

Vergaderjaar 2011–2012

33 367

Aanpassing van de Wet op de ondernemingsraden in verband met wijziging van de financiering van het scholingssysteem voor leden van de ondernemingsraad en enkele andere wijzigingen van deze wet

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Hoofdstuk I. Inleiding

§ 1.1 Leeswijzer

Hieronder wordt ingegaan op de voorgestelde wijziging van het scholingssysteem voor ondernemingsraadleden. Na een korte schets van de achtergronden in hoofdstuk I gaat hoofdstuk II in op het oude scholingssysteem, de huidige bezwaren daartegen en het advies dat de SER heeft uitgebracht. Dit wordt gevolgd door hoofdstuk III waarin het kabinetsstandpunt en de hoofdlijnen van het nieuwe scholingssysteem worden behandeld. Hoofdstuk IV besteedt aandacht aan de taak van de SER ter bevordering van de medezeggenschap in het algemeen. De beide daaropvolgende hoofdstukken betreffen onderdelen van het wetsvoorstel die geen onmiddellijk verband hebben met scholing. Hoofdstuk V gaat in op de positie van de medezeggenschap in internationale concerns. In hoofdstuk VI wordt een wijziging met betrekking tot de bedrijfscommissies toegelicht. Hoofdstuk VII gaat in op effecten voor het bedrijfsleven.

§ 1.2 Achtergrond en voorgeschiedenis

De ondernemingsraad (OR) is sinds de invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) in 1950 een volwassen orgaan geworden. De medezeggenschap in Nederland is goed geworteld in zowel de individuele ondernemingen als binnen het bredere ondernemingsklimaat. Anno 2012 is medezeggenschap niet meer weg te denken en is de OR een vaste waarde met een hoog profiel geworden, wat onder meer moge blijken uit de mate waarin ondernemingsraden tegenwoordig de pers halen. De naleving van de WOR – de mate waarin instellingsplichtige ondernemingen ook daadwerkelijk een ondernemingsraad hebben ingesteld – ligt gemiddeld op 71 procent (bron: nalevingsonderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door Regioplan, mei 2012).

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. Medezeggenschap wordt in de praktijk vormgegeven, afgestemd op de behoeften en omstandigheden van de onderneming. De praktijk van de medezeggenschap is daarmee primair een zaak van de sociale partners zelf: tussen ondernemer, de OR en de achterban van de OR binnen het bedrijf. De wet geeft de basis, waarop men kan terugvallen bij conflicten. Bij wijzigingen van deze wet is het daarom van groot belang dat er voldoende draagvlak voor de aanpassing is, zowel bij de sociale partners als in het veld van de medezeggenschap. Doorgaans zijn wetswijzigingen van de WOR vooral te kwalificeren 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.

Ook aan de voorliggende wetswijziging is een initiatief van de sociale partners vooraf gegaan: hierin ligt onder meer de aanleiding voor de voorgestelde wetswijziging. In maart 2011 heeft de Bestuurskamer van de Sociaal-Economische Raad (SER) haar advies vastgesteld over «Toekomst scholing en vorming leden ondernemingsraad». Hierin wordt een ander systeem ter financiering van de scholing en vorming van ondernemingsraadleden voorgesteld. Bij brief van 12 september 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 29 818, nr. 34) heeft het kabinet aan de Tweede Kamer gemeld het advies over te nemen. De wijziging van het systeem van scholing voor leden van ondernemingsraden is een relatief grote wijziging van het bestaande stelsel van medezeggenschap. Om deze reden heeft het kabinet voor de nu voorgestelde wetswijziging intensief, en op diverse niveaus, overleg gevoerd met sociale partners en vertegenwoordigers van het medezeggenschapsveld, de direct betrokkenen bij deze wetswijziging.

Naast de wijziging van het scholingssysteem doet de regering twee voorstellen tot wijziging van de wet die voortkomen uit het kabinetsstandpunt Medezeggenschap 2009. Begin 2010 heeft de toenmalige minister van SZW naar aanleiding van het kabinetsstandpunt Medezeggenschap 2009 de Tweede Kamer toegezegd de voorstellen in het kabinetsstandpunt eerst met de sociale partners en het medezeggenschapsveld te bespreken (Kamerstukken II 2009/10, 29 818, nr. 32). Deze consultatie heeft er toe geleid dat uiteindelijk is besloten twee van de voorstellen uit het kabinetsstandpunt om te zetten in wetgeving. Voor de overige voorstellen die wetgeving zouden vereisen bleek ofwel het draagvlak te ontbreken, dan wel was de problematiek die hiermee zou worden opgelost te gering van omvang. De twee voorstellen uit het kabinetsstandpunt die zijn uitgewerkt betreffen de geschillenregeling en de zeggenschapsverhoudingen in internationale concerns.

Hoofdstuk II. Scholing ondernemingsraadleden

§ II.1. Het huidige systeem van scholing leden ondernemingsraad

Op basis van artikel 18, tweede lid, van de WOR hebben de leden van de ondernemingsraad en leden van vaste commissies of onderdeelcommissies (commissies die de OR kan instellen voor de vervulling van zijn taak) recht op scholing en vorming. De ondernemer en ondernemingsraad stellen samen het aantal dagen vast waarop de leden van de OR en leden van commissies scholing en vorming ontvangen. Het gaat minimaal om drie dagen voor leden van een vaste of onderdeelcommissie en om vijf dagen voor leden van de OR. Leden van de OR die tegelijk lid zijn van een vaste of onderdeelcommissie kunnen dus minimaal acht dagen scholing

per jaar krijgen. Het zijn de OR en commissie zelf die bepalen hoe de dagen voor scholing en vorming worden ingevuld.

In artikel 22 WOR is geregeld dat alle kosten die de OR en zijn commissies moeten maken om hun taak te kunnen vervullen, voor rekening van de ondernemer komen. De kosten moeten »redelijkerwijze noodzakelijk» zijn voor de vervulling van de taak. De kosten voor scholing en vorming van de leden van de OR en van zijn commissies vallen onder de regeling van artikel 22.

In artikel 46a van de WOR is geregeld dat de ondernemer op wie de verplichting rust een ondernemingsraad in te stellen of die een OR heeft ingesteld, een heffing dient te betalen. De opbrengst van de heffing is bestemd voor de bevordering van scholing en vorming van ondernemingsraadleden. De SER heeft de bevoegdheid de genoemde heffing jaarlijks vast te stellen als een percentage van het fiscale loon van de ondernemer. In 2010 bedroeg de heffing 0,01 procent van de loonsom, evenals in 2011. De heffing wordt namens de SER opgelegd door de Belastingdienst. De heffing is zowel in 2009 als 2010 aan circa 23 000 ondernemers opgelegd (inclusief de overheidssector, voor zover vallend onder de WOR).

In artikel 46b van de WOR is geregeld hoe de op deze manier opgebrachte heffingen kunnen worden ingezet ten behoeve van scholing en begeleiding van leden van de OR. De organisatie die hieraan invulling geeft, is het Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden (GBIO).

De financiële middelen van het GBIO bestaan voor het overgrote deel uit de SER-bijdragen die bijeen zijn gebracht via de WOR-heffing. In 2010 droeg de SER ruim € 21 miljoen over aan het GBIO. In 2010 besteedde het GBIO 95 procent van zijn financiële middelen als bijdrage in de financiering van de cursussen voor ondernemingsraadleden. Alleen voor cursussen die gevolgd zijn bij door het GBIO erkende instellingen kunnen werkgevers voor een vergoeding in aanmerking komen. Het systeem fungeert zo dat het scholingsinstituut aan de werkgever zijn tarief voor de cursus offreert. Bij akkoord betaalt de ondernemer het scholingsinstituut het geoffreerde tarief minus de GBIO-bijdrage. Het scholingsinstituut vraagt de GBIO-bijdrage voor deze cursus aan bij het GBIO en ontvangt deze rechtstreeks van het GBIO op declaratiebasis. De GBIO-bijdrage per cursus betreft gemiddeld een derde van de kosten. De kosten omvatten zowel het opleidingsdeel alsook de eventuele verblijfskosten. In 2010 hadden 32 instituten een erkenning van het GBIO.

§ II.2 Bezwaren tegen het bestaande scholingssysteem

Het probleem van het bestaande scholingssysteem – en daarmee de achterliggende reden voor wijziging ervan – is dat het draagvlak voor het systeem sterk is afgenomen, waardoor de effectiviteit ervan is afgenomen. Het subsidiesysteem voor de scholing van leden van de OR stamt uit de jaren »70. Hiertoe werd destijds besloten omdat scholing, zowel wat betreft kwaliteit als kwantiteit, nog in de kinderschoenen stond. Zeker in de beginperiode heeft het subsidiesysteem voor ondernemers de drempel verlaagd voor het doen van uitgaven aan scholing. Meer dan dertig jaar later kan worden gesteld dat dit systeem, in samenhang met de overige wettelijke bepalingen over scholing, zijn doel heeft bereikt. Het heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat het kunnen volgen van scholing en vorming als een vanzelfsprekend onderdeel wordt gezien van de faciliteiten waarover een ondernemingsraad moet kunnen beschikken. Het is daarmee medebepalend geweest voor het niveau van de huidige medezeggenschap.

Dat neemt niet weg dat de sociale partners al jaren spreken over nut en noodzaak van het systeem en over mogelijkheden tot verandering. Er is behoefte aan een meer toekomstbestendig systeem zonder heffing dat het bedrijfsleven ontlast van administratieve druk en het rondpompen van geld. Scholing van ondernemingsraden – en financiering daarvan door de ondernemer – is tegenwoordig zo ingeburgerd dat het omslachtige systeem nu als een last wordt beschouwd. Bedrijven moeten eerst een heffing betalen ten bate van een instituut om vervolgens van hetzelfde instituut geld te vragen voor de scholing die ze willen afnemen. Dit is een inefficiënte manier van financiering. Het systeem wordt tegenwoordig door ondernemers primair ervaren als onnodige administratieve lastendruk. Ondernemer en OR regelen reeds in onderling overleg de scholing: het huidige systeem levert daarvoor geen prikkel meer.

§ II.3 SER-advies voor een nieuw scholingssysteem

Het advies van de SER »Toekomst scholing en vorming leden ondernemingsraad« constateert dat de huidige systematiek van scholing van OR-leden goede diensten heeft bewezen. Men constateert echter ook dat het draagvlak voor het principe van gesubsidieerde scholing via een heffing voor alle OR-instellingsplichtige bedrijven de laatste jaren is verminderd. Dit verminderde draagvlak heeft zijn weerslag op de effectiviteit van het systeem.

De SER wil een nieuw systeem dat beter aansluit op de scholingswensen van dit moment en tegelijk toekomstbestendig is door meer flexibiliteit. Het SER-advies stelt daarom een nieuw systeem voor, dat de volgende elementen bevat:

- afschaffing van de zogenaamde WOR-heffing, die ondernemingen die onder de verplichting vallen een OR in te stellen momenteel moeten afdragen ter bevordering van de scholing en vorming van OR-leden;
- een expliciet wettelijk verankerd scholingsrecht voor OR-leden c.q. een expliciete plicht voor werkgevers om hun OR-leden de scholing te laten genieten die zij voor de vervulling van hun taak nodig achten;
- een wettelijke geschillenregeling;
- bevoegdheid voor de SER om een richtbedrag voor scholing per dag(deel) vast te stellen dat als richtsnoer dient voor het scholingsbudget van de OR;
- een vorm van kwaliteitsbewaking van het opleidingsaanbod en monitoring van de werking van de nieuwe structuur.

Het SER-advies concludeert dat het GBIO zou kunnen worden opgeheven indien het nieuwe stelsel wordt geïmplementeerd.

Hoofdstuk III. Kabinetsstandpunt en hoofdlijnen nieuwe scholingssystematiek.

§ III.1. Kabinetsreactie op het SER-advies

Op 12 september 2011 heeft het kabinet de Tweede Kamer zijn reactie op het advies doen toekomen. Het kabinet heeft daarin gesteld het advies in grote lijnen over te zullen nemen, met als doel te komen tot een modern en toekomstbestendig systeem. Het kabinet leest in het advies de wens van de sociale partners om via de SER een grotere rol te gaan spelen bij de bevordering van de medezeggenschap in het algemeen, en daarmee ook bij de scholing en vorming van ondernemingsraadleden. Het kabinet ziet de door de sociale partners geschetste voordelen van een andere systematiek. Door de voorgestelde afschaffing van de WOR-heffing hoeven werkgevers geen percentage van de bruto loonsom meer af te dragen als heffing, maar betalen zij de volledige kosten voor de opleiding

van OR-leden rechtstreeks aan het opleidingsinstituut. Hierdoor kunnen de administratieve lasten worden gereduceerd en wordt het rondpompen van geld tegengegaan. Tegelijkertijd biedt een richtbedrag voor scholing per dag(deel) de OR-leden houvast bij het bespreken van een scholingsprogramma en opleidingsbudget met de ondernemer. Zoals het SER-advies ook onderkent, is het scholingsrecht van OR-leden reeds vastgelegd in de WOR. Door de vergoedingsplicht voor de ondernemer nu in de WOR te expliciteren, wordt naar de mening van de regering het scholingsrecht benadrukt door er een uitdrukkelijk nadere, wettelijke invulling aan te geven.

Het door de SER voorziene nieuwe systeem kent – evenals het oude – een grote mate van zelfregulering. Dit neemt niet weg dat de wet op een aantal punten zal moeten worden aangepast. In de eerste plaats dient het huidige subsidiesysteem te worden beëindigd. Ten tweede moeten enkele waarborgen in de wet worden neergelegd voor het functioneren van het nieuwe systeem. Het gaat daarbij om het expliciteren van scholingsrechten in de wet zodat deze goed aansluiten bij de nieuwe scholingssystematiek, met name op het vlak van de kosten en de kwaliteit van de scholing.

Het SER-advies biedt volgens de regering een goed en toekomstbestendig systeem, dat bovendien als unaniem standpunt van de sociale partners aan het kabinet is aangeboden. Bij wijzigingen van de WOR is draagvlak bij de sociale partners en overige betrokken organisaties van groot belang omdat medezeggenschap uiteindelijk op de werkvloer zelf tot stand moet komen. Zoals in reactie op het advies aan de Tweede Kamer is aangegeven (Kamerstukken II 2011/12, 29 818, nr. 34), zijn er voldoende redenen tot wijziging van het scholingssysteem in de WOR.

§ III.2. Naar een nieuw scholingssysteem: hoofdlijnen wetsvoorstel

§ III.2.1 Het recht op scholing

Het scholingsrecht voor leden van de ondernemingsraad ligt vast in artikel 18, tweede lid, van de WOR. De vergoedingsplicht voor de ondernemer voor scholing en vorming van leden van de OR vloeit nu impliciet voort uit artikel 22, eerste en derde lid, van de WOR. Het scholingsrecht mist momenteel echter een wettelijke vorm van kwaliteitsborging en de werkgeversplicht op dit

terrein is nu niet expliciet in de WOR geregeld. De regering beschouwt zowel handhaving van het kwaliteitsniveau als de zekerheid over financiering van de scholing als specifieke doelen die essentieel zijn voor de verwezenlijking van een modern en toekomstbestendig scholingssysteem. Gegeven het belang van deze punten en om betaling van scholingskosten afdwingbaar te kunnen maken kiest de regering voor wetgeving als instrument.

De maatschappelijke effecten van deze aanpassingen zullen worden gevoeld door alle betrokkenen bij de scholing en vorming van ondernemingsraadleden: scholingsinstituten, ondernemers en ondernemingsraden en ondernemingsraadleden. Afschaffing van de GBIO-bijdrage zal betekenen dat cursussen volledig door de ondernemer moeten worden betaald. Daar staat tegenover dat jaarlijkse – nu nog wettelijk verplichte – kosten wegvallen. Het effect op ondernemersniveau zal afhankelijk zijn van de feitelijke situatie bij de betreffende onderneming. Daarbij is relevant het belang dat ondernemer en OR hechten aan scholing en de kosten daarvan. Wanneer dit discussie oplevert zullen zowel de ondernemer als de OR-leden zich hieromtrent actiever moeten opstellen dan tot nog toe gebruikelijk. De regering verwacht dat deze bewuste omgang met

de scholingsmogelijkheden de medezeggenschap en de besluitvorming binnen de onderneming ten goede zal komen.

