

Afbraak of vernieuwing?

Jaap de Jong, zelfstandig adviseur

Commentaren op het nieuwe Wetsvoorstel Medezeggenschap Werknemers logen er niet om. Werkgeversorganisaties betreurden te weinig flexibilisering en 'ontregeling'. Daarentegen zagen vakbonden een definitieve aanslag op de medezeggenschapsrechten: de positie van de OR werd uitgehold. Veel OR-leden delen die kritiek. Aansluitend op Jaap Jongejan geef ik mijn visie op het nieuwe wetsvoorstel, waarbij ik vooral inga op de consequenties voor ondernemingsraden.

De vakbonden en medezeggenschapsdeskundigen nemen ondernemingsraden op zo'n wijze in de verdediging dat hun positie eerder verzwakt dan versterkt wordt. Het beeld is dat ondernemingsraden als zwakke partij moeten opboksen tegen werkgevers die weinig op hebben met medezeggenschap. Ook zonder Ratelband weten we dat gevoelens van zwakte en afhankelijkheid een slecht begin zijn om te komen tot een gerespecteerde positie. Ondanks de goede bedoeling dreigt zo een negatief resultaat. In plaats van de medezeggenschap te versterken wordt de zwakte benadrukt.

Grotere toegankelijkheid

De regering koos vrij verrassend om de WOR te vervangen door een nieuwe Wet Medezeggenschap Werknemers. De minister geeft daarbij de volgende doelen:

- grotere toegankelijkheid;
- inhoudelijk ongewijzigde regels minder dwingend formuleren;
- verouderde en overbodige spelregels schrappen;

- vereenvoudigen van regels;
- optimale invlechting van de inhoudelijke wijziging.

Alleen de eerste motivatie snijdt enig hout, terwijl de andere ook binnen de WOR hadden gekund. De gekozen opbouw van de wet is een verbetering. Het natuurlijke proces bij de start van een ondernemingsraad en de logische volgorde in het overleg worden nu gevolgd. Dat maakt de wet in de toekomst toegankelijker. Degenen die de WOR goed kennen, zullen een gewenningsperiode nodig hebben.

De WOR is sinds 1971 meer dan dertig keer gewijzigd. De logica van de hoofdstuk- en artikelnumering is daardoor ver te zoeken. Aparte hoofdstukken geven de afwijkende regels voor bijvoorbeeld de overheid of voor kleinere ondernemingen. De WMW lost dat op door per inhoudelijk cluster de toepassing voor groeps- en centrale ondernemingsraden en op personeelsvertegenwoordigingen aan te geven. Het nadeel is dat nu de bepalingen voor zulke medezeggenschapsorganen over de wettekst

verspreid zijn. Een weergave in een hoofdstuk voor elk genoemd medezeggenschapsorgaan met positief geformuleerde regelingen kan dat bezwaar ondervangen.

Taalgebruik

De minister heeft gelijk: niet alleen de opbouw, maar ook het taalgebruik vereiste verbeteringen. De WOR gebruikt termen en begrippen taalkundig en inhoudelijk niet consequent. Als zijn ambtenaren wat dieper hadden doorgespit, hadden zij nog wel meer verbeteringen gevonden.

Zo blijft onduidelijk waarom de OR een beslissing (6:26:3) en de ondernemer een besluit neemt (6:26:4) in de instemmingsprocedure. Ook de formuleringen 'in de onderneming werkzame personen' en 'personen die in de onderneming werkzaam zijn' kunnen leesbaarder in een kort begrip: werknemers.

Verdwenen doelstelling

De impliciete doelstelling van een ondernemingsraad komt niet meer in de WMW zelf voor, zoals Jongejan ook opmerkt.

Degenen die de WOR goed kennen, zullen een gewenningsperiode nodig hebben

De doelstelling staat slechts afgezwakt in de inleiding. Zo wordt het normatieve kader aan de wet ontnomen. Het is van belang dat de doelstelling in de wet zelf staat, ook al weet iedereen dat een ondernemingsraad 'in het belang van het functioneren van de onderneming' is. De relatie tussen de medezeggenschap, maatschappelijk verantwoord ondernemen en corporate governance wordt niet gelegd. Een wettelijk samenhangende regeling van deze drie onderwerpen in onderlinge samenhang zou een werkelijke vernieuwing betekenen. De stammenstrijd tussen de be-

trokken ministeries zal dat wel verhinderen. Nu houden we, een nogal verrassend voorstel over voor een nieuwe wet, die weinig afwijkt van de oude WOR, zonder inhoudelijke rechtvaardiging.

Samenhang met de WOR

De minister heeft bij het wetsvoorstel soms in de Memorie van Toelichting een actuele stand van de jurisprudentie weergegeven. Bijvoorbeeld bij de uitleg van het begrip 'belangrijk'. Maar wijzigingen worden soms niet of nauwelijks toegelicht. De

relatie tussen de nieuwe wet en de bestaande WOR-jurisprudentie en wetgevingsgeschiedenis blijft onduidelijk. Rechters zullen daar waarschijnlijk wel op teruggrijpen, maar het is beter dat de wetgever dit principe onomstotelijk vast legt.

Politiek primaat

De gewijzigde formulering van het politiek primaat wordt niet toegelicht. De WOR kent afzonderlijke formuleringen voor echte overheidsondernemingen en andere organisaties die publiekrechtelijke taken uitvoeren. Omdat overheden zelf als wetgever in staat zijn om beslissingen te nemen over de eigen taken gaat voor deze organisaties de bescherming van het politiek primaat verder. In de WMW worden die bepalingen samengebracht in één opsomming voor alle ondernemingen die publiekrechtelijke taken uitvoeren. Zonder nadere toelichting blijft de bedoeling onduidelijk en worden er over de grenzen van het politiek primaat

nieuwe vragen opgeroepen. Medezeggenschapsjurist Loe Sprengers heeft gewezen op nog een andere complicatie. Het is straks niet meer nodig om een adviesaanvraag verplicht te bespreken in de overlegvergadering. Dus kan een OR ook zonder overleg adviseren. Dat roept dan weer vragen op of de OR, zolang hij maar niet overlegt, wel mag adviseren over politieke besluiten. Een klein lichtpuntje is dat uit de toelichting blijkt dat de ondernemer, desgevraagd, de OR wel volledig moet informeren over onderwerpen die onder het politiek primaat vallen.

Maatwerk

De nieuwe wet moet de mogelijkheden voor maatwerk vergroten. Zo kunnen cao's afspraken vastleggen over afwijkende medezeggenschapsstructuren, zonder afbreuk te doen aan de instellingsplicht van ondernemingsraden. Afspraken kunnen betrekking hebben op het instellen van deelondernemingsraden en op gemeenschappelijke, centrale en groeps-ondernemingsraden. Het verbaast me dat een kabinet dat zo breed de aanval heeft ingezet op de cao-structuur hier cao's weer nieuw leven inblaast.

In de praktijk zal deze bepaling niet veel voorstellen. Maatwerk regel je niet op bedrijfstak-niveau. Dat kan wel binnen een concern-cao. En binnen de overheidssector. Zo kunnen bijvoorbeeld oude discussies worden beslecht over de invoering van een centrale ondernemingsraad voor het rijk of voor grotere gemeenten. Het tegenovergestelde kan net zo gemakkelijk worden afgesproken. Een mogelijk risico is dat bonden medezeggenschapsrechten ruilen tegen andere onderhandelingspunten. Waarom zouden immers bonden hierin zoveel sterker staan dan ondernemingsraden?



Geen grote tekstwijzigingen, maar een letterlijke lezing is negatiever voor de ondernemingsraad

Bevoegdheden beperken

De adviesbevoegdheden worden met deze nieuwe wet niet uitgebreid. Binnen de instemmingsbevoegdheden vindt een niet toegelichte wijziging plaats. Het bestaande instemmingsrecht met 'werktijd- en vakantieregelingen' wordt uitgesplitst naar 'vakantie-, arbeidstijden en rusttijden-regelingen'.

Veel aandacht krijgen de nieuwe informatiebepalingen over de beloningsverhoudingen tussen de bestuurders, de toezicht-houders en groepen personeelsleden. Binnen de overheidssector levert dat nauwelijks nieuws op. Die informatie is al bekend en openbaar.

Er is veel te doen over de mogelijkheid dat een ondernemingsraad in een ondernemingsovereenkomst afziet van de uitoefening van bevoegdheden. Uit de toelichting blijkt, dat vanwege grondwettelijke bepalingen, het nooit kan gaan om alle bevoegdheden.

Deze discussie heeft een hoog symboolkarakter. Veel ondernemingsraden gebruiken nu ook niet altijd al hun bevoegdheden. Dus is de bepaling overbodig. Maar er verandert ook niet zo veel door.

Het principiële bezwaar is dat ondernemingsraden gedwongen worden te onderhandelen over de eigen bevoegdheden. Dat argument bijt in de eigen staart. Niemand wijst daarop als het gaat om het onderhandelen over de uit-

breiding van bevoegdheden.

Het wetsvoorstel laat wel vragen open. Niet duidelijk is geregeld welke rechter bevoegd is als een instemmingsonderwerp wordt omgezet naar adviesrecht. Wie moet bij een conflict naar welke rechter?

In de WMW blijft de relatie met taken en bevoegdheden die volgen uit andere wetten ook onduidelijk. Kan de ondernemingsraad bijvoorbeeld afzien van zijn betrokkenheid bij het opstellen van de wettelijk verplichte Risico-inventarisatie en – Evaluatie? Wil de wetgever deze mogelijkheid toch in de wet krijgen, dan moet hij hem beter regelen.

De wet moet de garantie geven dat het alleen kan gaan om één of enkele bevoegdheden. Ook de bepalingen over de duur van de overeenkomst en de mogelijkheden tot opzegging moeten beter worden geformuleerd.

De mogelijkheid zou nadrukkelijk gekoppeld moeten worden aan de bespreking van de algemene gang van zaken, waarvoor de ondernemer een overzicht moet verschaffen van de voorgenomen besluiten die hij in voorbereiding heeft. Bij die gelegenheid kunnen er dan afspraken gemaakt worden of de ondernemingsraad en zo ja wanneer en op welke wijze daarbij betrokken wordt.

De beschermers van de medezeggenschap vrezen dat ondernemingsraden onder druk gezet zullen worden om structureel af te zien van bevoegd-

heden in ruil voor andere zaken. Bijvoorbeeld een goed sociaal beleid bij een ingrijpende reorganisaties.

Ondernemingsraden die zich gedwongen voelen, moeten blijven bedenken dat zij op dat moment nog altijd beschikken over het wapen van het adviesrecht.

Mocht een ondernemingsraad toch akkoord gaan met beperkte bevoegdheden, dan zou hij de duur moeten beperken tot de eigen zittingsperiode. In ieder geval nooit een langere duur vastleggen. Dan kan de volgende ondernemingsraad de overeenkomst zelf opzeggen.

Verdwijnen bedrijfscommissies

In de overheidssector functioneert de bedrijfscommissie goed. In andere sectoren kan zij wel, zonder verlies aan kwaliteit, gemist worden. De verplichting bij conflicten over het instemmingsrecht altijd eerst bemiddeling te vragen, kost soms extra tijd zonder veel toe te voegen. Dan is het winst de kwestie onmiddellijk aan de rechter te kunnen voorleggen. Maar het zou goed zijn als de sociale partners afspraken maken over een eigen overheidsbemiddelingsinstantie. De nieuwe wet moet daarvoor nadrukkelijker de mogelijkheid bieden. De overheid heeft weinig te verwachten van de SER. De overheden zijn, hoewel de grootste werkgevers, niet in de SER vertegenwoordigd. Bij de SER ontbreekt de kennis over het functioneren van overheidsorganisaties. Weer zonder enige toelichting zijn de bijzondere verantwoordelijkheden van de minister van Binnenlandse Zaken en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid uit de wet verdwenen.

Tekstuele wijzigingen

De WMW gebruikt nieuwe formuleringen, die niet bedoeld als inhoudelijke wijzigingen,

toch wel tot praktische gevolgen kunnen leiden. De OR krijgt meer keuzemogelijkheden in het instellen van eigen commissies en het overdragen van bevoegdheden. Maar deze heeft daarvoor wel de 'toestemming' van de ondernemer nodig. In de WOR kan de ondernemer 'bezwaar' maken tegen de instelling van een commissie. De positie van de ondernemingsraad verandert niet, hij moet de kantonrechter om een uitspraak vragen. Het gevoel van de ondernemer verandert mogelijk wel. De WOR 'verplicht' de ondernemer om OR- en commissieleden in staat te stellen scholing en vorming te volgen, in de WMW 'kunnen' zij scholing ontvangen. In de WOR is de ondernemer 'verplicht' voorzieningen ter beschikking te stellen. In de WMW 'staat' de ondernemer het gebruik van voorzieningen 'toe'. Het zijn geen grote tekstwijzigingen, maar een letterlijke lezing is negatiever voor de ondernemingsraad.

Veel werk

Voor een wet die beoogt te vereenvoudigen, levert dit voorstel allereerst veel werk op. OR-reglementen, ondernemingsovereenkomsten, afspraken over de overlegvergadering, instellingsbesluiten van commissies zullen herzien moeten worden. Dan is nog niet vermeld dat er landelijke verkiezingsweken komen en dat ondernemingsraden in hun eigen reglementen ook de regels over de achterban moeten opnemen. Daar staat als winst tegenover een beter opgebouwde en toegankelijker wet.

Een totaal overzicht van de voorgestelde wijzigingen is te vinden in het dossier medezeggenschap op de website van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid