

## WETENSCHAP EN PRAKTIJK

# Medezeggenschap: van ‘the beginning’ tot ‘the next level’

*R.E.M. Vink-Dijkstra*

### 1 Inleiding

Medezeggenschap is onderdeel van onze maatschappij en zichtbaar in vele vormen. Van participatie door burgers bij politieke aangelegenheden, inspraak door ouders bij het beleid op kinderdagverblijven en scholen, medezeggenschap door studenten bij de kwaliteit en inhoud van onderwijs, inspraak door cliënten en naasten in zorginhoudelijke onderwerpen en medezeggenschap door werknemers op de besluitvorming van ondernemers. Dit zijn een aantal voorbeelden, het is geen compleet beeld. Dit laat wel zien dat medezeggenschap een grote reikwijdte in onze maatschappij heeft. Hoewel vaak onbewust wordt bijna iedereen in zijn of haar dagelijks leven met medezeggenschap geconfronteerd. Dit artikel spitst zich verder toe op medezeggenschap door werknemers.

Medezeggenschap is een vorm van werknemersparticipatie en kent verschillende varianten. Van een ondernemingsraad met commissies tot een vorm van personeelsvertegenwoordiging, participatieraden en werkgroepen. In Nederland wordt medezeggenschap bij ondernemingen (grotendeels) gereguleerd door de Wet op de ondernemingsraden. Op grond van de Wet op de ondernemingsraden kan een ondernemer worden verplicht een ondernemingsraad in te stellen en die ondernemingsraad kan op zijn beurt weer besluiten commissies in te stellen. Zo ontstaat een medezeggenschapsstructuur binnen een onderneming. Het is mogelijk – en zelfs noodzakelijk – deze medezeggenschapsstructuur te laten aansluiten op de zeggenschapsstructuur van de onderneming. Daarvoor is maatwerk nodig. Toepassing van de bepalingen uit de Wet op de ondernemingsraden kan zorgen voor een op maat gemaakte medezeggenschapsstructuur. Het is echter de vraag of de Wet op de ondernemingsraden (nog) voldoende aansluit op de ontwikkelingen in de maatschappij op het gebied van arbeid en onderneming.

De maatschappij verandert door bijvoorbeeld economische, technologische en demografische ontwikkelingen. Tegelijkertijd is ook de arbeidsmarkt onderhevig aan grote veranderingen: er wordt nagedacht over een nieuw stelsel voor de regulering van werk in Nederland en er heerst grote krapte op de arbeidsmarkt. Voorts heeft Nederland te maken met internationalisering en de wijziging van bedrijfsstructuren. Moet medezeggenschap mee veranderen? Indien dit het geval is, waar zou medezeggenschap aan moeten voldoen om ook in de toekomst effectief te kunnen functioneren, en wat zou de volgende stap in de ontwikkeling van medezeggenschap – meer in het bijzonder de Wet op de ondernemingsraden – kunnen (of zelfs

moeten) zijn? Om in te kunnen gaan op de mogelijke wenselijke toekomst van medezeggenschap in Nederland en deze vragen goed te kunnen beantwoorden,<sup>1</sup> is het van belang een beeld te krijgen van waar medezeggenschap vandaan komt en welke ontwikkeling medezeggenschap al heeft doorgemaakt. In dit artikel onderzoek en analyseer ik daarom hoe de Nederlandse medezeggenschap zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Ik bespreek in dit artikel daartoe de verschillende fasen die onderscheiden kunnen worden: van het begin van medezeggenschap (par. 2) naar de belangrijkste wijzigingen van de Wet op de ondernemingsraden en de poging tot het vervangen van de Wor (par. 3) tot onderzoek naar de toekomst van medezeggenschap (par. 4) en een blik op de toekomst (par. 5).

## 2 Medezeggenschap

### 2.1 Medezeggenschap: het begin

Sinds 1983 is medezeggenschap onderdeel van de Grondwet (Gw). Art. 19 lid 2 Gw luidt: 'De wet stelt regels omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en omtrent hun bescherming daarbij, alsmede omtrent medezeggenschap.' Dit betekent dat in Nederland de verplichting bestaat wettelijke regels op te stellen die de medezeggenschap borgen en reguleren. Deze grondwettelijke bepaling is ontstaan nadat de Sociaaleconomische Raad daarover had geadviseerd.<sup>2</sup> Het belang van medezeggenschap is hiermee een gegeven. Dit is echter niet het begin van medezeggenschap.

Al ruim voor 1983 werd medezeggenschap in Nederland belangrijk gevonden. De eerste vormen van medezeggenschap werden zichtbaar rond 1850. Vanaf dat moment werd de onderneming in Nederland een steeds zelfstandiger begrip, waarbij ook oog ontstond voor de werkomstandigheden en werktijden voor werknemers. Werknemers werden mondiger en durfden zich te verzetten tegen de ondernemers. Dit leidde er uiteindelijk toe dat er een structurele vorm van overleg werd ingericht: een permanent orgaan binnen een onderneming dat zich bezighield met klachten van werknemers en het personeelsbeleid dat daarbij hoorde.<sup>3</sup> Dit orgaan werd ook wel 'de kern', 'de arbeidsraad' of 'de fabrieksraad' genoemd. Deze vorm van 'meepraten' verschilde per onderneming.

Een stap verder ging de wet die op 1 februari 1898 werd ingevoerd, de Wet op de Kamers van Arbeid.<sup>4</sup> Op basis van deze wet zijn in de periode 1898 tot 1922 lokaal of regionaal Kamers van Arbeid ingesteld, waarin werd overlegd over lonen, werktijden en arbeidsomstandigheden. Het bestuur van deze Kamers bestond uit vertegenwoordigers van patrouns en vertegenwoordigers van werklieden. Hiermee lijkt de medezeggenschap geboren.

1 In andere, toekomstige bijdragen zal ik daarop ingaan.

2 Advies SER inzake 'De proeve van een nieuwe Grondwet', 1969, nr. 10.

3 A.L.M. Knaapen, *De ondernemingsraden en de ontwikkeling van het medezeggenschap in de particuliere onderneming in Nederland en in België*, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV 1952, p. 20 e.v.

4 Archief van de Secretarie van de gemeente Nijmegen 1810-1946, inventarisnr. 16633.

## 2.2 *Het begin van de Wet op de ondernemingsraden*

Na de geboorte van de medezeggenschap in de negentiende eeuw gaat er een eeuw overheen voordat de eerste Wet op de ondernemingsraden zijn intrede doet. In 1950 werd de eerste Wet op de ondernemingsraden (Wor 1950) ingevoerd.<sup>5</sup> Dat niet alleen. 1950 is ook het jaar waarin de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) is ingevoerd, tegenwoordig ook wel bekend als de Wet op de Sociaal Economische Raad.<sup>6</sup> Daarmee heeft de Sociaal Economische Raad (hierna: SER) het levenslicht gezien. Dit berust niet op toeval. Na de Tweede Wereldoorlog werd de aandacht gericht op wederopbouw, waarbij de overheid verantwoordelijk was voor economische groei, het creëren van werkgelegenheid en zorg dragen voor sociale zekerheid. De overheid realiseerde zich dat zij daarvoor zowel de hulp van werkgevers als de hulp van werknemers nodig had. Betrokkenheid van deze groepen bij besluitvorming inzake sociaaleconomisch beleid werd noodzakelijk gevonden. Via de SER konden werkgevers en werknemers een adviserende rol en enkele bestuurlijke taken uitvoeren. De SER kreeg op grond van art. 2 Wbo de volgende taak: 'een het algemeen belang dienende werkzaamheid van het bedrijfsleven te bevorderen, alsmede het belang van het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen te behartigen'.<sup>7</sup> Met deze taak was het aan de SER ervoor te zorgen dat de belangen van het bedrijfsleven in algemene zin én de belangen van de personen die bij het bedrijfsleven waren betrokken, zouden worden behartigd. Daarnaast kreeg de SER een adviserende functie, die in art. 42 Wbo als volgt was omschreven: 'op schriftelijk verzoek van Onze Ministers of van een van beide Kamers der Staten-Generaal en kan Onze Ministers uit eigen beweging adviseren over de uitvoering van deze wet en andere aangelegenheden van sociale of economische aard'.<sup>8</sup> De SER werd daarmee bevoegd de ministers en de regering gevraagd en ongevraagd van advies te voorzien ten aanzien van aangelegenheden van sociale of economische aard. Deze taken zou de SER uitvoeren, onder andere door middel van het instellen van bedrijfslichamen, waarin zowel groepen ondernemers als werknemers zouden zijn vertegenwoordigd.<sup>9</sup> Bedrijfslichamen werden op voordracht van de betrokken ministers ingesteld bij algemene maatregel van bestuur en hadden de algemene taak de bedrijfsuitvoering van de ondernemingen waarvoor zij waren ingesteld in het algemeen belang te bevorderen en het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en de daarbij betrokken personen te behartigen. Op deze wijze ontstond een vorm van medezeggenschap voor (groepen) ondernemingen. De bedrijfslichamen waren bevoegd verordeningen te maken en regels te stellen over diverse on-

5 Stb. 1950, K174.

6 Stb. 1950, K22 (vgl. de Wet van 17 december 2014 tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen (Wet opheffing bedrijfslichamen), Stb. 2014, 571).

7 Art. 2 Wbo.

8 Art. 42 Wbo.

9 Art. 68 e.v. Wbo: het instellen van bedrijfslichamen geschiedde op voordracht van de Ministers bij algemene maatregel van bestuur. Als een bedrijfslichaam werd opgericht voor twee of meer groepen ondernemingen die in het bedrijfsleven een verschillende functie vervullen ten aanzien van bepaalde producten of groepen producten, dan waren dit (hoofd)productschappen. Als een bedrijfslichaam werd opgericht voor ondernemingen die een gelijke aanverwante functie vervullen in het bedrijfsleven, dan waren dit (hoofd)bedrijfschappen.

derwerpen die de bedrijfsuitvoering raakten, zoals het registreren van ondernemingen en werknemers, inzage in de boeken van die ondernemingen, het bezichtigen van de ondernemingen, het bevorderen van de professionele bedrijfsuitvoering, de lonen en arbeidsvoorwaarden van de werknemers, onderzoek op sociaal, economisch en technisch terrein enzovoort.<sup>10</sup> Deze vorm van medezeggenschap werd op collectief niveau gereguleerd.

Dit ging samen met invoering van de Wor 1950: het invoeren van de wettelijke verplichting tot medezeggenschap bij ondernemingen. De Wor 1950 reguleerde een overleg tussen werkgever en werknemer op ondernemingsniveau met als doel het bevorderen van een goede verstandhouding en samenwerking in de onderneming.<sup>11</sup> Het belang en het functioneren van de onderneming stonden daarbij centraal. Dit overleg moest worden gevoerd door een permanent in te stellen orgaan, genoemd: de ondernemingsraad. Alle particuliere bedrijven met 25 werknemers of meer werden verplicht een ondernemingsraad in te stellen. De ondernemingsraad bestond uit de directeur – die de voorzitter van de ondernemingsraad was – en werknemers van de onderneming die werden aangewezen door de vakbonden. De destijds aangesloten vakbonden mochten kandidatenlijsten indienen, waarna er verkiezingen plaatsvonden. Dat had tot gevolg dat in beginsel alleen werknemers die lid waren van deze vakbonden aan de verkiezingen van de ondernemingsraad konden meedoen. Ook werd in de Wor 1950 de mogelijkheid opgenomen om bedrijfscommissies in te stellen. Deze bedrijfscommissies hadden tot taak geschillen te beslechten over de uitvoering van de wet. Als er tussen de ondernemingsraad en de ondernemer een meningsverschil ontstond over de verplichtingen voor de ondernemer op grond van de Wor 1950 en/of het reglement van de ondernemingsraad c.q. de bevoegdheden van de ondernemingsraad, kon dit worden voorgelegd aan de bedrijfscommissie. Daarnaast kon de bedrijfscommissie – in afwijking van de wet – goedkeuring verlenen aan ongeorganiseerde werknemers om lid te worden van de ondernemingsraad. De bedrijfscommissies werden ingesteld door de SER. De bedrijfsschappen die op grond van de Wbo ook door de SER konden worden ingesteld, kregen de taak toezicht te houden op de ondernemingsraden, en zolang er geen bedrijfsschappen bestonden, was deze taak voorbehouden aan de SER. De SER moest dan ook overleg en samenwerking tussen werkgevers en werknemers op bedrijfstakniveau vormgeven door de instelling van bedrijfslichamen én zorg dragen voor de interne medezeggenschap van de onderneming en in dat kader bedrijfscommissies instellen. De SER had daarmee een belangrijke taak ten aanzien van de invoering van medezeggenschap binnen ondernemingen, waarbij het belang van de ondernemer centraal stond.

Het doel en de taak van de ondernemingsraad werden in de Wor 1950 nadrukkelijk benoemd. De ondernemingsraad moest bijdragen aan het zo goed mogelijk functioneren van de onderneming 'onder erkenning van de zelfstandige functie van de ondernemer'. De belangen van de werknemers waren op dat moment nog geen onderdeel van de medezeggenschap. De ondernemingsraad is dan ook in eerste

10 Zie art. 93 Wbo.

11 L. Verburg (red.), *Rood's Wet op de ondernemingsraden*, Deventer: Kluwer 2013, p. 19.

instantie ingesteld ten behoeve van de onderneming en de ondernemer en niet ter behartiging van de belangen van de werknemers.

### 3 Wet op de ondernemingsraden

#### 3.1 De belangrijkste wijzigingen van de Wor

Het duurde nog relatief lang totdat medezeggenschap een bredere betekenis kreeg en zich uitbreidde tot de behartiging van de werknemersbelangen. Bijna twintig jaar na de invoering van de Wor 1950 werd in 1969 een wetsvoorstel ingediend tot invoering van een nieuwe Wor.<sup>12</sup> De aanleiding hiertoe werd vooral gevonden in de opkomende democratisering. Men vond dat ondernemingsraden te weinig invloed konden uitoefenen en over onvoldoende kennis en vaardigheden beschikten om daadwerkelijk medezeggenschap te kunnen uitvoeren.<sup>13</sup>

Op 1 april 1971 trad de nieuwe Wor in werking (Wor 1971).<sup>14</sup> In deze Wor 1971 zijn onder andere advies- en instemmingsrechten toegekend aan de ondernemingsraad, zijn sancties toegevoegd aan het niet-naleven van de wet, is rechtsbescherming toegekend aan leden van de ondernemingsraad, en is een regeling voor recht op scholing en vorming opgenomen. Deze wijzigingen moesten ervoor zorgen dat de ondernemingsraad meer invloed zou kunnen uitoefenen op de besluitvorming van de ondernemer. De medezeggenschap kreeg een prominente en belangrijke plaats binnen de onderneming. De directeur bleef echter nog steeds onderdeel van en zelfs de voorzitter van de ondernemingsraad.

De jaren zeventig kent men als jaren van economische recessie en de sociale gevolgen daarvan waren groot. De volgende stap in de ontwikkeling van de medezeggenschap lag daarmee in de lijn der verwachting. In 1978 werd een voorstel ingediend tot wijziging van de Wor en in 1979 werden de voorgestelde wijzigingen van kracht.<sup>15</sup> Daarmee werd de ondernemingsraad een personeelsraad. De directeur maakte vanaf dat moment geen onderdeel meer uit van de ondernemingsraad. Om ervoor te zorgen dat er wel structureel overleg tussen de werkgever en de werknemers bleef plaatsvinden, werd de overlegvergadering geïntroduceerd. Dat niet alleen, de belangrijkste ontwikkeling zag wat mij betreft op de wijziging van de doelstelling en de taak van de ondernemingsraad. De monistische doelstelling – waarbij slechts aandacht was voor de belangen van de ondernemer en de onderneming – werd verlaten en de dualistische doelstelling werd geïntroduceerd en zelfs wettelijk verankerd.<sup>16</sup> De ondernemingsraad moest niet alleen handelen in het belang van de onderneming, maar ook met inachtneming van de belangen van de werknemers. Deze introductie van de behartiging van de werknemersbelangen heeft de medezeggenschap een andere betekenis gegeven. Daar komt bij dat aan de onderne-

12 Wet op de ondernemingsraden, Kamerstukken II 1969/70, 10335, nr. 12 (gewijzigd ontwerp van wet) en nr. 3 (MvT).

13 Wet op de ondernemingsraden, Kamerstukken II 1969/70, 10335, nr. 3, p. 9-10 (MvT).

14 Stb. 1971, 54.

15 Stb. 1979, 448.

16 Zie art. 2 Wor 1978.

mingsraad ook een ingrijpend rechtsmiddel is toegekend. In de Wor 1979 is aan de ondernemingsraad het beroepsrecht toegekend, dat geldt bij adviesplichtige besluiten in de zin van art. 25 Wor. Dit beroepsrecht heeft het adviesrecht van de ondernemingsraad versterkt. Bij een besluit van de ondernemer dat niet in overeenstemming is met het advies van de ondernemingsraad, of wanneer feiten en omstandigheden bekend zijn geworden die, ware de ondernemingsraad daarvan ten tijde van het uitbrengen van zijn advies op de hoogte geweest, aanleiding zouden kunnen zijn geweest om dat advies niet uit te brengen zoals het was uitgebracht, kreeg de ondernemingsraad de mogelijkheid beroep in te stellen tegen dit besluit bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam (ook wel het huidige art. 26 Wor).

De huidige Wor is voor een groot deel nog steeds gebaseerd op de wettelijke regeling uit 1979. In de jaren daarna is de Wor nog een aantal maal gewijzigd.<sup>17</sup> Ook is de reikwijdte uitgebreid naar de overheid.<sup>18</sup> Vervolgens is er in 1998 nog een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd die (ook) tot de basis van de huidige Wor behoren.<sup>19</sup> Die wijzigingen uit 1998 hadden, samengevat weergegeven en zonder volledigheid na te streven, in ieder geval betrekking op:

- 1 een verlaging van de instellingsgrens voor een ondernemingsraad: de ondernemer werd verplicht een ondernemingsraad in te stellen indien er in de regel meer dan vijftig personen werkzaam waren bij de onderneming;
- 2 een uitbreiding van de medezeggenschapsorganen: de personeelsvertegenwoordiging werd geïntroduceerd voor ondernemers met tien tot vijftig werknemers en de personeelsvergadering voor ondernemers met minder dan tien werknemers, en ook kregen de centrale en groepsondernemingsraad een meer zelfstandige positie met eigen bevoegdheden;
- 3 een uitbreiding van de participatie in de medezeggenschap: ook uitzendkrachten en gedetacheerde werknemers kregen toegang tot de medezeggenschap en de mogelijkheid tot achterbanraadpleging werd gefaciliteerd; en
- 4 een uitbreiding van de rechten en bevoegdheden voor de ondernemingsraad: het zogenaamde artikel 24-overleg – het halfjaarlijkse overleg over de algemene gang van zaken van de onderneming – werd geconcretiseerd, het advies- en instemmingsrecht werden uitgebreid én de ondernemingsovereenkomst werd geïntroduceerd, als gevolg waarvan het mogelijk werd aanvullende afspraken met een ondernemingsraad te maken.

Deze laatste wijziging maakte het mogelijk aan de ondernemingsraad meer rechten en bevoegdheden toe te kennen dan de Wor voorschrijft, de zogenaamde bovenwettelijke bevoegdheden. Deze wijzigingen hadden tot doel de effectiviteit van medezeggenschap te bevorderen.<sup>20</sup>

17 Zie o.a. Stb. 1981, 416 en Stb. 1983, 663 alsmede Stb. 1990, 91.

18 Stb. 1995, 96.

19 Stb. 1998, 107.

20 Verburg 2013, p. 20.

R.E.M. Vink-Dijkstra

### 3.2 *De balans: invloed van maatschappelijke ontwikkelingen*

Hoewel de Wor ook na 1998 nog is gewijzigd, maak ik tussentijds de balans op. De wijzigingen die de Wor sinds de inwerkingtreding in 1950 heeft gekend, hadden steeds tot doel de effectiviteit van medezeggenschap te vergroten én medezeggenschap te stimuleren en/of te professionaliseren. Aanleiding voor de belangrijkste wijzigingen kan worden gevonden in de maatschappelijke ontwikkelingen. Tabel 1 geeft een overzicht van de wijzigingen in de Wor van 1950 tot en met 1998.

**Tabel 1** *Wijzigingen in de Wor (1950-1998)*

<b>Jaartal</b>	<b>Wijziging</b>	<b>Aanleiding</b>
1950	Eerste Wor wordt ingevoerd	Bevorderen en faciliteren van meer samenwerking binnen de onderneming (in de tijd van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog)
1971	Wijziging Wor, van monistisch naar dualistische taak OR en uitbreiding wettelijke rechten en bevoegdheden OR	Opkomende democratisering, de stem van de werknemers werd luider en er werd waarde aan gehecht
1978	Wijziging samenstelling OR: van één raad met de directeur naar een personeelsraad	Economische recessie met ingrijpende sociale gevolgen, de noodzaak ontstond om de belangen van de werknemers centraal te zetten
1998	Wijziging Wor, meer vormen van medezeggenschap, uitbreiding wettelijke rechten en bevoegdheden OR én introductie mogelijkheid toekenning bovenwettelijke rechten aan OR	Verdergaande democratisering en socialisering binnen ondernemingen, als gevolg waarvan men de medezeggenschap effectiever wilde inzetten

Uit tabel 1 kan worden afgeleid dat de wijze waarop medezeggenschap zich in Nederland heeft ontwikkeld sterk samenhangt met de maatschappelijke ontwikkelingen. Door het ontstaan van kapitalisme en daarmee zeggenschap van een ondernemer ontstond een tegenbeweging dan wel een tegengeluid vanuit de arbeiders. Dit zorgde voor een structureel overleg tussen werkgever en werknemers en uiteindelijk zelfs tot de instelling van een ondernemingsraad. In de tijd van wederopbouw na de oorlog werd veel waarde gehecht aan het vergroten van samenwerking en besefte de overheid dat de stem van werkgevers en werknemers niet kon ontbreken bij besluitvorming over sociaaleconomische aangelegenheden. Dit besef ontstond niet alleen op politiek niveau – door oprichting van de SER –, maar ook op het niveau van de onderneming. De ondernemingsraad werd (verplicht) opgericht. Een raad waarin de directeur en de werknemers gezamenlijk als leden zitting hadden en met elkaar konden overleggen over onderwerpen die belangrijk waren voor de onderneming, zo ook het welzijn van de werknemers. Hoewel de ondernemingsraad destijds het belang van de onderneming en de ondernemer nastreefde, was de basis voor wat wij nu kennen als overlegvergadering gelegd. Samenwerking werd het uitgangspunt.

Democratisering zorgde er vervolgens voor dat de ondernemingsraad ook als belangenbehartiger voor de werknemers moest gaan fungeren. Het doel van het (verplicht) instellen van een ondernemingsraad werd daarmee tweeledig. De ondernemer werd verplicht een ondernemingsraad in te stellen (1) in het belang van het goed functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen en (2) ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen. Dit dualistische uitgangspunt dient nog steeds als basis en is terug te vinden in art. 2 Wor (cursivering toegevoegd):

*‘De ondernemer die een onderneming in stand houdt waarin in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn, is in het belang van het goed functioneren van die onderneming in al haar doelstellingen verplicht om ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen een ondernemingsraad in te stellen en jegens deze raad de voorschriften, gesteld bij of krachtens deze wet, na te leven.’*

Daarmee is het doel van het instellen van een ondernemingsraad tot de dag van vandaag ongewijzigd gebleven. Ook de taak van de ondernemingsraad staat hiermee vast. De ondernemingsraad zal bij de uitvoering van zijn (wettelijke) taken steeds rekening moeten houden met enerzijds het belang van het goed functioneren van de onderneming en anderzijds het belang van de in de onderneming werkzame personen. Dit is nog steeds het uitgangspunt.

De Wor heeft te gelden als minimum, daarvan mag niet ten nadele van de ondernemingsraad worden afgeweken. Wel mogen aanvullende afspraken worden gemaakt of extra bevoegdheden aan de ondernemingsraad worden toegekend. Deze uitgangspunten maken het mogelijk de medezeggenschap op maat te maken binnen een onderneming, waarbij een minimumniveau van medezeggenschap steeds is gegarandeerd door de Wor.

Het is de vraag of dit minimumniveau voldoende waarborg biedt voor effectieve medezeggenschap in Nederland. De uitgangspunten en basisregelingen van de Wor zijn nog steeds gebaseerd op een eenvoudige inrichting van een onderneming, veelal bestuurd door één of enkele bestuurders en met één toezichthoudend orgaan. Tegenwoordig zijn ondernemingen vaak veel complexer ingericht en onderdeel van concerns met nationale en internationale ondernemingen, meerdere bestuurders en soms zelfs meerdere toezichthoudende organen. De zeggenschap binnen ondernemingen is niet altijd eenvoudig (meer) te achterhalen. Passen het systeem en de uitgangspunten van de Wor dan nog wel bij deze meer complexe ondernemingen, of zou de Wor aanpassing behoeven om medezeggenschap in die ondernemingen (ook) effectief te kunnen laten werken? Dit heeft de SER onderzocht en er is zelfs al gepoogd de Wor te vervangen.<sup>21</sup>

21 Zie bijv. SER-advies ‘Aanpassing van de Wet op de Ondernemingsraden’, uitgave van de Sociaal-Economische Raad 19 december 2003, nr. 12 (hierna: SER-advies Wijziging Wor).



R.E.M. Vink-Dijkstra

### 3.3 *De poging tot vervanging van de Wor: van de Wor naar de Wet medezeggenschap werknemers?*

Een belangrijke poging tot vervanging van de Wor werd gedaan in 2004. De vraag is toen gesteld of de Wor voldoende werd nageleefd en daadwerkelijk zorgde voor effectieve medezeggenschap.<sup>22</sup> Dit leidde uiteindelijk tot een wetsvoorstel waarin werd beoogd de Wor te vervangen door de Wet medezeggenschap werknemers.

Op 1 oktober 2004 werd het wetsvoorstel Wet medezeggenschap werknemers (WMW) ingediend.<sup>23</sup> Aanleiding voor dit wetsvoorstel was het, op verzoek van de toenmalige regering, uitgebrachte SER-advies van 19 december 2003 inzake de aanpassing van de Wor.<sup>24</sup> Op basis van dit SER-advies werd geconcludeerd dat aanpassing van de Wor niet afdoende zou zijn. In plaats daarvan zou een geheel nieuwe wet nodig zijn. De Wor zou niet kunnen voorzien in de gewenste flexibiliteit en onvoldoende maatwerk in de medezeggenschap bieden. De WMW moest zorgen voor het vergroten van de toegankelijkheid van medezeggenschap, het aanbrengen van een aantal wijzigingen en het schrappen van verouderde bepalingen van de Wor.<sup>25</sup>

De motivering voor het invoeren van een geheel nieuwe wet werd echter kritisch beoordeeld. Zo werd opgemerkt dat de WMW weliswaar vanuit wetsystematisch oogpunt de voorkeur had, maar dat dit niet gepaard ging met een grotere eenvoud en toegankelijkheid voor de *leek*. Zo telde de WMW maar liefst tien hoofdstukken, waarin de (meeste) 'Wor-bepalingen' zouden worden ondergebracht. Verder werd opgemerkt dat de Wor een gevestigd begrip was, waardoor een omwenteling naar een nieuwe wet tot 'frictieverliezen' zou leiden.<sup>26</sup> Er werd onder meer op gewezen dat het juist ook belangrijk zou zijn de Wor te handhaven, gelet op de praktijk waarin de Wor al jaren werd toegepast en de rechtspraak die al tot stand was gekomen op grond van de Wor.<sup>27</sup> Een nieuwe wet zou aan het belang van die praktijk en rechtspraak onvoldoende waarde toekennen. Met andere woorden: een deugdelijke toepassing van een nieuwe wet vond men niet zonder meer een gegeven en werd niet als directe oplossing gezien.

Daarnaast kon het wetsvoorstel ook inhoudelijk op weinig steun rekenen. Er was met name kritiek op een aantal nieuwe regelingen en uitgangspunten. Zo werd voorgesteld de bedrijfscommissies af te schaffen en was in het wetsvoorstel een regeling opgenomen op grond waarvan een ondernemingsraad ad hoc kon afzien van het uitoefenen van zijn bevoegdheden. In het wetsvoorstel was daarnaast niet alleen de mogelijkheid opgenomen om de bevoegdheden van de ondernemingsraad bij ondernemingsovereenkomst uit te breiden, maar ook de mogelijkheid om bij

22 Kamerstukken II 2002/03, 28792, nr. 1.

23 Kamerstukken II 2004/05, 29818, nr. 2.

24 SER-advies Wijziging Wor.

25 Kamerstukken II 2004/05, 29818, nr. 3, p. 1-5.

26 R.A.A. Duk, Van WOR naar WMW: eenvoudiger en toegankelijker?, *Ondernemingsrecht* 2004/254, p. 2.

27 L.C.J. Sprengers & M. van Leeuwen-Scheltema, WMW: waarom moet de WOR weg?, *Sociaal Recht* 2004, p. 417.

schriftelijke overeenkomst de bevoegdheden in te perken. Op deze wijze verloor de wet het minimumkarakter, zoals de *Wor* dat wel kent, en konden aan de ondernemingsraad minder dan de in de wet genoemde rechten en plichten worden toegekend. Ook werd voorgesteld bij schriftelijke overeenkomst het instemmingsrecht te kunnen omzetten in een adviesrecht. Daarnaast werd de mogelijkheid opgenomen om het overlegrecht van de ondernemingsraad te wijzigen. De wettelijk voorgeschreven overlegvergadering waarin de algemene gang van zaken in de onderneming wordt besproken, zou onder de *WMW* worden teruggebracht van twee- naar minimaal eenmaal per jaar. Indien gewenst kon de ondernemingsraad de ondernemer verzoeken om de algemene gang van zaken binnen de onderneming vaker te bespreken.<sup>28</sup>

De Raad van State concludeerde dat de *WMW* geen grenzen stelde aan de mogelijkheden tot inperking dan wel omzetting van de rechten en bevoegdheden van de ondernemingsraad.<sup>29</sup> Deze kritiek stond niet op zichzelf. Tijdens de parlementaire behandeling was ook afkeurend gereageerd op de mogelijke inperking van de rechten en bevoegdheden van de ondernemingsraad, evenals op het beperken van het overlegrecht.<sup>30</sup> In dat kader werd onder meer gewezen op de corporate-governancediscussie en op de vraag aan welke eisen goed toezicht diende te voldoen. Het belang van voldoende contact tussen de ondernemingsraad en de toezichthouder – zoals de raad van commissarissen – werd onderschreven. Het beperken van de overlegvergadering over de algemene gang van zaken (het zogenaamde artikel 24-overleg), waarbij ook (een delegatie van) de raad van commissarissen aanwezig is, leek zich daarmee niet te verenigen.

Na de felle kritiek werd het wetsvoorstel *WMW* op 5 oktober 2005 ingetrokken.<sup>31</sup> Daarbij werd verwezen naar de discussie die was ontstaan over de knelpunten van medezeggenschap en de toekomstbestendigheid van medezeggenschap. Nieuwe inzichten zouden tijdens de behandeling van het wetsvoorstel zijn ontstaan en ertoe leiden dat het wetsvoorstel niet meer actueel was. Logischer lijkt het dat het niet mogelijk leek een meerderheid in de Tweede Kamer te bewegen om in te stemmen met dit wetsvoorstel. Vast staat dat het wetsvoorstel de discussie over medezeggenschap in de toekomst op gang heeft gebracht. Hoewel de poging een nieuwe wet in te voeren mislukte, werd er namelijk wel opdracht gegeven door de minister te onderzoeken welke ontwikkelingen en trends de medezeggenschap beïnvloedden en welke consequenties dat zou kunnen hebben voor de toekomst van medezeggenschap.

28 Kamerstukken II 2004/05, 29818, nr. 3, p. 37.

29 Kamerstukken II 2004/05, 29818, nr. 4, p. 3.

30 Kamerstukken II 2004/05, 29818, nr. 5, p. 12 e.v.

31 Kamerstukken II 2005/06, 29818, nr. 28.

## 4 De toekomst van medezeggenschap

### 4.1 *Onderzoek naar de toekomst van medezeggenschap*

Dit onderzoek is in 2006 – in een relatief korte periode – uitgevoerd, waarna het rapport ‘Vier scenario’s voor de toekomst van de medezeggenschap’ op 13 juli 2006 werd aangeboden aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).<sup>32</sup> Deze minister heeft dit rapport bij brief van 19 september 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>33</sup> In het onderzoek is een drietal hoofdtrends onderkend, te weten:

- 1 differentiatie van de besturing van organisaties;
- 2 decentralisatie en differentiatie in de arbeidsvoorwaardenvorming; en
- 3 groeiende diversiteit van het personeelsbestand binnen organisaties.

Voorts is gekeken welke effecten deze trends hebben op mogelijke toekomstige ontwikkelingen en is er uiteindelijk een viertal scenario’s uitgewerkt die de toekomst van de medezeggenschap zouden kunnen gaan beheersen. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat medezeggenschap een vorm van werknemersparticipatie is die moet zorgen voor een zekere machtsbalans binnen de onderneming, in het bijzonder een evenwichtige balans tussen de werkgever en de werknemers die werkzaam zijn bij de werkgever. De ondernemingsraad is dan het orgaan dat medezeggenschap voor werknemers mogelijk probeert te maken door gebruikmaking van de rechten die door de *Wor* aan hem worden toegekend. Dat is complex en de drie genoemde trends zorgen ervoor dat het steeds complexer wordt. Dit was de reden te onderzoeken welke scenario’s voor effectieve medezeggenschap in de toekomst passen binnen die trends. De onderzoekers hebben de trends vertaald in mogelijke ontwikkelingsrichtingen van de medezeggenschap en zijn tot vier scenario’s gekomen. De rol die aan de medezeggenschap wordt toebedeeld bij arbeidsvoorwaardenvorming is van cruciaal belang gebleken. Er wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds twee scenario’s waarbij de medezeggenschap geen rol heeft bij arbeidsvoorwaardenvorming en anderzijds twee scenario’s waarbij de medezeggenschap een actieve rol heeft bij de arbeidsvoorwaardenvorming. Dit onderscheid komt voort uit de onzekerheid over de wijze waarop arbeidsvoorwaarden overwegend tot stand zullen komen in de toekomst. Als collectieve arbeidsvoorwaardenvorming zal (blijven) plaatsvinden door *cao*-partijen en de *bedrijfstak*- en *ondernemingscao*’s de overhand zullen hebben, dan zal voor de medezeggenschap geen belangrijke rol zijn weggelegd bij arbeidsvoorwaardenvorming. Het primaat van primaire arbeidsvoorwaardenvorming blijft dan voorbehouden aan de werkgevers- en werknemersverenigingen. Indien dit systeem (meer) wordt losgelaten, zal er een grotere rol voor de medezeggenschap zijn weggelegd bij arbeidsvoorwaardenvorming. Uit het onderzoek volgt dat nog onduidelijk en onzeker is hoe dit in de toekomst vorm zal krijgen, zodat beide varianten zijn onderzocht. Als aan de medezeggenschap geen rol van betekenis wordt toegekend bij arbeidsvoorwaarden-

32 Vier scenario’s voor de toekomst van de medezeggenschap. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW, juli 2006, nr. 369.

33 Kamerstukken II 2005/06, 29818, nr. 29.

vorming, dan zijn er volgens dit onderzoek twee scenario's denkbaar: (1) het scenario 'medezeggenschap in organisatieontwikkeling' en (2) het scenario 'keten-/netwerkmedezeggenschap'. Als de medezeggenschap een actieve rol zou krijgen bij de arbeidsvoorwaardenvorming, dan kunnen zich wederom twee scenario's voordoen en is men gekomen tot (3) het scenario 'vakbondspartner' en (4) het scenario 'bedrijfsbond'. Deze vier scenario's zijn in tabel 2 kort weergegeven.

**Tabel 2** Vier scenario's voor de ontwikkelingsrichting van medezeggenschap

Scenario	Focus	Uitgangspunten
1. Medezeggenschap in organisatieontwikkeling	Organisatie en HRM	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Focus op randvoorwaarden voor het proces van organisatieontwikkeling</li> <li>– Zorgen voor vertrouwen bij medewerkers dat organisatieontwikkeling zorgvuldig, sociaal verantwoord en met effectieve invloed plaatsvindt</li> <li>– Strikte scheiding arbeidsvoorwaardenoverleg en organisatieontwikkeling/HRM</li> <li>– Primaat van de cao gehandhaafd</li> </ul>
2. Keten- en netwerkmedezeggenschap	Strategische besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Internationale aansturing (deels of geheel)</li> <li>– Ontstaan van meedenkrelatie met de bestuurder</li> <li>– Zoeken naar aansluiting bij zeggenschap die vaak is verdeeld over meerdere ondernemingen (en locaties)</li> <li>– Afstand tot de achterban wordt vergroot</li> <li>– Inhuur externe deskundigen noodzakelijk</li> </ul>
3. Vakbondspartner	Belangenbehartiging	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Actieve rol bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming</li> <li>– Coalitiepartner van de vakbond</li> <li>– Geen focus op strategische besluitvorming</li> <li>– Meer overleg met de 'werkgever' in plaats van de 'bestuurder'</li> <li>– Meer gebruik van de ondernemingsovereenkomst</li> <li>– Betrokkenheid achterban groot</li> </ul>
4. Bedrijfsbond	Arbeidsvoorwaardenvorming	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geforceerde decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming</li> <li>– OR als alternatief voor de vakbond</li> <li>– Geen focus op strategische besluitvorming</li> <li>– Beschikken over voldoende deskundigheid en onderhandelingskracht</li> <li>– Binding medewerkers aan onderhandelingsresultaat</li> <li>– Rechtsbescherming onderhandelaars reguleren</li> </ul>

In tabel 2 zijn de uitgangspunten opgenomen van de vier scenario's die in dit onderzoek de toekomst van medezeggenschap zouden kunnen gaan beheersen. In

het eerste scenario gaat men ervan uit dat het voor ondernemingsraden nagenoeg onmogelijk is nog effectief invloed uit te kunnen oefenen op het strategisch beleid van de onderneming als gevolg van onder meer internationalisering en het ontstaan van ketenstructuren. Hierdoor is voor de ondernemingsraad moeilijk zicht te krijgen wie strategische besluiten neemt en waar deze worden genomen. De medezeggenschap zal zich in dit scenario ontwikkelen tot vormen van directe participatie bij onderwerpen waarover werknemers willen meedenken en waarop wel invloed kan worden uitgeoefend. Dit zijn onderwerpen die raken aan organisatieontwikkeling en HRM-beleid. Ook in het tweede scenario wordt ervan uitgegaan dat invloed op strategische besluiten door de medezeggenschap nog nauwelijks is te realiseren. Er doet zich in dit scenario echter een andere beweging voor. De medezeggenschap verzet zich tegen de toegenomen machtsafstand tussen het bestuur en de werknemers en pleit voor meer democratische besluitvorming. Er ontstaat een tegenbeweging, als gevolg waarvan de medezeggenschap zich juist focust op strategische beslissingen en op deze wijze een 'meedenkrelatie' tot de bestuurder ontstaat. Ook de medezeggenschap kan zich dan in keten- en netwerkstructuren organiseren en aan verschillende gesprekstafels (op strategisch niveau) participeren. Dit vergt wel een grote mate van deskundigheid van de medezeggenschap, die deels extern zal moeten worden ingehuurd. In deze eerste twee scenario's vindt de arbeidsvoorwaardenvorming plaats tussen de cao-partijen. De volgende twee scenario's laten dat uitgangspunt los, zodat de focus voor de medezeggenschap ook verandert. In het derde scenario komen er nog wel cao's tot stand, maar daarin zijn alleen raamafspraken opgenomen die per onderneming nader kunnen worden ingevuld of uitgewerkt. De medezeggenschap binnen de onderneming wordt dan als werknemersvertegenwoordiging op ondernemingsniveau gezien. De medezeggenschap wordt als het ware de coalitiepartner van de vakbond. Naast de cao komt dan een ondernemingsovereenkomst tot stand, waarin de afspraken die zijn gemaakt tussen de bestuurder en de medezeggenschap schriftelijk worden vastgelegd. In het vierde scenario zal de medezeggenschap ook een actieve rol hebben bij de arbeidsvoorwaardenvorming en vindt er zelfs een verschuiving plaats naar decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. De medezeggenschap wordt steeds meer een alternatief voor de vakbond en zal dan zelf onderhandelingspartner worden bij de totstandkoming van collectieve arbeidsvoorwaarden die worden vastgelegd in een ondernemingsovereenkomst. Dit heeft ook een aantal juridische uitdagingen tot gevolg, zoals het binden van werknemers aan het onderhandelingsresultaat en het zorg dragen voor voldoende rechtsbescherming voor leden van de medezeggenschap. De onderzoekers hebben aangegeven dat het niet de verwachting is dat slechts een van deze vier scenario's zich binnen de medezeggenschap zal kunnen voordoen of zal overheersen. Er is benadrukt dat deze scenario's zich allemaal kunnen voordoen of een combinatie kan ontstaan, afhankelijk van de branche, de sector en de onderneming. Er hoeft dus geen keuze te worden gemaakt, de verschillende scenario's zullen zich in diverse vormen en varianten voordoen. Dat maakt dat ook de verwachting is uitgesproken dat de diversiteit in vormen van medezeggenschap zal toenemen.

In zijn brief van 19 september 2006 heeft de Minister van SZW benadrukt dat dit rapport een goede basis zou bieden voor een open en fundamentele discussie over de toekomst van medezeggenschap van werknemers. Het was overigens duidelijk niet de bedoeling die discussie met het toen zittende kabinet te voeren. De minister eindigde zijn brief met de uitnodiging en uitdaging voor een volgend kabinet: 'Dit onderzoek en de uitkomsten van de dialoog in het veld kunnen een volgend kabinet inspireren tot een toekomstbestendig medezeggenschapsstelsel.'

Is deze handschoen opgepakt? Er zijn de jaren daarna meerdere onderzoeken uitgevoerd. Zo is er onderzoek verricht naar het functioneren van de Europese ondernemingsraad en de naleving van de Wet op de Europese ondernemingsraden.<sup>34</sup> Ook heeft het (periodieke) onderzoek naar de naleving van de Wor plaatsgevonden.<sup>35</sup> Ten slotte is onderzoek gedaan bij ondernemingsraden van grote bedrijven naar het gebruik en de onderbenutting van hun bevoegdheden op grond van (onder andere) de Wor.<sup>36</sup> Voorts zijn in het veld in die tijd – door de discussie die was ontstaan rondom de toekomst van medezeggenschap – een aantal onderzoeken uitgevoerd en publicaties tot stand gekomen.<sup>37</sup> Deze onderzoeken hebben uiteindelijk geleid tot het kabinetsstandpunt over medezeggenschap in 2009, verwoord door de Minister van SZW bij brief van 7 december 2009.<sup>38</sup>

#### 4.2 Standpunt kabinet 2009 en de knelpunten voor medezeggenschap

Uit het standpunt van het kabinet in 2009 over medezeggenschap kan worden afgeleid dat de medezeggenschap in het algemeen als goed functionerend wordt beschouwd. Tegelijkertijd is er ook een aantal knelpunten genoemd. Die knelpunten worden onderverdeeld in drie soorten. Allereerst worden de klassieke knelpunten benoemd, dit zijn de knelpunten die betrekking hebben op de kwaliteit en het functioneren van de ondernemingsraad. Daarnaast bestaan de knelpunten die samenhangen met medezeggenschap in grote en complexe ondernemingen, en ten slotte wordt internationalisering als knelpunt genoemd. Zo bezien zijn deze knelpunten grotendeels in lijn met de resultaten van de onderzoeken die in de jaren daarvoor zijn uitgevoerd. Er is al verschillende keren onderzoek gedaan naar de naleving van de Wor en daarmee ook naar het functioneren en de kwaliteit van de ondernemingsraad.<sup>39</sup> Dit is veelal de start van de steeds terugkerende discussie over de effectiviteit van medezeggenschap. Dat geldt te meer in een internationale omgeving én in grote ondernemingen. Zo werd in 2006 al de differentiatie van de besturing

34 S. Stoop, B. Berentsen, J. Snel, M. van der Coelen & F. Tros, *De Europese ondernemingsraad en de Nederlandse medezeggenschap*, Den Haag: Ministerie van SZW 2008 (Werkdocument).

35 H.C. Visee & J.W.M. Mevissen, *Naleving van de Wet op de ondernemingsraden*. Stand van zaken 2008, Den Haag: Ministerie van SZW 2009 (Werkdocument).

36 R. Goodijk, H. van Ees & P. van Beurden, *Gebruik, niet-gebruik of onderbenutting*, Den Haag: Ministerie van SZW 2009 (Werkdocument).

37 Zie onder meer SER-advies 'Evenwichtig ondernemingsbestuur' (2008/01) en L.C.J. Sprengers & G.W. van der Voet, *De toekomst van de medezeggenschap: aanbevelingen aan de wetgever*, Deventer: Kluwer 2009.

38 Kamerstukken II 2009/10, 29818, nr. 32.

39 Zie bijv. Visee & Mevissen 2009 en H.C. Visee, S. Saalbrink & J.W.M. Mevissen, *Naleving van de Wet op de ondernemingsraden*. Stand van zaken 2011, Regioplan 2012 (publicatienr. 2240).

van ondernemingen als trend genoemd.<sup>40</sup> Deze trend sluit aan op de knelpunten die samenhangen met medezeggenschap in grote en complexe ondernemingen en de constatering in 2009 dat grote bedrijven de mogelijkheden voor het inrichten en uitvoeren van medezeggenschap die de Wor aanreikt, niet altijd (voldoende) benutten.<sup>41</sup>

Het wordt daarmee steeds duidelijker met welke knelpunten de medezeggenschap te maken heeft en welke uitdagingen er zullen moeten worden aangegaan om ook in de toekomst effectieve medezeggenschap te kunnen borgen. De te overwinnen knelpunten kunnen worden gecategoriseerd in:

- 1 het faciliteren van een representatieve ondernemingsraad in brede zin (denk aan scholing en begeleiding om de kwaliteit te verbeteren, maar ook aan toekenning en gebruikmaking van wettelijke rechten en rechtsmiddelen en de uitbreiding van de belangen die moeten worden behartigd door flexibilisering op de arbeidsmarkt);
- 2 medezeggenschapsstructuren en -vormen die aansluiten bij de onderneming (in het bijzonder (internationale) concerns en de wijze waarop de besluitvorming aldaar plaatsvindt); en
- 3 onderwerpen en aangelegenheden die met de medezeggenschap moeten worden besproken in ruime zin (de wettelijk voorgeschreven aangelegenheden en gebruikmaking van de mogelijkheid tot het maken van aanvullende afspraken).

Voor al deze knelpunten worden meerdere voorstellen gedaan om deze (gedeeltelijk) op te lossen en/of daaraan tegemoet te komen. Doel van deze voorstellen is te komen tot versterking van de medezeggenschap en verbetering van de toepassing van de Wor. Daarmee wordt beoogd de kwaliteit van de medezeggenschap verder te brengen en de medezeggenschap binnen organisaties te professionaliseren. De oplossing wordt veelal gezocht in aanpassing van de Wor en tegelijkertijd wordt verwezen naar het medezeggenschapsveld – bestuurders, werknemers, SER, trainingsbureaus, adviseurs enzovoort – dat zich verantwoordelijk voelt voor een goede toepassing van de Wor en het bewerkstelligen van effectieve medezeggenschap.<sup>42</sup> Ook vanuit dit medezeggenschapsveld wordt aangegeven dat de medezeggenschap in Nederland een volwassen niveau heeft en de Wor in het algemeen goed werkt, maar er wel een aantal verbeteringen mogelijk is. Ook het veld lijkt de oplossing van het vergroten van de effectiviteit van medezeggenschap daarmee vooral te zoeken in de regelgeving, in het bijzonder de Wor.

Kortom, het verrichte onderzoek naar de toekomst van medezeggenschap dat heeft geleid tot het standpunt van het kabinet in 2009, heeft ervoor gezorgd dat de Wor op onderdelen is aangepast. Zo is de geschillenregeling in de Wor gewijzigd en is het vanaf 2011 niet langer verplicht bemiddeling te vragen bij de bedrijfscom-

40 Vier scenario's voor de toekomst van de medezeggenschap. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW, juli 2006, nr. 369.

41 Goodijk, Van Ees & Van Beurden 2009.

42 Kamerstukken II 2009/10, 29818, nr. 32, p. 18.

missie alvorens een procedure bij de kantonrechter te starten, is de financiering van het scholingssysteem voor leden van de ondernemingsraad gewijzigd, en zijn er in Boek 2 Burgerlijk Wetboek (BW) vennootschapsrechtelijke medezeggenschapsrechten ingevoerd, zoals het recht voor ondernemingsraden van naamloze vennootschappen een standpunt in te nemen en kenbaar te maken als sprake is van belangrijke bestuursbesluiten die de goedkeuring van de aandeelhouders nodig hebben, besluiten omtrent de benoeming, de schorsing en het ontslag van bestuurders en commissarissen en besluiten inzake het bezoldigingsbeleid van de onderneming.<sup>43</sup> Dan nog een keer de vraag stellende: is hiermee aan de uitnodiging van de Minister van SZW in 2006 gehoor gegeven? Hebben de uitgevoerde onderzoeken en de doorgevoerde wijzigingen geïnspireerd tot een toekomstbestendig medezeggenschapsstelsel, zoals de minister dit destijds zo mooi verwoordde? Als wordt gekeken naar het advies van de Commissie Bevordering Medezeggenschap van de SER uit 2020 en de daarin gesignaleerde knelpunten, is dat nog maar de vraag.

#### 4.3 *Het advies van de SER 2020 en de laatste wijzigingen van de Wor*

De maatschappelijke ontwikkelingen hebben steeds invloed gehad op het goed functioneren van de onderneming en zo ook op de (ontwikkeling van) medezeggenschap, blijkt ook uit het voorgaande. De huidige maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot de vraag of de Wor aanpassing behoeft. Deze vraag is in 2020 nog bevestigend beantwoord. In april 2020 verscheen het advies 'Bevorderen van deelname medewerkers in de OR' van de Commissie Bevordering Medezeggenschap van de SER (hierna: CBM).<sup>44</sup>

Dit advies is een reactie op de vragen die door de Minister van SZW in 2018 aan de CBM zijn gesteld.<sup>45</sup> Enerzijds werd in dit verband aan de CBM gevraagd hoe zij aankeek tegen de kiesdrempels uit de Wor, met bijzondere aandacht voor het betrekken van flexkrachten bij de ondernemingsraad. Anderzijds werd de vraag gesteld of er nog andere obstakels bestaan die werknemers ervan weerhouden zitting te nemen in de ondernemingsraad, en welke mogelijkheden er zouden bestaan deze obstakels weg te nemen.

Bij brief van 19 juli 2019 heeft de CBM gereageerd op deze vragen.<sup>46</sup> Een belangrijke constatering van de CBM is dat jongeren en flexkrachten ondervertegenwoordigd zijn in de medezeggenschap. Hoewel het aantal flexkrachten toeneemt, is gebleken dat bij veel ondernemingen de flexibele schil helemaal niet is of wordt betrokken bij de medezeggenschap.<sup>47</sup> Ook staat vast dat de gemiddelde anciënniteit van werknemers daalt.

43 Kamerstukken II 2010/11, 29818, nr. 34; Kamerstukken II 2011/12, 33367, nrs. 1-3; Stb. 2010, 250.

44 Brief van 8 oktober 2019 van de CBM van de SER aan de Minister van SZW inzake Bevordering naleving WOR en rechten or bij overnames.

45 Brief van 8 oktober 2018 van de Minister van SZW aan de CBM van de SER.

46 Brief van 19 juli 2019 van de CBM van de SER aan de Minister van SZW inzake de Bevordering naleving WOR en rechten or bij overnames.

47 Nalevingsonderzoek Wet op de ondernemingsraden, 2017, p. 22-24.



R.E.M. Vink-Dijkstra

Dit heeft de CBM uiteindelijk doen besluiten te adviseren de termijnen voor actief en passief kiesrecht te verkorten. Op grond van art. 6 lid 2 en 3 Wor waren personen die ten minste zes maanden in de onderneming werkzaam waren geweest kiesgerechtigd en personen die ten minste een jaar in de onderneming werkzaam waren geweest verkiesbaar. De CBM heeft geadviseerd deze termijnen te verkorten naar drie maanden. Doel hiervan is personen met korte dienstverbanden de mogelijkheid te bieden lid van de ondernemingsraad te worden of in ieder geval de leden voor de ondernemingsraad te kiezen. In juni 2020 heeft het kabinet aangegeven deze voorgestelde wijzigingen over te zullen nemen. Deze wijzigingen zijn per 1 januari 2022 van kracht geworden.<sup>48</sup> Per die datum zijn de termijnen voor het actief en passief kiesrecht verkort, art. 6 Wor is gewijzigd.

Daarnaast heeft de CBM bij brief van 8 oktober 2019 gereageerd op de vraag op welke wijze uitzendkrachten meer kunnen worden betrokken bij de ondernemingsraad. Ten aanzien van uitzendkrachten was in art. 1 lid 3 Wor bepaald dat zij als 'in de onderneming werkzame personen' werden gekwalificeerd als zij ten minste 24 maanden werkzaam waren in de onderneming krachtens een uitzendovereenkomst (als bedoeld in art. 7:690 BW). De CBM adviseert deze termijn te verkorten naar vijftien maanden, omdat uitzendkrachten steeds vaker en meer structureel worden ingezet bij ondernemingen. Voor uitzendkrachten die meer structureel worden ingezet, moet volgens de CBM eerder de mogelijkheid bestaan te participeren in de ondernemingsraad. Het voorstel van de CBM betekent dat uitzendkrachten kiesgerechtigd én verkiesbaar zouden worden na achttien maanden (vijftien maanden plus drie maanden). Deze termijn valt samen met de 78 weken van het uitzendbeding en is daarmee goed uit te leggen.<sup>49</sup> Ook deze wijziging is aangenomen en inmiddels van kracht per 1 januari 2022.<sup>50</sup>

Verder heeft de CBM in deze brief een elftal obstakels benoemd die medewerkers ervan zouden weerhouden te participeren in de ondernemingsraad. Die obstakels verschillen van de constatering dat er geen behoefte is aan een ondernemingsraad tot zorgen over werkdruk, onveiligheid en benadeling van leden van ondernemingsraden. Ook wordt benoemd dat traditionele vormen van medezeggenschap niet meer aansluiten op de wensen van een grote groep werkenden. Veel jongeren

48 Kamerstukken II 2019/20, 29818, nr. 45.

49 Ter toelichting: uitzendkrachten zijn in Nederland werkzaam op basis van een uitzendovereenkomst die wordt gesloten tussen een uitzendkracht en een uitzendbureau. Vervolgens verricht de uitzendkracht werkzaamheden bij een inlener (een werkgever aan wie de uitzendkracht ter beschikking wordt gesteld). Om de rechtspositie van uitzendkrachten te borgen en ook hun (ontslag)bescherming te bieden geldt voor de uitzendbranche een cao, veelal de ABU-cao. In deze cao is het zogenaamde fasesysteem opgenomen op grond waarvan zij werkzaam zijn. De eerste fase is fase A, die duurt maximaal 78 weken. In deze fase is de uitzendkracht werkzaam op basis van een uitzendovereenkomst met een uitzendbeding in de zin van art. 7:691 BW. Dit maakt het mogelijk de uitzendovereenkomst van rechtswege te beëindigen als de uitzending naar de inlener wordt beëindigd. Dit kan maximaal 78 weken, daarna niet meer. Uitzendkrachten die op meer structurele basis worden ingezet, moeten volgens de CBM van de SER eerder de mogelijkheid hebben te participeren in de ondernemingsraad, reden waarom ervoor is gekozen van een structurele inzet van uitzendkrachten te spreken vanaf het moment dat het uitzendbeding geen werking meer heeft (na 78 weken).

50 Stb. 2021, 628.

en flexibele krachten willen wel meedenken en participeren, maar niet over elk onderwerp en voor lange duur. De CBM heeft geconcludeerd dat deze obstakels kunnen worden aangepakt door goede voorlichting over de mogelijkheden die de Wor al biedt, het aanbieden van scholing en faciliteiten, en wellicht nog een beperkte aanpassing van de Wor. Daartoe heeft de CBM in april 2020 nog een (laatste) voorstel gedaan.

Bij brief van 29 april 2020 heeft de CBM geadviseerd de samenstelling van vaste commissies van de ondernemingsraad te wijzigen.<sup>51</sup> Op grond van art. 15 lid 2 Wor kan een ondernemingsraad een vaste commissie instellen voor de behandeling van bepaalde onderwerpen. Een vaste commissie moet voor de meerderheid bestaan uit or-leden, daarnaast kunnen ook niet-or-leden deelnemen. De CBM stelt voor in de Wor de mogelijkheid op te nemen in het instellingsbesluit van de vaste commissie hiervan af te wijken door de vaste commissie voor meer dan de helft te laten bestaan uit niet-or-leden. Als de ondernemingsraad van deze afwijkmogelijkheid gebruik maakt, kan de ondernemingsraad zijn advies- en instemmingsrechten niet overdragen. Dit maakt het gemakkelijker om niet-or-leden te laten participeren in de medezeggenschap én zou moeten zorgen voor een betere tijd- en taakverdeling en daarmee minder werkdruk voor or-leden. Hiermee lijkt ook tegemoet te worden gekomen aan de wens van jongeren en flexkrachten bij bepaalde onderwerpen deel te nemen aan de medezeggenschap. Deze wijziging is net als de vorige twee wijzigingen aangenomen en van kracht sinds 1 januari 2022.

#### 4.4 *De Wor anno 2022*

Met deze recente wijzigingen van de Wor wordt weliswaar voor een deel tegemoetgekomen aan een actuele maatschappelijke ontwikkeling: flexibilisering op de arbeidsmarkt, maar tegelijkertijd wordt de traditionele vorm van medezeggenschap nog maar moeilijk losgelaten. De oplossing voor de gesignaleerde obstakels die werkenden in Nederland ervan weerhouden te participeren in de medezeggenschap wordt vooral gezocht in het benutten van de mogelijkheden die de Wor al biedt om de medezeggenschap binnen ondernemingen op maat te kunnen maken.

De Wor anno 2022 lijkt nog vergelijkbaar met medezeggenschap in de vorige eeuw. Het doel van medezeggenschap is – gelukkig – gelijk gebleven. De wijze waarop medezeggenschap wordt ingericht en uitgevoerd grotendeels ook. Hoewel in een verder verleden maatschappelijke ontwikkelingen al een aantal keer aanleiding zijn geweest voor (ingrijpende) aanpassing van de Wor, lijkt een vergaande actualisering van de Wor aan de hand van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen verder weg dan ooit. Het is de vraag of dit te rechtvaardigen is, of dat de Wor toch aanpassing behoeft. Om deze vraag te beantwoorden zal moeten worden gekeken naar de belangrijkste actuele ontwikkelingen die mogelijk invloed hebben of zouden moeten hebben op medezeggenschap binnen ondernemingen. Ontwikkelingen waarmee rekening moet worden gehouden als wordt gesproken over toekomstbestendige medezeggenschap.

51 Brief van 29 april 2020 van de CBM van de SER aan minister Koolmees inzake Bevordering deelname or en wegnemen belemmeringen.

## 5 Een blik op de toekomst

### 5.1 Medezeggenschap in de toekomst: een (vooruitziende) blik

De geschiedenis laat zien dat (maatschappelijke) ontwikkelingen op het gebied van arbeid en onderneming steeds van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van medezeggenschap. Ook de huidige ontwikkelingen, in het bijzonder de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de internationalisering waar ondernemingen mee worden geconfronteerd, hebben invloed op medezeggenschap. Voor een doorkijk naar wat nodig is voor toekomstbestendige medezeggenschap is het belangrijk deze ontwikkelingen in ogenschouw te nemen.

### 5.2 De ontwikkeling op de arbeidsmarkt: naar nieuwe regulering van werk?

De afgelopen jaren is veel nagedacht en onderzoek gedaan naar de toekomst van werk en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt. In dit kader presenteerde de Algemene Werkgeversvereniging Nederland (AWVN) in 2019 het rapport ‘Wegwerkzaamheden. Tien ideeën voor de wereld van werk’, waarin werd geconstateerd dat er een grootschalige transitie plaatsvindt die de maatschappij en de economie raakt. De wereld wordt steeds digitaler, diverser en duurzamer. De wereld van werk heeft te maken met een beweging naar een duurzame en digitale economie, een gewijzigde bevolkingssamenstelling en een verschuiving van nationale naar internationale politieke verhoudingen. Deze veranderingen – de huidige maatschappelijke ontwikkelingen – vragen een herbeoordeling van de instituties die de wereld van werk reguleren. De verwachting is dan ook dat er een nieuwe vorm van werk ontstaat. Een nieuwe vorm van werk heeft ook invloed op werkwijzen, arbeidsomstandigheden, arbeidstijd en daarmee op arbeidsvoorwaarden. Dit raakt uiteraard ook de medezeggenschap. Dit zijn immers bij uitstek onderwerpen waarbij de ondernemingsraad behoort te worden betrokken én ook van grote waarde kan zijn. Hoe betrek je al die werkenden bij de medezeggenschap binnen een onderneming, welke vormen van medezeggenschap moeten worden onderscheiden, en welke onderwerpen zijn dan (nog) relevant, of ontstaan er juist nieuwe, actuele, onderwerpen die de aandacht van de medezeggenschap behoeven? Of de Wor ook aanpassing behoeft, zal blijken aan de hand van het nieuwe systeem van de regulering van werk dat mogelijk zal worden ingevoerd. De medezeggenschap zal in ieder geval moeten aansluiten op de nieuwe vormen van werk, alleen dan kan medezeggenschap nog effectief plaatsvinden en ook daadwerkelijk van meerwaarde zijn. De nieuwe vormen van werk zijn van geheel andere orde én bevatten andere uitgangspunten over (de regulering van) arbeid en ondernemingen dan die aan de Wor ten grondslag zijn gelegd.<sup>52</sup> Dat betekent dat het onontkoombaar is dat nieuwe begrippen relevant worden, zoals ‘werkenden’, waarbij ook aandacht is voor flexibele arbeidsrelaties en zelfstandigen, maar ook de reikwijdte van definities als ‘in de onderneming werkzame personen’ en de ‘onderneming’ zal onder de loep moeten worden genomen. Het voorstel om werk en arbeid anders te reguleren, heeft daarmee ook grote impact op de manier waarop de medezeggenschap wordt geregu-

52 Zie voor nieuwe vormen van werk VAAN-VvA expertgroep, *Wetboek van Werk 2025*, november 2019.

leerd en kán worden gereguleerd. Dit zal ik nader onderzoeken en zal onderwerp zijn in een volgend artikel.

### 5.3 *Ontwikkeling binnen ondernemingen: toename complexiteit besluitvorming*

Daarnaast zijn er ook andere actuele ontwikkelingen die invloed hebben op de toekomst van medezeggenschap in Nederland. Een belangrijke ontwikkeling is de toename van de complexiteit van de besluitvorming. Om de medezeggenschap de juiste plek in de onderneming te geven en ook daadwerkelijk effectief te kunnen laten functioneren, is het belangrijk dat er voldoende zicht is op de besluitvorming binnen de onderneming. Van oudsher geldt immers als uitgangspunt dat de medezeggenschap de zeggenschap volgt. Dit is logisch verklaarbaar: de *Wor* schrijft voor dat de ondernemer de in art. 25 en 27 genoemde *voorgenomen* besluiten ter advisering of instemming – afhankelijk van het onderwerp – aan de ondernemingsraad moet voorleggen. Door de steeds verdergaande internationalisering en toepassing van andere bestuursmodellen vindt de besluitvorming echter niet altijd meer plaats bij de ondernemer en de bestuurder die zich in de onderneming bevinden. Grote concerns bestaan uit verschillende ondernemingen met een complexe structuur voor de zeggenschap en besluitvorming. Er is vaak sprake van meerdere ondernemingen in de zin van de *Wor*, meerdere ondernemers en nog veel meer bestuurders. Deze (rechts)personen bevinden zich niet altijd in Nederland. Het wordt daarmee steeds lastiger in kaart te brengen waar de zeggenschap in de onderneming zich bevindt (op welk niveau) en hoe de medezeggenschap daar het best op kan aansluiten. De zeggenschap is steeds vaker verdeeld over verschillende ondernemers die zich al dan niet in Nederland bevinden. Als gevolg hiervan vindt de centrale besluitvorming steeds vaker plaats buiten de onderneming (in de zin van de *Wor*) en veelal zelfs buiten Nederland. Wie is dan de ondernemer en/of bestuurder in de zin van de *Wor*, en bevindt de zeggenschap zich wel binnen Nederland? Deze vragen laten zien dat het van cruciaal belang is voor de medezeggenschap om goed inzicht te hebben in het besluitvormingsproces van de onderneming. Alleen dan kan de medezeggenschap zo worden ingericht en toegepast dat sprake is van een effectieve vorm van medezeggenschap. Kortom, de wijze waarop besluiten tot stand komen, levert veel onduidelijkheid op en wordt steeds complexer. De zeggenschap bevindt zich steeds vaker op afstand van de eigen ondernemer en de werkvloer. Dat maakt het voor de medezeggenschap niet altijd makkelijk of zelfs (on)mogelijk effectief invloed uit te oefenen op belangrijke besluiten, besluiten die een grote impact kunnen hebben op de onderneming en de daar werkzame personen. Deze ontwikkeling is van grote betekenis voor de toekomst van medezeggenschap in Nederland. De vraag rijst hoe men ervoor kan zorgen dat de medezeggenschap, ook in deze (internationale) concerns, in de gelegenheid wordt gesteld daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de besluitvorming, ook als de zeggenschap verder af staat van de onderneming. Ook dit vergt nader onderzoek.

### 5.4 *Ontwikkeling binnen de medezeggenschap: moderne vormen van medezeggenschap*

Dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en binnen ondernemingen leiden tot een andere inrichting én aansturing van ondernemingen volgt al uit het voorgaan-

de. Dit heeft ook tot gevolg dat kritisch wordt gekeken naar de vormen van medezeggenschap die daarbij passen. De wens en wellicht noodzaak is ontstaan om medezeggenschap binnen ondernemingen (ook) te vernieuwen en in ieder geval te moderniseren.

Zoals gezegd, gaat de Wor traditioneel uit van een overzichtelijk concern met een duidelijke zeggenschapsverdeling. Aan de hand van het uitgangspunt dat de medezeggenschap de zeggenschap volgt, zou daarmee relatief eenvoudig de medezeggenschapsstructuur tot stand kunnen komen. De traditionele vorm van medezeggenschap via een ondernemingsraad per onderneming lijkt echter niet altijd meer aan te sluiten bij de wijze waarop medewerkers willen participeren in de onderneming. Medewerkers denken aan andere vormen voor participatie, niet jarenlang als democratisch gekozen or-lid, maar betrokkenheid bij onderwerpen waarmee zij affiniteit hebben en die aanspreken. Die mogelijkheid lijkt de Wor maar beperkt te bieden via door de ondernemingsraad in te stellen commissies. Dit wordt vaak als te star en weinig flexibel gezien en is een obstakel voor participatie binnen de medezeggenschap door werknemers. Dit obstakel werd al naar voren gebracht in 2009.<sup>53</sup> Een oplossing lijkt nog niet gevonden. Nader onderzoek zal dus nodig zijn om te bezien welke oplossingen kunnen worden gevonden om de medezeggenschap beter te laten aansluiten op de onderneming en de arbeidsmarkt.

## 6 Conclusie

Deze zoektocht naar vernieuwing van medezeggenschap(svormen), de internationalisering binnen ondernemingen én de maatschappelijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt leiden tot de vraag of de medezeggenschap in Nederland, zoals nu gereguleerd in de Wor, bij ondernemingen nog voldoende aansluit bij het doel van medezeggenschap. Medezeggenschap heeft tot doel werknemers, via een representatieve vertegenwoordiging, daadwerkelijk te kunnen laten meepraten en daar waar nodig invloed te kunnen laten uitoefenen op belangrijke besluiten van de ondernemer. Het is aan de medezeggenschap daarbij enerzijds rekening te houden met het belang van het goed functioneren van de onderneming en anderzijds de belangen van de werknemers te behartigen. De tijd heeft geleerd dat de belangen van zowel de onderneming als de werknemers wijzigen. Ondernemingen worden anders bestuurd, de arbeidsmarkt wijzigt in rap tempo, en alle ondernemingen hebben te maken met steeds verdergaande internationalisering. Deze ontwikkelingen maken dat niet alleen de arbeid anders wordt gereguleerd, maar ook de zeggenschapsverhoudingen binnen ondernemingen sterk wijzigen. Onder het adagium 'de medezeggenschap volgt de zeggenschap' kan het niet anders dan dat de medezeggenschap ook zal moeten meebewegen. Meebewegen met de wijze waarop de besluitvorming binnen ondernemingen plaatsvindt, de wijze waarop arbeid wordt gereguleerd én met de gewijzigde invloeden van buitenaf. Al jaren wordt geconcludeerd dat de medezeggenschap in de toekomst meer variaties zal kennen, zowel ten aanzien van inhoudelijke onderwerpen als ten aanzien van de vormgeving van

53 Zie Kamerstukken II 2009/10, 29818, nr. 32, p. 18 en Goodijk, Van Ees & Van Beurden 2009.

medezeggenschap. Medezeggenschap zou steeds meer op maat tot stand moeten kunnen komen. Dat lijkt niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. Tegelijkertijd wordt in de praktijk toch nog vaak vastgehouden aan de formele rol van medezeggenschap, zoals neergelegd in de *Wor*. Biedt de *Wor* voldoende basis om aan de hand van de relevante (maatschappelijke en organisatorische) ontwikkelingen medezeggenschap op maat te kunnen maken? Welke voorwaarden zouden daaraan kunnen worden gesteld en welke aanbevelingen kunnen worden gegeven om medezeggenschap toekomstbestendig te maken? Dit is wat ik noem medezeggenschap 'the next level'. Wat is daarvoor nodig?

Deze vraag leidt direct tot een aantal deelvragen, onder te verdelen in een aantal thema's. Allereerst de (toekomstige) regulering van arbeid. De wijze waarop arbeid op de huidige arbeidsmarkt wordt gereguleerd en de grote wens om deze regulering van werk sterk te wijzigen zijn van cruciaal belang voor de toekomstige inrichting van medezeggenschap door werknemers bij ondernemingen. Een belangrijke vraag is: hoe kun je de medezeggenschap laten aansluiten op de toekomstige regulering van werk? Ten tweede moet rekening worden gehouden met de wijze waarop besluiten binnen ondernemingen tot stand komen. Een belangrijk aspect is dan ook de besluitvorming en medezeggenschap in complexe ondernemingen. Daarmee wordt bedoeld op ondernemingen die worden geconfronteerd met internationalisering en daar het besluitvormingsproces op aanpassen. Ook de medezeggenschap moet in deze complexe ondernemingen een serieuze plek krijgen, waarbij niet alleen formele rechten worden toegekend, maar de interne inrichting én uitvoering ook aansluiten bij het doel van medezeggenschap. Daarbij passen niet alleen de meer traditionele vormen van medezeggenschap, zoals wij deze nu kennen in de vorm van ondernemingsraden en commissies. Dit is dan ook een volgend thema dat aandacht verdient in het onderzoek naar 'the next level' van medezeggenschap. Welke vormen van medezeggenschap zijn mogelijk op grond van de *Wor* en welke vormen van medezeggenschap zijn wenselijk gelet op de ontwikkelingen? Aan de hand van deze thema's zal worden onderzocht hoe de toekomst van medezeggenschap er mogelijk uit zou kunnen zien, met als doel de (eerste) handvatten en aanbevelingen voor 'the next level' van medezeggenschap in Nederland te kunnen aanreiken.