§ III.2.2 Betalingsplicht

Bij de invoering van een nieuwe financieringsmethodiek voor scholing dient de huidige WOR-heffing afgeschaft te worden door artikel 46a van de WOR te schrappen. Hierdoor vervalt niet alleen de verplichting voor de ondernemer tot betaling van de heffing, maar ook de bevoegdheid van de SER tot jaarlijkse vaststelling van het heffingspercentage en inning daarvan door de Belastingdienst. Dit alles betekent een lastenverlichting voor de ondernemer ter hoogte van € 15,7 miljoen (niveau 2011) en minder regeldruk vanuit de SER. Ook bij de Belastingdienst zal de werklast afnemen.

Zoals de SER in haar advies heeft gesteld is het van groot belang dat de systeemwijziging niet af doet aan het gebruik van scholing door ondernemingsraden. Daartoe draagt bij dat in de wet expliciet wordt vastgelegd dat voor de ondernemer een betalingsplicht bestaat voor de tussen hem en de OR afgesproken scholing. De OR beschikt immers formeel niet over een eigen budget. Een dergelijke expliciete betalingsplicht past goed bij de al in artikel 18 van de wet opgenomen bepalingen omtrent scholing. Met het oog hierop zal artikel 22 dan ook aangepast worden. De nieuwe opzet van de betalingsplicht houdt tevens in dat een budget voor scholingskosten niet langer is uitgesloten. Of er daadwerkelijk een budget komt hangt ervan af of de ondernemer dit wenst af te spreken met de ondernemingsraad; de ondernemingsraad kan een budget niet afdwingen.

§ III.2.3 Kwaliteit van de scholing

De SER benadrukt in haar advies het belang van voortdurende betrokkenheid van de sociale partners bij de kwaliteit van de scholing en meldt dat in gezamenlijkheid een kwaliteitssysteem zal worden ontwikkeld ter vervanging van het bestaande systeem. Als voorbeeld verwijst de SER naar het systeem van arbo-certificering. In de Arbeidsomstandighedenwet is hiervoor een uitgebreide regeling opgenomen. De regering acht het behoud van kwaliteit van het opleidingsaanbod vanzelfsprekend van belang, juist ook tijdens de overgang op een nieuw scholingssysteem, maar een dergelijke uitgebreide regeling met nauwe betrokkenheid van de overheid past niet binnen het systeem van de WOR, die voor een belangrijk deel op zelfregulering berust. Ook zonder nadere regelgeving kan de kwaliteit van scholing worden gewaarborgd door het stellen van kwaliteitseisen aan opleidingen, trainers of scholingsinstituten. Zoals de SER suggereert kunnen sociale partners, overheidswerkgevers en brancheverenigingen daaraan een bijdrage leveren via zelfregulering. Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld het punt van de kwaliteit van de scholing te ondersteunen door in artikel 18, tweede lid, van de wet expliciet een verband te leggen tussen scholing en vorming en de kwaliteit daarvan. Op deze wijze kan de OR, met gebruikmaking van de reeds in de wet opgenomen passage dat het moet gaan om «scholing en vorming die de OR-leden in verband met de vervulling van hun taak nodig oordelen», in het overleg met de ondernemer eisen stellen aan de kwaliteit van de opleiding. De wettelijke bepaling biedt zo, in samenhang met het door de sociale partners op te zetten kwaliteitssysteem, de OR en de ondernemer de zekerheid van het gewenste niveau van scholing.

§ III.2.4 Richtbedrag

Een ander element ter bevordering van het functioneren van het nieuwe scholingssysteem is het voorstel van de SER om een richtbedrag of richtbedragen voor scholing en vorming vast te stellen. De wet bepaalt dat de scholingskosten voor rekening van de ondernemer komen. De wet doet echter geen uitspraak over de hoogte van de kosten, behalve dat het moet gaan om voor de vervulling van de taak van de ondernemingsraad redelijkerwijs noodzakelijke kosten. De achtergrond hiervan is dat de kosten voor scholing per ondernemingsraad zullen verschillen, afhankelijk van omvang van de ondernemingsraad, de aard van de organisatie, de ontwikkelingsfase, de bedrijfsomstandigheden enzovoorts. De wet maakt het nu mogelijk dat de sociale partners een dergelijk systeem met richtbedragen opzetten. De richtbedragen voor scholing en vorming zullen jaarlijks worden vastgesteld door een commissie van de SER (zie hierna). Bij de vaststelling van de richtbedragen kunnen de in het voorafgaande jaar door de erkende scholingsinstituten gehanteerde tarieven voor scholing en vorming de leidraad vormen. Daarbij kunnen per kostensoort (bijvoorbeeld accommodatiekosten, maatwerk cursus of open inschrijving) aparte richtbedragen worden vastgesteld. Met dit nieuwe systeem van richtbedragen – naast de bepaling van artikel 18, tweede lid, over het recht op scholing – creëert de regering een bredere basis voor het goed functioneren van het scholingssysteem voor ondernemingsraden.

Bij het overleg tussen ondernemer en ondernemingsraad over de scholing en vorming (in het bijzonder over de daaruit voortvloeiende kosten) kan een richtbedrag, als indicatie voor de kosten van voldoende kwalitatieve scholing, tot houvast dienen. Over het algemeen doet de ondernemingsraad aan de ondernemer een voorstel met de scholingsbehoeften. Hierop volgt overleg, onder meer over de hoogte van de door de ondernemer te vergoeden kosten. Daarbij spelen de richtbedragen, zoals vastgesteld door de SER, hun rol. Zolang de in totaal met de scholingsbehoeften gemoeide kosten in lijn liggen met een bedrag dat gelijk is aan het richtbedrag vermenigvuldigd met het aantal dagdelen waarop de scholing feitelijk zal plaatsvinden, zullen die kosten in beginsel als redelijkerwijs noodzakelijke kosten worden aangemerkt. Indien de met de scholingsbehoeften gemoeide kosten hoger uitkomen, dient dit extra onderbouwd te worden. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer alle leden van een ondernemingsraad nieuw zijn en geschoold moeten worden, wanneer de ondernemer de ondernemingsraad een zware advies- of instemmingsaanvraag voorlegt, of wanneer de ondernemingsraad zich moet buigen over niet eerder behandelde zaken zoals de gevolgen van een fusie of overname.

§ III.3 Rol van de SER in het nieuwe scholingssysteem

De SER besteedt in haar advies ruim aandacht aan de bijdrage die zij zelf wil leveren aan het nieuwe scholingssysteem. De regering heeft grote waardering voor de betrokkenheid van de sociale partners, de vele goede aanzetten voor de ontwikkeling van een nieuw scholingssysteem en voor de aanpak van de taken die de SER zichzelf hierbij stelt.

Zoals hierboven beschreven zullen de sociale partners een systeem van kwaliteitshandhaving en -bevordering voor scholing ontwikkelen. Een vorm van (vrijwillige) certificering zal worden ingezet als garantie voor het gewenste scholingsniveau, zonder dat daarmee de markt voor scholing en opleiding wordt ingeperkt of afgesloten. De sociale partners willen de functie van certificering onderbrengen in een aparte stichting, die zal worden gefaciliteerd door de SER. Daarin kunnen ook de overheidswerkgevers en de branchevereniging van de in scholing en vorming van

ondernemingsraadleden gespecialiseerde instituten vertegenwoordigd zijn. De stichting zal ook een rol spelen bij de voorbereiding van het bovenbeschreven richtbedrag (of richtbedragen) voor scholing en opleiding.

Hoofdstuk IV. Bijzondere taak SER ter bevordering medezeggenschap

In het standpunt over medezeggenschap uit december 2009 heeft het toenmalige kabinet uitgesproken dat het een goede zaak zou zijn als de SER een grotere rol zou spelen wat betreft de bevordering en de kwaliteit van de medezeggenschap. Het kabinet heeft hierover overleg gevoerd met de SER. De uitkomst hiervan is dat de SER een Commissie Bevordering Medezeggenschap zal instellen. Deze commissie wordt door de SER belast met de algemene taakopdracht ter bevordering van de medezeggenschap, zoals aan de orde werd gesteld in het kabinetsstandpunt 2009. Dit omvat zowel bevordering van de naleving van de wet als bevordering van de kwaliteit van de medezeggenschap. In de commissie kunnen ook externe deskundigen zitting krijgen. Daarnaast kunnen overheidswerkgevers uitgenodigd worden.

De SER acht het van belang dat de commissie aanbevelingen kan doen aan partijen op decentraal niveau met betrekking tot het gehele terrein van de medezeggenschap. Dergelijke aanbevelingen kunnen het belang betreffen van goede scholing voor de kwaliteit van de medezeggenschap en het functioneren van de onderneming, maar kunnen zich ook tot andere medezeggenschapsonderwerpen uitstrekken. 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. Behalve het doen van aanbevelingen kan de SER desgevraagd of eigener beweging kabinet en parlement van advies dienen over medezeggenschap.

Het is van belang dat de sociale partners hun betrokkenheid concreet gestalte geven. De instelling van een specifieke Commissie Bevordering Medezeggenschap heeft dan ook de steun van de regering. Door het gezamenlijke commitment van de sociale partners en door de betrokkenheid van de Kroonleden van de SER ontstaat een deskundig en gezaghebbend orgaan ter bevordering van de medezeggenschap. Het belang hiervan is zodanig groot dat deze rol voor de SER in de wet wordt vastgelegd. Deze rol komt bij de reeds bestaande, algemene activiteiten van de SER rondom medezeggenschap, bijvoorbeeld het uitbrengen van voorbeeldreglementen voor beginnende ondernemingsraden.

Hoofdstuk V. Medezeggenschap in internationale concerns

§ V.1 Achtergronden

Reeds enige jaren wordt er gediscussieerd over werknemersrechten – in het bijzonder over de medezeggenschapsrechten – in relatie tot vestigingen van internationale concerns in Nederland. Dat is verklaarbaar omdat Nederland een open economie heeft en buitenlandse bedrijven zich graag in Nederland vestigen, door eigen vestigingen te openen of Nederlandse bedrijven over te nemen. Dit betreft niet alleen Europese bedrijven maar ook van ver daarbuiten. Tegen de achtergrond van de opkomst van activistische aandeelhouders en hedgefonds bracht de SER in 2008 zijn advies «Evenwichtig Ondernemingsbestuur» (2008/01) uit. Het advies ging in de kern over de positie van de werknemers in relatie tot de overige bij een onderneming betrokken partijen. Het advies besteedde

zowel aandacht aan nationale medezeggenschapsregelingen als aan medezeggenschap op internationaal concernniveau.

§ V.2 SER-advies

De SER constateert in zijn advies dat ondernemingsraden en vakbonden in het Nederlandse medezeggenschapsrecht adequate middelen hebben om (strategische) besluiten van ondernemingen, waaronder besluiten omtrent fusie, overname en herstructurering, te beïnvloeden. De raad komt dan ook tot de conclusie dat voor een fundamentele herziening van de Nederlandse medezeggenschapsregelingen geen aanleiding bestaat. Wel merkt de SER op dat zorg kan bestaan over de wijze waarop ondernemingsraden en vakbonden al dan niet gebruik maken van de hun toekomende rechten. Deze conclusie geldt in het bijzonder voor de situatie bij internationale concerns. Weliswaar constateert de raad dat, naarmate een onderneming zich internationaal vertakt en besluitvormingsprocessen plaatsvinden op internationaal concernniveau, de besluitvorming zich deels aan het bereik van Nederlandse medezeggenschapsregelingen onttrekt. De SER was echter verdeeld over de daaruit voortvloeiende vraag of dit nu gezien moest worden als een knelpunt (werknemers) of als het logische gevolg van een open economie met internationale oriëntatie (werkgevers). De meningen verschilden dan ook over de noodzaak tot ingrijpen. De verdeeldheid hierover blijft voortbestaan, getuige onder meer ook de inventarisatie van knelpunten in een rapport van de Vereniging voor Arbeidsrecht uit 2009 («De toekomst van de medezeggenschap, Aanbevelingen aan de wetgever»).

§ V.3 Wijziging Wet op de ondernemingsraden

Eind 2009 is het kabinetsstandpunt Medezeggenschap 2009 aan de Tweede Kamer toegezonden. Naar aanleiding van het SER-advies heeft het toenmalige kabinet daarin het standpunt ingenomen dat de medezeggenschap ook bij internationale concerns in de praktijk goed uit de voeten kan met de bestaande regels in de WOR. Het territorialiteitsbeginsel heeft echter tot gevolg dat de WOR niet buiten de nationale grenzen geldt. Wel is de WOR volledig van toepassing op bedrijven die in Nederland gevestigd zijn, ook al zit de leiding in het buitenland. Over het algemeen is het dan ook mogelijk de stem van de Nederlandse werknemers te laten doorklinken en de gevolgen van beslissingen in het buitenland genomen aan de orde te stellen, in ieder geval bij de lokale bestuurders. Bedrijven met vestigingen in de EU dienen bovendien conform de Wet op Europese ondernemingsraad (WEOR) een Europese ondernemingsraad (EOR) in te stellen. Met de aanpassing van deze wet in 2011 zijn de mogelijkheden om op Europees niveau invloed uit te oefenen op besluiten van het concern bij bedrijven binnen de EU verbeterd.

Op één onderdeel is echter wel verbetering aan te brengen. Een punt dat door alle betrokken partijen wordt onderkend is dat de OR niet altijd weet hoe de zeggenschapsverhoudingen in een internationaal concern liggen. Artikel 31, tweede lid, van de WOR verplicht de ondernemer de OR te informeren over de zeggenschapsverhoudingen binnen de organisatie. Uit de wetstekst wordt onvoldoende duidelijk tot hoever deze plicht reikt. Toen deze bepaling in de wet werd opgenomen kwamen internationale vertakkingen van het bedrijfsleven minder vaak voor. Dit heeft nu tot gevolg dat onduidelijkheid kan ontstaan over de rol van de lokale (Nederlandse) bestuurder binnen het concern en daarmee over de wijze waarop en in hoeverre hij door de ondernemingsraad kan worden aangesproken op besluitvorming door het (buitenlandse) concern. Dit werd manifest door de economische crisis sinds 2008, waarna internationale concerns reorganisaties doorvoerden met grote gevolgen voor aan

hen gelieerde bedrijven in Nederland. In het wetsvoorstel wordt artikel 31 van de WOR dan ook aangepast en wordt verduidelijkt dat het informatie-recht van de ondernemingsraad zich ook uitstrekt tot de internationale zeggenschapsverhoudingen. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Hamer die de regering verzocht te onderzoeken «... hoe ondernemingsraden intensiever betrokken kunnen worden bij overnames, fusies, splitsingen of verplaatsingen van in het bijzonder internationale ondernemingen...». Aanleiding voor de motie was de voorgenomen sluiting van de onderzoeksafdeling van het bedrijf Abbott te Weesp (Kamerstukken II 2011/12, 29 544, nr. 264).

Hoofdstuk VI. Vervallen van het verplichte karakter van bemiddeling en van administratieve taken van de bedrijfscommissie

§ VI.1 Achtergrond en SER-advies

Momenteel dient een conflict tussen een OR en een ondernemer eerst ter bemiddeling aan de bedrijfscommissie te worden voorgelegd, alvorens een beroep kan worden gedaan op de rechter. De algemene geschillenregeling door de bedrijfscommissie (artikelen 36 WOR) biedt advisering en bemiddeling. Uit onderzoek door de SER in 2008 bleek dat het regelmatig voorkomt dat partijen geen bemiddeling wensen en de gang naar de bedrijfscommissie zien als verplichte tussenstap voordat men bij de kantonrechter een verzoekschrift kan indienen. Dit betreft dan een tussenstap die de procedure van geschillenbeslechting onnodig kan verlengen. Algemeen wordt aangenomen dat bemiddeling alleen dan kans van slagen heeft als partijen die met elkaar een conflict hebben ook bemiddeling wensen. Bovendien zijn niet alle zaken geschikt voor bemiddeling. De SER adviseerde daarom het verplichte karakter van de bemiddeling te schrappen («Notitie consultatief overleg medezeggenschap», van de SER-commissie Arbeid, Onderneming en Medezeggenschap, d.d. 21 september 2009). In overeenstemming daarmee, en zoals aangekondigd in het kabinetsstandpunt over medezeggenschap in 2009, wordt voorgesteld het verplichte karakter van de bemiddeling af te schaffen. Dit neemt niet weg dat bemiddeling mogelijk blijft en de bedrijfscommissies een belangrijke rol kunnen blijven vervullen bij geschillenbeslechting. De laagdrempeligheid van de bedrijfscommissies in combinatie met de deskundigheid op het gebied van medezeggenschap kan een gang naar rechter voorkomen.

§ VI.2 Geschillen over scholing

Het is mogelijk dat het overleg over de scholing tussen OR en ondernemer, ondanks het door de wet geboden houvast, onverhoopt niet tot een wederzijds bevredigende uitkomst leidt. In zijn advies uit maart 2011 over de scholing van ondernemingsraadleden pleit de SER voor die gevallen voor een wettelijke geschillenregeling met verplichte bemiddeling door de bedrijfscommissie (een door de sociale partners bemenste commissie die fungeert als voorportaal voor een gerechtelijke procedure). Een wettelijke regeling is echter niet in overeenstemming met de hierboven genoemde SER-notitie uit 2009 om bemiddeling via bedrijfscommissies niet langer verplicht te stellen. Het kabinet ziet op voorhand geen aanleiding daarvan af te wijken voor het specifieke onderwerp van scholing en vorming van OR-leden. Dit past ook niet bij het nieuwe scholingsstelsel dat de SER voorstaat. In dit stelsel krijgen immers de sociale partners samen zélf de verantwoordelijkheid voor de scholing; de SER is hieraan ondersteunend. De SER ondersteunt de medezeggenschap in algemene zin, namelijk door de activiteiten van een commissie ter bevordering van de medezeggenschap. Evenals in het huidige stelsel kunnen OR en ondernemer eventuele geschillen aan de rechter

voorleggen. Het staat hen daarbij vrij voorafgaand aan de gang naar de rechter de steun van de bedrijfscommissie in te roepen. Deze kan een rol spelen als vraagbaak voor OR en ondernemer bij de duiding van kwaliteitseisen en bij de toepassing van richtbedragen. De kern van het nieuwe scholingssysteem is echter zelfregulering: verplichte voorafgaande bemiddeling door de bedrijfscommissie past daar niet bij. Op dit punt wordt het SER-advies dan ook niet gevolgd.

§ VI.3 Wijziging Wet op de ondernemingsraden

Door het vervallen van de verplichting ontstaan meer mogelijkheden voor maatwerk in wijzen van geschillenbeslechting, bijvoorbeeld in de vorm van arbitrage of mediation. Partijen kunnen overigens wel vrijwillig blijven kiezen voor bemiddeling door de bedrijfscommissie. De regering meent dat het van belang is dat partijen de mogelijkheid van bemiddeling altijd goed overwegen. Bemiddeling kan immers een zeer nuttige vorm van conflictoplossing zijn, aangezien ondernemer en OR na het geschil met elkaar verder moeten. Het gebruik van bemiddeling kan dan ook door sociale partners gestimuleerd worden. De bedrijfscommissies blijven immers beschikbaar als laagdrempelige instantie en bemiddeling is slechts een onderdeel van de bredere taak van de bedrijfscommissies.

§ VI.4 Vervallen van administratieve taken van de bedrijfscommissies

Behalve het laten vervallen van het verplichte karakter van bemiddeling adviseerde de SER in zijn notitie uit 2009 ook een aantal registratietaken van de bedrijfscommissies te laten vervallen, namelijk de registratie van het voorlopige OR-reglement, het OR-reglement, de wijziging van het OR-reglement en het OR-jaarverslag. Deze registratie heeft met name tot doel inzicht te verkrijgen in het aantal functionerende ondernemingsraden. Cijfers hierover zijn echter ook reeds beschikbaar op grond van het driejaarlijkse onderzoek dat in opdracht van het ministerie van SZW wordt uitgevoerd naar de naleving van de WOR. Deze administratieve taken van de bedrijfscommissies kunnen dan ook zonder inhoudelijke consequenties vervallen. Ze dienen niet langer expliciet vastgelegde doelen en zijn in feite overbodige en verouderde bepalingen. Het schrappen van de registratietaken leidt tot vermindering van administratieve lasten voor de ondernemer. De registratie van instelling en opheffing van vrijwillig ingestelde ondernemingsraden ex art. 5a WOR wordt echter gehandhaafd. Dat geldt ook voor de registratie van ondernemingsovereenkomsten ex art. 32 WOR. Informatie over het bestaan van dergelijke ondernemingsraden en overeenkomsten is niet kenbaar uit een andere bron.

Hoofdstuk VII. Effecten bedrijfsleven, administratieve lasten en nalevingskosten

Daar waar mogelijk is in deze memorie van toelichting ingegaan op de effecten van de kabinetsvoorstellen voor het bedrijfsleven. Deze wetswijziging behelst in hoofdzaak de afschaffing van het systeem van financiering van de scholing van ondernemingsraadleden door middel van een wettelijke heffing. Hierdoor hoeft het bedrijfsleven in de nieuwe situatie € 15,7 (niveau 2011) miljoen per jaar niet meer af te dragen. Dit leidt tot een beperkte afname in administratieve lasten voor de bedrijven. Het is niet te berekenen of de nalevingskosten ook zullen dalen, omdat ondernemers weliswaar niet meer de afdracht van € 15,7 miljoen hoeven te betalen, maar straks wel de reële, volledige opleidingskosten voor hun ondernemingsraden gaan betalen. Deze kosten zijn op voorhand evenmin kwantificeerbaar. Wel kan gesteld worden dat de administratieve lastendruk, in de zin van regeldruk vanuit de centrale overheid, van het nieuwe scholingssysteem tot het minimum wordt teruggebracht. Het

nieuwe scholingssysteem vereist *inhoudelijke* naleving: uit de wetswijziging zelf vloeien voor bedrijven geen financiële of administratieve lasten voort.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING:

Artikel I, onderdelen A, B, K en L

In deze onderdelen wordt voorgesteld om diverse op de ondernemer, ondernemingsraad of de SER rustende verplichtingen te schrappen. Het gaat in dit kader om verplichtingen tot verschaffing aan de bedrijfscommissie van een aantal gegevens (bijvoorbeeld ontheffing door de SER van de verplichting tot instelling van een ondernemingsraad) of toezending van bepaalde documenten (bijvoorbeeld exemplaar voorlopig reglement van de ondernemingsraad) aan de bedrijfscommissie. Een en ander is toegelicht in paragraaf VI.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel C

Bij de scholing en vorming die de ondernemer moet laten volgen, moet het gaan om voldoende gekwalificeerde opleidingen. Dit wordt tot uitdrukking gebracht met in het gewijzigde tweede lid. Het gaat om opleidingen die de leden van een ondernemingsraad «in verband met de vervulling van hun taak nodig oordelen (zie het slot van het tweede lid): er zijn dus genoeg aanknopingspunten voor de ondernemingsraad om van de ondernemer voldoende en kwalitatief goede scholing te verlangen. In de paragrafen III.2.3 en III.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op het door sociale partners in het leven te roepen systeem van kwaliteitsbewaking.

Artikel I, onderdeel D

Dat de ondernemer verplicht is de kosten voor scholing en vorming te betalen vloeit nu impliciet voort uit artikel 22, eerste lid: onder kosten die redelijkerwijze noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van de ondernemingsraad en de commissies van die raad worden mede de kosten voor scholing en vorming begrepen. In het onderhavige onderdeel wordt voorgesteld de verplichting van de ondernemer om kosten voor scholing en vorming te betalen, in een nieuw derde lid expliciet te regelen. Deze verplichting geldt met inachtneming van het eerste lid: het gaat om kosten die redelijkerwijze voor scholing en vorming noodzakelijk zijn. Tevens krijgt de SER de bevoegdheid om voor verschillende kosten richtbedragen vast te stellen.

In het huidige derde lid (in het wetsvoorstel vernummerd tot vierde lid) van artikel 22 zijn de scholingskosten nu uitgezonderd van de mogelijkheid dat de ondernemer in overeenstemming met de ondernemingsraad, een budget vaststelt dat de ondernemingsraad naar eigen inzicht kan besteden. Voorgesteld wordt deze uitzondering te schrappen. Een en ander is nader toegelicht in de paragrafen III.2.2 en III.2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 31, tweede lid, onderdelen d en e, verplicht de ondernemer gegevens te verstrekken over de zeggenschapsverhoudingen in de groep waarvan de onderneming deel uitmaakt, respectievelijk gegevens te verstrekken over de ondernemingen of instellingen met wie de ondernemer – anders dan in het kader van een groep – duurzame betrekkingen onderhoudt die van wezenlijk belang kunnen zijn voor het voortbestaan

van de onderneming. Voorgesteld wordt te expliciteren dat deze verplichtingen ook gelden als de onderneming deel uitmaakt van een internationale groep dan wel de ondernemer anderszins duurzame betrekkingen heeft met buitenlandse ondernemingen of instellingen. Dit onderdeel is nader toegelicht in hoofdstuk V van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel F

Artikel 35c, derde lid, op grond waarvan een aantal voor ondernemingsraden geldende bepalingen van overeenkomstige toepassing zijn op verplichte personeelsvertegenwoordigingen, wordt aangepast aan de vernummering in artikel 22.

Voorts zullen de kosten verbonden aan scholing en vorming van leden van een personeelsvertegenwoordiging niet meer zijn uitgezonderd van de mogelijkheid dat de ondernemer in overeenstemming met de personeelsvertegenwoordiging, een budget vaststelt.

Artikel I, onderdeel G

Het is op basis van het wetsvoorstel niet meer verplicht dat eerst advies wordt gevraagd aan de bedrijfscommissie voordat men zich kan wenden tot de rechter in zaken over de naleving van deze wet. In hoofdstuk VI van deze memorie van toelichting wordt het schrappen van deze verplichting nader toegelicht.

Artikel I, onderdelen H, I en J

De SER krijgt een nieuwe taak: het bevorderen van de medezeggenschap. Deze taak krijgt een plaats in het gewijzigde artikel 46a van hoofdstuk VIIA. Ook het opschrift van hoofdstuk VIIA moet in verband hiermee worden aangepast.

Voorts kunnen gezien het feit dat de ondernemer in de nieuwe systematiek van financiering van opleidingen voor ondernemingsraadleden geen heffing meer verschuldigd is, de op deze heffing betrekking hebbende artikelen vervallen.

Een en ander is toegelicht in paragraaf III.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel II

Artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten wordt aangepast aan de vernummering van de leden in artikel 36 van de Wet op de ondernemingsraden.

Artikel III

Het wetsvoorstel zal naar verwachting op 1 januari 2013 in werking treden. De SER kan met ingang van deze datum het nieuwe systeem invoeren.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp