens het kabinet de relatie tussen OR en achterban een belangrijk knelpunt is bij het functioneren van de medezeggenschap in de praktijk.

5.5.1 Voorstel kabinet

Het kabinet acht het primair de taak van de OR hiervoor oplossingen te vinden die aansluiten bij de omstandigheden in de onderneming. Op twee punten wil het kabinet echter enige sturing geven aan de relatie OR-achterban. Volgens voorstel 8 van de adviesaanvraag dient de WOR de OR te verplichten in zijn reglement vast te leggen over welke onderwerpen de achterban zal worden geraadpleegd en op welke wijze en onder welke voorwaarden de achterban onderwerpen op de agenda van de OR kan plaatsen.

Het voorstel is in de adviesaanvraag als volgt toegelicht.

Wil een OR goed kunnen functioneren dan moet de relatie met de achterban goed zijn. Maar liefst 60% van de OR-en geeft echter aan dat de communicatie met de achterban matig tot zeer slecht verloopt. Het kabinet vindt dit zorgwekkend.

Het is primair de taak van de OR om zelf oplossingen te vinden voor het verbeteren van de relatie met de achterban. Het kabinet is evenwel van mening dat dit eenvoudig ondersteund kan worden

15 De adviesaanvraag zegt dat voor commissieleden een bijzonder opzegverbod geldt ex artikel 7: 670 lid 4 BW. De huidige ontslagbescherming van commissieleden en ex-commissieleden is echter aanzienlijk genuanceerder en maakt niet alleen onderscheid naar leden van vaste en onderdeelcommissies en leden van voorbereidingscommissies maar ook naar 'absolute' en 'relatieve' ontslagbescherming.

16 De raad kan zich voorstellen dat dit doel ook en beter kan worden bereikt met niet-wettelijke maatregelen. Hij komt daarop terug in par. 6.3.

door in de wet de verplichting op te nemen dat de OR in zijn reglement vastlegt over welke onderwerpen en op welke wijze de achterban zal worden geraadpleegd¹⁷. Aldus verschaft de OR de achterban duidelijkheid, waarop hij aanspreekbaar is.

Het kader hieronder bevat enkele onderzoeksresultaten.

Onderzoeksresultaten OR-achterban

32% van alle onderzochte OR-en meldt dat de achterban niet is geïnteresseerd in de activiteiten van de OR. De OR-leden geven aan dat met name het vinden van kandidaten voor de OR een probleem is. De OR-en geven zelf aan dat een betere communicatie tussen OR en achterban daar verbetering in zou kunnen brengen” (p. 24)*. Bijna 60% van de OR-en geeft aan dat de communicatie met de achterban matig tot zeer slecht verloopt**.

* Van Ewijk, M., en Engelen, M., *De faciliteiten, bevoegdheden en informatievoorziening van OR-en en het effect van het netwerk op het functioneren van de OR*, augustus 2002, Elsevier.

** Bruin, E., en Huijgen, F., *Naleving van de Wet op de ondernemingsraden*, september 2000, Elsevier.

• Bron: Kabinetstandpunt evaluatie WOR (28 792, nr. 1, p. 24).

5.5.2 Standpunt

Het kabinet wil de OR wettelijk verplichten in zijn reglement vast te leggen:

- over welke aangelegenheden de achterban zal worden geraadpleegd;
- op welke wijze en onder welke voorwaarden de achterban onderwerpen op de agenda van de OR kan plaatsen.

De raad is met het kabinet van mening dat de communicatie tussen OR en achterban te wensen overlaat en dat het verstandig is daaraan aandacht te besteden. Hij acht het evenwel, anders dan het kabinet, niet wenselijk daartoe aan de OR nadere wettelijke verplichtingen op te leggen.

Vooropgesteld zij dat de wet ten aanzien van de communicatie tussen OR en achterban thans al voorzieningen bevat. Ten eerste moet de OR in zijn reglement de wijze van bekendmaking van de agenda voor en het verslag van zijn vergaderingen aan de in de onderneming werkzame personen regelen (artikel 8). Zo ook moeten OR en ondernemer afspraken maken over het bekendmaken aan de werknemers van agenda en verslag van de overlegvergadering (artikel 23a, lid 5). Ten tweede kan de OR werknemers bij zijn werkzaamheden betrekken door hen op te nemen in zijn commissies (artikel 15). Ten derde moet de ondernemer de OR en zijn commissies in staat stellen de werknemers te raadplegen en deze werknemers in staat stellen hieraan hun medewerking te verlenen, een en

¹⁷ In de toelichting bij het voorstel in de adviesaanvraag spreekt het kabinet niet over een agenderingsrecht.

ander voorzover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de taak van de OR en zijn commissies (artikel 17, lid 1). Ten vierde bepaalt de wet dat aan de leden van de OR en zijn commissies tijd moet worden gegund voor overleg met onder meer de in de onderneming werkzame personen (artikel 18, lid 1).

De raad is van oordeel dat het met inachtneming van deze wettelijke bepalingen primair een zaak van de OR (dan wel een OR-commissie) zelf is de communicatie met zijn (haar) achterban vorm te geven. Het spreekt voor zich dat aard, omvang en organisatiestructuur van de onderneming daarbij in aanmerking worden genomen.

Ten aanzien van de door de ondernemer ingevolge artikel 17, lid 1 te verlenen faciliteiten kan de OR desgewenst met de ondernemer bij ondernemingsovereenkomst nadere afspraken maken (artikel 32). Bij geschillen hieromtrent kan de OR zo nodig de bemiddeling van de bedrijfscommissie en het oordeel van de rechter inroepen (artikel 36). Nadere wettelijke voorzieningen acht de raad op dit punt niet nodig.

Ten aanzien van de wijze van communiceren tussen OR en achterban is de raad voorschans eveneens van mening dat nadere wettelijke voorschriften nodig noch wenselijk zijn. Met name laat zich niet wettelijk afdwingen dat de OR signalen en voorstellen vanuit zijn achterban serieus moet nemen. De natuurlijke wijze waarop dit wordt bevorderd is het stelsel van periodieke verkiezingen. Een wettelijke verplichting voor de OR om bij reglement te regelen over welke aangelegenheden de achterban zal worden geraadpleegd of om door een bepaald deel van de achterban gesteunde voorstellen te agenderen zou een in hoge mate symbolische functie hebben. Veeleer ligt het voor de hand dat hieraan binnen de bestaande (wettelijke) kaders gericht aandacht wordt besteed in de scholing en training van OR-leden en in publicaties ter ondersteuning van het OR-werk.

De raad attendeert erop dat bij zijn Voorbeeldreglement Ondernemingsraden onder meer een bijlage is gevoegd inzake het maken van afspraken tussen OR en ondernemer over het achterbanberaad van de OR¹⁸. Het laat zich denken dat de desbetreffende aanbevelingen worden aangevuld met aanbevelingen aan de OR over diens wijze van communiceren met zijn achterban. Daarbij kan aandacht worden besteed aan het belang van een consistente gedragslijn ten aanzien van het raadplegen van de achterban over bepaalde categorieën van aangelegenheden en ten aanzien van het agenderen van aangelegenheden waarover hem vanuit de achterban signalen en voorstellen bereiken. De OR doet er goed aan van geval tot geval, dan wel in algemene termen (eventueel in zijn reglement) bekend te maken hoe hij met zo'n voorstel omgaat: dat (en voor welke vergadering) hij het agendeert dan wel waarom niet, hoe de beraadslaging erover is verlopen en wat de uitkomst daarvan was. De raad neemt zich voor bij de herziening van het Voorbeeldreglement in de bijlagen aanbevelingen over dit onderwerp op te nemen.

18 Het SER-Voorbeeldreglement Ondernemingsraden bevat thans in Bijlage C al tips en raadgevingen over *afspraken tussen ondernemer en OR over het achterbanberaad van de OR*.

5.6 OR-faciliteiten

5.6.1 *Opvatting kabinet*

Het kabinet legt de raad geen expliciete vraag voor over de faciliteiten van de OR. Wel stelt het in de adviesaanvraag “(...) dat de naleving van de WOR zou moeten worden verbeterd, evenals de toepassing van de wet in de praktijk. Het kabinet is op basis van deze uitkomsten van mening dat de weg daar naar toe niet zozeer gevonden moet worden in meer bevoegdheden en faciliteiten, maar in het *beter* benutten van bestaande bevoegdheden en faciliteiten, alsmede in het verbeteren van de relatie OR-achterban”¹⁹. Het kabinet baseert zijn conclusie onder meer op onderzoeksresultaten, waaruit onder meer blijkt dat de bestaande faciliteiten door de meeste OR-leden als voldoende worden beschouwd. Ook wijst het op de reeds bestaande mogelijkheid om bij CAO of ondernemingsovereenkomst de OR extra faciliteiten toe te kennen.

5.6.2 *Standpunt*

Hoewel de adviesaanvraag geen expliciete vraagstelling over de OR-faciliteiten bevat wil de raad in dit advies reageren op de opvatting van het kabinet dat het niet wenselijk is genoemde faciliteiten uit te breiden. Binnen de raad leven hierover uiteenlopende zienswijzen.

Een deel van de raad²⁰ is met het kabinet van oordeel dat er geen aanleiding is tot wijziging van de faciliteitenregeling in de WOR. De verwezenlijking van effectieve medezeggenschap is primair de verantwoordelijkheid van de betrokkenen zelf; zij moeten gebruikmaken van de mogelijkheden die op basis van de huidige wetgeving voorhanden zijn en zelf en met behulp van anderen investeren in de kwaliteit van hun handelen. Daarvan uitgaande is de regeling van de faciliteiten voor OR-leden en -werkzaamheden volgens dit deel primair een zaak voor de betrokkenen zelf. Scholing van OR-leden, het raadplegen van deskundigen en het adequaat plannen van de OR-werkzaamheden, dit alles vergt maatwerk en dus samenspraak tussen OR en ondernemer.

De reeds bestaande mogelijkheid om bij CAO of ondernemingsovereenkomst de OR extra faciliteiten toe te kennen vormt hiervan een erkenning. Daardoor kunnen in die sectoren of ondernemingen afspraken worden gemaakt waar sprake is van een reële behoefte aan extra faciliteiten. Volgens dit deel is het daarmee mogelijk adequaat in te spelen op de gesignaleerde kennelijke overbelasting van OR-en en OR-leden en een bijdrage te leveren aan het realiseren van effectieve medezeggenschap in het belang van het goed functioneren van de onderneming.

19 Adviesaanvraag, p. 1.

20 De ondernemersleden en de kroonleden.

In het verlengde daarvan tekent dit deel van de raad aan dat het *Voorbeeldreglement ondernemingsraden* aanbevelingen en suggesties bevat die OR en ondernemer behulpzaam kunnen zijn bij het maken van afspraken over adequate, op de bedrijfssituatie toegespitste voorzieningen, in het bijzonder waar het gaat om de (gehele of gedeeltelijke) vrijstelling van de normale functie en om de positie van OR-leden die in deeltijd werken²¹.

Verder is dit deel van mening dat het bij wet uitbreiden van de OR-faciliteiten voor alle OR-en in Nederland geenszins past gezien de empirische vaststelling dat de bestaande faciliteiten door de meeste OR-leden als voldoende worden beschouwd; dit wordt ook in de adviesaanvraag terecht geconstateerd.

Ten slotte wijst dit deel op de aan een wettelijke uitbreiding van de faciliteitenregeling verbonden kosten en op de uit een dergelijke uitbreiding voortvloeiende groeiende discrepantie tussen de positie van OR-leden en andere werknemers in een onderneming. OR-leden zijn noch professionals noch ‘vrijgestelden’ en moeten dat ook niet worden.

Een ander deel van de raad²² is van oordeel dat de huidige wettelijke regeling betreffende de faciliteiten knelpunten vertoont en dat er reden is het wettelijk minimum aan faciliteiten op te trekken. Wegneming van die knelpunten en uitbreiding van het wettelijk minimum zijn nodig om de OR-en in staat te stellen effectieve medezeggenschap in het belang van het goed functioneren van de onderneming uit te oefenen. Daartoe is immers een degelijke facilitaire en personeel-formatieve inbedding van de medezeggenschap in de onderneming vereist.

De huidige regeling gaat ervan uit dat de OR (en OR-commissies) zoveel mogelijk in werktijd vergaderen (artikel 17 WOR) en geeft daarnaast aan de afzonderlijke leden recht op vrije uren voor onderling beraad en voor overleg met anderen met een minimum van 60 uur (artikel 18 WOR). De wet biedt echter geen duidelijkheid over de tijd die leden van een OR of OR-commissie nodig hebben voor de voorbereiding van vergaderingen, het bestuderen van beleidsdocumenten, het redigeren van adviezen, commentaren en voorstellen, en het afhandelen van correspondentie verband houdend met het OR-werk. Er wordt ook geen rekening gehouden met uiteenlopende werktijden, zodat OR-vergaderingen voor sommige leden buiten werktijd plaatsvinden. Deze (technische) tekortkomingen in de huidige wettelijke faciliteiten dienen te worden verholpen.

Voorts is het, mede in samenhang met het voorgaande, nodig dat het wettelijk minimum aan faciliteiten wordt opgetrokken. Het kabinet is van oordeel dat hier geen behoefte aan is en beroept zich daarbij op de uitkomsten uit evaluatieonderzoek.

Dit deel van de raad is van oordeel dat op het desbetreffende onderzoek veel valt af te din-

21 Bijlage D van het Voorbeeldreglement.

22 De werknemersleden.

gen²³. Onomstreden komt echter uit alle evaluatieonderzoek naar voren dat tijdgebrek een belangrijk knelpunt is voor OR-en. Ook in de adviesaanvraag wordt erop gewezen dat de OR overbelast is. Als gevolg van de fors toegenomen werkdruk in ondernemingen geldt de overbelasting ook voor de OR-leden. De combinatie van OR-werk met regulier werk wordt als een te zware belasting ervaren. Het OR-lidmaatschap is in de ogen van velen een extra belasting die niet of nauwelijks is op te brengen; dit is een van de oorzaken van het gebrek aan kandidaten voor het OR-lidmaatschap.

Naar de mening van dit raadsdeel moet de wet uitdrukkelijk voorzien in vrijstelling (verlof met behoud van loon) van OR-leden voor al het OR-werk buiten vergaderingen, ongeacht of dit werk beraad met andere personen betreft dan wel andere werkzaamheden in verband met OR-lidmaatschap. De vrijstelling geldt uiteraard slechts voorzover het gebruik ervan redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de aan het OR-lidmaatschap verbonden taken. Daarbij moet uitdrukkelijk rekening worden gehouden met het geval dat een OR-lid (bijv. deeltijder of ploegendienstwerker) zijn met het lidmaatschap verbonden taken, in het bijzonder het bijwonen van vergaderingen, slechts kan vervullen buiten zijn individuele arbeidstijdpatroon. De regeling moet erin voorzien dat het OR-lid voor de daarmee gemoeide tijd aanspraak op compensatie krijgt in de vorm van verlof met behoud van loon.

In samenhang met het voorgaande dient de wettelijke minimumomvang van de vrijstelling voor de met het OR-lidmaatschap verbonden werkzaamheden (buiten vergaderingen) aanzienlijk te worden opgetrokken. Het hier aan het woord zijnde raadsdeel staat hierbij ten eerste voor ogen een verhoging van het tijdsbudget waarop individuele OR-leden minimaal aanspraak hebben, van 60 tot 200 uren per jaar. Daarnaast acht dit raadsdeel wenselijk dat de wet aan de OR als college een collectieve faciliteit toewijst. Ten aanzien van deze collectieve faciliteit zijn uiteenlopende varianten denkbaar. Ten eerste kan gedacht worden aan een collectief tijdsbudget waaruit de OR aan een of meer van zijn leden additioneel extra uren kan toedelen in verband met specifieke door die leden ten behoeve van de OR te vervullen taken; de OR zou dit budget eveneens in overleg met de ondernemer kunnen aanwenden voor de aanstelling van een OR-medewerker ('ambtelijk secretaris'). Ten tweede zou de wet rechtstreeks aan de OR aanspraak kunnen verlenen op ondersteuning door een in overleg met hem door de ondernemer aan de OR toe te voegen OR-medewerker.

23 Onderzocht is slechts in hoeverre OR-en tevreden zijn over de ondersteuning die de bestuurder de OR biedt voor het redelijkerwijs uitvoeren van het OR-werk. Slechts de *benutting* van bestaande faciliteiten is onderzocht; er is niet gekeken naar de toereikendheid van het wettelijk minimum aan faciliteiten, noch naar de behoefte van OR-en aan *uitbreiding* van de feitelijk beschikbare faciliteiten. Een relatie tussen het geconstateerde tijdgebrek en tekortschieten van faciliteiten is evenmin onderzocht. De conclusie dat er geen behoefte zou zijn aan uitbreiding kan dan ook niet op basis van het onderzoek worden getrokken. Voorts dient de kanttekening te worden geplaatst dat OR-en die een goede relatie met hun bestuurder hebben oververtegenwoordigd zijn in het onderzoek, waardoor een positieve uitslag ten aanzien van benutting van bevoegdheden voor de hand ligt.

Dit deel van de raad signaleert voorts dat het recht op scholing van de personeelsvertegenwoordiging (PVT) onbevredigend is geregeld.

De PVT heeft recht op doorbetaalde vrije dagen voor scholing (artikel 18, lid 1 en 2 WOR), maar daaraan is niet een wettelijk minimum aantal uren en dagen gekoppeld, zoals voor OR-leden (artikel 18, lid 3 WOR is niet van toepassing op de PVT). Er is zelfs niet in voorzien dat leden van de PVT ten minste recht hebben op zoveel uren en dagen als zij *redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig hebben*. Hierdoor is onduidelijk of bij gebreke van overeenstemming met de ondernemer de PVT de kantonrechter kan verzoeken vast te stellen wat de omvang van het verlof is waarop de PVT-leden redelijkerwijs ten minste recht hebben.

Ten slotte is op ondernemingen met een PVT ook niet de regeling inzake heffingen voor scholing en vorming van toepassing (artikel 46a WOR). Dit betekent dat de kosten van scholing van PVT-leden niet (via een omslagstelsel) voor circa 50% worden vergoed door het GBIO, maar geheel door de ondernemer moeten worden gedragen. Daardoor ontbreekt een gewenste prikkel, met name van belang voor kleine en middelgrote ondernemingen, om PVT-leden in de gelegenheid te stellen daadwerkelijk aan scholingsactiviteiten deel te nemen.

Gezien het voorgaande is het gewenst dat de wet aan leden van de PVT recht geeft op ten minste drie dagen verlof voor scholing en vorming in verband met hun taak. Daarnaast moet komen vast te staan dat de kantonrechter bevoegd is te bepalen op hoeveel verlof voor beraad en scholing de PVT-leden in een bepaald geval aanspraak hebben. Voorts dient de heffingsregeling voor scholing van toepassing te worden verklaard op ondernemingen met een PVT.

6 Overige onderwerpen

6.1 Medezeggenschapspositie uitzendkrachten

6.1.1 Adviesaanvraag

Het kabinet stelt een verkorting voor van de minimale termijn waarin uitzendkrachten en gedetacheerden bij de inlenende onderneming werkzaam moeten zijn om medezeggenschap te kunnen uitoefenen bij de inlener. Meer concreet stelt het voor de termijn van 24 maanden in artikel 1, lid 3, onder a WOR te wijzigen in 6 maanden (zie kader).

Positie uitzendkrachten en gedetacheerden in de WOR

Artikel 1 lid 3 WOR heeft betrekking op werknemers die door de ene ondernemer ter beschikking worden gesteld van een andere ondernemer. Onder lid 3 vallen derhalve alle werknemers die door een werkgever worden uitgeleend aan een ander om onder toezicht en leiding van die ander arbeid te verrichten. Daarbij valt te denken aan uitzendkrachten, maar ook aan werknemers die worden gedetacheerd. Volgens artikel 1 lid 3 onder b WOR hebben deze werknemers medezeggenschapsrechten in de onderneming van waaruit zij worden uitgeleend (de eigen, uitlenende onderneming). Volgens artikel 1 lid 3 onder a hebben deze werknemers, mits is voldaan aan de eisen die deze bepaling stelt, ook medezeggenschapsrechten in de onderneming van de inlenende ondernemer. Een van de voorwaarden is dat uitgeleende werknemers langer dan 24 maanden in de inlenende onderneming gewerkt hebben. Een andere eis is dat zij werkzaam zijn krachtens een ‘uitzendovereenkomst’ als bedoeld in artikel 7:690 BW*.

* Artikel 7:690 BW luidt als volgt: De uitzendovereenkomst is een arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van een derde.

Het kabinet komt tot zijn voorstel omdat het van oordeel is dat de medezeggenschap van uitzendkrachten en gedetacheerden bij de inlener nog niet goed is geëffectueerd. In de praktijk hebben zij vaak geen medezeggenschapsrechten bij de inlener omdat zij over het algemeen korter dan 24 maanden bij de inlener werkzaam zijn. Het kabinet acht dit tekort aan effectieve medezeggenschap ongewenst, aldus de adviesaanvraag.

Het voorstel en de toelichting daarop in de adviesaanvraag waren reeds onderdeel van het standpunt van het kabinet inzake de evaluatie van de WOR. Daarin heeft het kabinet met onderzoeksresultaten onderbouwd dat uitzendkrachten en gedetacheerden thans in

de praktijk veelal niet lang genoeg bij de inlener werkzaam zijn om medezeggenschapsrechten te verkrijgen¹. Ook heeft het kabinet zijn mening kenbaar gemaakt dat verkorting van de termijn naar 6 maanden gedurende welke men bij de inlener werkzaam moet zijn, de medezeggenschap van uitzendkrachten en gedetacheerden bij de inlener zal bevorderen. Daarmee wil het de realisatie van medezeggenschap bij de inlener een extra impuls geven, aldus het kabinetsstandpunt.

6.1.2 Standpunt

De adviesaanvraag bevat alleen een voorstel ten aanzien van de medezeggenschap van uitzendkrachten en gedetacheerden bij de *inlener*. Het kabinet gaat in de adviesaanvraag niet in op de medezeggenschap bij de *uitzendondernemingen*. De raad zal daaraan in het vervolg van deze paragraaf wel aandacht besteden. Eerst spreekt hij zich uit over het kabinetsvoorstel over medezeggenschap bij de inlener.

De voorgestelde verkorting van de in artikel 1, lid 3 bedoelde termijn van 24 tot 6 maanden heeft ten doel dat in het kader van een uitzendovereenkomst ter beschikking gestelde werknemers (uitzendkrachten en gedetacheerden) bij de inlener eerder het actief en passief kiesrecht toevalt². Zij zullen eerder worden aangemerkt als ‘in de onderneming werkzame personen en bijgevolg zullen de (ongewijzigd blijvende) diensttijdeisen voor het actief en passief kiesrecht (6, resp. 12 maanden in de onderneming werkzaam zijn) eveneens eerder zijn vervuld³.

De verkorting van de termijn zal doorwerken naar een aantal bepalingen van de WOR waarin het begrip ‘in de onderneming werkzame personen’ voorkomt. Het betreft de instellingsgrens (artikel 2 WOR) en de bevoegdheden van de OR, zoals het adviesrecht (artikel 25 lid 3 WOR) en het instemmingsrecht (artikel 27 lid 1 WOR), alsmede de zorgtaken / stimulerende taak OR (artikel 28 WOR) en het informatierecht (artikel 31b WOR). Ook zal de verkorting doorwerken in de regels voor de personeelsvergadering en personeelsvertegenwoordiging (artikel 35 b t/m d WOR) .

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 1 voetnoot 37.

2 Terzijde merkt de raad op dat de WOR geen duidelijke bepaling bevat met betrekking tot de peildatum voor de verkrijging van actief en passief kiesrecht. Op enig moment moet een lijst worden gemaakt van personen die mogen kiezen en van personen die kiesgerechtigd zijn. Of hiervoor de datum van de openstelling van de kandidaatstelling of de datum van de verkiezing wordt gehanteerd is onbekend. Het ligt voor de hand aan te nemen dat de peildatum aan het begin van de verkiezingsprocedure moet liggen. De wet gaat op dit moment geheel aan deze kwestie voorbij. Voor dit technische probleem vraagt de raad de aandacht.

3 Artikel 6 lid 2 WOR bepaalt dat de personen die gedurende ten minste 6 maanden in de onderneming werkzaam zijn geweest, kiesgerechtigd zijn. Volgens artikel 6 lid 3 WOR zijn verkiesbaar tot lid van de OR de personen die gedurende ten minste een jaar in de onderneming werkzaam zijn geweest. Artikel 6 WOR voorziet erin dat OR en ondernemer in overleg de groep ‘in de onderneming werkzame personen’ kunnen uitbreiden (lid 4) en van de voorwaarden voor actief en passief kiesrecht kunnen afwijken (lid 5).

- **Zienswijze van een deel van de raad**

Een deel van de raad⁴ stelt voorop dat de thans geldende wet aan op basis van een uitzendovereenkomst werkzame werknemers (uitzendkrachten en gedetacheerden) terecht bij zowel de eigen werkgever (de uitlener) als (onder zekere voorwaarden) bij de *inlener* medezeggenschapsrechten toekent en hen ook overigens onder die voorwaarden voor de toepassing van de wet als in de onderneming werkzame personen aanmerkt. Deze werknemers hebben immers zowel jegens de inlener als de eigen werkgever (uitlener) medezeggenschapsrelevante belangen. Bij beide ondernemers zijn de hier bedoelde werknemers belanghebbend ten aanzien van besluiten die de continuïteit van de respectieve ondernemingen wezenlijk raken. Bij de inlener betreft het overigens vooral arbeidsorganisatorische aangelegenheden, werkgelegenheidsperspectief, arbeidsomstandigheden en werktijden, en overig sociaal beleid. Bij de uitlener gaat het daarnaast vooral om rechtspositionele aangelegenheden en overig sociaal beleid.

Dit raadsdeel deelt de opvatting van het kabinet dat de huidige regel, volgens welke de hier bedoelde werknemers bij de inlener eerst na 24 maanden als in de onderneming werkzaam worden aangemerkt, in te veel gevallen ertoe leidt dat zij van medezeggenschapsrechten verstoken blijven. Daarbij komt dat die regel er eveneens toe leidt dat de bevoegdheden van de bij de inlener ingestelde OR zich niet tot de belangen van het merendeel van deze werknemers kunnen uitstrekken voorzover die bevoegdheden (artikelen 25, 27 en 28) enkel zijn toegekend ten aanzien van ‘in de onderneming werkzame personen’.

Al met al staat dit deel positief tegenover het voorstel van het kabinet om de in artikel 1, lid 3 vermelde termijn te verkorten tot zes maanden. Intussen verdient overweging of – mede in aanmerking genomen de regeling rond actief en passief kiesrecht – een verdergaande stap, inhoudende verkorting tot 3 maanden – naar voorbeeld van Duitse wetgeving – niet verantwoord zou zijn⁵.

Dit deel acht het voorstel van het kabinet tevens wenselijk met het oog op de bevoegdheid van de OR zich uit te spreken over de positie van ingeleende arbeidskrachten binnen de inlenende onderneming. In dit kader acht het de bevoegdheid van de OR om (op grond van artikel 23 WOR) tijdens de overlegvergadering alle aangelegenheden die de onderneming betreffen aan de orde stellen, te mager. Ook geldt het instemmingsrecht van de OR ten aanzien van regelingen op sociaal gebied alleen voorzover het gaat om regelingen die betrekking hebben op alle of groepen van ‘in de onderneming werkzame personen’ (artikel 27 lid 1 slot WOR). Bovendien behoren ingeleende uitzendkrachten die nog niet 24 maanden in de onderneming werkzaam zijn, niet tot de ‘in de onderneming werkzame personen’. Eenzelfde punt speelt bij het adviesrecht van de OR (artikel 25 WOR), bij de sti-

4 De werknemersleden.

5 Verwezen wordt naar de Duitse medezeggenschapswetgeving, waar de termijn 3 maanden bedraagt (artikel 7, tweede zin, Betriebsverfassungsgesetz).

mulerende, bevorderende taken van de OR op gebieden als arbeidsvoorwaarden, discriminatie enzovoort (artikel 28 WOR), alsmede bij de personeelsvergadering en de personeelsvertegenwoordiging (artikel 35b t/m d WOR).

Dit deel van de raad is van mening dat uitzendkrachten en gedetacheerden voor de toepassing van de WOR terecht worden geacht werkzaam te zijn in zowel de onderneming van hun eigen werkgever (de uitlener) als in de onderneming van de inlener (indien zij in diens onderneming gedurende zekere tijd werkzaam zijn geweest). Op die grond worden zij bij uitlener en inlener meegeteld voor de beantwoording van de vraag of een OR moet worden ingesteld en komen aan hen dezelfde medezeggenschapsrechten toe als aan degenen die op basis van een standaardarbeidsovereenkomst bij de uitlener en de inlener werkzaam zijn. De aard van de arbeidsrelaties van uitzendkrachten en gedetacheerden brengt nu eenmaal met zich dat zij belanghebbend zijn bij besluiten van zowel het uitlenende bedrijf als het inlenende bedrijf.

Dit raadsdeel stelt met het kabinet vast dat de naleving van de WOR bij *uitzendondernemingen* te wensen overlaat. Uit onderzoek blijkt dat de medezeggenschap bij de uitlener nog in ontwikkeling is⁶. Bijna driekwart van de uitlenende bedrijven zegt (redelijk) te weten wat de regelgeving (vanaf 1998) voor hun situatie impliceert. Het merendeel van de uitzendkrachten en gedetacheerden vindt het een goede zaak dat hun medezeggenschapsrechten zijn geregeld. Niettemin heeft volgens dit onderzoek de medezeggenschap zowel bij de uitleners als bij de uitzendkrachten en gedetacheerden zelf een lage prioriteit. Slechts in een beperkt aantal gevallen functioneert een OR of is een OR in oprichting. Dit raadsdeel is er niet van overtuigd dat de door het hierna aan het woord komende deel van de raad als knelpunten gepresenteerde omstandigheden van dien aard zijn dat zij nopen tot wetswijzigingen als die welke dat raadsdeel aanbeveelt. Het thans aan het woord zijnde deel van de raad acht die aanbevelingen op de eerste plaats voorbarig nu klaarblijkelijk sommige uitleners erin slagen OR-en in te stellen en te doen functioneren en in tal van andere gevallen nog onvoldoende inspanningen zijn verricht om tot instelling van een OR te geraken. Ook in andere sectoren van het bedrijfsleven laat – om allerlei redenen – de naleving van de instellingsplicht te wensen over, hetgeen geen aanleiding heeft gegeven de wet op dit punt aan te passen.

Bovendien acht dit raadsdeel de aanbevelingen van het hierna aan het woord komende deel van de raad zeer verstrekkend en ongenueanceerd.

Het eerste voorstel leidt er immers niet alleen toe dat grote groepen uitzendkrachten en gedetacheerden buiten beschouwing worden gelaten voor de beantwoording van de vraag of een OR moet worden ingesteld (artikel 2 WOR), maar ook dat zij, als een OR is ingesteld, ten aanzien van het actief en passief kiesrecht worden gediscrimineerd ten

6 H. v.d. Tillaart, J. Warmerdam, S. v.d. Berg: *Medezeggenschap van uitzendkrachten en gedetacheerden in inlenende en uitlenende bedrijven*, 2001.

opzichte van degenen die bij de inlener werkzaam zijn op basis van een standaard-arbeidsovereenkomst. Het tweede, als alternatief gepresenteerde, voorstel doet weliswaar dit tweede gevolg teniet, maar impliceert voor de toepassing van artikel 2 (de drempel voor de OR-instellingsplicht) de uitsluiting van een nog veel grotere groep, namelijk al degenen die bij de uitlener in dienst zijn op basis van een uitzendovereenkomst. Dit voorstel is zeer ongenueanceerd omdat het volstrekt voorbijgaat aan de veelvormige realiteit. Immers, deze groep loopt uiteen van degenen die voor kortdurende uitzendingen ('piek en ziek') door de uitlener in dienst zijn genomen, tot degenen die in het kader van een duurzame uitzendovereenkomst door de uitlener worden gedetacheerd bij een bepaalde of steeds andere inleners. Een dergelijke uitsluiting verdraagt zich niet met de principiële keuze die de wetgever in 1998 ten aanzien van de positie van werknemers met een uitzendovereenkomst in de WOR heeft gemaakt.

Dit deel van de raad staat evenwel niet afwijzend tegenover nader onderzoek naar mogelijke knelpunten op het terrein van medezeggenschap bij uitzendondernemingen. Deze knelpunten, alsmede de factoren waaraan deze knelpunten dienen te worden toegeschreven, zullen eerst in kaart moeten worden gebracht, vooraleer een verantwoorde oplossingsrichting gekozen kan worden.

- **Zienswijze van een ander deel van de raad**

Een ander deel van de raad⁷ wijst het kabinetsvoorstel tot verkorten van de termijn van werkzaamheid bij de inlener van 24 naar 6 maanden nadrukkelijk af. Het is van mening dat de medezeggenschap – daargelaten de allocatieve fase – primair dient te worden uitgeoefend bij de uitzendonderneming die de werkgever van de uitzendkracht is.

Dit deel vraagt de aandacht voor de medezeggenschap bij de uitzendondernemingen en zal daarop verderop in zijn standpunt ingaan. Naar de mening van dit deel is 'dubbele' medezeggenschap bij zowel de inlener als de uitlener niet bevorderlijk voor de medezeggenschap bij de uitlener. Uitbreiding van de mogelijkheden tot medezeggenschap bij de inlener, zoals het kabinet voorstelt, zal automatisch leiden tot verdere versnippering van medezeggenschapsrechten en tot verslechtering van de kwaliteit van de medezeggenschap bij de uitzendonderneming. De belangstelling bij uitzendkrachten om daadwerkelijk gebruik te maken van het passief kiesrecht, die op dit moment al extreem laag is, zal hierdoor nog verder verwateren.

Volgens dit deel dient de duurzame band bij de inlener het doorslaggevende criterium te zijn voor de inrichting van de medezeggenschap van uitzendkrachten en gedetacheerden. Aangezien een dergelijke duurzame band ontbreekt bij een termijn van 6 maanden is het terugbrengen van de termijn van 24 maanden naar 6 maanden niet gewenst. Ook de in het kabinetsstandpunt genoemde onderzoeksresultaten bieden te weinig aanknopingspunten of argumenten om tot de conclusie te komen dat verkorting van de termijn

7 De ondernemersleden en de kroonleden.

wenselijk en noodzakelijk is (zie hierna). Verder wijst dit deel erop dat de nu geldende termijn van 24 maanden betrekkelijk recent (in 1998) in de WOR is opgenomen. Het acht het niet wenselijk die termijn zo kort na invoering daarvan alweer te wijzigen.

Ook is dit deel van mening dat artikel 23 WOR (overleg en initiatiefrecht) de OR voldoende mogelijkheden biedt om onderwerpen inzake uitzendkrachten op de overleg-agenda te plaatsen. Daarmee reageert het op de opvatting van het hiervoor aan het woord zijnde deel dat de verkorting van de termijn van 24 maanden onder meer wenselijk is omdat de OR zich dan in een eerder stadium kan bezighouden met de positie van ingeleende arbeidskrachten binnen de inlenende onderneming.

Dit deel van de raad wijst – naast de reeds gesignaleerde gevolgen van het kabinetsvoorstel (versnippering medezeggenschapsrechten; verslechtering kwaliteit medezeggenschap bij de *uitzendonderneming*; minder gebruik passief kiesrecht) – op de enorme administratieve lasten en nalevingsproblemen die voor uitzendondernemingen aan de uitvoering van de WOR zijn verbonden. Veel van deze lasten en problemen hebben met name betrekking op de allocatieve fase van uitzending. Samengevat worden de volgende knelpunten in de uitzendsector gesignaleerd:

- Het grootste deel van de in de onderneming werkzame personen komt nooit toe aan actief kiesrecht en een nog kleiner deel komt toe aan passief kiesrecht (gemiddeld werkt een uitzendkracht 160 kalenderdagen bij een uitzendonderneming)⁸.
- Een groot deel van de flexwerkers is op zoek naar een baan in een andere onderneming (het kenmerk van de uitzendonderneming in haar allocatieve functie) en (daardoor) niet echt geïnteresseerd in medezeggenschap in de uitzendonderneming.
- Vanwege de sterk wisselende samenstelling en wisselende arbeidspatronen zijn er tal van problemen met onder meer informatieverschaffing en organisatie van verkiezingen.
- De organisatie en uitvoering van de medezeggenschap in een uitzendonderneming brengen grote administratieve lasten met zich. Conform de WOR dienen alle in de onderneming werkzame personen geïnformeerd te worden over de activiteiten van de OR, verkiezingen enzovoort. In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat uitzendondernemingen disproportioneel hoge kosten moeten maken voor informatieverschaffing en organisatie van verkiezingen.
- Door de grote toename van het aantal in de onderneming werkzame personen ten gevolge van de herziening van de WOR in 1998 is er een zeer onevenwichtige getalsverhouding ontstaan tussen vast en flexpersoneel (± 1:20). Het effect hiervan is dat in feite de groep uitzendkrachten bepalend is voor de besluitvorming over advisering en instemming ten aanzien van zaken die (ook) de vaste medewerkers betreffen.

Gelet op het grote aantal knelpunten in de uitzendsector met betrekking tot de medezeggenschap pleit dit deel van de raad primair voor wijziging van de definitie van het begrip

8 Zie: www.tempworkresearch.nl.

“in de onderneming werkzame personen” (artikel 1 lid 3 sub b WOR), in die zin dat uitzendkrachten pas na afloop van de allocatieve fase, te weten een periode van 26 weken, medezeggenschapsrechten krijgen bij de uitlener en dat dan de opbouw van de termijnen voor actief en passief kiesrecht begint. Met deze wijziging wordt tegemoet gekomen aan knelpunten met betrekking tot de administratieve lasten en aan de problemen bij de naleving. Daarnaast wordt de medezeggenschap zo beperkt tot een groep die meer binding heeft met en betrokkenheid bij de uitzendonderneming. Dit zal de kwaliteit en effectiviteit (en daarmee het doel) van de medezeggenschap ten goede komen. De voorgestelde wijziging brengt tevens met zich dat kleine uitzendondernemingen met enkele ‘vaste’ (dat wil zeggen niet uitgezonden) medewerkers, vaak ruimschoots minder dan 50, niet direct de verplichting hebben tot instelling van een ondernemingsraad.

Volgens dit deel zou het kabinet ook een andere variant in overweging kunnen nemen. In deze variant wordt ervan uitgegaan dat in het huidige artikel 2 WOR het uitgangspunt is, dat iedere onderneming waarin in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn, een OR moet hebben. Bij de uitlener kan onderscheid worden gemaakt tussen personen die werkzaam zijn bij de uitzendonderneming zelf (bijvoorbeeld als intercedent) en de personen die door de uitzendonderneming worden uitgeleend aan een inlenende onderneming. Deze laatste groep is in omvang veel groter dan de groep werknemers die voor de uitzendonderneming zelf werkzaamheden verricht. Door dit onderscheid te maken en voor artikel 2 WOR slechts de werknemers mee te rekenen die werkzaamheden uitoefenen ten behoeve van de uitzendonderneming zelf, zal de verplichting van artikel 2 WOR tot instelling van een OR uitsluitend van toepassing worden voor uitzendondernemingen van een bepaalde grootte aan eigen personeel. Het is denkbaar de instelling van een OR alleen te verplichten voor uitzendondernemingen die in de regel ten minste 50 werknemers op een reguliere arbeidsovereenkomst, niet zijnde een uitzend(arbeids)overeenkomst ex artikel 7:690 BW, hebben voor de eigen werkzaamheden. Uitzendondernemingen met minder dan 50 werknemers op die wijze in dienst, zijn dan niet OR-plichtig. Indien, op basis van de hierboven uiteengezette criteria een uitzendonderneming wel instellingsplichtig is en dus een OR moet instellen, zullen alle werknemers op die wijze in dienst van de uitzendonderneming actief en passief kiesrecht hebben. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen uitzendkrachten en werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij de uitzendonderneming zelf. In deze variant ligt de aandacht derhalve op de instellingsgrens en niet in de sfeer van het al dan niet toekennen van medezeggenschapsrechten aan uitzendkrachten.

6.2 Bedrijfscommissies

6.2.1 Adviesaanvraag

In het recente verleden zijn maatregelen genomen gericht op verbetering van het functioneren van de bedrijfscommissies, onder meer door een vergroting van de expertise en

daarmee de professionaliteit van zowel de bedrijfscommissie als hun secretariaten (hergroepering bedrijfscommissies; SER-Verordening op de bedrijfscommissies 2002)⁹.

Het kabinet doet in aanvulling daarop thans de volgende voorstellen:

- de SER krijgt de bevoegdheid om kamers bij de bedrijfscommissies in te stellen;
- een (hoofd)productschap kan worden aangewezen als bedrijfscommissie;
- de wettelijke verplichting om (gewijzigde) OR-reglementen bij de bedrijfscommissie in te dienen komt te vervallen.

Ook staat het kabinet positief tegenover de suggestie vanuit de Tweede Kamer¹⁰ tot het laten vervallen van de verplichting van bedrijfscommissies jaarverslagen aan de SER toe te zenden, “tenzij deze verplichting voor de SER een wezenlijke functie vervult”.

6.2.2 Standpunt

De raad steunt het voorstel hem de wettelijke bevoegdheid toe te kennen om een of meer kamers bij een bedrijfscommissie in te stellen. Thans heeft alleen de bedrijfscommissie de bevoegdheid om een kamer in te stellen (zie kader).

Instelling kamer(s) bij een bedrijfscommissie

Op grond van artikel 39 lid 1 WOR stelt de raad “bij verordening nadere regelen omtrent de samenstelling en de werkwijze van de bedrijfscommissies. Daarbij wordt aan deze commissies de bevoegdheid verleend commissies, al dan niet uit haar midden, in te stellen. De bedrijfscommissie kan de aldus ingestelde commissies machtigen haar bevoegdheden uit te oefenen”.

De mogelijkheid tot het instellen van een kamer is in de recente periode benut in het proces van (voorbereiding van) de vrijwillige hergroepering van bedrijfscommissies. Daarbij hebben bestaande bedrijfscommissies hun medewerking aan de hergroepering afhankelijk gesteld van de instelling door de uit de hergroepering voortkomende bedrijfscommissie van een of meer kamers voor delen van het ressort van die bedrijfscommissie. De nieuwe bedrijfscommissie heeft echter de bevoegdheid de desbetreffende kamer(s) weer op te heffen. Dat kan afbreuk doen aan het draagvlak van de bedrijfscommissie onder de in haar ressort werkzame werknemers- en werkgeversorganisaties en kan bijgevolg het voortbestaan van de bedrijfscommissie met het gegeven ressort in gevaar brengen. De omstandigheid dat een in het kader van een ressortwijziging in te stellen kamer nadien

9 De SER is in 1998 – op verzoek van de toenmalige minister van SZW – begonnen met de hergroepering van de bedrijfscommissies. De eerste nieuwe bedrijfscommissies zijn ingesteld met ingang van 1 januari 2002. In 2002 heeft de raad - in het kader van het verbeteren van het functioneren van de bedrijfscommissies - de SER-Verordening op de bedrijfscommissies 1971 vervangen door de Verordening op de bedrijfscommissies 2002.

10 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 2, p. 8.

door de bedrijfscommissie weer kan worden opgeheven, kan de bereidheid tot medewerking aan fusies en ressortwijziging van bedrijfscommissies negatief beïnvloeden. Op basis van de in de adviesaanvraag voorgestelde wettelijke bevoegdheid zal de raad zelf tot instelling (en dus ook tot opheffing) van kamers bij een bedrijfscommissie kunnen besluiten. Dit biedt aan de in een bedrijfscommissie samenwerkende werknemers- en werkgeversorganisaties een grotere rechtszekerheid omtrent (voort)bestaan, (deel)ressort en bevoegdheden van een kamer. De raad verwacht dat dit zal leiden tot een vereenvoudiging van het door hem tot stand brengen van vrijwillige fusies van bedrijfscommissies.

Verder is de raad het eens met het voorstel om hem de bevoegdheid te geven om ook (hoofd)productschappen aan te wijzen als bedrijfscommissie. Thans kan hij alleen (hoofd)bedrijfschappen aanwijzen als bedrijfscommissie (zie kader).

Aanwijzing bedrijfsschap als bedrijfscommissie

De bedrijfscommissies worden ingesteld – en opgeheven – door de SER (artikel 37 WOR). In plaats daarvan kan hij ook een bestaand (hoofd)bedrijfsschap aanwijzen als bedrijfscommissie (artikel 43 WOR). De achtergrond van deze afwijkende procedure is historisch bepaald: bij de inwerkingtreding van de WOR was het schappenmodel in de Wet op de bedrijfsorganisatie een gewichtige rol in het economisch leven toebedacht. Aangezien een (hoofd)bedrijfsschap werkgevers en werknemers van een bepaalde sector in het bestuur verenigt, zou dit ook de rol van de bedrijfscommissie voor die sector kunnen vervullen. Er hoefden alleen aparte bedrijfscommissies te worden ingesteld voor sectoren waarvoor (nog) geen bedrijfsschap bestond. Reeds bij de wijziging van de WOR in de jaren tachtig van de vorige eeuw werd deze koppeling losgelaten en vervangen door een facultatieve regeling: de SER kán het bestuur van een bedrijfsschap aanwijzen als bedrijfscommissie. Deze regeling bleef beperkt tot bedrijfsschappen, terwijl de productschappen niet aan bod kwamen.

De raad acht het wenselijk de verschillende benadering van bedrijfsschappen en productschappen op te heffen. In het kader van de sinds 1998 begonnen hergroepering van de bedrijfslichamen stelde de raad vast dat de oorspronkelijk bedoelde verschillen tussen bedrijf- en productschappen vervagen. Het ligt dan ook in de rede (hoofd)productschappen te kunnen aanwijzen als bedrijfscommissie.

Voorts kan de raad zich verenigen met het laten vervallen van de wettelijke verplichting van de OR om onverwijld een exemplaar van zijn reglement (of wijzigingen daarvan) aan de bedrijfscommissie te verstrekken (artikel 8 lid 1, laatste zin, WOR). Sinds de afschaffing in 1990 van de vereiste goedkeuring door de bedrijfscommissies van het OR-regle-

ment, is het indienen van (gewijzigde) OR-reglementen bij de bedrijfscommissie voor OR-en geen vanzelfsprekendheid meer. Naar de mening van de raad kan dit voorschrift vervallen. Dit geldt ook voor de verplichting van de ondernemer (op grond van artikel 48 lid 2 WOR) tot het indienen van het voorlopige OR-reglement bij de bedrijfscommissie.

Volgens de raad heeft het schrappen van de genoemde wettelijke verplichtingen in de praktijk geen consequenties voor de uitvoering van de inning bij OR-plichtige ondernemingen van de heffing ter bevordering van de scholing en vorming van OR-leden; daarvan uitgaande kan ook artikel 46a lid 4 WOR komen te vervallen (zie kader).

Heffing bevordering scholing en vorming OR-leden

Op basis van artikel 46a lid 4 WOR zijn de bedrijfscommissies verplicht aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) desgevraagd een opgave te verstrekken van de ondernemers op wie, naar hun bekend is, de verplichting rust een OR in te stellen. Tevens zijn zij verplicht aan het UWV of aan een ondernemer desgevraagd een schriftelijke verklaring te verstrekken waaruit blijkt of naar hun oordeel de hiervoor bedoelde verplichting op de betrokken ondernemer rust. Op basis van de aldus verstrekte informatie kan het UWV de heffing ter bevordering van de scholing en vorming van OR-leden innen.

Aangezien de bedrijfscommissies alleen (en overigens onvolledige) gegevens hebben met betrekking tot de OR-en in hun ressort en zeker niet met betrekking tot de OR-plichtige ondernemingen in hun ressort, zijn zij in de praktijk niet in staat aan het UWV kenbaar te maken bij welke OR-plichtige ondernemingen een heffing moet worden opgelegd.

In de praktijk geschiedt de heffing door het UWV als volgt. Uitgaande van een door het UWV (op basis van de verzamelloonstaten) aangeleverd bestand van alle ondernemingen met meer dan 50 personeelsleden schrijft de SER alle ondernemingen die (nog) niet als OR-plichtig bekend zijn aan om na te gaan bij welke van deze ondernemingen wel sprake is van een OR-plicht; vervolgens maakt hij dit kenbaar aan het UWV ten behoeve van de heffing ter bevordering van de scholing en vorming van OR-leden.

De raad is van oordeel dat de verplichting voor bedrijfscommissies (op grond van artikel 40 WOR) tot het bij de SER indienen van jaarverslagen zinvol is en blijft. Zeker na de hergroepering van de bedrijfscommissies heeft deze verplichting een groter gewicht gekregen.

Het is voor de raad van belang om met enige regelmaat een overzicht van de activiteiten van de bedrijfscommissies te ontvangen zowel met het oog op de (in 2004 te houden) evaluatie van de hergroepering van de bedrijfscommissies als met het oog op een eventuele

toekomstige hergroepering en ressortwijziging van bedrijfscommissies. Daarnaast past de verplichting tot het indienen van een jaarverslag volgens de raad in het kader van de publiekrechtelijke functie van bedrijfscommissies.

Al met al is hij van oordeel dat het indienen van jaarverslagen door bedrijfscommissies bij de SER “voor de SER een wezenlijke functie vervult” en dat deze verplichting derhalve dient te worden gehandhaafd.

Ten slotte wijst de raad erop dat hij zich over de financiering van de bedrijfscommissies heeft uitgelaten in eerdere advisering waaruit blijkt dat daarover binnen de raad uiteenlopende opvattingen leven¹¹.

Eenzijds was er de opvatting dat de in artikel 41 WOR vervatte regeling die inhoudt dat de kosten van een bedrijfscommissie worden gedragen door de ondernemers- en werknemersorganisaties die daarin zijn vertegenwoordigd, principieel niet past bij het publiekrechtelijk karakter van de in het belang van het goed functioneren van de OR-plichtige ondernemingen ingestelde bedrijfscommissies; de kosten van de bedrijfscommissies behoren te worden gedragen door de ondernemers die op grond van het bij of krachtens de WOR bepaalde verplicht zijn tot het instellen van een OR.

Anderzijds was er de opvatting dat de regeling op grond van artikel 41 WOR in de praktijk niet heeft geleid tot praktische knelpunten die een wetswijziging vergen. Deze uiteenlopende zienswijzen over de financiering van de bedrijfscommissies leven ook thans binnen de raad.

6.3 Naleving instellingsplicht

6.3.1 Adviesaanvraag

Het kabinet stelt vast dat ruim 70 procent van de OR-plichtige ondernemingen daadwerkelijk een OR heeft. Het meent dat dit “te ver van de gewenste volledige naleving” ligt. Het kabinet is niet van mening dat naleving moet worden bevorderd door sanctiebepalingen. Het stelt dat de naleving en de toepassing van de WOR evenzeer een zaak is van de werknemers zelf en hun organisaties. Het brengt daarnaast in herinnering dat het in de adviesaanvraag een aantal wetswijzigingen heeft voorgesteld omdat deze in zijn opvatting “kunnen bijdragen aan de instelling van een OR en een zodanig functioneren van de OR ten behoeve van de arbeidsorganisatie dat hij herkenbaarder is voor de achterban en een goede partner voor de ondernemer. Goed functionerende OR-en kunnen op zich weer bijdragen aan een betere naleving van de wet”.

Het kabinet acht het zeer wel mogelijk dat naast de door hem voorgestelde wettelijke maatregelen nog andere maatregelen kunnen bijdragen aan verbetering van de naleving en verzoekt de raad hieraan aandacht te besteden in zijn advies.

11 Het betreft: SER, *Advies over de bedrijfscommissies bedoeld in de WOR*, publicatienr. 81/12, par. 3.5, en SER-advies *Knelpunten Wet op de Ondernemingsraden*, publicatienr. 92/07, par. 3.12.

6.3.2 Standpunt

Naleving instellingsplicht

De raad deelt de visie van het kabinet dat naleving van de instellingsplicht mede de verantwoordelijkheid is van de betrokkenen zelf: de ondernemer, en de werknemers in de onderneming alsmede hun organisaties. Reeds op grond van de huidige wet kan iedere belanghebbende (waaronder individuele werknemers) de ondernemer van een onderneming die voldoet aan de criteria voor de instellingsgrens aanspreken op zijn verplichting om tot instelling van een OR over te gaan (artikel 36 WOR)¹².

Hiervan uitgaande is hij met het kabinet van mening dat verbetering van de naleving van de instellingsplicht door middel van sanctiebepalingen ongewenst is.

Bevordering goed functioneren medezeggenschap

De raad is eveneens met het kabinet van mening dat goed functionerende OR-en – en PVT's – op zich weer bijdragen aan een betere naleving van de wet.

Hij acht het dan ook van belang dat ondernemer en OR kunnen beschikken over informatie die hun behulpzaam kan zijn bij het realiseren van een effectieve medezeggenschap¹³.

Informatieverstrekking aan ondernemers die voornemens zijn een OR in te stellen (bijvoorbeeld omdat zij wegens uitbreiding van hun personeelsbestand de instellingsgrens van 50 werknemers hebben bereikt) kan een bijdrage leveren aan de naleving van de instellingsplicht.

Informatie waarvan de ondernemer en de eenmaal ingestelde OR gebruik kunnen maken, komt het functioneren van de medezeggenschap en daarmee het functioneren van de onderneming als geheel ten goede.

De raad stelt daarom aan ondernemers en OR-en informatie beschikbaar die behulpzaam kan zijn bij het functioneren van de medezeggenschap in de praktijk.

Het *SER-Voorbeeldreglement ondernemingsraden* bevat modelreglementen voor de OR, de COR en de GOR. Ook bevat het modelbepalingen voor een kiesgroepenstelsel voor verkiezing van de OR en modelbesluiten voor de instelling van commissies. Daarnaast is het voorbeeldreglement voorzien van enkele bijlagen met informatie, onder meer over afspraken tussen ondernemer en OR over de rechtspositie van OR-leden en over afspraken tussen ondernemer en OR over het achterbanberaad van de OR¹⁴.

12 Artikel 36, lid 1 WOR bepaalt onder meer dat iedere belanghebbende de kantonrechter kan verzoeken te bepalen dat de ondernemer gevolg dient te geven aan hetgeen bij of krachtens de WOR is bepaald omtrent het instellen of in stand houden van een ondernemingsraad.

13 De raad wijst in dit verband ook op het project Kwaliteitsbevordering OR van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waaraan bij de medezeggenschap betrokken organisaties deelnamen en dat resulteerde in het rapport *Mogelijkheden tot kwaliteitsbevordering medezeggenschap, Aanbevelingen uit het veld* (Den Haag, 16 oktober 2003).

14 Van het voorbeeldreglement ondernemingsraden is sinds kort een Engelse vertaling beschikbaar.

Verder is er een *SER-Leidraad personeelsvertegenwoordiging* met suggesties voor regels voor de werkwijze van de PVT. De leidraad bevat naast een voorbeeld voor een PVT-reglement ook een korte schets van het systeem van medezeggenschap in de WOR en van de wettelijke regeling van de PVT. Er zijn enkele bijlagen opgenomen over: afspraken tussen PVT en ondernemer over scholing; het achterbanberaad van de PVT; de rechtspositie van de leden van de PVT en wetsartikelen die specifiek van belang zijn voor de PVT.

De raad neemt zich voor bij gelegenheid van de te verwachten wijziging van de WOR het *Voorbeeldreglement ondernemingsraden* en de *Leidraad personeelsvertegenwoordiging* te herzien.

6.4 Behoud medezeggenschap bij overgang onderneming

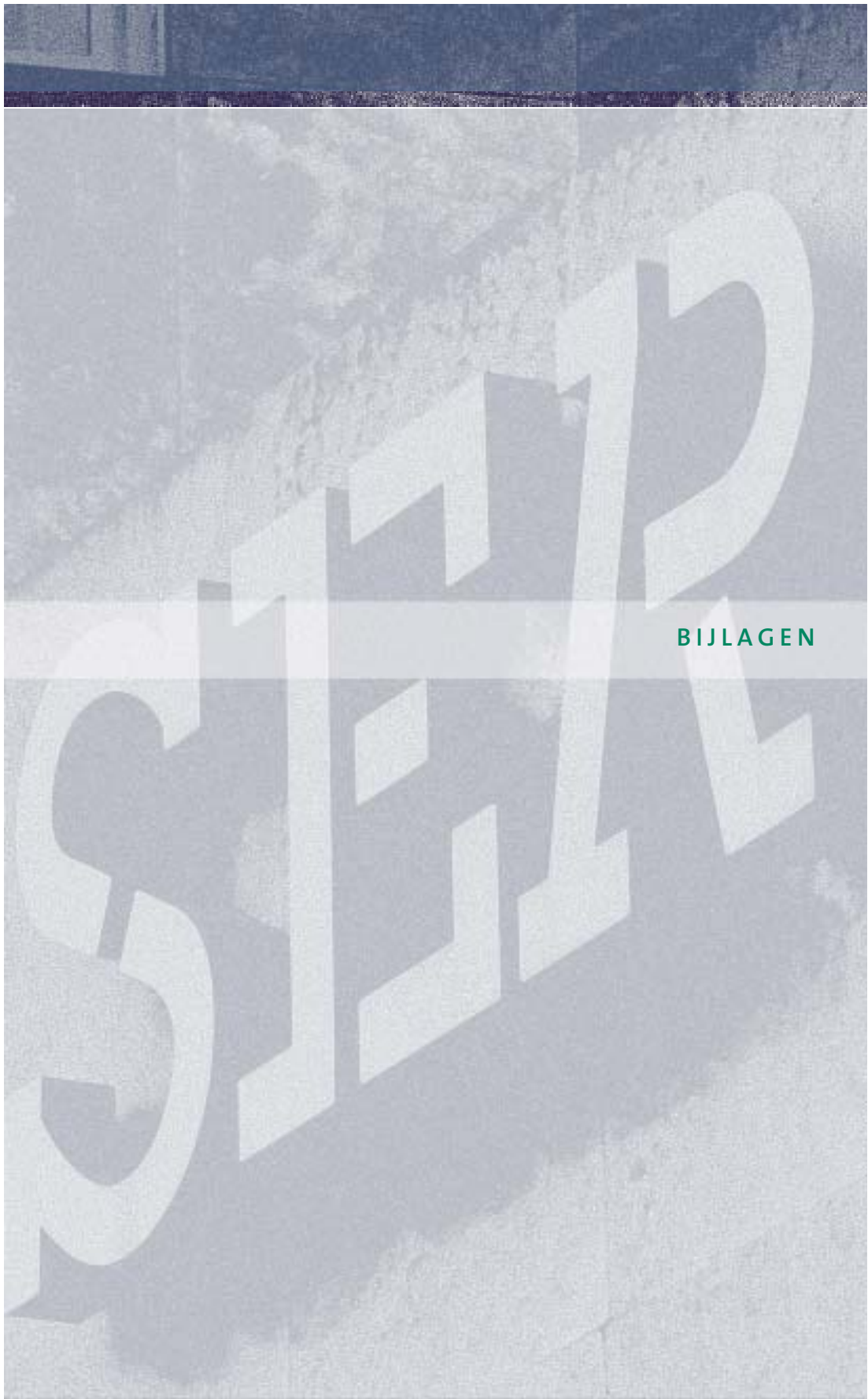
De raad vraagt terzijde aandacht voor het behoud van medezeggenschap ingeval van overgang van een onderneming of een onderdeel ervan.

De raad onderscheidt twee situaties. De eerste is dat een overgenomen onderneming of onderdeel als eenheid blijft bestaan. Voor dat geval voorziet de WOR er, althans naar de letter, niet in dat de door de ondernemer-vervreemder ingestelde OR of PVT na de overgang wordt aangemerkt als een door de ondernemer-verkrijger ingestelde OR of PVT ten opzichte van wie *deze*¹⁵ ondernemer de verplichtingen als bedoeld in de WOR in acht dient te nemen. De tweede situatie is dat een overgenomen onderneming of onderdeel wordt geïntegreerd in de onderneming van de verkrijger. In dat geval hebben de werknemers na overgang pas actief en passief kiesrecht ten aanzien van de OR of PVT van de overgenomen onderneming wanneer verkiezingen voor een (nieuwe) OR of PVT voor de nieuwe eenheid die door de integratie ontstaat, hebben plaatsgevonden.

15 De wet spreekt steeds over *de* ondernemer die een OR of PVT moet of kan instellen en die dan tegenover deze OR of PVT de voorschriften van de WOR moet naleven (artikelen 2, 5a, 35c en 35d WOR).

OVERIGE ONDERWERPEN

De raad vraagt zich af of hier, gezien de voorschriften van artikel 6 van de Richtlijn overgang ondernemingen¹⁶ mogelijk sprake is van een leemte¹⁷







Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Aan de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Postbus 95801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 43 33

Uw brief

Ons kenmerk
AV/CAM/2003/50134

Doorkiesnummer
(070) 333 5819

Onderwerp
Adviesaanvraag aanpassing Wet op
de Ondernemingsraden

Datum
27 juni 2003

Contactpersoon
C.Nisrop

Op 7 februari 2003 heeft het kabinet een standpunt aangeboden aan de Tweede Kamer inzake de evaluatie van de Wet op de Ondernemingsraden. Dit standpunt bevat een aantal voornemens tot wijziging van de Wet op de Ondernemingsraden, welke ik thans voor advies aan Uw Raad voorleg. De voorstellen tot wijziging van de Wet op de Ondernemingsraden worden in bijgevoegde adviesaanvraag toegelicht.

Voorts verneem ik graag de opvattingen die in Uw Raad leven ten aanzien van: (1) de positionering van de ondernemingsraad in de besturing van de onderneming, (2) de openbaarheid van inkomens bij ondernemingsraad-plichtige ondernemingen, (3) de WOR als kaderwet, alsmede (4) de naleving van de instellingsplicht.

Genoemde onderwerpen worden in bijgevoegde adviesaanvraag nader toegelicht.

Ik zie het advies van Uw Raad gaarne uiterlijk 1 oktober 2003 tegemoet.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(mr. A.J. De Geus)

ADVIESAANVRAGE AAN DE SER OVER AANPASSING WET OP DE ONDERNEMINGSRADEN

1. INLEIDING

Medezeggenschap van werknemers via ondernemingsraden (OR-en) is een belangrijke bouwsteen in het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen. De medezeggenschap in Nederland wordt sinds 1950 geregeld door de Wet op de Ondernemingsraden (WOR). Sindsdien is de opzet en structuur van de WOR via ruim 30 wetswijzigingen sterk gewijzigd. De laatste ingrijpende wijzigingen dateren van 1998. Het ging daarbij in het bijzonder om meer decentralisatie en flexibilisering gericht op het vergroten van de mogelijkheden voor maatwerk en differentiatie. Voorts werd de wet gewijzigd, teneinde beter aan te sluiten op recente ontwikkelingen in organisatiestructuren in het bedrijfsleven die mede hun oorzaak vonden in de sterke internationalisering van de economie.

Op 7 februari 2003 heeft het kabinet een standpunt aangeboden aan de Tweede Kamer¹ naar aanleiding van de uitkomsten van diverse onderzoeken, die in het kader van de wetswijziging zijn uitgevoerd.

Uit de onderzoeken komt het volgende beeld naar voren:

- ruim 70% van het aantal OR-plichtige bedrijven heeft ook daadwerkelijk een OR
- van de bevoegdheden die in de wet voor de OR zijn opgenomen wordt steeds vaker gebruik gemaakt
- de bestaande faciliteiten worden door de meeste OR-leden als voldoende beschouwd
- gebrek aan kennis van zowel de wet als van de vele en diverse onderwerpen op de agenda van de OR is de oorzaak van het niet gebruik maken van bevoegdheden
- aan de andere kant is de OR overbelast
- er is reden voor zorg over de relatie OR-achterban

Naar aanleiding van de evaluatie is het kabinet van mening dat de naleving van de WOR zou moeten worden verbeterd, evenals de toepassing van de wet in de praktijk. Het kabinet is op basis van deze uitkomsten van mening dat de weg daar naar toe niet zozeer gevonden moet worden in meer bevoegdheden en faciliteiten, maar in het beter benutten van bestaande bevoegdheden en faciliteiten, alsmede in het verbeteren van de relatie OR-achterban.

De verwezenlijking van effectieve medezeggenschap, de naleving en de toepassing van de wet is naar de mening van het kabinet primair de verantwoordelijkheid van de sociale partners, de ondernemer, de OR en de achterban. De wet moet hier vooral ondersteunend aan zijn. Het kabinet heeft naar aanleiding van de evaluatie een aantal voorstellen geformuleerd die deze functie van de wet naar zijn mening kunnen dienen.

Op 17 april 2003 heeft een Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid plaatsgevonden over het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de WOR. De gevoerde discussie geeft het kabinet aanleiding de voorstellen ter advisering aan Uw Raad voor te leggen. De voorstellen zijn opgenomen in paragraaf 2 en voorzien van een korte toelichting.

Voorts wil ik u enkele algemene vragen ter advisering voorleggen betreffende (1) de positionering van de ondernemingsraad in de besturing van de onderneming, (2) de openbaarheid van inkomens bij OR-plichtige ondernemingen, (3) de WOR als kaderwet,

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 1

alsmede (4) de naleving van de instellingsplicht. Deze voorstellen worden in paragraaf 3.1 tot en met 3.4 toegelicht.

2. DE VOORSTELLEN VAN HET KABINET

In deze paragraaf worden de voorstellen toegelicht die het kabinet heeft opgenomen in zijn standpunt naar aanleiding van de evaluatie van de WOR. Dit standpunt is op 7 februari 2003 naar de Tweede Kamer gezonden². In de brief aan de Tweede Kamer is aangegeven op basis van welke overwegingen het kabinet tot zijn conclusies is gekomen.

2.1 Structuur medezeggenschap en de naleving van de instellingsplicht OR

Voorstel 1: In de WOR een regeling opnemen die het mogelijk maakt dat bij CAO een andere medezeggenschapsstructuur in de onderneming kan worden gerealiseerd, onder handhaving van het aantal werknemers waarbij een OR moet worden ingesteld en monitoring van de ontwikkelingen op dit terrein.

In de huidige WOR staat het wettelijke regime voorop. De wet geeft de rechten en plichten van ondernemer en OR aan. De rechten en plichten gelden in beginsel voor iedere onderneming met meer dan 50 werknemers. De WOR biedt slechts enkele mogelijkheden af te wijken van de in de wet geregelde structuur van de medezeggenschap³. Het kabinet is van mening dat de huidige regeling partijen onvoldoende mogelijkheden biedt een van de basisregeling in de WOR afwijkende medezeggenschapsstructuur te organiseren. Afwijkende medezeggenschapsstructuren zouden organisaties die op een andere dan de traditionele wijze zijn georganiseerd (b.v. werken met taakgroepen, zelfsturende teams etc.) de mogelijkheid kunnen bieden, flexibel in te spelen op organisatorische ontwikkelingen en wijzigende medezeggenschapsbehoeften.

De wet in zijn huidige vorm geeft hiervoor naar het oordeel van het kabinet onvoldoende ruimte. Zo geldt thans bijvoorbeeld voor ziekenhuizen dezelfde medezeggenschapsstructuur als voor bouwondernemingen, terwijl de organisatie, alsmede de medezeggenschapsbehoeften bij genoemde ondernemingen, wezenlijk kunnen verschillen.

Teneinde mogelijkheden te creëren meer maatwerk bij de medezeggenschapsstructuur te organiseren, is het kabinet voornemens een regeling in de WOR op te nemen die het mogelijk maakt om bij CAO een andere medezeggenschapstructuur in de onderneming te realiseren, onder handhaving van de instellingsplicht van 50 werknemers⁴. Op deze wijze ontstaat ruimte, om daar waar sociale partners het wenselijk achten, een afwijkende medezeggenschapstructuur overeen te komen.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 792, nr. 1

³ Op basis van art. 5 van de WOR kan de SER voor ten hoogste vijf jaar een ontheffing verlenen tot het instellen van een OR en art 33 van de WOR opent de mogelijkheid tot het instellen van centrale ondernemingsraden en groepsondernemingsraden.

⁴ De regel dat een ondernemer een OR bij 50 werknemers moet instellen kan niet worden gewijzigd. Op basis van de huidige wet (art. 5a WOR) kan ook een OR worden ingesteld bij minder dan 50 werknemers. Het is op basis van Europese wetgeving (Richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap (PBL80, 29-34)), niet mogelijk om de grens van 50 werknemers te verhogen, bijvoorbeeld naar 100 werknemers.

Voorstel 2: Een wettelijke regeling ontwerpen ten behoeve van de synchronisatie van OR-verkiezingen.

Het concentreren van OR-verkiezingen in een bepaalde, korte periode van het jaar zal naar de verwachting van het kabinet de belangstelling voor het OR-werk vergroten. Zo zal het door de media-aandacht die gepaard gaat met landelijke OR-verkiezingen eerder opvallen wanneer er geen OR in de onderneming aanwezig is. Het kabinet is voornemens een wettelijke regeling te ontwerpen ten behoeve van de synchronisatie van OR-verkiezingen. Daarbij valt te denken aan het jaarlijks concentreren van OR-verkiezingen in één week of op één dag. Door jaarlijks OR-verkiezingen te organiseren kunnen bestaande OR zittingstermijnen, afgezien van de overgangssituatie, gehandhaafd blijven. Een dergelijke 'dag of week van de medezeggenschap' zal de belangstelling voor het OR-werk en de naleving van de instellingsplicht ten goede komen.

Voorstel 3: De OR-verkiezing vereenvoudigen door gelijktijdige indiening van kandidatenlijsten door werknemersverenigingen en werknemers, met het verminderen van het aantal benodigde handtekeningen naar minimaal 10.

De huidige procedure met betrekking tot kandidatenlijsten van OR-leden is in art. 9 van de WOR geregeld. Als gevolg van dit artikel kunnen werknemers zich pas kandideren zodra vakbonden een kandidatenlijst hebben ingediend. Pas daarna kan vastgesteld worden welke kiesgerechtigde werknemers een zg. 'vrije lijst' kunnen indienen en hoeveel indieners daarvoor vereist zijn.

Het kabinet is van oordeel dat deze procedure vereenvoudigd kan worden door zowel werknemersorganisaties als werknemers gelijktijdig hun kandidatenlijst te laten indienen. Voor de kandidaatstelling van werknemers (de zg. vrije lijsten) kan dan, zo meent het kabinet, volstaan worden met een minimum aantal van 10 handtekeningen. Naar verwachting van het kabinet zal door deze vereenvoudiging de belangstelling voor het OR-werk toe nemen en zullen meer werknemers zich kandideren.

Voorstel 4: De procedure om commissies in te stellen vereenvoudigen door aan de OR over te laten welke commissie hij wil instellen onder voorwaarde dat in ieder geval een lid van de OR in de commissie zit.

Op grond van art. 15 van de WOR kan de OR, als hij dit nodig vindt voor de vervulling van zijn taak, één of meer commissies instellen. De instelling van een commissie is echter geen zaak die de OR geheel zelfstandig kan realiseren. Krachtens art. 15 lid 1 dient de OR dit schriftelijk aan de ondernemer te melden. De ondernemer kan hier vervolgens bezwaar tegen aantekenen (ex. art. 36 van de WOR) bij de bedrijfscommissie danwel de kantonrechter. Bij bezwaar van de ondernemer kan de OR een beslissing van de kantonrechter vragen.

De leden 2 tot en met 5 van art. 15 van de WOR schrijven voor welke commissies de OR kan instellen en welke bevoegdheden en taken deze commissies hebben. De soorten commissies worden in dit artikel limitatief opgesomd.

Het kabinet is voornemens de procedure om commissies in te stellen te vereenvoudigen door de limitatieve opsomming aan soorten OR-commissies te laten vervallen (art. 15 leden 2-5 WOR). De OR kan dan, na schriftelijke voorlegging aan de ondernemer, commissies instellen en zelf bepalen welke taken en bevoegdheden deze commissies moeten krijgen. Het kabinet is van oordeel dat de schriftelijke meldingsplicht (ex. art. 15 lid 1 WOR) van de OR en de bezwaarmogelijkheden van de ondernemer bij het instellen van commissies gehandhaafd moeten blijven. De kosten die door OR-commissies gemaakt worden, komen immers voor

rekening van de ondernemer. Bovendien geldt voor OR-commissieleden een bijzonder opzegverbod (ex. 7: 670 lid 4 BW). Teneinde de ondernemer enige beïnvloedingsmogelijkheid te laten houden op de kosten en de reikwijdte van de bijzondere ontslagbescherming, is het kabinet van oordeel dat de ondernemer bij de instelling van OR-commissies betrokken dient te blijven.

2.2. Uitzendkrachten en gedetacheerden

Voorstel 5: De termijn van 24 maanden uit artikel 1, lid 3, onder a, WOR, wordt gewijzigd in 6 maanden, zodat uitzendkrachten en gedetacheerden effectieve medezeggenschap kunnen uitoefenen bij de inlener.

De medezeggenschap van uitzendkrachten en gedetacheerden bij de uitlener is nog niet goed geëffectueerd. Uitzendkrachten en gedetacheerden hebben krachtens de WOR medezeggenschapsrechten bij zowel de uitlener als de inlener. Doordat echter uitzendkrachten en gedetacheerden pas medezeggenschapsrechten bij de inlener krijgen indien zij langer dan 24 maanden bij de inlener werkzaam zijn geweest, hebben uitzendkrachten en gedetacheerden in de praktijk vaak geen medezeggenschapsrechten bij de inlener. Zij zijn namelijk over het algemeen korter bij de inlener werkzaam. Het kabinet acht dit tekort aan effectieve medezeggenschapsrechten ongewenst.

2.3. Bevoegdheden van de OR

Voorstel 6: Introductie van de mogelijkheid dat OR en ondernemer bij ondernemingsovereenkomst afspreken de bevoegdheden van de OR te beperken. Deze mogelijkheid is in de tijd beperkt door de maximale looptijd van de ondernemingsovereenkomst.

Voorstel 7: Aan de ondernemingsovereenkomst een maximale looptijd verbinden van 5 jaar.

Het kabinet ziet geen aanleiding, gelet op enerzijds de geconstateerde onderbenutting van bevoegdheden en anderzijds de overbelasting van de OR, om aan de in de WOR opgenomen bevoegdheden nieuwe toe te voegen.

Het huidige systeem (art. 32 WOR) kent de mogelijkheid om via de CAO en de ondernemingsovereenkomst meer bevoegdheden aan de OR toe te kennen dan de in de wet reeds vastgelegde bevoegdheden. Art. 32 van de WOR biedt geen wettelijke basis voor het beperken van bevoegdheden van de OR. Er zijn evenwel omstandigheden denkbaar, waarin betrokken partijen het wenselijk vinden om naar beneden van de wettelijke bevoegdheden af te wijken. Te denken valt aan de reeds vele jaren bestaande OR die met een andere invulling van zijn bevoegdheden beter wil aansluiten op de behoefte in de onderneming of aan de beginnende OR die nog in zijn werk en kennis moet groeien en in dat kader tijdelijk minder bevoegdheden wil hebben. Deze en andere variaties kunnen worden gerealiseerd door het in de WOR mogelijk te maken dat bij ondernemingsovereenkomst niet alleen naar boven maar ook naar beneden van de wettelijke bevoegdheden kan worden afgeweken.

Een dergelijke regeling zal het instellen van een OR in een onderneming waar nog nooit een OR heeft gefunctioneerd kunnen vereenvoudigen. Het werkprogramma zou in dit geval aangepast kunnen worden aan enerzijds de aanwezige deskundigheid en mogelijkheden van de OR en anderzijds aan de prioriteiten die in het bedrijf spelen en de onderwerpen die de ondernemer voor advies en instemming aan de OR wil voorleggen. Het vastleggen van afspraken over de beperking van bevoegdheden in een ondernemingsovereenkomst legitimeert – overigens net zoals bij de uitbreiding van bevoegdheden – de gang van zaken

voor de duur van de afspraak naar alle partijen (OR, ondernemer en achterban). Voorts vermindert een dergelijke ondernemingsovereenkomst de lasten voor de ondernemer, vanwege het feit dat de ondernemer vooraf duidelijkheid heeft over wat wel en wat niet aan de OR voorgelegd moet worden.

Anders dan bij afspraken waar het gaat om uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden, zullen afspraken, waarbij bevoegdheden voor de OR worden beperkt met meer waarborgen moeten worden omkleed. Immers het betekent het verminderen van de mogelijkheden van de OR op medezeggenschap.

Het kabinet stelt zich voor een regeling te ontwerpen waardoor het mogelijk is bevoegdheden van de OR te beperken bij ondernemingsovereenkomst als bedoeld in art. 32 lid 2 van de WOR. Er dienen evenwel grenzen te worden gesteld aan het naar beneden afwijken van bevoegdheden. De minimumgrens ligt in ieder geval bij die bevoegdheden die vastgelegd zijn in hogere regelgeving. Zo zal niet afgeweken kunnen worden van de rechten van de OR op het terrein van het informatierecht, zoals vastgelegd in de Richtlijn Informatie en Raadpleging⁵. Dit betekent dat de mogelijkheid naar beneden af te wijken beperkt blijft tot de instemmings- en adviesbevoegdheden van de OR.

Met de mogelijkheid om naast het uitbreiden van de bevoegdheden van de OR ook afspraken te maken over minder bevoegdheden bij OR-en wordt niet alleen de flexibiliteit vergroot, maar wordt tevens de naleving bevorderd, omdat de drempel om een OR in te stellen wordt verlaagd.

De huidige wet stelt geen grenzen aan de geldigheidsduur van de ondernemingsovereenkomst. Indien het evenwel mogelijk wordt bij ondernemingsovereenkomst bevoegdheden in te perken is het van belang een maximale looptijd aan de overeenkomst te verbinden. Door een maximale termijn worden afspraken regelmatig vernieuwd, zodat deze steeds kunnen worden aangepast aan de bij beide partijen bestaande inzichten.

Uit de evaluatie van de WOR blijkt dat er ook discussie bestaat over het uitbreiden van bevoegdheden van de OR en de personeelsvertegenwoordiging. Het kabinet is niet van opvatting dat de OR meer bevoegdheden op basis van de WOR moeten worden toegekend. Daar waar er behoefte aan bestaat, zijn reeds mogelijkheden bevoegdheden uit te breiden, middels CAO of ondernemingsovereenkomst. Het kabinet verneemt graag de zienswijze van de SER hieromtrent.

2.4. Achterbanoverleg

Voorstel 8: Een wettelijke verplichting voor de OR om in de reglementen vast te leggen over welke onderwerpen de achterban zal worden geraadpleegd en op welke wijze en onder welke voorwaarden de achterban onderwerpen op de agenda van de OR kan plaatsen.

Wil een OR goed kunnen functioneren dan moet de relatie met de achterban goed zijn. Maar liefst 60% van de OR-en geeft echter aan dat de communicatie met de achterban matig tot zeer slecht verloopt. Het kabinet vindt dit zorgwekkend.

Het is primair de taak van de OR om zelf oplossingen te vinden voor het verbeteren van de relatie met de achterban. Het kabinet is evenwel van mening dat dit eenvoudig ondersteund kan worden door in de wet de verplichting op te nemen dat de OR in zijn reglement vastlegt

⁵ Richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap (Pb L 80, 29-34)

over welke onderwerpen en op welke wijze de achterban zal worden geraadpleegd. Aldus verschaft de OR de achterban duidelijkheid, waarop hij aanspreekbaar is.

2.4. Bedrijfscommissies

Voorstel 9: De SER krijgt de bevoegdheid om kamers bij de bedrijfscommissies in te stellen.

Voorstel 10: Een (hoofd)productschap kan aangewezen worden als bedrijfscommissie.

Voorstel 11: Laten vervallen van de wettelijke verplichting om (gewijzigde) OR-reglementen bij de bedrijfscommissie in te dienen.

Op verzoek van de toenmalige minister van SZW is de SER in 1998 begonnen met de hergroepering van de bedrijfscommissies. Daarnaast heeft de SER in 2002 in het kader van het verbeteren van het functioneren van bedrijfscommissies, de SER-Verordening op de bedrijfscommissies 1971 vervangen door de Verordening op de bedrijfscommissies 2002. In hoeverre deze maatregelen daadwerkelijk effect sorteren kan nu nog niet worden aangegeven. Daarvoor is de termijn van functioneren in de nieuwe samenstellingen te kort en de wijziging van de verordening te recent.

Aanvullend op de genomen maatregelen beogen de voorstellen van kabinet het functioneren van de bedrijfscommissie te verbeteren en te ontdoen van overbodige regels. Het kabinet staat daarom ook positief tegenover de suggestie vanuit de kamer om de verplichting van bedrijfscommissies de SER jaarverslagen toe te zenden te laten vervallen, tenzij deze verplichting voor de SER een wezenlijke functie vervult.

3 ANDERE VRAGEN

3.1 De positionering van de ondernemingsraad in de besturing van de onderneming

Zowel bij gelegenheid van het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer over de evaluatie van de WOR en de kabinetsvoorstellen, dat op 16 april 2003 plaatsvond, als bij het plenaire debat op 23 en 24 april 2003 over het initiatiefwetsvoorstel van Groen Links inzake openbaarheid van topinkomens⁹, kwam de vraag aan de orde wat de positie van de OR zou moeten zijn bij de bezoldiging van bestuurders en commissarissen en hoe die positie zich verhoudt tot de verantwoordelijkheden van de andere betrokken gremia binnen de onderneming. Bij het Algemeen Overleg kwam deze vraag voort uit zorg over de positie van de OR en de gedachte dat medezeggenschap meerwaarde moet kunnen hebben in het functioneren van de arbeidsorganisatie.

Vragen van deze aard zijn eerder aan de orde geweest in het advies van de SER "Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling" (01/02). Verder zijn wellicht de uitgangspunten van het advies "De winst van waarden" (00/11) van belang. Ten slotte wil het kabinet nog verwijzen naar de overwegingen en aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid, vastgesteld op 3 januari 1990, inzake informatieverschaffing over beloningsverhoudingen binnen ondernemingen.

Ik verzoek Uw Raad in het advies in te gaan op de vraag of er aanleiding is wijziging aan te brengen in de positie van de OR.

⁹ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 163

3.2 De openbaarheid van inkomens bij OR-plichtige ondernemingen

Een bijzonder aspect in dit kader is de openbaarheid van inkomens en vergoedingen van werknemers, bestuurders en toezichthouders bij OR-plichtige ondernemingen. Bij het plenaire debat over het initiatiefwetsvoorstel van Groen Links stond centraal, of de OR een rol zou moeten hebben bij de transparantie van (top)inkomens binnen de onderneming. Ingevolge de Wet van 18 april 2002⁷ moet van de bezoldiging en het aandelenbezit van individuele bestuurders en commissarissen van open vennootschappen opgave worden gedaan in het jaarverslag. Het initiatiefwetsvoorstel beoogt daarnaast door middel van een nieuw art. 31d in de WOR een informatieplicht van de ondernemer aan de OR te bewerkstelligen met betrekking tot hoogte en inhoud van arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per verschillende groep van de in de onderneming werkzame personen, en met betrekking tot hoogte en inhoud van arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per bestuurder en de vergoeding die wordt verstrekt aan de leden van het toezichthoudende orgaan. Het bereik van het initiatiefwetsvoorstel – alle OR-plichtige ondernemingen, ondernemingen in de zin van de WOR – is aanzienlijk ruimer dan dat van de genoemde wet.

Bij de beantwoording van de vraag op welke wijze transparantie gestalte dient te krijgen, dient de vraag zich aan welke gremia binnen de onderneming een rol dienen te vervullen bij de beoordeling van voornoemde regelingen. Openbaarheid veronderstelt immers de mogelijkheid van verantwoording door bestuurder en toezichthouder. In het plenaire debat werd de vraag gesteld, wat te doen indien het gremium dat is belast met vaststelling van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen, afspraken en vergoedingen voor bestuurders en toezichthouders, zich te weinig rekenschap geeft van de beloningsverhoudingen binnen de onderneming. Tevens is van belang de aard, frequentie en tijdigheid van de informatievoorziening in ogenschouw te nemen, wil sprake zijn van een tijdige en adequate vorm van verantwoording binnen de verschillende gremia van de onderneming.

Na instemming van de verdediger van het wetsvoorstel met het voorstel van de minister van SZW om de strekking van het initiatiefwetsvoorstel in de onderhavige adviesaanvraag te betrekken, is de behandeling van het wetsvoorstel aangehouden tot na ommekomst van het advies van de SER (ervan uitgaande dat dit advies 1 oktober 2003 beschikbaar is).

Ik verzoek u in uw advies in te gaan op de rol van de bij de besturing van de OR-plichtige ondernemingen betrokken gremia (ongeacht hun rechtsvorm) bij de transparantie van de inkomens van bestuurders en de vergoedingen van toezichthouders, en daarbij in het bijzonder in te gaan op het oogmerk van het initiatiefvoorstel, dat zijn uitwerking heeft gekregen in een aanvulling op de bestaande informatierechten van de OR. Ik verzoek uw Raad hierbij tevens in te gaan op het privacy-aspect van het initiatiefwetsvoorstel van Groen Links.

3.3 De WOR als kaderwet ?

Het uitgangspunt van het kabinet is dat enerzijds de WOR een stevige juridische basis moet bieden en anderzijds een flexibel instrument moet zijn voor degenen die te maken hebben met de toepassing (OR, ondernemer, achterban). De huidige WOR is in wezen een bodemvoorziening. Er zijn reeds mogelijkheden om bij CAO of ondernemersovereenkomst de OR extra bevoegdheden of faciliteiten toe te kennen, al naar gelang de behoefte. De kabinetsvoorstellen 1 en 6 maken mogelijk dat de OR ook minder bevoegdheden en faciliteiten toegekend kunnen worden bij CAO resp. bij ondernemingsovereenkomst. Daarnaast bestaan er reeds diverse bepalingen, waarmee invulling van bevoegdheden bij

⁷ Staatsblad 2002, 225

betrokken partijen wordt neergelegd. Diverse organisaties zijn van mening dat de WOR meer het karakter van een kaderwet zou moeten krijgen. De vraag is nu of naar het oordeel van Uw Raad behoefte bestaat aan een opzet van de WOR als "kaderwet" en wat daaronder dan moet worden verstaan. Ik verzoek U de opvattingen van Uw Raad in het advies te betrekken.

3.4 De naleving van de instellingsplicht

Uit het evaluatie-onderzoek blijkt dat ruim 70% van de OR-plichtige ondernemingen daadwerkelijk een OR heeft. Deze uitkomst ligt te ver van de gewenste volledige naleving. Het kabinet denkt niet dat naleving moet worden bevorderd door sanctiebepalingen gericht op de ondernemer die geen OR heeft ingesteld. De naleving en de toepassing van de WOR zijn immers evenzeer een zaak van de werknemers zelf en hun organisaties. Om die reden heeft het kabinet gezocht naar wijzigingen in de wet die kunnen bijdragen aan de instelling van een OR en een zodanig functioneren van de OR ten behoeve van de arbeidsorganisatie dat hij herkenbaarder is voor de achterban en een goede partner voor de ondernemer. Goed functionerende OR'en kunnen op zich weer bijdragen aan een betere naleving van de wet. Het kabinet acht het zeer wel mogelijk dat daarnaast andere maatregelen kunnen bijdragen aan verbetering van de naleving en verzoekt uw Raad in zijn advies daaraan aandacht te besteden. Voorzover mogelijkheden tot verbetering naar het oordeel van de Raad niet tot aanpassingen in wetgeving zouden moeten leiden, maar een andere wijze van aanpak behoeven, kan het kabinet zich voorstellen dat de Raad daarover op een later moment dan de gevraagde adviesdatum het kabinet van een specifiek advies voorziet.

4. Slot

Het kabinet is voornemens om na ommekeer van het advies van de Raad van State de voorstellen tot wijziging van de WOR de Tweede Kamer voor 1 januari 2004 toe te zenden. Om Uw advies voldoende in de voorbereiding ter wijziging van de WOR te kunnen betrekken, stel ik het zeer op prijs indien Uw advies mij voor 1 oktober 2003 bereikt.



Samenstelling Commissie Arbeid, Onderneming en Medezeggenschap (AOM)

leden

Onafhankelijke leden

prof.mr. P.F. van der Heijden (voorzitter)
 mevrouw prof.mr. I.P. Asscher-Vonk
 prof.mr. H. Franken
 prof.dr. M. van der Nat
 mr. C.G. Scholtens
 prof.mr. L. Timmerman

Ondernemersleden

mr. R.A.C. Blijlevens (VNO-NCW)
 mr. G. de Bock (LTO-Nederland)
 mr. J.W. van den Braak (VNO-NCW)
 mevrouw mr. S.C.K. van Dijk (MKB-Nederland)
 mevrouw mr. H. van Haastert (MKB-Nederland)
 mr. R.A. van der Wel (VNO-NCW)

Werknemersleden

mr. J.C.M.G. Bloemarts (FNV)
 mevrouw mr. F. Madani (CNV)
 W.W. Muller (MHP)
 mevrouw drs. C.E. Roozmond (FNV)
 mr. H. van Steenberghe (FNV)
 drs. A. Woltmeijer (CNV)

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. F.A. Hoogendijk (EZ)
 drs. J.P. Kloosterman (SZW)
 mevrouw mr. J.M. Meijer-van der Aa (Just)
 mevrouw mr. L.P. Tukker (BZK)
 mevrouw mr. J.C.M.J. de Vroom (SZW)

Secretariaat

mr. A.L.H. de Groot
 mevrouw drs. H.S. Benedictus
 drs. A. Devreese
 mevrouw mr. M.S. Wolhuis

plaatsvervangende leden

mr. A. Rigutto
 ing. A. Hekman

mevrouw mr. J. van der Hulst

drs. P.I.W. Oudenaarden
 mr. M.J. de Heer
 mevrouw mr. H. Kooymans
 mevrouw mr. M.A.M. Verburg

mr. A. Velgersdijk
 mr. M.J.H. Langendoen



Overzicht van reacties van de centrale organisaties van ondernemers en van werknemers op (het kabinetsstandpunt over) de evaluatie van de WOR, op het wetsvoorstel Openbaarheid topinkomens en op de bezoldiging van bestuurders en commissarissen.

1 Reacties op (het kabinetsstandpunt over) de evaluatie van de WOR.

Centrale organisaties van werknemers:

- Brief van CNV d.d. 28 maart 2003 aan de leden van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Brief van FNV d.d. 4 maart 2003 met als bijlage FNV-nota aan de leden van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Brief van MHP d.d. 1 april 2003 aan de leden van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Centrale organisaties van ondernemers:

- Brief van MKB-Nederland d.d. 2 mei 2002 aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Arbeidsverhoudingen, de heer mr. P.F. van Loo.
- Brief van VNO-NCW d.d. 11 april 2003 aan de leden van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2 Reacties op het wetsvoorstel Openbaarheid topinkomens en op de bezoldiging van bestuurders en commissarissen.

Centrale organisaties van ondernemers:

- Brief van de Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) d.d. 10 februari 2003 aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Brief van VNO-NCW d.d. 21 maart 2002 aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Brief van VNO-NCW en MKB-Nederland d.d. 15 april 2002 aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Centrale organisaties van werknemers:

- Brief van FNV d.d. 19 mei 2003 aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Brief van FNV d.d. 15 oktober 2001 aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Brief van CNV d.d. 17 april 2003 aan de leden van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.



Medezeggenschap in een aantal Europese lidstaten

Deze bijlage bevat een beknopt overzicht van de medezeggenschap van een aantal Europese lidstaten, te weten België en Duitsland (die een wettelijke regeling van de medezeggenschap kennen), Denemarken (waar de medezeggenschap is geregeld op basis van een bindend intersectoraal akkoord) en Groot-Brittannië (waar een verplichte regeling voor informatie en raadpleging ontbreekt).

België

Ondernemingen met 100 of meer werknemers moeten een ondernemingsraad (*conseil d'entreprise*) instellen. Daarnaast moet in ondernemingen met meer dan 50 werknemers een zogeheten comité voor preventie en bescherming (*comité de protection et de prévention du travail*) worden ingesteld, dat zich bezighoudt met arbeidsomstandigheden in de onderneming. De Belgische OR kent een paritaire samenstelling; de ondernemer is voorzitter van de Belgische OR.

België kent landelijke OR-verkiezingen, de zogeheten 'sociale verkiezingen', die om de vier jaar worden gehouden¹. De vakorganisaties dragen kandidaten voor het OR-lidmaatschap voor². Het aantal OR-leden is afhankelijk van het aantal werknemers van de onderneming. De wet stelt daarnaast eisen aan de vertegenwoordiging van verschillende categorieën personeelsleden (jonge werknemers en middelbaar en hoger personeel). Alle werknemers hebben stemrecht; om verkiesbaar te zijn moet een werknemer minimaal 6 maanden in de onderneming werkzaam zijn.

De Belgische OR heeft een recht op informatie over sociale en economische aangelegenheden en wordt geraadpleegd voorafgaand aan alle besluiten van de ondernemer ten aanzien van een aantal in de wet genoemde aangelegenheden.

De OR heeft een instemmingsrecht bij besluiten over een aantal bij wet genoemde arbeidsvoorwaardelijke regelingen.

OR-leden hebben een vastgestelde hoeveelheid (betaalde) tijd voor uitoefening van hun functie als OR-lid. Zij hebben een recht op trainingen die verband houden met hun OR-lidmaatschap (waarvoor tijd en financiering beschikbaar worden gesteld). Ondernemingen kunnen ter compensatie van de tijd die men aan trainingen besteedt, een bijdrage ontvangen uit een hiervoor opgericht fonds. Ondernemer en OR kunnen bij onderlinge overeenkomst een beroep doen op een externe expert als het gaat om een aanvullende studie naar de economische of financiële aspecten van een bepaald besluit.

¹ In de publieke sector worden geen sociale verkiezingen gehouden.

² Zie hiervoor ook: Blanpain, R., "Inspraak van werknemers. Enkele kanttekeningen vanuit België." In: *Bulletin Arbeid, Sociale Zekerheid en Recht*, nr. 4, september 2003, pp. 132-134.

*Duitsland*³

De Duitse medezeggenschapswetgeving (het *Betriebsverfassungsgesetz*) is recent (in juli 2001) gewijzigd⁴. De wijziging betrof onder meer de instelling van groepsondernemingsraden, medezeggenschap voor uitzendkrachten bij het inlenende bedrijf, de verkiezingsprocedure bij kleine ondernemingen, nieuwe onderwerpen waarover consultatie met de OR moet plaatsvinden en uitbreiding van faciliteiten.

In Duitsland ligt de instellingsgrens voor een OR aanzienlijk lager dan in Nederland: in alle ondernemingen met ten minste 5 vaste werknemers wordt een *Betriebsrat* ingesteld. De Duitse OR bestaat alleen uit werknemersleden. Instelling van een OR geschiedt op initiatief van werknemers.

De Duitse medezeggenschapswetgeving kent evenals de WOR medezeggenschapsorganen op verschillende niveaus binnen de onderneming. Daarnaast kent de Duitse wet de zogeheten *Wirtschaftsausschuss*, een commissie waarmee de ondernemer economische aangelegenheden bespreekt en waarin ten minste een OR-lid zitting heeft; en een *Betriebsausschuss*, dat fungeert als algemeen bestuur van een OR met meer dan 8 leden. De vertegenwoordiging van bepaalde groepen werknemers in de OR, waaronder jongeren, is bij wet geregeld.

Alle werknemers die 3 maanden of langer in de onderneming werkzaam zijn, hebben stemrecht; (kiesgerechtigde) werknemers die minimaal 6 maanden in de onderneming werken, kunnen zich kandidaat stellen. Zowel vakorganisaties als de werknemers kunnen OR-kandidaten voordragen⁵. In kleine ondernemingen (tussen 5 en 50 werknemers) geldt een vereenvoudigde verkiezingsprocedure. De OR-verkiezingen vinden plaats in de (bij wet vastgestelde) periode van maart tot en met mei.

De Duitse OR heeft een *algemeen recht op informatie en overleg* (eens per maand). De wet bepaalt in het bijzonder dat de ondernemer de OR dient te informeren over regelingen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden op ondernemingsniveau en over diverse bedrijfsactiviteiten en de werkgelegenheid in het bedrijf. *Economische aangelegenheden* (waarvan in de wet een tiental wordt genoemd) worden veelal binnen het genoemde economisch comité (*Wirtschaftsausschuss*) besproken. Dit comité heeft een informatierecht en moet door de ondernemer worden gehoord. De OR heeft een informatie- en overlegrecht op het gebied van reorganisaties (waaronder

3 Zie ook: M. Top en J. Cremers, *OR-faciliteiten bij de burens. Een Duits-Nederlandse vergelijking*. Den Haag, 2003; Jacobs, A.T.J.M., *Inleiding tot het Duitse arbeidsrecht*, Gouda, 1995.

4 Zie hiervoor ook: Däubler, W., "Die veränderte Betriebsverfassung – Erste Anwendungsprobleme". In: *Arbeit und Recht*, nr. 8, 2001, pp. 285-291.

5 Een voordracht door werknemers moet worden vergezeld van een handtekening van ten minste een twintigste van het aantal stemgerechtigde werknemers (tot een maximum van 50 handtekeningen), met een minimum van 3 handtekeningen (in bedrijven met maximaal 20 werknemers, is 2 handtekeningen voldoende).

inkrimpingen, sluitingen en fusies) en onderhandelt met de ondernemer over een sociaal plan.

Over *personeelsmaatregelen* moet de ondernemer overleg voeren met de OR. Hieronder vallen onder meer het wervings- en selectiebeleid en het personeelsbeleid bij reorganisaties en (collectief) ontslag.

De OR heeft medebeslissingsrecht (*Mitbestimmungsrecht*) ten aanzien van een dertiental *sociale* aangelegenheden (zoals arbeidstijdenregelingen, arbeidsomstandigheden, training en de planning van verlof).

De beroepsmogelijkheden verschillen per bevoegdheid en per onderwerp.

Er is een wettelijke regeling voor het spreekuur met de achterban en het houden van personeelsvergaderingen door de OR.

Afhankelijk van het aantal werknemers van de onderneming is een aantal OR-leden geheel vrijgesteld voor OR-werk⁶. Verder kunnen alle OR-leden gedurende de zittingstermijn van de OR maximaal 3 weken (betaald) scholing in werktijd volgen (voor nieuwe OR-leden is dit vier weken). Indien het van belang is voor het functioneren van de OR, kan dit worden uitgebreid.

Denemarken

In Denemarken is sprake van een duale vertegenwoordiging van werknemers op ondernemingsniveau⁷. Enerzijds is er een geïnstitutionaliseerde vertegenwoordiging van de vakorganisaties op ondernemingsniveau. Verkiezing van vakbondsvertegenwoordigers vindt plaats in ondernemingen met minimaal 5 werknemers. Zij vertegenwoordigen zowel de werknemers als de vakbond in de onderneming. De vakbondsvertegenwoordiging dient de samenwerking tussen werkgevers en werknemers op de werkvloer te bevorderen en toe te zien op de naleving van CAO-afspraken.

Daarnaast bestaat in ondernemingen met meer dan 35 werknemers een paritair samengestelde OR (waarvan de werkgever de voorzitter is). De instelling van een OR is geregeld in een bindend intersectoraal akkoord tussen de nationale werkgeversorganisaties en vakbonden⁸. Voor de bouw en voor de publieke sector bestaan afzonderlijke akkoorden. Het comité moet worden geïnformeerd over de economische en financiële situatie en vooruitzichten, de werkgelegenheidssituatie en voorgenomen reorganisaties. Over sommige besluiten vindt alleen raadpleging plaats; over andere onderwerpen heeft het comité een medebeslissingsbevoegdheid.

6 In bedrijven met 200-500 werknemers gaat het om 1 vrijgesteld OR-lid; in bedrijven met 501-900 om 2 OR-leden enzovoort.

7 Zie hiervoor: European Commission, *Social Europe. Employee representatives in Europe and their economic prerogatives*. Supplement 3/96.

8 Op nationaal niveau bestaat een paritair orgaan dat deze raden adviseert, trainingen aanbiedt en bemiddelt bij geschillen.

Ook is in alle ondernemingen een (gekozen) veiligheidsvertegenwoordiger actief (veelal een vakbondsvertegenwoordiger) en wordt in ondernemingen met meer dan 20 werknemers een veiligheidscomité ingesteld.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kijkt in hoge mate af van de continentaal-Europese benadering van informatie en raadpleging van werknemers: een algemene, verplichte regeling van informatie en raadpleging ontbreekt. Dit is mede het gevolg van de zeer terughoudende opstelling van de wetgever in de regeling van arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhoudingen. Wel hebben diverse Europese richtlijnen geresulteerd in een aantal regelingen voor informatie en raadpleging van werknemers over collectieve ontslagen, de overgang van ondernemingen en veiligheid en gezondheid in de onderneming.

Binnen een deel van de onderneming zijn zogeheten *shop stewards* actief. Deze worden gekozen door vakbondsleden binnen de onderneming. Ondernemer en een werknemersvertegenwoordiging kunnen vrijwillig een *Joint Consultative Committee* (JCC) in de onderneming oprichten. Samenstelling, bevoegdheden en werkwijze van het JCC worden neergelegd in een collectieve overeenkomst tussen de ondernemer en de werknemersvertegenwoordiging op ondernemingsniveau. Dit comité heeft geen wettelijke status. De overeenkomsten bevatten veelal afspraken over het verstrekken van informatie en in veel beperktere mate over consultatie van het JCC. De *shop stewards* vormen veelal ook de leden van het JCC. Ongeveer de helft van de ondernemingen kent een dergelijk JCC, hoewel de bevoegdheden en het functioneren van een werknemersvertegenwoordiging van bedrijf tot bedrijf sterk variëren⁹.

De implementatie van de Europese richtlijn informatie en raadpleging¹⁰ zal leiden tot een nationale wettelijke regeling¹¹.

-
- 9 Cully, M., et al., *Britain at work as depicted by the 1998 Workplace Employee Relations Survey*, 1999. Geciteerd in: Lorber, P., "National work's councils: opening the door to a whole new era in United Kingdom employment relations?" In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Autumn 2003.
 - 10 Richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap (Pb L 80, 29-34). Deze richtlijn werd door het EP en de raad aanvaard op 11 maart 2002 en trad in werking op 23 maart 2002.
 - 11 Lorber, P., "National work's councils: opening the door to a whole new era in United Kingdom employment relations?" In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Autumn 2003.
Zie ook: *High Performance Workplaces. The role of employee involvement in a modern economy. A discussion paper*. Juli 2002.

SER-advies Het arbeidsreglement; het instemmingsrecht van de OR (1994)

Hoofdstuk 5:

**De rol van de OR bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en
het instemmingsrecht van de OR**

5. De rol van de OR bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en het instemmingsrecht van de OR

5.1 Gedachtenbepaling en voorstellen in de adviesaanvragen: de knelpunten VI en VII uit de adviesaanvraag over de WOR, in samenhang met de opmerkingen over de rol van de OR in de adviesaanvraag inzake het arbeidsreglement

De adviesaanvraag inzake de WOR legt in de knelpunten VI en VII een aantal vragen en voorstellen voor betreffende artikel 27 WOR. Knelpunt VI betreft de 'reikwijdte van het instemmingsrecht'; knelpunt VII ziet op de 'taakafbakening OR-vakorganisaties'.

Over de 'reikwijdte van het instemmingsrecht' wordt in de adviesaanvraag over de WOR het volgende opgemerkt.

De minister stelt dat zich bij de toepassing van het instemmingsrecht enkele problemen voordoen. Zo lijkt de limitatieve opsomming van artikel 27 WOR niet optimaal aan te sluiten bij de actuele ontwikkelingen. Voorts doen zich meningsverschillen voor over de vraag of zogenoemde primaire arbeidsvoorwaarden onder het instemmingsrecht (kunnen) vallen.

Er is volgens de minister geen aanleiding om het uitgangspunt te verlaten waarbij de wetgever de OR geen instemmingsrecht heeft willen geven met betrekking tot de vaststelling van primaire arbeidsvoorwaarden, aangezien deze aangelegenheden in de relatie OR-vakorganisaties primair tot het terrein van de vakorganisaties behoren. Met het oog op deze opvatting zou de opsomming in artikel 27 lid 1 van de wet kritisch kunnen worden gezien op onderwerpen die raakvlakken hebben met primaire arbeidsvoorwaarden, zoals 'winstdelingsregeling', 'werktijd- of vakantieregeling' en 'beloningssysteem'; hierover vraagt de minister het advies van de raad.

De adviesaanvraag attendeert er nog op dat wel moet worden bedacht dat in beginsel een collectieve arbeidsovereenkomst met een zodanige inhoud kan worden gesloten dat - op grond van artikel 27 lid 3 - het instemmingsrecht van de OR niet geldt¹⁾; de vraag naar de bemoeienis van de OR met primaire arbeidsvoorwaarden wordt dan weggenomen. Voorts merkt de minister op dat het huidige instemmingsverleide in zijn strekking niet de (vaststelling van) primaire arbeidsvoorwaarden zelf betreft (beloningshoogte, arbeidsduur), maar de organisatorische vormgeving ervan in de onderneming (beloningssysteem, werktijdenregeling). Het schrappen van onderwerpen die raakvlakken hebben met primaire arbeidsvoorwaarden zou derhalve een sterkere beperking van de invloed van de OR tot gevolg hebben dan gelet op het uitgangspunt nodig is, aldus de minister.

Daarnaast stelt de adviesaanvraag aan de orde het probleem van actualisering van de opsomming in lid 1 van artikel 27 WOR. Gegeven het limitatieve karakter is het onvermijdelijk dat periodiek wordt gezien of de reikwijdte van dit artikel - gezien de strekking ervan - aanpassing behoeft, stelt de minister, die vervolgens op-

¹⁾ Deze kwestie wordt afzonderlijk aan de orde gesteld in 'knelpunt VII'.

merkt het thans met name van belang te achten dat de raad zich buigt over een toevoeging aan de onderwerpen van artikel 27 lid 1 van regelingen die de persoonlijke levenssfeer van de werknemers raken, (waaronder de registratie van persoonsgegevens, al dan niet in geautomatiseerde systemen). De minister wijst erop dat de ontwikkelingen op het gebied van de micro-elektronica en de toepassingen in de arbeidssituatie belangrijke gevolgen hebben voor werknemers. Door het gebruik van geautomatiseerde systemen groeien de mogelijkheden om grote aantallen gegevens te verkrijgen en op te slaan, ook gegevens over personen, menselijk gedrag en prestaties. De reglementering, bijvoorbeeld met betrekking tot het opslaan van gegevens en het gebruik van personeelsinformatie-, personeelsregistratie- en personeelsvolgsystemen, wordt thans in artikel 27 op zichzelf niet als instemmingsplichtig aangemerkt. De minister meent echter dat de gevolgen van de persoonsregistratie voor het personeel van een zodanig gewicht zijn dat zij - naast de individuele bescherming die de Wet persoonsregistraties biedt - een collectieve toets door de OR, in de vorm van de instemmingsprocedure, gewenst maken. De minister vraagt het advies van de raad over dit voorstel, alsmede over een eventuele verdere actualisering van de opsomming in artikel 27 lid 1 WOR.

De adviesaanvraag vermeldt verder dat van diverse zijden de wens is geuit het limitatieve karakter van artikel 27 lid 1 te laten vervallen en daarvoor in de plaats een algemene formulering op te nemen, inhoudende dat instemming van de OR vereist is voor alle besluiten van de ondernemer met betrekking tot regelingen op het gebied van het sociale beleid in de onderneming, met uitzondering van regelingen ter zake van de arbeidsduur en de beloning in verband met de arbeid. De minister is echter van mening dat op deze manier eerder problemen worden opgeroepen dan voorkomen: een dergelijke algemene omschrijving doet zijns inziens onvermijdelijk interpretatieproblemen ontstaan, die, gelet op het vetokarakter van het instemmingsrecht en de rechtszekerheid die hierbij vereist is, bepaald ongewenst zijn: volgens de adviesaanvraag ware het beter het limitatieve karakter in beginsel te handhaven en uit te gaan van het aanbrengen van wijzigingen in de opsomming van artikel 27 lid 1, zoals hierboven aangegeven.

Ten slotte vermeldt de adviesaanvraag dat zich met betrekking tot het begrip 'regeling' in artikel 27 lid 1 incidenteel interpretatieproblemen voordoen. De minister acht deze problemen echter niet zwaarwegend - mede gelet op het feit dat zijns inziens de jurisprudentie ter zake voldoende aanknopingspunten biedt - en acht het in elk geval niet gewenst in de wettekst het begrip 'regeling' te vervangen door een ander begrip, aangezien dit begrip op zijn beurt (nieuwe) interpretatieproblemen met zich zal brengen.

Over de 'taakafbakening OR-vakorganisaties' vermeldt de adviesaanvraag over de WOR het volgende.

In artikel 27 WOR is een afbakening gegeven van taken en bevoegdheden van de OR enerzijds en activiteiten van de vakbeweging anderzijds. Artikel 27 lid 1 bepaalt dat de ondernemer de instemming van de OR behoeft voor een aantal door hem voorgenomen besluiten. Lid 3¹⁾ geeft hieraan de volgende beperking: "De in het eerste lid bedoelde verplichting geldt niet, indien en voor zover de betrokken aangelegenheid reeds inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst (...)." De minister attendeert erop

1) Zoals dat luidde in 1983 ten tijde van de indeling van de adviesaanvraag.

dat leidraad daarbij is geweest dat, gelet op het feit dat de onderwerpen van artikel 27 lid 1 veelal de interne organisatie van de arbeid in de onderneming betreffen, de bevoegdheden van de OR niet onnodig door cao-partijen beperkt zouden worden. De adviesaanvraag vermeldt dat de bepaling van artikel 27 lid 3 wel als problematisch wordt ervaren: uit het ITS-onderzoek¹⁾ is gebleken dat sprake is van overlappingsproblemen die, hoewel zij niet op grote schaal voorkomen, volgens het onderzoeksrapport wel verstorend kunnen werken op de relatie OR-vakorganisaties. Volgens het onderzoeksrapport lijkt er voldoende aanleiding om, ondanks de beperkte omvang van dit probleem, toch de nodige aandacht te besteden aan het verkrijgen van meer duidelijkheid over de verdeling en afbakening van bevoegdheden.

De minister merkt op dat het overlappingsprobleem ook de werkgever raakt, namelijk indien deze zowel met de OR als met de vakbond over hetzelfde onderwerp overleg moet voeren; het betreft dan in het bijzonder onderwerpen die raakvlakken vertonen met primaire arbeidsvoorwaarden. De wetgever heeft de OR weliswaar geen instemmingsrecht gegeven met betrekking tot de regeling van primaire arbeidsvoorwaarden, maar als het op het niveau van de onderneming gaat om onderwerpen als een werktijd- of vakantieregeling (artikel 27 lid 1 onder c) of een belonings- of een functiewaarderingssysteem (artikel 27 lid 1 onder d), kan overlapping als bedoeld optreden. De in artikel 27 lid 3 neergelegde wettelijke regeling kan daarbij tekort schieten, in die zin dat het in de praktijk niet altijd mogelijk of wenselijk is de desbetreffende onderwerpen geheel en al inhoudelijk bij cao te regelen. Overigens laat de praktijk ook zien dat over de vraag of een onderwerp 'inhoudelijk' is geregeld, verschillend kan worden gedacht; aldus de adviesaanvraag.

De minister signaleert vervolgens dat zowel bij werkgevers- als bij werknemersorganisaties de wens valt te constateren om in cao-overleg richtinggevende afspraken - al dan niet inzake primaire arbeidsvoorwaarden - te maken (derhalve zonder zaken geheel en al "inhoudelijk" te regelen), zonder in de situatie te geraken dat over de verdere uitwerking met de OR moet worden overlegd; om die reden wordt wel een aanpassing bepleit van de in artikel 27 lid 3 neergelegde regeling, in die zin dat het voor cao-partners die tot overeenstemming komen in beginsel tevens mogelijk moet zijn te regelen in hoeverre de OR taken en bevoegdheden heeft bij de uitwerking van die cao-bepaling(en) op het niveau van de onderneming.

Een dergelijke aanpassing zou op meer manieren gestalte kunnen krijgen. De minister noemt als een mogelijkheid het van rechtswege laten vervallen van het instemmingsrecht van de OR, indien de cao een onderwerp globaal regelt, maar stelt dat deze mogelijkheid weliswaar helderheid zou brengen over de taakafbakening maar te weinig garantie biedt dat de aangelegenheid met voldoende werknemersinspraak wordt geregeld. Veeleer valt volgens de minister te denken aan een andere mogelijkheid, namelijk handhaving van het instemmingsrecht van de OR, tenzij in de cao anders wordt overeengekomen. In deze regeling zou meer helderheid bestaan over de taakafbakening en toch garantie worden geboden dat de aangelegenheid met voldoende werknemersinspraak wordt geregeld.

1) Zie de voemoot aan het slot van paragraaf 2.8.4.

Beide mogelijkheden houden in dat het al dan niet kunnen uitoefenen van belangrijke bevoegdheden door de OR, toegekend met het oog op de interne gang van zaken binnen de onderneming, in sterke mate wordt overgelaten aan het cao-overleg. Ook dat kan weer tot spanningen leiden tussen werkgevers, vakorganisaties en OR'n; aldus de minister, die vervolgens stelt dat deze laatste overweging de vraag in het bijzonder relevant maakt of de problemen die artikel 27 lid 3 oproept van een dusdanige omvang en aard zijn dat aanpassing als bedoeld geboden is. Bij het tegemoet komen aan bezwaren tegen de huidige taakafbakening zal er volgens de minister in ieder geval voor moeten worden gewaakt dat er op de raakvlakken - die nu eenmaal onvermijdelijk zijn - grotere problemen worden gecreëerd dan er nu reeds zijn: is dat risico reëel, dan dient zich als optie aan artikel 27 lid 3 ongewijzigd te laten; aldus de adviesaanvraag.

In aansluiting op bovenstaande passages uit de adviesaanvraag inzake de WOR, waarin de minister onder meer de 'taakafbakening OR-vakorganisaties', alsmede de vraag naar de noodzaak van actualisering van de opsomming van onderwerpen in artikel 27 lid 1 WOR ter sprake brengt, zal hierna worden weergegeven de gedachtenbepaling in de adviesaanvraag inzake het arbeidsreglement over 'de rol van de OR'.

In vervolg op hun voorstel tot schrapping van de regeling van het arbeidsreglement uit het BW (en daarmee uit artikel 27 lid 1 WOR) wijzen de bewindslieden er op dat in de hierboven in paragraaf 2.6.2 weergegeven arresten van 1988 de Hoge Raad weliswaar heeft uitgesproken dat de OR geen wettelijk instemmingsrecht heeft ten aanzien van arbeidsvoorwaardenregelingen op ondernemingsniveau waaraan de werkgever de werknemers niet wil binden via de weg van het arbeidsreglement, maar via incorporering in de individuele arbeidsovereenkomsten, doch dat dit niet betekent dat de OR in het geheel geen wettelijke rol heeft bij de vaststelling of wijziging van dergelijke arbeidsvoorwaardenregelingen. Het merendeel van de in dergelijke arbeidsvoorwaardenregelingen opgenomen onderwerpen valt namelijk reeds op grond van een zelfstandige vermelding daarvan in artikel 27 lid 1 WOR onder het instemmingsrecht van de OR, aldus de bewindslieden, die concluderen dat voor die onderwerpen de schrapping van de regeling van het arbeidsreglement uit het BW en daarmee ook van de verwijzing daarnaar in de WOR dan ook niet tot een wijziging van de bestaande situatie leidt; voor andere onderwerpen zou een dergelijke schrapping echter wel tot gevolg hebben dat het instemmingsrecht dat de OR nu op grond van artikel 27 lid 1 onder a nog heeft, komt te vervallen.

Hierbij tekenen de bewindslieden echter aan dat, zoals zij ook hebben aangegeven bij hun voorstel tot schrapping van de regeling van het arbeidsreglement uit het BW, toch al mocht worden verwacht dat bedrijven in toenemende mate voor de vaststelling van arbeidsvoorwaardenregelingen niet langer de weg van het arbeidsreglement zouden kiezen; daarmee zou ook het belang van het instemmingsrecht van de OR inzake arbeidsreglementen geleidelijk verder afnemen.

Op zich zou het volgens de bewindslieden denkbaar zijn, ook gezien de voorgestelde schrapping van de regeling van het arbeidsreglement in het BW, het instemmingsrecht ten aanzien van arbeidsreglementen te vervangen door een instemmingsrecht voor

alle arbeidsvoorwaardenregelingen die nader de inhoud van de individuele arbeidsovereenkomsten bepalen.

In relatie tot de adviesaanvraag inzake de WOR en in het bijzonder de daarin opgenomen - boven weergegeven - beschouwingen over de reikwijdte van het instemmingsrecht en de taakafbakening OR-vakorganisaties, moet daarbij volgens de bewindslieden echter het volgende worden bedacht.

Zowel in de bestaande arbeidsreglementen als in arbeidsvoorwaarden-regelingen die onderdeel uitmaken van individuele arbeidsovereenkomsten blijken in betekenende mate primaire arbeidsvoorwaarden te zijn opgenomen. Zoals in de adviesaanvraag inzake de WOR is aangegeven, heeft de wetgever echter de OR geen instemmingsrecht willen geven met betrekking tot de vaststelling van primaire arbeidsvoorwaarden. In die optiek ligt het niet in de rede aan de OR een instemmingsrecht te geven ten aanzien van de vaststelling van primaire arbeidsvoorwaarden in arbeidsvoorwaardenregelingen die onderdeel uitmaken van individuele arbeidsovereenkomsten, aldus de bewindslieden, die er voorts op attenderen dat in de adviesaanvraag inzake de WOR suggesties worden gedaan voor actualisering van de onderwerpen die zijn vermeld in artikel 27 lid 1 WOR. Wanneer het tot een dergelijke actualisering komt, zullen - volgens taxatie van de bewindslieden - de meeste onderwerpen die thans in arbeidsreglementen en andere arbeidsvoorwaardenregelingen zijn opgenomen, rechtstreeks onder het instemmingsrecht van de OR komen te vallen. Feitelijk zouden dan vrijwel alleen de in dergelijke arbeidsvoorwaardenregelingen opgenomen primaire arbeidsvoorwaarden, alsmede huis- en orderegels buiten het instemmingsrecht vallen. Ten aanzien van de huis- en orderegels geldt daarbij dan nog de kanttekening, dat een werkgever deze op grond van de bestaande wettelijke bepalingen te allen tijde eenzijdig kan vaststellen en daarvoor niet noodzakelijkerwijs de weg van het reglement of een andere arbeidsvoorwaardenregeling hoeft te kiezen. In veel gevallen hebben dergelijke orderegels louter uit doelmatigheidsoverwegingen een plaats gekregen in de zogenoemde interne gidsen of handboeken die de op ondernemingsniveau vastgestelde arbeidsvoorwaardenregelingen bevatten.

Bovenstaande overwegingen, alsmede het belang dat een werkgever erbij kan hebben onverplicht in overleg te treden met de OR, voeren de bewindslieden tot de conclusie dat er, indien het komt tot een actualisering van de onderwerpen die zijn vermeld in artikel 27 lid 1 WOR, geen overwegende reden is de OR ter bescherming van de werknemer nog een afzonderlijk instemmingsrecht te geven ten aanzien van door de werkgever vastgestelde arbeidsvoorwaardenregelingen die onderdeel uitmaken van individuele arbeidsovereenkomsten.

5.2 Standpunten van de raad

In deze paragraaf zal de raad ingaan op de vragen en voorstellen met betrekking tot het instemmingsrecht van de OR, die in de adviesaanvraag over de WOR en in de adviesaanvraag inzake het arbeidsreglement aan hem zijn voorgelegd en die hierboven onder paragraaf 5.1 zijn weergegeven.

Ter inleiding van zijn betoog wil de raad het volgende opmerken. In het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen worden de collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden die bestemd zijn om te gelden in ondernemingen, van oudsher gevoerd tussen werkgevers(organisaties) en organisaties van werknemers. Dit kan uitmonden in een cao; het juridische effect van de cao is in 1927 uitgebreid geregeld in de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO)¹⁾.

In 1950 kwam de Wet op de ondernemingsraden (WOR) tot stand. In 1971 is aan de OR een instemmingsrecht toegekend met betrekking tot voorgenomen besluiten van de ondernemer over enkele onderwerpen ('regelingen') die bestemd zijn om te gelden binnen de onderneming waarvoor de OR is ingesteld; in 1979 is het aantal instemmingsplichtige 'regelingen' uitgebreid. Naar in hoofdstuk 2 is geconstateerd²⁾, is er onder de onderwerpen die aldus onder het wettelijke instemmingsrecht van de OR zijn gebracht ook een aantal dat ligt op het terrein van de (primaire) arbeidsvoorwaarden of althans daarmee raakvlakken heeft.

Daarnaast heeft zich - zoals in hoofdstuk 2 is beschreven³⁾ - in de laatste tijd de ontwikkeling voorgedaan dat sommige ondernemers met de OR afspraken maken over de (betrokkenheid van de OR bij de) vaststelling of wijziging van (sommige) arbeidsvoorwaardenregelingen.

Aldus heeft zich de situatie ontwikkeld dat bij de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming ook de OR een bepaalde rol speelt. Mede hierdoor is een meer principiële discussie op gang gekomen over de beleidsvraag welke taak bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in ondernemingen kan, respectievelijk moet toekomen aan de OR en of en zo ja, met welke (andere) regeling de WOR hierin dient te voorzien⁴⁾.

De weerslag van die discussie komt ook tot uiting in de vragen en voorstellen over het instemmingsrecht van de OR die in de adviesaanvraag over de WOR en in de adviesaanvraag over het arbeidsreglement aan de raad zijn voorgelegd en die dan ook alle de even genoemde vraag als gemeenschappelijke noemer hebben.

Tegen die achtergrond zal de raad in de navolgende paragrafen een beleidsmatige visie geven zowel op de rol van de OR bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming als op het instemmingsrecht van de OR ten aanzien van onderwerpen van sociale, bedrijfstechnische en bedrijfsorganisatorische aard.

De visie van de raad op de rol van de OR bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming zal aan de orde komen in paragraaf 5.2.1. Onder meer wordt ingegaan op de betekenis van artikel 27 WOR in dit verband, inclusief de betekenis van lid 3 van die bepaling, en op de zogenoemde ondernemingsovereenkomst.

De visie van de raad op het instemmingsrecht van de OR ten aanzien van onderwerpen van sociale, bedrijfstechnische en bedrijfsorganisatorische aard wordt weergegeven in paragraaf 5.2.2. Daarbij zal aan de orde komen het limitatieve karakter van de opsomming van onderwerpen in artikel 27 lid 1, alsmede de vraag naar de wenselijkheid van actualisering van enkele van deze onderwerpen.

1) Zie hierboven paragraaf 2.5.

2) Vergelijk paragraaf 2.8.1 en de bijlage daarbij die als bijlage 4 bij dit advies is opgenomen, alsmede paragraaf 2.8.3.

3) Vergelijk paragraaf 2.8.

4) Zie onder meer de informatie hierover in: SMA, december 1991, themanummer over de Wet op de ondernemingsraden.

De raad acht het zinvol om, voorafgaand aan zijn standpuntbepaling, over enkele onderdelen van artikel 27 WOR die hierna aan de orde zullen komen, enige inleidende opmerkingen te maken.

Opmerkingen over artikel 27 lid 1 WOR

In de bijlage bij paragraaf 2.8.1, welke als bijlage 4 bij dit advies is gevoegd, is een beschrijving gegeven van de totstandkoming van artikel 27 lid 1 WOR. Daarbij is tevens geschetst hoe de diverse onderwerpen die thans in artikel 27 aan het instemmingsrecht van de OR zijn onderworpen, in die bepaling zijn terechtgekomen. De raad signaleert dat de opsomming in artikel 27 lid 1 WOR zoals die thans luidt zowel onderwerpen bevat die liggen op het terrein van de (primaire) arbeidsvoorwaarden of althans daarmee raakvlakken hebben, als onderwerpen van sociale aard, alsook onderwerpen van bedrijfstechnische respectievelijk bedrijfsorganisatorische aard. Een werkelijke systematiek ligt daaraan niet ten grondslag. De huidige opsomming in artikel 27 lid 1 WOR is de uitkomst van een gecompliceerde wetsgeschiedenis¹⁾, tijdens welke door de regering voorstellen zijn gedaan, respectievelijk vanuit de Tweede Kamer wensen naar voren zijn gebracht tot wijziging en aanvulling van de opsomming, die aan de systematiek niet ten goede zijn gekomen.

In de adviesaanvraag over de WOR wordt gesignaleerd dat zich meningsverschillen voordoen over de vraag of de zogenoemde primaire arbeidsvoorwaarden onder het instemmingsrecht (kunnen) vallen. De minister vraagt advies over de wenselijkheid van wijziging van de opsomming van onderwerpen in artikel 27 lid 1, gelet op het aspect "raakvlakken met primaire arbeidsvoorwaarden".

Voorts is het volgens de adviesaanvraag onvermijdelijk dat periodiek wordt gezien of de opsomming van onderwerpen in artikel 27 lid 1, gegeven het limitatieve karakter daarvan, aanpassing behoeft. De minister doet daarvoor een in paragraaf 5.2.2 nog te noemen voorstel en vraagt ook over een eventuele verdere actualisering van de opsomming het advies van de raad.

Het limitatieve karakter van artikel 27 lid 1 wil de minister in beginsel handhaven; ook daarover wordt het advies van de raad gevraagd.

Opmerkingen over artikel 27 lid 3 WOR

Artikel 27 lid 3 bepaalt - voor zoveel hier van belang - dat de in het eerste lid van artikel 27 bedoelde instemming van de OR niet vereist is, "voor zover de betrokken aangelegenheid voor de onderneming reeds inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan".

In de adviesaanvraag over de WOR wordt de vraag voorgelegd of artikel 27 lid 3 zou moeten worden gewijzigd. De overwegingen die de minister tot die vraag hebben geleid, zijn opgenomen in de weergave van de adviesaanvraag hierboven in paragraaf 5.1. Onder verwijzing naar die paragraaf wordt hier volstaan met de opmerking dat de minister, indien aanpassing van artikel 27 lid 3 geboden zou zijn, voorkeur heeft voor een regeling die erop neer-

1) Zie de genoemde bijlage 4 bij dit advies.

komt dat de OR zijn instemmingsrecht behoudt, tenzij in de cao anders wordt overeengekomen.

De onderhavige materie is eerder aan de orde geweest in de Stichting van de Arbeid, in haar meergenoemde nota 'Overwegingen en aanbevelingen inzake arbeidsverhoudingen en vakbondswerk in de onderneming'. Zoals in de Inleiding tot dit advies is opgemerkt, heeft de minister¹⁾ de raad gevraagd de standpuntbepaling van de Stichting bij zijn overwegingen over artikel 27 lid 3 te betrekken en te adviseren over de door de Stichting voorgestelde wijziging daarvan. De in dit kader belangrijkste overwegingen van de Stichting worden daarom hierna weergegeven.

De Stichting heeft signaleerd dat via de huidige bepaling van lid 3 van artikel 27 WOR de OR ook betrokken is bij de vorming van arbeidsvoorwaarden als partijen in het cao-overleg richtinggevend afspraken hebben gemaakt zonder de intentie om de verdere uitwerking daarvan op te dragen aan het interne overleg tussen ondernemer en OR.

De Stichting heeft geconstateerd dat mede hierdoor in de praktijk veelal onduidelijkheid is ontstaan over de rol van de OR. Daarbij is erop gewezen dat dit enerzijds in een aantal gevallen de effectiviteit van de uitoefening van andere taken door de OR niet ten goede is gekomen en dat daardoor anderzijds het proces van arbeidsvoorwaardenvorming via de cao op ongewenste wijze onder druk kan zijn komen te staan. Door dit alles is de besluitvorming binnen de onderneming dikwijls bemoeilijkt en is meer dan nodig en wenselijk tijd verbruikt om tot voor ondernemer en werknemers aanvaardbare resultaten te komen; aldus de Stichting.

De Stichting heeft vervolgens als haar oordeel uitgesproken dat het wenselijk is dat artikel 27 lid 3 WOR wordt aangepast, in die zin "dat het instemmingsrecht van de OR in afwijking van de hoofdregel (artikel 27 lid 1) niet geldt, indien partijen bij de cao over een regeling als bedoeld in artikel 27 lid 1 a tot en met d WOR tot overeenstemming zijn gekomen en daarbij tevens in de cao hebben aangegeven dat de OR op andere wijze of in het geheel niet bij de uitwerking van die regeling wordt betrokken"²⁾.

Mede gelet op de tendens tot decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg heeft de Stichting gemeend dat het niet wenselijk is op centraal niveau tot een algemene afbakening van taken van de OR en de vakbonden te komen met betrekking tot de overige onderwerpen genoemd in artikel 27 lid 1 WOR.

"Indien echter tussen partijen bij de cao over een of meer van deze onderwerpen overeenstemming is bereikt, zou naar het oordeel van de Stichting hetzelfde moeten gelden als hierboven is gesteld ten aanzien van de onderwerpen genoemd in de onderdelen a tot en met d van het eerste lid van artikel 27 WOR"; aldus de Stichting.

Ter illustratie van hetgeen de Stichting heeft voorgesteld, kunnen de volgende voorbeelden dienen.

Voorbeeld van een cao-afpraak die een inhoudelijke regeling bevat als door de Stichting bedoeld, is een bepaling die het aantal roostervrije dagen in een bepaalde periode vastlegt maar niet aangeeft wanneer die dagen mogen of moeten worden opgenomen, (danwel op dit punt een aantal opties aangeeft waaruit moet worden gekozen); daarbij wordt het aan de ondernemer overgela-

1) Bij brief van 23 maart 1990.

2) De Stichting wijst erop dat wanneer in een bepaald geval tussen OR en ondernemer onzekerheid bestaat over de interpretatie van de cao-regeling, danwel wanneer zij in een bepaald geval anderszins de behoefte te kennen hebben gegeven aan een uitspraak van cao-partijen over de uitwerking van de cao-regeling, het de cao-partijen uiteraard vrij staat de cao-regeling te verhelderen danwel te wijzigen of aan te vullen.

ten te besluiten, na overleg met de OR. Volgens de Stichtingsformule zou de OR dan - in tegenstelling tot wat thans geldt op basis van lid 3 - geen instemmingsrecht hebben.

Als voorbeeld van een cao-afspraken die niet een inhoudelijke regeling bevat over de materie ten aanzien waarvan cao-partijen de betrokkenheid van de OR anders willen modelleren, kan dienen een cao-bepaling die slechts inhoudt dat 'tussen ondernemer en OR overleg plaatsvindt' of een bepaling die de ondernemer opdraagt 'een regeling te treffen' over bijvoorbeeld werkoverleg of een spaarregeling; volgens de Stichtingsformule behoudt de OR dan zijn instemmingsrecht.

De raad zal thans - mede tegen de achtergrond van zijn in hoofdstuk 3 weergegeven unanieme beschouwing in het licht van de arbeidsverhoudingen - eerst zijn visie geven op 'de rol van de OR bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming' en vervolgens op 'het instemmingsrecht van de OR ten aanzien van onderwerpen van sociale, bedrijfstechnische en bedrijfsorganisatorische aard'.

5.2.1 *Visie van de raad op de rol van de OR bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming*

Over de rol van de OR bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming lopen de meningen binnen de raad uiteen. Delen van de raad zullen hierna ieder een integrale visie verwoorden.

*Een deel van de raad*¹⁾ plaatst zijn visie op de rol van de OR bij de arbeidsvoorwaardenvorming in het kader van de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen met name sinds 1982.

De primaire bron van de arbeidsvoorwaardenvorming is het contract tussen werkgever en individuele werknemer dat in vrij overleg tot stand komt, uiteraard binnen het kader van het Burgerlijk Wetboek en andere wettelijke bepalingen.

In hoofdstuk 2 is gebleken op welke wijze zich in de loop van deze eeuw methoden van collectieve arbeidsvoorwaardenvaststelling hebben ontwikkeld. De redenen daarvoor waren evident: enerzijds de noodzaak voor ondernemingen om bepaalde arbeidsvoorwaarden collectief te kunnen ordenen, anderzijds de wens van werknemers om - via hun vertegenwoordigers - collectief te onderhandelen, waardoor machtsverhouding ontstond.

Dit deel van de raad acht de individuele en collectieve contractsvrijheid beide van grote waarde in een open samenleving. Reeds in zijn advies over de loonvorming in de marktsector van februari 1983 (publikatienr. 83/01) heeft de raad dit beginsel voluit onderschreven. Vlak daarvoor, namelijk op 24 november 1982, had de Stichting van de Arbeid een centraal akkoord bereikt dat een keerpunt betekende in de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen, omdat het gericht was op en metterdaad ook heeft geleid tot vrij, decentraal cao-overleg zonder enigerlei directe overheidsinterventie in de loonvorming. Wat de collectieve contractsvrijheid betreft zij ook verwezen naar diverse internationale verdragen, waaronder met name de ILO-verdragen nr. 87 en nr. 98.

Ook voor de jaren negentig (en daarna) staat voor dit deel voorop, gelet op het voorgaande, dat de arbeidsvoorwaardenvorming in zowel de marktsector als de collectieve sector gebaseerd moet zijn

1) De ondernemersleden en de kroonleden Groenveld en Zalm.

op vrij overleg tussen de betrokken partijen, waarbij ook de collectieve vorming van arbeidsvoorwaarden haar betekenis zal blijven houden, gelet op de eerdergenoemde ordeningsnoodzaak voor ondernemingen en wensen van werknemers om meer machts-evenwicht te creëren.

De zich sinds 1982 reeds aftekenende tendentie van meer differentiatie en maatwerk tussen en binnen bedrijfstakken en zelfs binnen de onderneming zal zich daarbij versterkt voortzetten. In het unanieme raadsadvies van november 1992 over 'convergentie en overlegeconomie' is deze tendentie ook als vermoedelijk onomkeerbaar geschetst. Het belang van 'maatwerk' wordt steeds groter. Onder werknemers is er een behoefte aan differentiatie en keuzevrijheid met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden, dit als uiting van de individualisering welke onmiskenbaar in ons land aanwezig is. Bezien vanuit het management bestaat behoefte aan gemotiveerde en zelfstandige werknemers die immers een belangrijk menselijk kapitaal als misschien wel belangrijkste productiefactor vertegenwoordigen. Naast decentralisatie, differentiatie en behoefte aan maatwerk brengen de technische ontwikkelingen in algemene zin een toenemende noodzaak tot flexibilisering teweeg. En ten slotte mag naast de boven geschetste ontwikkeling, gezien de toenemende internationalisering, niet uit het oog verloren worden de noodzaak om in de pas te kunnen blijven lopen met concurrenten in binnen- en buitenland en daarbij ook de arbeidsvoorwaardenregelingen te betrekken.

In december 1993 hebben sociale partners een meerjarig centraal akkoord afgesloten, waarvan deze verandering in de arbeidsverhoudingen het kernpunt vormt. Door de decentralisatie en differentiatie van de arbeidsvoorwaardenvorming is een zwaarder accent komen te liggen op regeling op het niveau van de afzonderlijke ondernemingen. Bedrijfstak-cao's laten meer dan voorheen ruimte voor nadere invulling per onderneming, en het aantal ondernemings-cao's neemt toe¹⁾. Bovendien bieden zowel bedrijfstak- als ondernemings-cao's meer mogelijkheden tot differentiatie in arbeidsvoorwaarden tussen ondernemingen en ook binnen afzonderlijke ondernemingen. Daarmee is ook meer nadruk komen te liggen op het belang van betrokkenheid van de werknemers bij het sociaal beleid binnen hun onderneming. Het arbeidsvoorwaardenbeleid vormt een onderdeel van dat beleid. Er is derhalve vanuit het werknemersperspectief zeker reden voor een bepaalde rol en taak van de werknemers, vertegenwoordigd door de OR, bij de ondernemingsgewijze tot stand komende arbeidsvoorwaardenvorming, respectievelijk de nadere invulling daarvan.

Ook vanuit het ondernemersperspectief kan daarvoor aanleiding zijn. De ondernemer die wil komen tot vaststelling of wijziging van arbeidsvoorwaarden heeft daarbij veelal behoefte aan collectieve ordening van bepaalde arbeidsvoorwaarden. Voor die ordening is een breed draagvlak wenselijk: daar waar geen cao tot stand komt danwel de van toepassing zijnde cao zelf geen voorziening treft, kan door de ondernemer aan het bereiken van dat brede draagvlak invulling worden gegeven door over de bedoelde arbeidsvoorwaarden overleg te plegen met de OR, die immers volgens het uitgangspunt van de wetgever het gehele personeel vertegenwoordigt.

1) Zie de tabel waarnaar is verwezen in paragraaf 2.5.4 en die is opgenomen als bijlage 3 bij dit advies.

Dit deel van de raad wil in dit verband ook wijzen op de zogenoemde overlegregeling die een belangrijk kernpunt vormt in het in maart jl. bij de Tweede Kamer ingediende voorstel voor een Arbeidstijdenwet¹⁾. Volgens dit wetsvoorstel kan binnen een onderneming ook met de OR een bepaalde werktijdenregeling binnen de grenzen van de wet overeengekomen worden, indien er geen cao geldt of indien in de voor de onderneming geldende cao geen werktijdenregeling is overeengekomen. In dat geval wordt dus een afspraak met de OR gelijkgesteld met een cao-afpraak (zie paragraaf 5.5.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel).

In het midden van de jaren tachtig heeft een discussie plaatsgevonden over de verhouding tussen de taken en verantwoordelijkheden van vakbonden enerzijds en de OR anderzijds; die discussie stond mede in het licht van de afnemende organisatiegraad bij vakbonden. Toen is de overheersende opinie geweest dat voor het arbeidsvoorwaardenoverleg de reguliere weg van het gebruikelijke overlegpatroon voorop dient te staan: derhalve vrij overleg van werkgevers(organisaties) met vakbonden. Achterliggende gedachte is daarbij met name geweest de waarborging van onafhankelijkheid, professionaliteit en continuïteit.

Met het centraal akkoord van december 1993 heeft deze discussie een nieuwe impuls gekregen, in die zin dat daarmee nu feitelijk onderkend en erkend wordt door sociale partners dat ook de OR een bepaalde rol kan spelen bij de arbeidsvoorwaardenvorming op ondernemingsniveau binnen het sinds 1982 gevestigde patroon van vrij, decentraal overleg.

Als gevolg van deze dynamische ontwikkelingen worden de partijen die zijn betrokken bij de arbeidsvoorwaardenvorming in toenemende mate gesteld voor vragen als:

- welk sectoraal regelingsbereik is als optimaal te beschouwen voor het afsluiten van een bedrijfstak-cao?
- moeten bepaalde arbeidsvoorwaarden, gelet op de aard daarvan, in een bedrijfstak- of in een ondernemings-cao geregeld worden?
- moet de uitwerking van bepaalde arbeidsvoorwaarden van een bedrijfstak-cao in overleg tussen werkgever en vakbonden geschieden of kan zij worden opgedragen, danwel overgelaten aan het overleg tussen ondernemer en OR?
- moeten bepaalde arbeidsvoorwaarden, gelet op de aard daarvan, zuiver individueel geregeld worden?

Dit deel van de raad beschouwt deze vragen als uitermate relevant in het licht van de huidige arbeidsverhoudingen. In dit advies gaat het met name om de vraag of en zo ja, hoe de positie van de OR op arbeidsvoorwaardelijk terrein via nieuwe wettelijke voorschriften moet worden 'geprofileerd' danwel of zulks aan de praktijk kan of moet worden overgelaten.

De eerste vraag is daarbij of het huidige artikel 27 van de WOR een goed instrument is, al dan niet in gewijzigde vorm. Dit deel van de raad heeft daarover de volgende opvatting.

Over de wijze waarop de OR betrokken kan worden bij de vorming van collectieve regelingen van arbeidsvoorwaarden heeft de raad zich tot heden nog niet expliciet uitgelaten. In onderscheiden adviezen heeft hij zich steeds beperkt tot een oordeel over de vraag of voor de OR een taak op dit gebied zou zijn weggelegd. Tot nu toe

1) Kamerstuk nr. 23 645.

was de raad de mening toegedaan dat zulks niet zou passen in het systeem van arbeidsverhoudingen in Nederland, waar deze taak is voorbehouden aan vakbonden.

Bij de formulering van de bevoegdheden van de OR heeft de wetgever op dit oordeel van de raad verschillend gereageerd. Enerzijds zou het niet de bedoeling geweest zijn aan de OR enige bevoegdheid toe te kennen met betrekking tot collectieve regelingen van zogenoemde primaire arbeidsvoorwaarden, maar anderzijds heeft de ondernemer ingevolge artikel 27, eerste lid, onderdelen a tot en met d van de WOR, de instemming van de OR voor zulke regelingen nodig.

Nu ten principale de vraag aan de orde is hoe de OR bij de vorming van arbeidsvoorwaarden kan zijn betrokken en het voor sommigen mogelijk voor de hand zou kunnen liggen daarbij aan uitbreiding van het instemmingsrecht van de OR te denken - een ander deel van de raad pleit hier zelfs voor -, wil dit deel van de raad over dit instemmingsrecht in relatie tot de arbeidsvoorwaardenvorming het volgende opmerken.

De tussen werkgevers en werknemers geldende arbeidsvoorwaarden zijn gebaseerd op de door hen gesloten arbeidsovereenkomst. Het kan zijn dat die voorwaarden geheel het resultaat zijn van voorafgaande onderhandelingen tussen werkgever en werknemer, maar voor veel werknemers liggen die arbeidsvoorwaarden grotendeels vast in een cao, waaraan een werkgever is gehouden. De cao zelf is het resultaat van onderhandeling.

Zowel voor werkgevers als voor werknemers, alsmede voor hun organisaties geldt - evenals voor ieder ander - in beginsel dat zij vrij zijn om al dan niet met een wederpartij in onderhandeling te treden en om als uitkomst van die onderhandeling al dan niet een overeenkomst te sluiten.

Het instemmingsrecht van de OR daarentegen verplicht de werkgever, die voornemens is een collectieve regeling van arbeidsvoorwaarden als bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdelen a tot en met d van de WOR in te voeren, te wijzigen of in te trekken, met de OR daarover in onderhandeling te treden. Wettelijke dwang past niet in een modern systeem van vrije arbeidsvoorwaardenvorming. Indien de OR op basis van artikel 27 WOR heeft ingestemd met de invoering, wijziging of intrekking van een collectieve regeling van arbeidsvoorwaarden, betekent dit niet dat de werkgever deze regeling ook volledig tot gelding kan brengen. De wetgever heeft immers niet bepaald dat regelingen van arbeidsvoorwaardelijke aard, waarmee de OR heeft ingestemd, in de individuele arbeidsovereenkomsten 'doorwerken'. De werkgever heeft daardoor naast de instemming van de OR bovendien de uitdrukkelijke of stilzwijgende instemming nodig van ieder van de betrokken werknemers afzonderlijk. Daarom heeft de regeling van het instemmingsrecht in de WOR tot gevolg dat onderhandeling met de OR niet dat effect heeft dat partijen in het algemeen beogen.

Bij weigering van de OR in te stemmen met een door de ondernemer voorgenomen besluit tot invoering, wijziging of intrekking van een regeling van arbeidsvoorwaarden, kan de ondernemer de kantonrechter toestemming vragen om het besluit te nemen¹⁾, welke toestemming in de plaats treedt van de instemming van de OR. Het is derhalve de burgerlijke rechter, die - eventueel in hoger beroep - beslist of de OR aan een regeling van arbeidsvoorwaarden in redelijkheid zijn instemming heeft onthouden. Een dergelijke

1) De kantonrechter geeft slechts toestemming, indien de beslissing van de OR om geen instemming te geven onredelijk is, of het voorgenomen besluit van de ondernemer gevestigd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfsassociale redenen.

lijke oneigenlijke taak is niet alleen belastend voor het gerechtelijk apparaat, maar staat ook op zeer gespannen voet met hetgeen in het algemeen onder vrije onderhandeling wordt verstaan.

De wettelijke dwang, welke op de ondernemer wordt uitgeoefend om met de OR te onderhandelen, het ontbreken van het verbindende effect, dat partijen bij een onderhandeling over collectieve regelingen doorgaans beogen en de oneigenlijke tussenkomst van de burgerlijke rechter in onderhandelingsgeschillen, zijn voor dit deel van de raad drie belangrijke elementen, welke het instemmingsrecht een ongeschikt instrument maken als toerusting van de OR voor zijn betrokkenheid bij de vorming van collectieve regelingen van arbeidsvoorwaarden. Naar het oordeel van dit deel van de raad dient daarom in ieder geval enige uitbreiding van het wettelijk instemmingsrecht van de OR met collectieve regelingen van arbeidsvoorwaarden achterwege te blijven. Voorts is dit deel van mening dat de onderdelen a tot en met d van het eerste lid van artikel 27 WOR in heroverweging zouden moeten worden genomen.

Indien men de OR op evenwichtige wijze wil betrekken bij de vorming en toepassing van collectieve regelingen van arbeidsvoorwaarden, dient zulks, naar het oordeel van dit deel van de raad, op andere wijze dan door middel van het instemmingsrecht van de WOR vorm te krijgen. Veeleer valt dan te denken aan de in hoofdstuk 2 beschreven taak die de OR heeft op grond van lid 1 van artikel 28 WOR, dat bepaalt dat de OR "zoveel als in zijn vermogen ligt de naleving bevordert van de voor de onderneming geldende voorschriften op het gebied van de arbeidsvoorwaarden". Ook kan worden gewezen op artikel 23 WOR dat de overlegvergadering regelt. Lid 3 daarvan bepaalt dat in de overlegvergadering aan de orde worden gesteld de aangelegenheden, de onderneming betreffende, ten aanzien waarvan hetzij de ondernemer, hetzij de OR overleg wenselijk acht of waarover ingevolge het bij of krachtens de WOR bepaalde overleg tussen ondernemer en OR moet plaatsvinden. Tot deze aangelegenheden kunnen ook kwesties inzake de arbeidsvoorwaardenvorming behoren. De OR is bevoegd omtrent de aangelegenheden de onderneming betreffende - derhalve ook die inzake de arbeidsvoorwaardenvorming in de onderneming - in de overlegvergadering voorstellen te doen. Op grond van lid 4 is de OR tevens bevoegd omtrent bedoelde aangelegenheden buiten de overlegvergadering voorstellen te doen, waarop de ondernemer schriftelijk en met redenen omkleed dient te reageren.

Daarnaast kan worden gewezen op artikel 31b WOR, krachtens hetwelk de ondernemer ten minste eenmaal per jaar eigener beweging aan de OR informatie dient te verstrekken inzake het door hem gevoerde sociaal beleid, in welk kader ook de verstrekking van bepaalde gegevens met betrekking tot de beloningsverhoudingen kan passen. In dit verband kan ook worden geattendeerd op de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid van 3 januari 1990 over de informatieverschaffing over beloningsverhoudingen binnen ondernemingen. Daarin refereert de Stichting onder meer aan de bovengenoemde taken en bevoegdheden van de OR op grond van de artikelen 28 en 31b WOR en doet zij vervolgens de aanbeveling dat door de ondernemer, als onderdeel van de informatieverschaffing aan de OR over het sociale en personeelsbeleid, aan de OR ook informatie wordt verschaft over de binnen de onderneming bestaande beloningsverhoudingen en dat over de precieze aard van

de informatieverschaffing tussen ondernemer en OR nader overleg wordt gevoerd¹⁾.

Ook artikel 32 WOR kan in dit verband worden vermeld. Dit artikel biedt de mogelijkheid in lid 1 dat bij cao, en in lid 2 dat bij ondernemersbesluit aan de OR extra bevoegdheden worden toegekend, welke ook kunnen liggen op het terrein van de arbeidsvoorwaardenvorming.

Toepassing van artikel 32, eerste lid WOR is een geëigend instrument om, mede in aanmerking genomen artikel 27 lid 3 (en het hierna nog te bespreken voorstel van dit deel van de raad tot wijziging van die bepaling), de rol van de OR bij de arbeidsvoorwaardenvorming te modelleren. Toekenning bij cao aan de OR van een instemmingsrecht of andere extra bevoegdheid op dit gebied impliceert dat de cao-partijen zelf van oordeel zijn dat deze bevoegdheid van de OR in het betreffende geval een passend sluitstuk is op het bij de cao geregelde samenstel van arbeidsvoorwaarden.

Daarnaast komt het voor dat ondernemer en OR afspraken maken over een bepaalde betrokkenheid van de OR bij de arbeidsvoorwaardenvorming, waarbij zij zich al dan niet op artikel 32, lid 2 WOR baseren. In hoofdstuk 2 zijn dergelijke afspraken, convenanten of protocollen beschreven.

Als boven aangegeven, heeft zich met name in het laatste decennium een ontwikkeling voorgedaan naar een verdergaande decentralisatie en differentiatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. Hierdoor is bij de arbeidsvoorwaardenvorming een zwaarder accent komen te liggen op het niveau van de onderneming. Deze tendenties hebben, tezamen met het proces van een zich emanciperende OR, geleid tot een grotere betrokkenheid van de OR bij de arbeidsvoorwaardenvorming binnen de onderneming. In dat kader kunnen afspraken tussen ondernemer en OR zinvol zijn. De wetgever dient daarvoor geen belemmeringen op te werpen. Vastgesteld moet worden dat de praktijk die binnen ondernemingen wordt gevolgd zich niet laat dwingen en dat voor wettelijke 'dwang' ook geen enkele reden is.

Een andere vraag is evenwel of de wetgever dergelijke arbeidsvoorwaardelijke afspraken zou moeten formaliseren²⁾ in die zin dat daaraan door de wet bepaalde gevolgen worden verbonden.

Hierbij valt met name te denken aan de mogelijkheid om in de WOR de figuur van de 'ondernemingsovereenkomst' op te nemen. Deze mogelijkheid is in recente rechtsliteratuur met betrekking tot convenanten tussen ondernemers en ondernemingsraden wel aanbevolen³⁾.

Dit deel van de raad meent dat de mogelijkheid van formalisering van ondernemingsovereenkomsten tussen ondernemer en OR over arbeidsvoorwaarden nader overwogen moet worden in het licht van de arbeidsverhoudingen in de jaren negentig. Wat een wettelijke regeling van de ondernemingsovereenkomst betreft zou wellicht inspiratie kunnen worden geput uit de Duitse regeling inzake de zogenoemde Betriebsvereinbarung, die is opgenomen in Paragraaf 77 van het 'Betriebsverfassungsgesetz 1972'. Met de 'Betriebsvereinbarung' wordt bedoeld op een overeenkomst naar burgerlijk recht tussen ondernemer en OR die zich onder meer kan uitstrekken over collectieve arbeidsvoorwaarden, waarover het onderhavige advies gaat. Een wettelijke regeling van de ondernemingsovereenkomst in de WOR zou kunnen inhouden a. dat de

1) Zie pagina 2 van de nota.

2) In zijn advies *Knoppen WOR* van 15 mei 1992 (publicatienr. 82/92, p. 14) heeft de raad geconcludeerd dat het de voorkeur verdient geen algemene voorziening in de WOR op te nemen ter zake van afspraken tussen ondernemer en OR. Daarbij heeft de raad echter uitdrukkelijk (zie noot 4 op p. 12 van dat advies) niet het oog gehad op afspraken over de arbeidsvoorwaarden van het personeel; de raad verwees te dien aanzien naar het onderhavige advies.

3) Zie: J.A. van Gijzen, 'Afspraken tussen OR en ondernemer, een tussenbericht?', in: TVVS, 1988, pp. 199 e.v.; P.F. van der Heijden, 'Het mederegenschapsconvenant', in: Ondernemingsrechtelijke contracten, 1991, pp. 85 e.v., in het bijzonder pp. 108; F. Koning, Het systeem van het collectieve arbeidsvoorwaardenrecht, 1987, pp. 63 e.v. en pp. 151.

ondernemingsovereenkomst schriftelijk wordt aangegaan, door beide partijen wordt ondertekend, en in het bedrijf wordt bekend gemaakt, b. dat de ondernemer de overeenkomst in de onderneming ten uitvoer legt, c. dat de overeenkomst bij zich daartoe lenende onderwerpen direct en dwingend doorwerkt in de individuele arbeidsovereenkomsten, en d. dat een overeenkomst niet geldt voor zover zij in strijd is met een voor de onderneming geldende cao. Voor zover de ondernemingsovereenkomst betrekking heeft op collectieve (primaire) arbeidsvoorwaarden zou een duidelijke afbakening moeten worden gemaakt tussen de bevoegdheden van de vakorganisaties terzake en die van de OR. Het Duitse recht gaat uit van de autonomie van het 'Tarifvertrag' (de cao) en regelt die afbakening aldus dat de cao te allen tijde voorgaat boven de ondernemingsovereenkomst. Als voor een onderneming een (algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-cao danwel een ondernemings-cao geldt, kunnen de daarin opgenomen arbeidsvoorwaardelijke regelingen niet ook nog in een ondernemingsovereenkomst worden geregeld, ook niet als die overeenkomst gunstiger zou zijn voor de werknemers in de betrokken onderneming. Een ondernemingsovereenkomst kan tevens worden beschouwd als een mogelijkheid om een in een raam-cao opgenomen opdracht tot regelgeving op ondernemingsniveau uit te werken.

Wat de doorwerking van de ondernemingsovereenkomst in de individuele arbeidsovereenkomsten betreft kan als legitimatie dienen het gegeven dat de OR, democratisch gekozen door en uit de werknemers, de in de onderneming werkzame personen vertegenwoordigt in het overleg met de ondernemer (artikel 2 WOR). Voorts valt hierover op te merken dat, wil een ondernemingsovereenkomst ook werkelijk effectief zijn, noodzakelijk is dat aan die overeenkomst tussen ondernemer en OR doorwerking wordt verbonden. Mocht de doorwerking in een individueel geval tot een onbillijk resultaat leiden, dan staat voor de individuele werknemer de weg open naar de burgerlijke rechter, die aan de hand van de redelijkheid en billijkheid een oordeel kan vellen.

Mede gezien de toenemende populariteit van medezeggenschapsconvenanten en de hierboven aangegeven toenemende drang naar decentralisatie, differentiatie en flexibilisering acht dit deel van de raad het raadzaam dat de bewindslieden van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de diverse aspecten van, respectievelijk modaliteiten voor een wettelijke regeling van de ondernemingsovereenkomst in de WOR aan nadere studie onderwerpen. Indien de bewindslieden vervolgens tot de conclusie zouden komen dat enigerlei wettelijke regeling van de ondernemingsovereenkomst is geïndiceerd, is het wenselijk dat zij - mede op basis van de studie - de raad hierover nader advies vragen.

Dit deel van de raad acht een vrijwel ongelimiteerde uitbreiding van het wettelijk instemmingsrecht van de OR, als door een ander deel van de raad bepleit, een wezenlijke breuk met de sinds 1982 plaatsvindende ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in een patroon van vrij decentraal overleg. Een ander deel van de raad wil dit vervangen door een systeem van gedwongen overleg met de OR over arbeidsvoorwaarden die niet in een cao plegen te worden geregeld. Het stelsel van decentraal overleg, waarbij partijen zelf, vrij van wettelijke dwang, bepalen met wie en over welke onderwerpen zij overleg willen voeren, wordt hierdoor in de kern aangetast.

Ook in ander opzicht is het voorstel van het andere deel van de raad niet consequent, aangezien dat deel aan de wettelijk afgedwongen positie van de OR bij alle collectief geregelde arbeidsvoorwaarden, voor zover geen cao geldt, niet het rechtsgevolg verbindt dat de betreffende afspraken ook doorwerken naar de individuele werknemers. Hierdoor wordt duidelijk dat dat deel van de raad met zijn voorstel, ondanks wellicht de schijn van het tegendeel, de OR geenszins wil beschouwen als een volwaardige overlegpartner op arbeidsvoorwaardelijk terrein, maar in feite het in 1975 door de raad bepleite primaat van vakorganisaties ook voor de toekomst veilig wil stellen en volledig intact wil laten. Evenzeer blijkt dit uit de afwijzende houding van dat deel ten aanzien van de zogenoemde ondernemingsovereenkomst. Het hier aan het woord zijnde deel van de raad heeft hierboven aan de betrokken bewindslieden de suggestie gedaan de mogelijkheden voor een wettelijke regeling van de ondernemingsovereenkomst in de WOR aan nadere studie te onderwerpen. Zelfs deze suggestie voor nadere bestudering van de figuur van de ondernemingsovereenkomst wil het andere deel, zoals hierna zal blijken, niet in positieve zin onderschrijven.

Dit raadsdeel onderschrijft de boven in paragraaf 5.2 weergegeven redenering van de Stichting van de Arbeid in haar nota 'Overwegingen en aanbevelingen inzake arbeidsverhoudingen en vakbondswerk in de onderneming' en het daarop gebaseerde voorstel om te komen tot wijziging van artikel 27 lid 3 WOR. Dit voorstel behelst dat aan de eerste zin van dit artikellid - inhoudende dat de in lid 1 bedoelde instemming van de OR niet vereist is voor zover de betrokken aangelegenheid is geregeld in een voor de onderneming geldende cao - wordt toegevoegd, dat de instemming voorts niet vereist is voor een in lid 1 bedoelde regeling die strekt tot uitvoering van een cao (of publiekrechtelijke arbeidsvoorwaardenregeling) indien in die cao is bepaald dat de OR niet danwel op andere wijze bij de uitvoering van die regeling wordt betrokken. Daarbij merkt dit deel op de formulering "indien partijen in de cao hebben aangegeven dat de OR op andere wijze of in het geheel niet bij de uitwerking van die regeling wordt betrokken" aldus te verstaan, dat het moet gaan om meer dan een louter procedurele afspraak. De cao zelf zal in principe een regeling moeten bevatten over de materie ten aanzien waarvan cao-partijen de betrokkenheid van de OR anders willen modelleren.

Dit deel verwacht niet dat zijn voorstel zal leiden tot minder duidelijkheid. Weliswaar worden daarmee eisen gesteld aan cao-partijen ter zake van de redactie van cao-bepalingen als door de Stichting bedoeld, maar die eisen gelden meer in het algemeen voor de formulering van cao-bepalingen. Daarvan zijn in dit geval geen bijzondere problemen te verwachten, mits cao-partijen zich er voldoende van bewust zijn dat zij voor zorgvuldige redactie dienen zorg te dragen. Cao-partijen zullen derhalve duidelijk moeten aangeven wat de positie van de OR zal zijn. Dit deel spreekt de verwachting uit dat dat ook zal gebeuren. Mocht die duidelijkheid er onverhoopt niet zijn, dan blijft van toepassing de hoofdregel dat de OR instemmingsrecht heeft ten aanzien van datgene wat niet bij cao is geregeld.

¹⁾ De werknemersleden benoemd door de FNV en de MHP en de kroonleden mevrouw Asscher-Vonk, Bosman, mevrouw Epema-Brugman, Franken, Kolnaar, Leuns, Mevrienberg, Quené en Rood.

Een ander deel van de raad ¹⁾ beveelt aan dat de wetgever aan de OR instemmingsrecht toekent ten aanzien van voorgenomen besluiten van de ondernemer tot vaststelling, wijziging of intrekking

van regelingen betreffende arbeidsvoorwaarden voor zover deze niet (plegen te) zijn geregeld in een voor de onderneming geldende cao.

Dit deel staat afwijzend tegenover de gedachte om aan instemming van de OR met een door de ondernemer voorgestelde, danwel tussen ondernemer en OR overeengekomen regeling wettelijk het rechtsgevolg te verbinden, dat de regeling deel gaat uitmaken van - 'doorwerkt in' - de individuele arbeidsovereenkomsten van de werknemers. Dit standpunt wordt als volgt toegelicht.

De gelding van bepaalde arbeidsvoorwaarden berust in ons rechtstelsel op een contractuele grondslag, doorgaans een arbeidsovereenkomst. Ideaal-typisch zijn de arbeidsvoorwaarden de uitkomst van vrije contractsonderhandelingen tussen werkgever en werknemer. In werkelijkheid is de arbeidsovereenkomst naar haar inhoud - de arbeidsvoorwaarden - meestal een 'adhesiecontract': zowel bij de indiensttreding als bij de contractswijziging lopende de dienstbetrekking heeft de werknemer zich feitelijk te voegen naar de bij de werkgever gebruikelijke arbeidsvoorwaarden.

Deze situatie is niet op zichzelf bedenkelijk. Zij volgt uit de omstandigheid dat de arbeidsinhoud en de arbeidsverhoudingen noodzakelijkerwijs evolueren met de organisatie en de technologie van de produktie of dienstverlening, hetgeen een coherent arbeidsvoorwaardenbeleid van de onderneming vergt. Zij beantwoordt ook aan de norm van goed werkgeverschap; deze vergt dat jegens de individuele werknemers een consistent personeelsbeleid wordt gevoerd, waarin voor niet zakelijk te motiveren ongelijke behandeling geen plaats is.

Voorts voorziet ons recht erin dat arbeidsvoorwaardelijke regels die de werknemer nolens volens, uitdrukkelijk of stilzwijgend, heeft aanvaard hem onder omstandigheden toch niet binden omdat toepassing te zijnen aanzien onredelijk of onbillijk is. Deze voorziening heft evenwel de feitelijke eenzijdigheid van de arbeidsvoorwaardenvorming, wanneer een 'countervailing power' op collectief niveau ontbreekt, niet op, nog daargelaten dat het lopende de dienstbetrekking instellen van een rechtsvordering tegen de werkgever veelal voor de werknemer wegens de daarvan te vrezen verslechtering van de arbeidsverhouding geen reële optie is.

In aanmerking dient verder te worden genomen, dat het de individuele werknemers vrij staat zich te verenigen om de werkgever, zo nodig onder dreiging met werkstaking of andere collectieve actie, ertoe te nopen hun vertegenwoordigers te erkennen als wederpartij in collectieve onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden. Het eenzijdige 'dictaat' van de werkgever in de individuele arbeidsverhouding wordt zo vervangen, althans gecompenseerd door een tweezijdig vergelijk op collectief niveau. De wetgever heeft zulke collectieve onderhandelingen bevorderd door - indien aan bepaalde organisatievoorwaarden is voldaan - de uitkomst ervan te doen doorwerken in de rechtspositie van de individuele werknemers (Wet CAO 1927) en de mogelijkheid te openen dat deze uitkomst algemeen verbindend wordt verklaard (Wet AVV 1937).

Zoals eerder in dit advies al werd geconstateerd, wordt de arbeidsvoorwaardenvorming in Nederland ten aanzien van het merendeel van de werknemers beheerst door zulke collectieve onderhandelin-

gen. De onderhandelingsposities van de cao-partijen kunnen worden geduid als 'countervailing powers': over en weer wordt door min of meer gelijkwaardige, onderling onafhankelijke en door gaans professionele partijen onderhandeld en gecontracteerd. Deze wijze van arbeidsvoorwaardenvorming wordt internationaal - blijkens tal van verdragen die de vrijheid van vakorganisatie en de vrijheid van onderhandelen een grondrechtelijke status hebben verleend - van cruciaal belang geacht voor een gezond en evenwichtig stelsel van arbeidsverhoudingen.

Tevens moet echter worden vastgesteld dat tal van in ondernemingen toegepaste standaardregelingen betreffende arbeidsvoorwaarden feitelijk eenzijdig door de werkgever worden vastgesteld, gewijzigd en ingetrokken. In ondernemingen die niet gebonden worden door (algemeen-verbindendverklaring van) cao-bepalingen betreft dit vrijwel alle niet door dwingendrechtelijke wetsbepalingen beheerste aspecten van de rechtspositie. Waar wel een cao van toepassing is, gaat het om hetgeen niet - in aanvulling op of in de plaats van wetsbepalingen - in de cao is geregeld.

Eensdeels is dit het gevolg van het feit dat werknemers om welke reden of door welke oorzaak dan ook zich niet organiseren in vakbonden. Anderdeels is dit toe te schrijven aan de omstandigheid dat sommige rechtspositionele aangelegenheden zozeer samenhangen met ondernemingsspecifieke factoren, dat zij zich bezwaarlijk op het niveau van de cao-onderhandelingen laten regelen. De door economische, technologische en maatschappelijk-culturele factoren bepaalde behoefte aan decentralisatie en differentiatie in de arbeidsvoorwaardenvorming leidt ertoe dat op het niveau waarop cao-onderhandelingen plegen te worden gevoerd veelal moet worden volstaan met min of meer summiere en optionele regelingen, die nadere beleidskeuzen en regelingen per onderneming of ondernemingsdeel behoeven.

Ten aanzien van deze in ondernemingen te treffen regelingen van arbeidsvoorwaarden is de 'regie' in de regel geheel in handen van de werkgever. Dit is alleen anders wanneer voor de onderneming een cao geldt waarin de werkgever tot overleg of het voeren van onderhandelingen over die regelingen wordt verplicht, of wanneer de regeling onderwerpen betreft die binnen het bereik van het instemmingsrecht van de OR vallen. In alle andere gevallen bepaalt de werkgever naar eigen goeddunken of hij zal pogen de OR te committeren door met deze - vrijblijvend of op basis van bevoegdheidsverlening met toepassing van artikel 32 lid 2 WOR - overleg te plegen, danwel het erop zal laten aankomen dat de individuele werknemers zich, eventueel nolens volens, bij de eenzijdig vast te stellen regeling neerleggen.

Het hier aan het woord zijnde deel acht deze gang van zaken onbevredigend. Gegeven het feit dat, zoals opgemerkt, de arbeidsovereenkomst een 'adhesiecontract' is - omdat de individuele werknemer als regel geen noemenswaardige onderhandelingspositie heeft -, en in aanmerking genomen dat de wetgever het wenselijk heeft geacht voor ondernemingen van een zekere omvang te voorzien in een gekozen vertegenwoordiging van werknemers, de OR, is het ongerijmd dat de werkgever met voorbijgaan van de OR eenzijdig arbeidsvoorwaardenregelingen kan vaststellen.

Daarom is dit deel van mening dat aan de OR dienaangaande een wettelijk instemmingsrecht behoort toe te komen. Aansluiting dient te worden gezocht bij de regeling van artikel 27 WOR, dat ten aanzien van sommige regelingen van (gedeeltelijk) arbeidsvoorwaardelijke aard al in een instemmingsrecht van de OR voorziet. Een dergelijk instemmingsrecht heeft de OR thans ter zake van een arbeidsreglement als bedoeld in artikel 1637j BW. Bij arbeidsreglement kunnen regelingen worden getroffen ten aanzien van alle elementen van de rechtspositie van de werknemers. Deze methode van vaststelling van (collectieve) regelingen van arbeidsvoorwaarden is evenwel - zoals eerder in dit advies uiteengezet - in onbruik geraakt.

De onderdelen b tot en met d van artikel 27 lid 1 behouden naast het door dit raadsdeel voorgestelde algemene instemmingsrecht ten aanzien van regelingen betreffende arbeidsvoorwaarden zelfstandige betekenis voor zover de in die onderdelen vermelde regelingen tevens van arbeidsorganisatorische aard zijn en uit dien hoofde in de sfeer van het directierecht van de werkgever liggen.

Toekenning aan de OR van een wettelijk instemmingsrecht ten aanzien van ondernemingsregelingen betreffende arbeidsvoorwaarden accentueert het belang van faciliteiten voor het personeel die het de OR mogelijk maken het personeel te raadplegen en jegens het personeel verantwoording af te leggen in daartoe te beleggen bijeenkomsten. In het advies Knelpunten Wet op de ondernemingsraden heeft een deel van de raad al te kennen gegeven dat het zich met inachtneming van enige wijzigingen kan vinden in hetgeen de minister in zijn adviesaanvraag voorstelde ten aanzien van door de ondernemer aan het personeel te verlenen faciliteiten ten behoeve van achterbanoverleg van de OR.

Onder regelingen betreffende arbeidsvoorwaarden wil dit deel in verband met het bepleite instemmingsrecht van de OR niet begrepen zien voorschriften omtrent het verrichten van de arbeid en voorschriften ter bevordering van de goede orde in de onderneming (artikel 1639b BW), tot de vaststelling, wijziging en intrekking waarvan de werkgever binnen de perken van de wet en de arbeidsovereenkomst bevoegd is. Deze voorschriften zullen dus evenals thans slechts de instemming van de OR behoeven voor zover zij zijn te beschouwen als regelingen betreffende uitdrukkelijk in het eerste lid van artikel 27 WOR vermelde aangelegenheden.

De grens tussen regelingen betreffende arbeidsvoorwaarden en voorschriften omtrent het verrichten van de arbeid of de orde in de onderneming is niet scherp te trekken. Dit schept evenwel geen onoverkomelijk probleem. Thans kan twijfel rijzen over de vraag of de werknemer gehouden is een door de werkgever zonder zijn medewerking vastgestelde of gewijzigde regeling na te leven. In de praktijk komt het vrijwel niet tot beantwoording van zulke vragen doordat de individuele werknemer als regel niet in de positie verkeert zich tegen toepassing van een regeling te zijnen aanzien te weer te stellen. Met de toekenning van een instemmingsrecht aan de OR ten aanzien van regelingen betreffende arbeidsvoorwaarden daarentegen zullen deze vragen op collectief niveau aan de orde kunnen komen. De ondernemer zal zich moeten afvragen of de regeling in kwestie valt binnen zijn directierecht danwel een regeling betreffende arbeidsvoorwaarden is die de instemming van de OR behoeft. Meent de OR dat de ondernemer hem in een bepaald geval ten onrechte niet om instemming heeft gevraagd, dan kan

hij, zo de aangelegenheid in kwestie hem dat waard lijkt, de nietigheid van het besluit van de ondernemer inroepen en, zo nodig, de rechter verzoeken toepassing van de regeling te verbieden.

Een instemmingsrecht van de OR ten aanzien van door de ondernemer vast te stellen regelingen van arbeidsvoorwaarden is op zichzelf niet in strijd met het concept van vrijheid van onderhandelen zoals dit in internationale verdragen erkenning en bescherming vindt. Zulk een instemmingsrecht ontnemt immers aan de werkgever en aan vakbonden niet de vrijheid om al dan niet met elkaar in onderhandeling te treden over het afsluiten van een cao, mits rechtens vaststaat - zoals in het Nederlandse recht - dat gebondenheid van de werkgever aan de cao voorrang heeft boven diens gebondenheid aan een door hem met instemming van de OR getroffen regeling. Noch verliest de werknemer de vrijheid om, zich beroepend op de voorwaarden van de individuele arbeidsovereenkomst, geen genoegen te nemen met toepassing te zijn aanzien van de door de ondernemer met instemming van de OR getroffen regeling, of om individueel danwel collectief in het verband van een vakbond met de werkgever te onderhandelen over een andere regeling van zijn arbeidsvoorwaarden.

Wel verliest de werkgever door het instemmingsrecht de vrijheid om zonder medewerking van de OR de individuele werknemers te confronteren met een collectieve arbeidsvoorwaardenregeling, c.q. wijziging of intrekking van zo'n regeling, tegen de toepassing waarvan zij zich individueel, gelet op het boven geschetste karakter van de dienstbetrekking, moeilijk te weer kunnen stellen. Dit verlies van feitelijk eenzijdige regelingsmacht op rechtspositioneel gebied is niet alleen de ultima ratio van de internationaal gewaarborgde vrijheid van vakorganisatie en van collectief onderhandelen, maar ook het oogmerk van het geldende instemmingsrecht van de OR ten aanzien van een arbeidsreglement als bedoeld in artikel 1637j BW en enige andere, in artikel 27 lid 1 WOR vermelde regelingen van arbeidsvoorwaardelijke aard.

Het onderwerpen van ondernemingsregelingen betreffende arbeidsvoorwaarden aan het instemmingsrecht van de OR komt echter op ernstig gespannen voet met de internationale verdragsnormen inzake de vrijheid van vakorganisatie en van collectief onderhandelen te staan, wanneer aan de instemming van de OR het wettelijke rechtsgevolg zou worden verbonden dat de individuele werknemers contractueel door de regeling worden gebonden.

Ten eerste zou een door de ondernemer met instemming van de OR vastgestelde (wijziging van een) collectieve arbeidsvoorwaardenregeling door deze 'doorwerking' een nagenoeg gelijke juridische status krijgen als een cao - waarvan de doorwerking is geregeld in de artikelen 9, 12 en 13 Wet CAO -, en dus een daarvoor gelijkwaardig alternatief worden: de werkgever die een collectieve regeling van arbeidsvoorwaarden wenst die zijn individuele werknemers contractueel bindt, kan kiezen voor een 'ondernemingsovereenkomst' met de OR of een cao. De figuur van de 'ondernemingsovereenkomst' zou daardoor de cao als de gebruikelijke, en uit een oogpunt van evenwichtigheid en onafhankelijkheid van onderhandelingsposities te verkiezen, vorm van arbeidsvoorwaardenvorming kunnen verdringen, en de positie van de werknemers- en werkgeversorganisaties bij de arbeidsvoorwaardenvorming

kunnen ondermijnen. Het door middel van het cao-instrument voeren van een beleid dat mede georiënteerd is op algemene sociaal-economische belangen betreffende werkgelegenheid, arbeidsvoorziening, scholing en sociale zekerheid zou worden bemoeilijkt. Door het rechtsgevolg van doorwerking te verbinden aan de met instemming van de OR vastgestelde ondernemingsregeling zou de wetgever over de hoofden van de werkgevers- en werknemersorganisaties heen een impuls geven aan een bepaald type decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming, en daarmee de aan die organisaties toekomende ordenende functie op bedrijfstakniveau aantasten. Dit staat op gespannen voet met de ILO-verdragen nr. 87 en nr. 98 en met het ESH, die immers de verdragsluitende partijen verplichten niet alleen de vrijheid van het oprichten van organisaties van werknemers en van werkgevers te ontzien, maar ook het tot stand komen van onderhandelingen tussen deze organisaties te bevorderen.

Ten tweede is het wettelijk verbinden van contractueel rechtsgevolg aan een met instemming van de OR vastgestelde ondernemingsregeling ook in individueelrechtelijk opzicht bedenkelijk. Weliswaar moet de OR zelf bereid zijn de rol van onderhandelaar over arbeidsvoorwaarden op zich te nemen, maar indien de OR daartoe besluit en met de ondernemer overeenstemming bereikt, worden aldus ook die werknemers contractueel gebonden die hun rechtspositionele belangen behartigd wensen te zien door de vakbond waarbij zij zich met dit oogmerk hebben aangesloten. De vrijheid van vakorganisaties en van collectief onderhandelen wordt, hoewel formeel onaangetast, feitelijk gefrustreerd wanneer werknemers contractueel gebonden zouden worden door een besluit van een orgaan dat hen krachtens de wet vertegenwoordigt maar waaraan zij de regeling van hun contractuele positie niet wensen toe te vertrouwen.

Hierbij dient mede in aanmerking te worden genomen dat de OR bij meerderheid van stemmen besluit tot het al dan niet instemmen met een ondernemingsregeling, en aldus een minderheid aan de regeling bindt. Deze wijze van besluitvorming wijkt wezenlijk af van die aan de tafel van de cao-onderhandelingen: het onderhandelingsresultaat van de meerderheid bindt niet de onderhandelaar die zich daarin niet kan vinden, en daarmee evenmin de leden van de vereniging die hij vertegenwoordigt.

De doorwerking die de artikelen 9, 12 en 13 Wet CAO aan de cao verbinden, betreft alleen werknemers die lid zijn van een werknemersorganisatie die partij is bij de cao. Deze doorwerking berust op de gedachte dat deze werknemers, door hun vrijwillig toetreden als lid tot een werknemersorganisatie die krachtens haar statuten bevoegd is tot het afsluiten van cao's, geacht mogen worden aan die organisatie volmacht te hebben verleend om hen civielrechtelijk te vertegenwoordigen bij de vaststelling van hun arbeidsvoorwaarden. De vertegenwoordiging van werknemers door de OR is van geheel andere aard. De OR is niet een vereniging van werknemers, maar een overeenkomstig de wet door de ondernemer ingesteld intern orgaan van de onderneming. De werknemer wordt door de OR binnen de grenzen van diens wettelijke competentie vertegenwoordigd op grond van zijn werkzaam zijn in de onderneming maar ongeacht of hij in die vertegenwoordiging bewilligt. Gegeven dit bijzondere karakter van de vertegenwoordigingsmacht van de OR ligt het niet voor de hand aan afspraken tussen onderne-

mer en OR doorwerking krachtens de wet in de individuele arbeidsovereenkomsten toe te kennen. Dit verdraagt zich niet met de contractuele grondslag van de dienstbetrekking en is moeilijk te rijmen met de internationaal gewaarborgde vrijheid van de werknemers zich wel of juist niet te organiseren.

In dit verband verdient opmerking dat aan de in de Duitse wetgeving geregelde 'Betriebsvereinbarung' - waaraan in het publieke debat over de rol van de OR in de arbeidsvoorwaardenvorming herhaaldelijk wordt gerefereerd - niet een contractuele doorwerking toekomt in de betekenis die dit begrip in het Nederlandse cao-recht heeft. Zo geldt in de verhouding tussen de Betriebsvereinbarung en het individuele Arbeitsvertrag het zogeheten Günstigkeitsprinzip, hetgeen impliceert dat een Betriebsvereinbarung geen afbreuk kan doen aan de werking van voor de werknemer gunstiger regelingen in de individuele arbeidsovereenkomst, ongeacht of deze gunstigere regelingen werden overeengekomen voor of na de totstandkoming van de Betriebsvereinbarung. Deze rechtsfiguur kan derhalve niet (neerwaarts) wijziging brengen in de rechten die werknemers aan hun individuele arbeidsovereenkomsten ontleenen.

Dat aan de instemming van de OR met een ondernemingsregeling betreffende arbeidsvoorwaarden niet het rechtsgevolg verbonden is - en naar de opvatting van dit deel ook niet verbonden moet worden - dat de regeling automatisch opgaat in de individuele arbeidsovereenkomst, wil natuurlijk niet zeggen dat die instemming nimmer enig individueel rechtsgevolg heeft.

De redelijkheid en billijkheid - artikelen 6:2 en 6:248 BW - kunnen meebrengen dat een werknemer zich niet met een beroep op contract of gebruik te weer kan stellen tegen toepassing van een collectieve ondernemingsregeling ook te zijnen aanzien. Of dit zich in een bepaald geval voordoet hangt af van alle relevante omstandigheden en staat uiteindelijk ter beoordeling aan de rechter. De instemming van de OR met de regeling in kwestie kan daarbij gewicht in de schaal leggen, maar dit zal mede afhankelijk zijn van onder meer de representativiteit van de OR in relatie tot het geldingsbereik van de regeling en de zorgvuldigheid van de besluitvorming van de ondernemer en de OR.

Terwijl bij contractuele doorwerking van de instemming van de OR de werknemer in beginsel rechtstreeks gebonden zou worden door de regeling in kwestie, is dit hier in beginsel juist niet zo. Het is daarentegen aan de werkgever aannemelijk te maken en zo nodig de rechter ervan te overtuigen dat en waarom de werknemer zich, niettegenstaande het beroep dat deze kan doen op de inhoud van zijn contract of op het gebruik, heeft te voegen naar de ondernemingsregeling.

Een wettelijke regeling van de 'ondernemingsovereenkomst' zonder contractuele doorwerking acht dit deel overbodig. In zijn meergenoemd advies *Knalpunten Wet op de ondernemingsraden* heeft de raad in algemene zin al geconcludeerd dat ondernemer en OR over en weer gebonden moeten worden geacht aan de afspraken die zij maken. De raad heeft in dat advies voorgesteld op zulke afspraken de geschillenregeling van artikel 36 WOR van toepassing te doen zijn, doch overigens de totstandkoming, duur en beëindiging van zulke afspraken niet wettelijk te regelen maar aan partijen over te laten. Er is geen reden om in dezen ten aanzien van afspraken tussen ondernemer en OR over arbeidsvoorwaarden anders te

denken. Dat de OR afspraken op dit terrein met de ondernemer kan maken behoeft niet uitdrukkelijk wettelijk te worden vastgesteld aangezien arbeidsvoorwaarden gerekend moeten worden tot de aangelegenheden van de onderneming waaromtrent de OR blijkens artikel 23 bevoegd is tot overleg met de ondernemer.

Het hier aan het woord zijnde deel van de raad verbindt aan zijn aanbeveling ondernemingsregelingen betreffende arbeidsvoorwaarden aan het vereiste van instemming van de OR te onderwerpen het voorstel in artikel 27 lid 3 WOR de hierna te noemen wijziging aan te brengen. Deze door dit raadsdeel gewenste wijziging van lid 3 houdt verband met het verschijnsel dat de geldingsduur van een cao verstrikt vooraleer de onderhandelingen over een nieuwe cao met succes worden afgerond. Hiermee vergelijkbaar is de situatie dat de algemeen-verbindendheid van de nieuwe cao eerst afkomt nadat de geldingsduur van de avv van de voorafgaande cao al enige tijd is verstreken. Het is hoogst ongewenst dat een ondernemer of een OR zich in zulke situaties zou kunnen beroepen op de regeling van artikel 27 om hun intenties te schragen zelf een regeling tot stand te brengen. Door zulke initiatieven kunnen lopende cao-onderhandelingen al dan niet opzettelijk worden gefrustreerd. Daarom ware de eerste zin van het derde lid van artikel 27 zo te wijzigen dat de in het eerste lid bedoelde instemming niet is vereist voor zover de betrokken aangelegenheid geregeld is of geregeld pleegt te zijn in een voor de onderneming geldende cao.

*Een deel van dit raadsdeel*¹⁾ verbindt aan zijn aanbeveling ondernemingsregelingen betreffende arbeidsvoorwaarden aan het vereiste van instemming van de OR te onderwerpen voorts het voorstel het derde lid van artikel 27 ook in ander opzicht te wijzigen. Deze, zo dadelijk te bespreken, wijziging beoogt te waarborgen dat ten aanzien van ondernemingen waarvoor cao's plegen te worden afgesloten, de partijen bij de cao ten volle hun 'regiefunctie' op arbeidsvoorwaardengebied, mede met het oog op de algemene sociaal-economische belangen die de regelingsmacht van de individuele werkgever en zijn werknemers te boven gaan, kunnen blijven vervullen.

Met dit oogmerk deed de Stichting van de Arbeid in haar nota 'Overwegingen en aanbevelingen inzake arbeidsverhoudingen en vakbondswerk in de onderneming' al een voorstel tot aanvulling van artikel 27, lid 3. Dit voorstel behelst dat aan de eerste zin van dit artikellid - inhoudende dat de in lid 1 bedoelde instemming van de OR niet vereist is voor zover de betrokken aangelegenheid is geregeld in een voor de onderneming geldende cao - wordt toegevoegd, dat de instemming voorts niet vereist is voor een in lid 1 bedoelde regeling die strekt tot uitvoering van een cao (of publiek-rechtelijke arbeidsvoorwaardenregeling) indien in die cao is bepaald dat de OR niet danwel op andere wijze bij de uitvoering van die regeling wordt betrokken.

Dit deel onderschrijft dat voorstel.

Daarbij merkt dit deel op de formulering "indien partijen in de cao hebben aangegeven dat de OR op andere wijze of in het geheel niet bij de uitwerking van die regeling wordt betrokken" aldus te verstaan, dat het moet gaan om meer dan een louter procedurele afspraak. De cao zelf zal in principe een regeling moeten bevatten over de materie ten aanzien waarvan cao-partijen de betrokkenheid van de OR anders willen modelleren.

1) De werknemersleden benoemd door de FNV en de NRP.

Dit deel verwacht niet dat zijn voorstel zal leiden tot minder duidelijkheid. Weliswaar worden daarmee eisen gesteld aan cao-partijen ter zake van de redactie van cao-bepalingen als door de Stichting bedoeld, maar die eisen gelden meer in het algemeen voor de formulering van cao-bepalingen. Daarvan zijn in dit geval geen bijzondere problemen te verwachten, mits cao-partijen zich er voldoende van bewust zijn dat zij voor zorgvuldige redactie dienen zorg te dragen. Cao-partijen zullen derhalve duidelijk moeten aangeven wat de positie van de OR zal zijn. Dit deel spreekt de verwachting uit dat dat ook zal gebeuren. Mocht die duidelijkheid er onverhoopt niet zijn, dan blijft van toepassing de hoofdregel dat de OR instemmingsrecht heeft ten aanzien van datgene wat niet bij cao is geregeld.

*Een ander deel van het hier aan het woord zijnde raadsdeel*¹⁾ is van oordeel dat het handhaven van de huidige regeling van artikel 27 lid 3 WOR de voorkeur verdient boven vervanging ervan door de Stichtingsformule. De huidige regeling is duidelijk en houdt in dat een onderwerp opgesomd in artikel 27 lid 1 a tot en met I WOR onder het instemmingsrecht van de OR valt, behoudens in het geval de betreffende materie inhoudelijk in de cao is geregeld. De jurisprudentie²⁾ legt het begrip 'inhoudelijk' als volgt uit: indien de cao beslissingsruimte overlaat voor de ondernemer, dient de ondernemer indien hij van die beslissingsruimte gebruik maakt, de instemming van de OR te vragen.

Op grond van de regeling zoals die thans luidt en de daarop gebaseerde jurisprudentie is de volgende aan te bevelen gelaagde structuur ontstaan. Ofwel de OR heeft zonder meer instemmingsrecht omdat de cao over het onderwerp niets bevat, ofwel de OR heeft geen instemmingsrecht omdat de cao en detail bepaalt hoe het onderwerp is geregeld en in de onder de cao vallende ondernemingen wordt uitgewerkt. Ofwel, als derde mogelijkheid, de cao bevat een meer of minder globale regeling die per onderneming kan worden uitgewerkt. Het betreft hier dan de verdere organisatorische vormgeving van de globale regeling zoals die in de cao is opgenomen, welke vormgeving juist tot de bevoegdheid van de OR is te rekenen.

Door de Stichtingsformule te zetten in de plaats van het huidige artikel 27 lid 3 vervalt bovenstaande gelaagde en duidelijke structuur. Daarvoor in de plaats komt naar alle waarschijnlijkheid een onduidelijke situatie. De Stichtingsformule geeft cao-partijen de mogelijkheid een artikel 27-onderwerp globaal te regelen en tegelijkertijd de instemmingsbevoegdheid aan de OR te ontnemen, bijvoorbeeld door te bepalen dat over de uitvoering van de regeling overleg met de OR zal plaatsvinden. De Stichtingsformule stelt hoge eisen aan cao-partijen. Het is evenwel van algemene bekendheid dat cao-bepalingen waarin bevoegdheden van ondernemingsraden worden toegekend of ingeperkt niet uitblinken door een heldere redactie. Juist omdat de betreffende cao-bepalingen het gevolg zijn van een na onderhandelingen gesloten compromis, is de tekst van het compromis dikwijls juridisch niet eenvoudig te interpreteren. Vragen om nadere uitleg bij cao-partijen leidt er doorgaans toe dat de werkgeverspartij een andere uitleg aan het betreffende artikel geeft dan de werknemerspartij bij de cao. Nu het hier dikwijls de organisatorische vormgeving van een aantal in artikel 27 opgesomde regelingen betreft, valt niet in te zien waarom cao-partijen in de gelegenheid moeten zijn - zonder zelf een inhoudelijk uitgewerkte regeling te treffen - aan de OR het instem-

1) De leden mevrouw Asscher-Vonk, Boerman, mevrouw Epema-Brugman, Franken, Kolnaar, Leune, Meulenbergh, Quené en Rood.

2) Zie: rechtbank Haarlem, 7 april 1987, ROR 1987, 15; kantonrecht Delft, 8 december 1988, ROR 1988, 37; rechtbank Amsterdam, 5 april 1989, ROR 1989, 14; kantonrecht Apeldoorn, 6 februari 1990, ROR 1990, 13.

mingsrecht te ontnemen. Een dergelijke bevoegdheid voor cao-partijen past ook niet in de zich ontwikkelende gedachten met betrekking tot raam- of etage-cao's, die ervan uitgaan dat op ondernemingsniveau door ondernemer en OR concrete invulling wordt gegeven aan in de cao globaal afgebakende onderwerpen. Tenslotte wijst dit deel er op dat een wijziging van artikel 27 lid 3 overeenkomstig de Stichtingsformule 'anti-cyclisch' is te noemen: ze brengt weer dezelfde onduidelijkheden terug in de wet die de wetgever van 1979 nu juist wilde verhelpen met de huidige tekst van lid 3.

Tot slot van zijn betoog wil het aan het woord zijnde raadsdeel nog een opmerking maken over de taak en bevoegdheid van de (kanton)rechter in relatie tot het door dit raadsdeel bepleite instemmingsrecht voor de OR ten aanzien van arbeidsvoorwaardenregelingen. Aan de toepassing van het stelsel van artikel 27 WOR op regelingen betreffende arbeidsvoorwaarden is verbonden dat de ondernemer, bij weigering van de OR in te stemmen met een regeling, de kantonrechter toestemming kan vragen tot het treffen van die regeling. De zienswijze van het hiervoor aan het woord zijnde deel van de raad dat dit ten aanzien van regelingen betreffende arbeidsvoorwaarden neerkomt op een oneigenlijke tussenkomst van de burgerlijke rechter in onderhandelingsgeschillen, spreekt dit deel van de raad niet aan. De kantonrechter oordeelt slechts of de weigering van de OR in te stemmen al dan niet onredelijk is. Dit is bepaald niet een aan het rechterlijk ambt vreemde taak; zij ligt in de lijn van de aan de rechter in artikel 26 WOR gegeven bevoegdheid een door de ondernemer genomen besluit aan de norm van de redelijkheid te toetsen. Het ligt bovendien voor de hand dat de kantonrechter juist geliet op de met bijzondere waarborgen omgeven vrijheid van onderhandelen over arbeidsvoorwaarden zeer terughoudend zal zijn met het verlenen van vervangende toestemming ten aanzien van regelingen betreffende arbeidsvoorwaarden.

Weer een ander deel van de raad¹⁾ wenst een uitbreiding van het instemmingsrecht van OR, voor zover het betreft voorgenomen besluiten van de ondernemer met betrekking tot regelingen die het sociaal beleid binnen de onderneming aangaan. Deze beoogde uitbreiding behoort zich niet uit te strekken tot besluiten die tot de sfeer van de primaire arbeidsvoorwaarden behoren. In het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen wordt onderscheid gemaakt tussen de taken van de vakorganisatie enerzijds en die van de OR anderzijds.

Tot de taken van de vakorganisatie behoort het partij zijn bij het overleg en het totstandbrengen van collectieve regelingen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden. Deze collectieve regelingen vinden plaats op basis van overleg tussen de werkgever c.q. werkgeversorganisatie en een of meer vakverenigingen. In dit overleg is - mede op basis van beschikbaarheid van actiemiddelen en de loonafhankelijkheid van vakbondsonderhandelaars - sprake van gelijkwaardigheid van partijen voor welke er veel aan gelegen is dat er een cao tot stand komt die voor zoveel mogelijk bedrijfsgenoten rechtszekerheid biedt. Op beide onderhandelingspartners rust die verantwoordelijkheid. Richtinggevende centrale afspraken tussen (overheid en) sociale partners, die in de regel maatschappelijke belangen en de aanpak daarvan tot uitdrukking brengen, spelen bij het realiseren van die verantwoordelijkheid een rol van betekenis. Deze afspraken kunnen alleen hun werking hebben via

1) De werknemersleden benoemd door het CNV.

de daaraan gebonden vakorganisaties op decentraal niveau. Op deze wijze kan de koppeling tot stand komen tussen centrale afspraken en decentraal arbeidsvoorwaardenoverleg en worden cao-onderhandelingen beïnvloed.

De OR daarentegen is ingesteld voor het goed functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen. Een van die doelstellingen is een goed sociaal beleid. Het ligt dan ook voor de hand dat de OR bij de besluitvorming op het gebied van het sociaal beleid wat de werknemersinbreng betreft de eerst betrokkene is.

De scheiding in taakgebied tussen de vakorganisatie en de OR is in het licht van artikel 27 niet altijd gemakkelijk te trekken.

Zo bevatten de onderdelen a tot en met d van artikel 27 lid 1 WOR onderwerpen die men kan scharen onder (de organisatorische vormgeving van) de arbeidsvoorwaarden.

Dit raadsdeel realiseert zich dat het sociaal beleid zich bevindt op het snijvlak van het ondernemingsbeleid voor zover dat gericht is op de positie van het personeel en de arbeidsvoorwaarden waaraan in de regel een cao ten grondslag ligt en ook behoort te liggen. Ten aanzien van de beïnvloeding van het ondernemingsbeleid, met het oog waarop de ondernemer initiatieven neemt, beschikt de OR over een aantal bevoegdheden.

Bij het sociaal beleid, dat als onderdeel van het totale ondernemingsbeleid kan worden beschouwd, gaat het om de beïnvloeding van algemeen geldende beleidsregels die betrekking hebben op de positie van het personeel; wat de OR betreft ligt het accent op de beleidsaspecten van een voorgelegde regeling en de organisatorische vormgeving daarvan. Van deze regelingen kunnen primaire arbeidsvoorwaarden deel uitmaken die het resultaat zijn danwel zouden moeten zijn van onderhandelingen tussen vakorganisaties en werkgevers c.q. werkgeversorganisaties.

Onder erkenning van de noodzaak samenhang in het sociaal beleid van de onderneming aan te brengen alsmede de opvatting dezerzijds de bevoegdheden van de OR terzake juist te verruimen, bestaat er alle aanleiding in artikel 27 lid 1 de onderdelen b tot en met d te handhaven¹⁾.

In het voorafgaande is gesteld dat wat de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden betreft de vakorganisatie de aangewezen instantie is om daarbij namens de werknemers betrokken te zijn.

Weliswaar signaleert dit deel van de raad dat in ondernemingen waarvoor geen cao geldt, geen sprake is van het gewenste machts-evenwicht ('countervailing power') en dat dit een probleem oplevert, maar dit wordt niet opgelost door de OR het instemmingsrecht toe te kennen ten aanzien van alle besluiten van de ondernemer die de arbeidsvoorwaarden betreffen.

Het feit dat een vakorganisatie geen onderhandelingspositie heeft, leidt nog niet tot de conclusie dat de OR die wel kan gaan innemen.

Het onderscheid tussen de taken van de vakorganisaties en die der ondernemingsraden rechtvaardigt het verschil in gevolg tussen de collectieve arbeidsovereenkomst enerzijds en de afspraak tussen de ondernemer en de OR anderzijds. Dit vloeit voort uit het stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming.

Overeenstemming tussen werkgevers(organisaties) en vakorganisaties heeft een ordenende werking, waaraan door de overheid en sociale partners zoveel waarde wordt toegekend dat zij het belang van de direct bij de cao betrokkenen overstijgt. Gelet op het feit dat overeenstemming tussen de ondernemer en de OR niet zonder

1) Hierbij gaat dit raadsdeel ervan uit dat overeenkomstig de aanbeveling in hoofdstuk 4 van 'een deel van de raad' waartoe dit deel behoort, onderdeel a uit artikel 27 lid 1 zal worden geschrapt. Mocht dit onverhoopt niet het geval zijn dan geldt de hier gemaakte opmerking ook voor onderdeel a.

meer die ordenende werking behoeft te hebben, kan er ook geen sprake zijn van een automatische doorwerking. Arbeidsvoorwaarden van werknemers kunnen derhalve niet gewijzigd worden door een overeenkomst tussen de ondernemer en een orgaan dat geen primaire taak heeft op het terrein van de arbeidsvoorwaarden.

Dit raadsdeel onderschrijft de boven in paragraaf 5.2 weergegeven redenering van de Stichting van de Arbeid in haar nota 'Overwegingen en aanbevelingen inzake arbeidsverhoudingen en vakbondswerk in de onderneming' en het daarop gebaseerde voorstel om te komen tot wijziging van artikel 27 lid 3 WOR. Dit voorstel behelst dat aan de eerste zin van dit artikellid - inhoudende dat de in lid 1 bedoelde instemming van de OR niet vereist is voor zover de betrokken aangelegenheid is geregeld in een voor de onderneming geldende cao - wordt toegevoegd, dat de instemming voorts niet vereist is voor een in lid 1 bedoelde regeling die strekt tot uitvoering van een cao (of publiekrechtelijke arbeidsvoorwaardenregeling) indien in die cao is bepaald dat de OR niet danwel op andere wijze bij de uitvoering van die regeling wordt betrokken. Daarbij merkt dit deel op de formulering "indien partijen in de cao hebben aangegeven dat de OR op andere wijze of in het geheel niet bij de uitwerking van die regeling wordt betrokken" aldus te verstaan, dat het moet gaan om meer dan een louter procedurele afspraak. De cao zelf zal in principe een regeling moeten bevatten over de materie ten aanzien waarvan cao-partijen de betrokkenheid van de OR anders willen modelleren.

Dit deel verwacht niet dat zijn voorstel zal leiden tot minder duidelijkheid. Weliswaar worden daarmee eisen gesteld aan cao-partijen ter zake van de redactie van cao-bepalingen als door de Stichting bedoeld, maar die eisen gelden meer in het algemeen voor de formulering van cao-bepalingen. Daarvan zijn in dit geval geen bijzondere problemen te verwachten, mits cao-partijen zich er voldoende van bewust zijn dat zij voor zorgvuldige redactie dienen zorg te dragen. Cao-partijen zullen derhalve duidelijk moeten aangeven wat de positie van de OR zal zijn. Dit deel spreekt de verwachting uit dat dat ook zal gebeuren. Mocht die duidelijkheid er onverhoopt niet zijn, dan blijft van toepassing de hoofdregel dat de OR instemmingsrecht heeft ten aanzien van datgene wat niet bij cao is geregeld.

OVERWEGINGEN EN AANBEVELINGEN

- Informatieverschaffing over beloningsverhoudingen binnen ondernemingen
- Klachtrecht van individuele werknemers
- Arbeidsverhoudingen en vakbondswerk in de onderneming

Vastgesteld op 3 januari 1990

VOORWOORD

In de Stichting van de Arbeid is gedurende het jaar 1989 intensief overleg gevoerd over een drietal onderwerpen die binnen bedrijfstakken en ondernemingen van belang zijn voor de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers. Deze onderwerpen betreffen:

- a. de informatievergathering over beloningsverhoudingen binnen ondernemingen;
- b. het klachtrecht van individuele werknemers;
- c. arbeidsverhoudingen en vakbondswerk in de onderneming.

In het Gemeenschappelijk Beleidskader van Kabinet en Stichting van de Arbeid dat op 1 december 1989 is vastgesteld, is melding gemaakt van het overleg dat in de Stichting over bovengenoemde drie onderwerpen gaande was.

Genoemd overleg heeft geleid tot het opstellen van een drietal nota's met overwegingen en aanbevelingen, welke op 3 januari 1990 door de Stichting van de Arbeid zijn vastgesteld.

Aangezien de bespreking van de drie nota's binnen de in de Stichting vertegenwoordigde centrale organisaties in de afgelopen periode heeft geleid tot een gelijktijdige finale besluitvorming, zijn deze nota's voor verdere verspreiding in één uitgave gebundeld.

Mede onder verwijzing naar het Gemeenschappelijk Beleidskader, vertrouwt de Stichting van de Arbeid erop dat de in de nota's opgenomen overwegingen en aanbevelingen hun doorwerking vinden op het decentrale niveau.

Het Bestuur van de Stichting van de Arbeid

AANBEVELING VAN DE STICHTING VAN DE ARBEID INZAKE INFORMATIE-
VERSCHAFFING OVER DE BELONINGSVERHOUDINGEN BINNEN ONDERNEMINGEN

De Stichting van de Arbeid,

I Vaststellende dat:

- de Sociaal-Economische Raad op 20 augustus 1976 een advies heeft uitgebracht over het onderdeel 'inkomensopenbaarheid' uit de Interimnota inkomensbeleid d.d. mei 1975;
- de SER destijds binnen de gegeven keuzemogelijkheden een voorkeur heeft uitgesproken voor een op wettelijke basis door het bedrijfsleven te ontwikkelen code boven een stringente wettelijke regeling;
- in 1977 door het toenmalige kabinet een wetsontwerp ter zake van Openbaarheid van inkomens uit arbeid is ingediend (nr. 14 467);
- in 1985 het betreffende wetsontwerp door het toenmalige kabinet is ingetrokken;
- het toenmalige kabinet daarbij tevens heeft uitgesproken (brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Stichting van de Arbeid d.d. 3 juni 1985¹, dat het beoogde doel, te weten: 'verbetering van het inzicht en daarmee ook van het overleg over de inkomensverhoudingen en de wijze van inkomensvorming', het beste bereikt kan worden langs de weg van een door het georganiseerde bedrijfsleven zelf te ontwikkelen code, dit gelet ook op de door de SER reeds in het eerdergenoemde advies uitgesproken voorkeur alsmede op de veranderde opvattingen over de rol van de overheid en de sociale partners met betrekking tot de primaire inkomensvorming;
- het toenmalige kabinet op die grond aan de Stichting van de Arbeid heeft verzocht, een code te ontwikkelen voor het verstrekken van informatie over de inkomens uit arbeid in ondernemingen;
- door grotere rechtspersonen ex artikel 383 Boek 2 BW in de toelichting op de jaarrekening bepaalde gegevens moeten worden opgenomen met betrekking tot de honorering van bestuurders en commissarissen².

II Overwegende dat:

- in ons stelsel de arbeidsvoorwaarden van werknemers geregeld worden in individuele arbeidsovereenkomsten, welke

¹ Zie voor de tekst van deze brief bijlage 1.

² Deze verplichting geldt voor rechtspersonen, die voldoen aan ten minste twee van de volgende drie criteria: waarde activa volgens balans meer dan 4 miljoen gulden, netto-omzet over boekjaar meer dan 8 miljoen, gemiddeld aantal werknemers 50 of meer.

- veelal beheerst worden door bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten die tot stand komen in overleg tussen werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties;
- aan werknemersorganisaties ook ter zake van de naleving van cao-bepalingen bepaalde bevoegdheden toekomen (artikelen 8, 12 en 15 Wet op de cao);
 - per cao nadere afspraken gemaakt kunnen worden over informatie die van werkgeverszijde wordt verstrekt aan de werknemersorganisaties met het oog op de naleving van cao-afspraken;
 - het tot de taken en de bevoegdheden van de OR behoort om de naleving van de voor de onderneming geldende voorschriften op het gebied van de arbeidsvoorwaarden te bevorderen (artikel 28 WOR);
 - de ondernemer ten minste éénmaal per jaar eigener beweging informatie aan de OR dient te verstrekken inzake sociale en personeelsgegevens (artikel 31b respectievelijk artikel 35a WOR) in welk kader ook de verstrekking van bepaalde gegevens met betrekking tot de beloningsverhoudingen kan passen;
 - in verschillende ondernemingen reeds (in toenemende mate) inzicht wordt verschaft in en op basis daarvan besprekingen worden gevoerd over de beloningsverhoudingen binnen deze ondernemingen;
 - deze ontwikkelingen op ondernemingsniveau naar het oordeel van de Stichting van de Arbeid - voor zover nodig - verdere bevordering verdienen in het bedrijfsleven;
 - onderstaande aanbeveling daartoe een bijdrage beoogt te leveren;
 - onderstaande aanbeveling daarbij niet tot doel heeft om openbaarheid van individuele inkomens te realiseren.

III Beveelt aan, dat:

1. door de ondernemer, als onderdeel van de informatieverschaffing aan de OR over het sociale en personeelsbeleid, ook informatie aan de OR wordt verschaft over de binnen de onderneming bestaande beloningsverhoudingen;
2. over de precieze aard van de informatieverschaffing tussen de ondernemer en de OR nader overleg wordt gevoerd;
3. indien voor (een deel van) de werknemers in een onderneming een ondernemings- respectievelijk bedrijfstak-cao geldt, de in het kader van deze aanbeveling aan de OR verschaft informatie in afschrift wordt toegezonden aan de bij deze cao betrokken vakorganisaties, althans ten minste voor zover deze informatie betrekking heeft op het cao-gebied;
4. de ondernemer daarnaast aan de individuele werknemer op zijn/haar verzoek zodanige informatie verschaft, dat hij/zij daardoor een redelijk beeld verkrijgt van

zijn/haar plaats binnen de in die onderneming bestaande beloningsstructuur respectievelijk beloningsverhoudingen.

- IV Besluit om deze aanbeveling en de wijze waarop hieraan in de ondernemingen gestalte wordt gegeven, over circa drie jaar nader te evalueren.

's-Gravenhage, 3 januari 1990

Toelichting bij aanbeveling sub 2

Kern van deze aanbeveling is dat werkgever en OR gezamenlijk overleggen over de vraag volgens welke methode de informatieverschaffing zal geschieden en uit welke elementen en aspecten deze zal bestaan.

In de ondernemingen waar reeds bepaalde vormen van systematische of statistische informatieverschaffing zijn ontwikkeld, zijn verschillende methoden in zwang. De meest opvallende zijn:

- de decielenmethode;
- de indeling naar guldenklassen;
- de indeling naar functieklassen.

Over de uit deze en eventuele andere methodieken te maken keuze kan overlegd worden tussen werkgever en OR.

De Stichting van de Arbeid heeft een zekere voorkeur voor de functieklassenmethode, waar deze hanteerbaar is. Een indeling per functiegroep, gekoppeld aan informatie over de inhoud van functiegroepen en over de functiegroepindeling zal immers in het algemeen een goed inzicht bieden in de betekenis en achtergronden van de in een onderneming bestaande beloningsverhoudingen.

Ten slotte zij erop gewezen dat de aanbevelingen niet tot doel hebben om formele beloningssystemen, daar waar deze bestaan, te wijzigen respectievelijk daar waar deze niet bestaan, deze in te voeren. Uiteraard is het wel denkbaar dat mede op basis van de informatieverschaffing een discussie over wijziging c.q. invoering van dergelijke systemen ontstaat.

De aanbevelingen hebben niet tot doel de openbaarheid c.q. herkenbaarheid van individuele inkomens te realiseren.

Afhankelijk van de te kiezen systematiek en de mate van gedetailleerdheid van de te verstrekken informatie kan echter, met name bij schaars bezette functiegroepen, de privacy van werknemers in gevaar komen.

Bij het overleg tussen de onderneming en de OR over de informatieverschaffing is derhalve een zorgvuldige afweging nodig tussen de wens om juist met betrekking tot deze functies de informatie te verbeteren en de wens om de privacy van mensen te beschermen.

Vervolgens kan nader overleg gevoerd worden over de (belangrijkste) elementen en aspecten van de informatieverschaffing. Het gaat er daarbij om in het overleg vast te stellen welke daarvan een relevante bijdrage aan de bespreking van het beloningsbeleid vormen.

Als mogelijkerwijs relevante elementen/aspecten kunnen genoemd worden:

- Definitie van het inkomensbegrip.
Het ligt hierbij naar het oordeel van de Stichting van de Arbeid voor de hand om hieronder te verstaan: alle primaire beloningsbestanddelen die vast en regelmatig wederkerend van aard zijn.

Vervolgens kan bijvoorbeeld de vraag aan de orde zijn of volstaan wordt met vermelding van totale salarissen (inclusief vakantietoeslag, eventuele dertiende maand en andere vaste en regelmatig wederkerende bestanddelen) dan wel dat een nadere uitsplitsing daarvan gemaakt wordt.

- Naast brutogegevens ook eventueel de daarmee corresponderende nettogegevens (op basis van bepaalde standaardafleiding).
- Gemiddelde salaris per klasse, al dan niet met bepaalde spreidingsgegevens.
- Jaarmutaties (voor zover sprake is van indeling naar functieklassen).
- Relatie met reeds in de cao vermelde gegevens.
- Eventueel omvang c.q. ontwikkeling van niet-vaste (bijvoorbeeld resultaat-gerelateerde) beloningsbestanddelen ten opzichte van de totale inkomens(ontwikkeling).

De informatieverschaffing kan ertoe leiden dat van verschillende categorieën personeel in de onderneming de inkomensontwikkeling in de tijd gevolgd respectievelijk vergeleken kan worden.

De aanbeveling heeft niet alleen betrekking op de beloning van werknemers met een vast dienstverband, maar in beginsel ook op die van zogenoemde flexibele arbeidsrelaties.

Toelichting bij aanbeveling sub 3

De aanbeveling sub 3 heeft betrekking op de situatie, dat voor de onderneming een cao van toepassing is. Aanbevolen wordt om in dat geval de aan de OR verschaft informatie (zie aanbeveling sub 1 en 2) ook in afschrift aan de bij het cao-overleg betrokken vakorganisaties te verstrekken, althans ten minste voor zover deze informatie betrekking heeft op het cao-gebied.

De vraag of, en zo ja, welke informatie wordt verstrekt over de beloningsverhoudingen in het zogenoemde boven-cao-gebied blijft volgens deze formulering voorbehouden aan cao-partijen. In dat verband zij ook nadrukkelijk gewezen op het gestelde in de overwegingen (zie derde gedachtenstreepje). Indien bij cao dergelijke afspraken worden gemaakt, zou het overigens wellicht raadzaam zijn om de wijze van informatieverschaffing aan de OR (zie aanbeveling sub 2) hierop te doen aansluiten.



MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

'S-GRAVENHAGE, ZEESTRAAT 73 - TELEFOON: 070-71 5911
DIRECTORAAT-GENERAAL VOOR ALGEMENE BELEIDSAANGELEGENHEDEN

Het Bestuur van de Stichting van
de Arbeid
Bezuidenhoutseweg 60
's-GRAVENHAGE.

Uw kenmerk

Uw brief van

Uw kenmerk Nr. ABA/AIV/85/2054
Afd. Inkomensbeleid

Onderwerp : Openbaarheid van inkomens uit arbeid Datan

3 juni 1985

Zoals u bekend, is reeds geruime tijd het vraagstuk van de informatieverstrekking over inkomens uit arbeid in discussie. Het Kabinet is na afweging tot het oordeel gekomen, dat het beoogde doel te weten: verbetering van het inzicht in en daarmee ook van het overleg over de inkomensverhoudingen en de wijze van inkomensvorming het best bereikt kan worden langs de weg van een door het georganiseerd bedrijfsleven zelf te ontwikkelen code. Deze code kan dan als richtsnoer fungeren voor de op ondernemingsniveau in goed overleg tussen werkgever en werknemer nader uit te werken wijze van informatieverstrekking. In dit verband wijs ik er op, dat de Sociaal-Economische Raad in zijn advies van 20 augustus 1976 niet alleen de wenselijkheid van een betere inkomensinformatie als bijdrage tot het beter bespreekbaar maken van de inkomensverhoudingen onderschreef, maar tevens reeds aangaf daarbij de voorkeur te geven aan een door het bedrijfsleven te ontwikkelen code boven een stringente wettelijke regeling.

De positieve verwachtingen van het Kabinet ten aanzien van de effectiviteit van een niet op een wettelijke basis berustende regeling zijn ook ingegeven door de overweging dat een dergelijke regeling beter aansluit bij de veranderde opvattingen over de rol van de overheid en de sociale partners met betrekking tot de primaire inkomensvorming. Langs de weg van vrijwillig overeen te komen regelingen kan bovendien meer doeltreffend voortgebouwd worden op de in arbeidsorganisaties soms reeds gebruikelijke vormen van informatieverstrekking en kan desgewenst beter rekening worden gehouden met daar levende gevoelens aangaande de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

- Tenslotte

Correspondentieadres: Postbus 20801 - 2500 EV 's-Gravenhage.

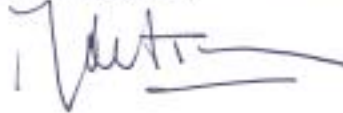
Verzekerde dat onderwerp per brief te behandelen en bij beantwoording afdeling, nummer en datum te vermelden.

Ienslotte kan een vrijwillig overeen te komen regeling beter dan een wettelijke regeling recht doen aan de menselijkheid en de financiële en administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor de overheid zoveel mogelijk te beperken. Dit laatste geldt eveneens voor het wettelijk regelen van statistische informatie.

In lijn met deze benadering heb ik de Tweede Kamer meegedeeld, dat het Kabinet zal bevorderen dat het bij de Kamer aanhangige wetsontwerp Openbaarheid van inkomens uit arbeid (I.K. 14.467, nr. 1-11) zal worden ingetrokken en tevens afziet van de in de notitie inzake een aantal aspecten van inkomensontwikkeling en -verdeling (I.K., '83-'84, nr. 1-2, blz. 54-55) aangekondigde wijziging van dat wetsvoorstel.

In het licht van het bovenstaande wil ik er bij u op aandringen een code te ontwikkelen voor het verstrekken van informatie over de inkomens uit arbeid in ondernemingen. Gaarne verneem ik te zijner tijd de resultaten van uw overleg.

DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN
EN WERKGELEGENHEID,





Afkortingen

A-G	advocaat-generaal
alv	algemene ledenvergadering
AO	Algemeen Overleg
AvA	algemene vergadering van aandeelhouders
BOG	bijzondere onderhandelingsgroep
BW	Burgerlijk Wetboek
CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
COR	centrale ondernemingsraad
GBIO	Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden
GOR	groepsondernemingsraad
EP	Europees Parlement
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de mens
Fw	Faillissementswet
OK	Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam
OR	ondernemingsraad
PbEG	Publicatieblad der Europese Gemeenschappen
PVT	personeelsvertegenwoordiging
RvC	raad van commissarissen
SE	Societas Europaea = Europese vennootschap
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
WEOR	Wet op de Europese ondernemingsraden
WOR	Wet op de ondernemingsraden

Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit. Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50.

Van sommige adviezen verschijnt ook een samenvattende brochure, al dan niet in een buitenlandse taal. In het overzicht van recente publicaties zijn deze gratis samenvattingen aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans).

Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement kost € 24,95.

Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

	Gratis samenvatting	Prijs advies
<i>Interactie voor innovatie; naar een samenhangend kennis- en innovatiebeleid</i> 2003, 96 pp., ISBN 90-6587-868-8, bestelnr. 03/11		€ 6,80
<i>Inburgeren met beleid</i> 2003, 152 pp., ISBN 90-6587-864-5, bestelnr. 03/10		€ 6,80
<i>Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie</i> 2003, 30 pp., ISBN 90-6587-862-9, bestelnr. 03/09		€ 5,65
<i>De rol van de werknemers in de Europese vennootschap (SE)</i> 2003, 118 pp., ISBN 90-6587-853-x, bestelnr. 03/08	N, E	€ 6,80
<i>Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht Gemeenschappelijk Landbouwbeleid</i> 2003, 88 pp., ISBN 90-6587-854-8, bestelnr. 03/07		€ 5,65
<i>Evaluatie en aanpassing Mededingingswet</i> 2003, 128 pp., ISBN 90-6587-846-7, bestelnr. 03/06	E, D	€ 6,80
<i>Naar een nieuw werkprogramma MAC-waarden</i> 2003, 54 pp., ISBN 90-6587-851-3, bestelnr. 03/05	E, D	€ 5,65
<i>Kennis maken, kennis delen</i> 2003, 106 pp., ISBN 90-6587-850-5, bestelnr. 03/04	E, D	€ 6,80
<i>Aanpassing Arbeidstijdenwet</i> 2003, 84 pp., ISBN 90-6587-849-1, bestelnr. 03/03		€ 5,65
<i>Duurzaamheid vraagt om openheid; op weg naar een duurzame consumptie</i> 2003, 90 pp., ISBN 90-6587-848-3, bestelnr. 03/02	E	€ 5,65
<i>Conventie over de toekomst van Europa</i> 2003, 82 pp., ISBN 90-6587-843-2, bestelnr. 03/01	E, D, S, F	€ 5,65
<i>Verruiming zeggenschap werknemers over arbeidstijden</i> 2002, 68 pp., ISBN 90-6587-839-4, bestelnr. 02/14		€ 5,65

<i>Bemiddeling in financiële diensten</i> 2002, 94 pp., ISBN 90-6587-838-6, bestelnr. 02/13		€ 6,80
<i>Koersen op vernieuwing</i> 2002, 90 pp., ISBN 90-6587-837-8, bestelnr. 02/12		€ 5,65
<i>Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen</i> 2002, 48 pp., ISBN 90-6587-836-X, bestelnr. 02/11	N	€ 5,65
<i>Het nieuwe leren</i> 2002, 118 pp., ISBN 90-6587-826-2, bestelnr. 02/10	N, E	€ 6,80
<i>Innovatie voor duurzaam voedsel en groen</i> 2002, 88 pp., ISBN 90-6587-827-0, bestelnr. 02/09		€ 5,65
<i>Sociaal-economisch beleid 2002-2006</i> 2002, 288 pp., ISBN 90-6587-821-1, bestelnr. 02/08	N, E, D, F	€ 12,45
<i>Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling</i> 2002, 36 pp., ISBN 90-6587-823-8, bestelnr. 02/07		€ 5,65
<i>Nieuwe risico's</i> 2002, 100 pp., ISBN 90-6587-824-6, bestelnr. 02/06		€ 6,80
<i>Werken aan arbeidsgeschiktheid</i> 2002, 366 pp., ISBN 90-6587-818-1, bestelnr. 02/05	N, E, D, F	€ 14,75
<i>Nationale CO₂-emissiehandel in Europees perspectief</i> 2002, 64 pp., ISBN 90-6587-817-3, bestelnr. 02/04		€ 5,65
<i>Steden op koers</i> 2002, 86 pp., ISBN 90-6587-813-0, bestelnr. 02/03	E	€ 5,65
<i>EU en de vergrijzing</i> 2002, 96 pp., ISBN 90-6587-812-2, bestelnr. 02/02		€ 6,80
<i>Aanvullend advies Nieuwe Pensioenwet</i> 2002, 58 pp., ISBN 90-6587-811-4, bestelnr. 02/01		€ 5,65
<i>Nationaal Milieubeleidsplan 4</i> 2001, 58 pp., ISBN 90-6587-807-6, bestelnr. 01/08		€ 5,65
<i>Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening</i> 2001, 114 pp., ISBN 90-6587-802-5, bestelnr. 01/07		€ 6,80
<i>Nieuwe Pensioenwet</i> 2001, 222 pp., ISBN 90-6587-790-8, bestelnr. 01/06		€ 10,20
<i>Natuur voor mensen, mensen voor natuur</i> 2001, 66 pp., ISBN 90-6587-783-5, bestelnr. 01/05		€ 5,65
<i>Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003</i> 2003, ISBN 90-6587-845-9 deel 1 (212 pp.) deel 2 (219 pp.)		€ 10,20 € 10,20
<i>Adviezen van de Bestuurskamer inzake beleid of regelgeving 1998-2002</i> 2003, 160 pp., ISBN 90-6587-840-8		€ 7,90

Rapporten

Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001

2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7 € 6,80

CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen

2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5 € 6,80

CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing

1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7 € 11,35

CSED-rapport Economische dynamiek en sociale uitsluiting

1997, 220 pp., ISBN 90-6587-656-1 € 11,35

CSED-rapport Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering

1996, 189 pp., ISBN 90-6587-610-3 € 11,35

Samenvattingen (gratis)

De rol van de werknemers in de Europese vennootschap

2003, 26 pp., ISBN 90-6587856-4, bestelnr. 03/08N

Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen

2003, bestelnummer 02/11N

Het nieuwe leren

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N

Sociaal-economisch beleid 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N

Werken aan arbeidsgeschiktheid

2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N

Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling

2001, 20 pp., ISBN 90-6587778-9, bestelnr. 01/02N

Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen

2000, 34 pp., ISBN 90-6587-774-6, bestelnr. 00/12N

Naar een robuust belastingstelsel / Sociaal-economisch beleid 1998-2002

1998, 38 pp., ISBN 90-6587-684-7, bestelnr. 98/07-08N

Vertaalde samenvattingen (gratis)

Employee involvement in the European company

2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, orderno. 03/08E

Generating knowledge, sharing knowledge

2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, orderno. 03/04E

Towards a sustainable economy

2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, orderno. 03/02E

Convention on the Future of Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, orderno. 03/01E

La Convention sur l'avenir de l'Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01F

The New Learning - Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, orderno. 02/10E

Social and Economic Policy 2002-2006

2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, orderno. 02/08E

Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08D

Politique économique et sociale de 2002 à 2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, 02/08/F

Working on occupational disability - policy proposals

2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, orderno. 02/05E

Der Empfehlung zur Erhöhung der Arbeitsfähigkeit und zur Erwerbsfähigkeitversicherung

2002, 42 pp., ISBN 90-6587-831-9, Bestellnummer 02/05D

Ouvrer pour l'aptitude à l'emploi

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02 /05F

Ageing population and the EU

2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, orderno. 02/02E

Steering a course for BVE

2001, 22 pp., ISBN 90-6587-787-8, orderno. 01/01E

Vorschläge zur gesetzlichen Regelung des Aufsichtsrats bei Grossunternehmen

2001, 24 pp., ISBN 90-6587-780-0, Bestellnummer 01/02D

The Functioning and future of the Structure Regime

2001, 26 pp., ISBN 90-6587-779-7, orderno. 01/02E

L'avenir des règles applicables à la structure des grandes sociétés

2001, 25 pp., ISBN 90-6587-781-9, numéro de commande 01/02F

National Traffic and Transport Plan 2001-2020

2001, 16 pp., ISBN 90-6587-791-6, orderno. 01/03E

Overige publicaties

Model Rules of Procedure for Works Councils

2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0

€ 6,80

Voorbeeldreglement ondernemingsraden

1998, 164 pp., ISBN 90-6587-675-8

€ 8,95

Leidraad personeelsvertegenwoordiging

1998, 72 pp., ISBN 90-6587-693-6

€ 4,45

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070-3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 33328 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

SER

Sociaal-
Economische
Raad

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-868-8 / CIP