

Vergaderjaar 2012–2013

29 818

Bepalingen over de medezeggenschap van werknemers (Wet medezeggenschap werknemers)

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2013

Tijdens het wetgevingsoverleg op 12 februari jl. over de wijziging van het scholingssysteem voor ondernemingsraadleden heb ik u een brief aangekondigd over de stand van zaken van de medezeggenschap in Nederland.

In het onderstaande ga ik achtereenvolgens in op het huidige stelsel, relevant onderzoek, de uitdagingen voor het stelsel en de rol van de SER daarbij. Tot slot ga ik in op enkele door de Kamer ingebrachte punten die buiten de scope van het wetgevingsoverleg vielen.

1. Achtergrond van het medezeggenschapstelsel

Nederland kent een lange medezeggenschapshistorie. De «oorspronkelijke» Wet op de ondernemingsraden (WOR) werd ingevoerd in 1950. Inmiddels zijn medezeggenschap en de ondernemingsraad (OR) als instituut breed aanvaard, zowel door werknemers als door werkgevers. De ondernemingsraad is een begrip in Nederland en is regelmatig in het nieuws. De OR heeft volgens alle partijen een toegevoegde waarde en krijgt waardering. Dit komt, naast de bijdrage aan de formele besluitvorming, vooral door het overleg tussen ondernemer en werknemers en het draagvlak dat dit oplevert voor de koers van de onderneming.

In de WOR zijn rechten en plichten voor ondernemer en ondernemingsraden vastgelegd. Sinds de invoering van de wet zijn de regels voor de medezeggenschap enige malen aangepast aan de eisen van de tijd. Voordat ik in ga op de huidige stand van zaken wil ik benadrukken dat in de contacten met het veld, sociale partners, ervaringsdeskundigen en experts – meest recent over de scholingssystematiek – steeds weer blijkt dat medezeggenschap in de dagelijkse praktijk van een organisatie zélf vorm moet krijgen. De achterliggende gedachte is dat door de overheid

afgedwongen medezeggenschap niet werkt. De wet biedt weliswaar contouren en vormt een vangnet, maar de invulling van de medezeggenschap in de praktijk is sterk afhankelijk van de manier waarop de werknemers en hun OR samen met de ondernemer/bestuurder hieraan vorm geven. Organisaties van werknemers en werkgevers, scholingsinstellingen, OR-platforms, etc. kunnen hierbij ondersteuning bieden. De invloed van de wetgever is, met andere woorden, beperkt.

Medezeggenschap is dan ook bij uitstek de verantwoordelijkheid van sociale partners. Zij zijn er dagelijks bij betrokken en bij hen ligt de expertise. Het meest pregnant komt dit tot uitdrukking doordat de handhaving van de wet niet aan de overheid is opgedragen, maar aan de werkgevers en werknemers zelf is overgelaten. Deze invalshoek is naar mijn mening van belang bij de beoordeling van de ontwikkelingen op het terrein van de medezeggenschap en de wijze waarop de wetgever daarmee omgaat. Doorgaans zijn wetswijzigingen van de WOR vooral te kenmerken als codificatie van de regels die tussen de sociale partners op de werkvloer al min of meer gemeengoed zijn. Voor de medezeggenschap geldt dan ook bij uitstek dat regels en praktijk goed op elkaar moeten aansluiten, willen de regels de medezeggenschap in naleving en kwaliteit vooruit helpen.

2. Onderzoek naar omvang en kwaliteit van medezeggenschap

Elke drie jaar wordt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan naar de naleving van de WOR. Behalve op de naleving van de wet richt het onderzoek zich op de structuur, het functioneren en de meerwaarde van medezeggenschap.

Het meest recente nalevingsonderzoek schetst de stand van zaken per eind 2011.

Uit het onderzoek blijkt dat de OR op een aantal manieren meerwaarde kan hebben voor een onderneming. De grote meerderheid van de werkgevers is van mening dat OR-en een nuttige functie binnen de onderneming kunnen vervullen (zie tabel 1). Zij zien vooral meerwaarde in de OR als extra informatiekanaal voor wat er op de werkvloer speelt (86%), het verkrijgen van draagvlak voor beslissingen (89%) en het formuleren van en onderhandelen over personeelsbelangen (87%).

Tabel 1

	Meerwaarde algemeen			Meerwaarde eigen OR*		
	2005	2008	2011	2005	2008	2011
OR als extra informatiekanaal voor wat er speelt op de werkvloer	88%	86%	86%	80%	80%	81%
OR als middel om draagvlak voor beleid te creëren	86%	86%	89%	74%	78%	79%
OR als extra check op kwaliteit en volledigheid besluiten	74%	75%	78%	63%	67%	68%
OR als sparringpartner bij beleids- en organisatieontwikkeling	62%	59%	54%	43%	45%	41%
OR als aanspreekpunt en onderhandelaar voor de personeelsbelangen	85%	85%	87%	78%	77%	80%
Totaal ongewogen N	2015	2175	2048	1954	2175	1825

Het aandeel ondernemingen met vijftig en meer werknemers dat, conform de wet, een OR heeft ingesteld, bedroeg eind 2011 71 procent. Het niveau van naleving is reeds lange tijd stabiel: het is bijna niet gewijzigd ten opzichte van 2008 (70%) en is gelijk aan het niveau van 2002 (71%). Ik beschouw dit als een onderstreping van de mate waarin medezeggenschap is verankerd in de individuele ondernemingen en in het Neder-

landse ondernemingsklimaat. Dit neemt echter niet weg dat het streven blijft de naleving van de wet te verbeteren: daarop zal ik hieronder ingaan.

De instellingsgraad verschilt sterk per sector: in de landbouw- en de transportsector is de naleving traditioneel relatief laag. De delfstoffenwinning en de overheidsinstellingen scoren het hoogst. Maar in alle sectoren is het nalevingspercentage in 2011 gelijk gebleven of gestegen ten opzichte van 2008 (zie tabel 2). Hieruit blijkt dat de WOR voorziet in een bruikbaar kader voor het voeren van overleg tussen ondernemer en werknemers.

Tabel 2

Sector	2001	2002	2005	2008	2011
Landbouw/visserij	61%	63%	53%	50%	60%
Delfstoffenwinning	-	85%	79%	100%	100%
Industrie I	75%	84%	85%	81%	81%
Industrie II	78%	69%	74%	76%	81%
Openbare nutsbedrijven	93%	89%	100%	75%	80%
Bouwnijverheid	62%	60%	67%	60%	74%
Handel/horeca/repairatie	58%	61%	65%	59%	62%
Transport/opslag/communicatie	62%	62%	56%	47%	55%
Bank/verzekeringswezen	72%	73%	88%	74%	81%
Overige dienstverlening (niet overheid)	85%	90%	87%	82%	88%
Overheidsinstellingen	96%	98%	99%	96%	100%
Totaal	73%	74%	78%	71%	75%
Totaal ongewogen N	1.924	2.174	2.447	2.507	2.292

Het onderzoek geeft – naast zicht op de kwantitatieve aspecten van naleving – ook inzicht in belangrijke achterliggende vragen. In het onderzoek is vastgesteld dat ruim een kwart van de ondernemingen geen OR heeft. Door 57 procent hiervan is als reden hiervoor genoemd dat het personeel er geen behoefte aan heeft (zie tabel 3). Ook is aangegeven dat er voldoende andere vormen van overleg met het personeel zijn binnen de vestiging. Aan de ondernemingen zonder OR is overigens ook gevraagd of het niet hebben van een OR als gemis wordt ervaren. Dit was slechts het geval in twaalf procent van de gevallen. Hoewel verbetering dus het streven blijft, kan hieruit worden geconcludeerd dat het huidige systeem van de wet, dat het initiatief tot het instellen van een OR bij ondernemer en werknemers legt, voor de grote meerderheid van de gevallen tot een aanvaardbare situatie leidt.

Tabel 3

	2005	2008	2011
Onvoldoende kandidaten	17%	18%	22%
Te hoge werkdruk/personeel heeft geen tijd	2%	3%	3%
Het personeel heeft er geen behoefte aan	50%	51%	57%
De werkgever/bestuurder heeft er geen behoefte aan	11%	9%	17%
Voldoende andere vormen van overleg met het personeel	21%	9%	18%
De OR is in instelling	7%	1%	5%
De OR heeft in het verleden niet of slecht gefunctioneerd	1%	2%	1%
Onlangs over de grens van vijftig werknemers gekomen	3%	4%	7%
Anders	21%	27%	22%
Totaal ongewogen N	368	445	354

In veel ondernemingen komen ook andere vormen van werknemersparticipatie voor. Modern werkoverleg («tweerichtingsverkeer») en projectgroepen met niet-OR-leden komen vrijwel overal voor. Ook worden vaak

informatieve bijeenkomsten voor het personeel of delen daarvan georganiseerd. Ook personeelsenquêtes worden veel gebruikt. Participatie via digitale discussieplatforms is in opkomst. Deze vormen van werknemersparticipatie komen niet in plaats van de OR (of de personeelsvertegenwoordiging) maar functioneren naast de medezeggenschapsorganen en leveren input aan de bestuurder. De reden om te kiezen voor deze extra vormen van werknemersparticipatie is in veel gevallen het creëren van een breder draagvlak en/of beter gebruik maken van specifieke expertise binnen de organisatie. Naast deze vormen van werknemersparticipatie wordt ook geëxperimenteerd met kern-OR-en (minder zetels, alleen strategische onderwerpen), klankbordgroepen (alleen input geven, geen gezamenlijke visie formuleren) en met het loslaten van bepaalde wettelijke regels (advies-/instemmingstrajecten) ten gunste van medewerker-manager groepen die een bepaald medezeggenschapsonderwerp samen aanpakken.

3. Uitdagingen voor het stelsel

De medezeggenschapspraktijk is vitaal en in beweging. Het kabinet juicht initiatieven tot innovatie toe en acht het zinvol dat ondernemers en werknemers deze uitdaging aangaan vanuit een gedeeld perspectief op de huidige arbeidsverhoudingen. Deze worden gekenmerkt door een ontwikkeling naar meer maatwerk, decentralisatie en individualisering. Zowel ondernemingen als werknemers hebben meer behoefte aan flexibiliteit, maatwerk en diversiteit in arbeidsvoorwaardelijke regelingen en medezeggenschapsregelingen. Onder verwijzing naar wat deskundigen, SER en de Stichting van de Arbeid hierover in eerdere adviezen hebben gepubliceerd, ligt het voor de hand vanuit deze veranderende perspectieven naar het onderwerp medezeggenschap te kijken.

De ontwikkelingen in de individuele arbeidsverhoudingen hebben hun weerslag op de wijze waarop de medezeggenschap vormgegeven wordt. In het verlengde van deze ontwikkelingen is de medezeggenschap meer geëmancipeerd. Uit onderzoek blijkt ook dat het geheel van Nederlandse medezeggenschapsregelingen in vergelijking met regelingen voor medezeggenschap in een aantal omringende landen substantieel is. Dit laat onverlet dat er ook knelpunten bestaan. In dit verband worden wel genoemd de vacatures binnen de ondernemingsraad, de eenzijdige samenstelling van de ondernemingsraad, communicatieproblemen met de achterban, de overbelasting van OR-leden, de onderbenutting van rechten, en knelpunten die zich met name kunnen voordoen in grotere (internationale) ondernemingen. De geschetste maatschappelijke ontwikkelingen en deze soms meer praktische knelpunten vormen samen het kader voor vragen rond innovatie en toekomstbestendigheid van het medezeggenschapstelsel. Het kabinet ziet daarbij een grote rol weggelegd voor de sociale partners en het medezeggenschapsveld.

4. Rol voor de SER

Het kabinet is van mening dat de huidige wet in balans is en over het algemeen goed werkt. Het juridische kader van de WOR biedt de ruimte om alternatieve vormen van medezeggenschap in te bedden in de formele structuur (zie hierboven). Van de zijde van werkgevers, werknemers, wetenschappers, platforms van (C)OR-en en scholing- en adviesinstituten wordt ook niet aangedrongen op een fundamentele wijziging van de wet. Innovatie van de medezeggenschap dient volgens het kabinet dan ook vooral plaats te vinden door verdere bevordering van de naleving en door aanpassing in de praktijk aan de huidige omstandigheden. Dit vergt weliswaar een lange adem, maar leidt tot betere kwaliteit van de

medezeggenschap dan een benadering vanuit sancties en afgedwongen verplichtingen.

Teruggrijpend op het uitgangspunt dat medezeggenschap bij uitstek de verantwoordelijkheid is van de sociale partners wil het kabinet via en in overleg met de SER de medezeggenschap in Nederland stimuleren. In het standpunt over medezeggenschap uit december 2009 (2009/10, 29 818 nr. 32) heeft het toenmalige kabinet al uitgesproken dat het een goede zaak zou zijn als de SER een grotere rol zou spelen bij de bevordering en de kwaliteit van de medezeggenschap. Het kabinet heeft hierover overleg gevoerd met de SER. De uitkomst hiervan is dat de SER de Commissie Bevordering Medezeggenschap heeft ingesteld, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de recent door u behandelde wetswijziging. Deze commissie wordt door de SER belast met de algemene taakopdracht ter bevordering van de medezeggenschap. Dit omvat zowel bevordering van de naleving van de wet als bevordering van de kwaliteit van de medezeggenschap. In de commissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en onafhankelijke leden, kunnen ook externe deskundigen zitting krijgen. Ook kunnen koepels en specialisten uit het veld worden gehoord, zoals medezeggenschapsopleiders of wetenschappers, alsmede belangenbehartigers die zich inzetten voor bepaalde deelonderwerpen, bijvoorbeeld medezeggenschap binnen internationale concerns (zie ook hieronder).

De SER zal via deze commissie aanbevelingen doen aan partijen op decentraal niveau met betrekking tot het gehele terrein van de medezeggenschap. Door middel van aanbevelingen kunnen ondernemers, ondernemingsraden en cao-partijen worden opgeroepen de medezeggenschapsinspanningen voort te zetten dan wel te intensiveren. Dergelijke aanbevelingen kunnen uitgebracht worden met handreikingen voor toepassing in de praktijk. Daarnaast kan de SER desgevraagd of eigener beweging kabinet en parlement van advies dienen over medezeggenschap.

Het is goed dat de sociale partners hun betrokkenheid op dit terrein concreet gestalte geven. Door het gezamenlijke commitment van de sociale partners en door de betrokkenheid van de onafhankelijke leden van de SER ontstaat een deskundig en gezaghebbend orgaan ter bevordering van de medezeggenschap. Het belang hiervan is zodanig dat deze rol voor de SER, zoals u bekend is, in de wet wordt vastgelegd. Deze sturende rol komt bij de reeds bestaande, meer faciliterende activiteiten van de SER rondom medezeggenschap, bijvoorbeeld het uitbrengen van voorbeeldreglementen voor beginnende ondernemingsraden. Uit de eerste contacten met de commissie is mij overigens gebleken dat er in het medezeggenschapsveld veel enthousiasme is voor de nieuwe SER-commissie. Ik stel verheugd vast dat de commissie reeds veelvuldig wordt benaderd en dat deze aanvulling van het bestaande systeem aansluit op een behoefte in het medezeggenschapsveld.

Onlangs heeft de SER-commissie haar eerste jaarprogramma vastgesteld. Dit bevat naast reguliere activiteiten enkele speerpunten gekoppeld aan het hoofdthema «meerwaarde van de medezeggenschap», zoals innovatie van medezeggenschap. Dit programma dient vanzelfsprekend nog inhoudelijk ingevuld te worden. Uit de eerste contacten is mij echter gebleken dat de commissie, in lijn met het karakter van de WOR, een aanpak voorstaat waarbij de naleving wordt bevorderd «van onderop». Daarbij zal de meer klassieke problematiek (samenstelling OR, communicatie met achterban, verkiezingen) aan de orde komen, maar de commissie zal eveneens zaken als het ontheffingsbeleid onder de loep nemen, alsmede enkele praktische knelpunten die eerder in het kabinet-

standpunt uit 2009 aan de orde kwamen, zoals ook in het wetgevings-overleg ter sprake kwam. Zoals ik daarbij heb toegezegd zal ik de Kamer in de toekomst informeren over relevante ontwikkelingen en activiteiten van de commissie.

5. Overige punten

Tijdens het wetgevingsoverleg heb ik uw Kamer toegezegd terug te zullen komen op enkele punten. Hiertoe maak ik graag van deze gelegenheid gebruik.

In antwoord op een vraag van de heer Ulenbelt meld ik u dat de stichting Multi-Nationale Ondernemingsradenoverleg behoort tot de organisaties waarmee mijn ministerie met regelmaat contact heeft. Momenteel onderzoekt deze stichting *best practices* inzake internationale medezeggenschapsverhoudingen met het oog op aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen. Ik zal hier met belangstelling kennis van nemen.

Eveneens ga ik in op de vraag van mevrouw Hamer in hoeverre de aangescherpte informatieverplichting voor internationale concerns is afgestemd op de Europese richtlijnen over medezeggenschap en of men geneigd is over dit onderwerp Europese afspraken te maken. De Europese richtlijnen op het terrein van medezeggenschap stellen globale regels over tijdstip en wijze van informatieverstrekking aan en consultatie van de werknemers. De Nederlandse wetgeving voldoet aan deze richtlijnen en gaat daar – ook in het geval van informatieverplichtingen voor internationale concerns – bovenuit. Uit een recente evaluatie door de Europese Commissie blijkt dat de omzetting in nationale wetgeving van kaderrichtlijnen nog niet in alle lidstaten even ver gevorderd is en dat verdere regelgeving momenteel niet te verwachten is. Met betrekking tot medezeggenschap in internationale concerns heeft Nederland de Europese kaderrichtlijn omgezet in de Wet op de Europese ondernemingsraden, voor concerns met vestigingen in verscheidene Europese lidstaten. In het geval van Organon ging het echter om een Nederlands bedrijf met een Amerikaanse moeder: hiervoor bestaat geen regelgeving.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher