

Vergaderjaar 1987–1988

20 583

Wijziging van de Wet op de ondernemingsraden en van de Arbeidsomstandighedenwet, strekkende tot opheffing van de samenloop van beide wetten en tot vereenvoudiging van de geschillenregelingen in de Wet op de ondernemingsraden

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 5 februari 1988

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 1987, no. 2, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Justitie en de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden en van de Arbeidsomstandighedenwet, strekkende tot opheffing van de samenloop tussen beide wetten, tot vereenvoudiging van de geschillenregelingen in de Wet op de ondernemingsraden en tot herziening van de bepalingen inzake de kosten van rechtsbijstand aan ondernemingsraden.

1. Ingevolge het derde lid van artikel 3, zoals voorgesteld in Artikel I C, zijn het facultatief geredigeerde eerste lid en het voor de ondernemer imperatief geredigeerde tweede lid van overeenkomstige toepassing ten aanzien van «in een groep verbonden ondernemers, die twee of meer ondernemingen in stand houden....» Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt niet waarop wordt gedoeld met de zinsnede: in een groep verbonden ondernemers. Vooral met het oog op ondernemingsraadplichtige ondernemingen die niet direct deel uitmaken van een piramidale bedrijfsstructuur,

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 19 mei 1988

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 20 juli 1987, no. 2, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemd voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, no. W 12.87.0317, gedateerd 5 februari 1988, bied ik u – mede namens mijn ambtgenoten van Justitie en van Economische Zaken en mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – hierbij aan.

1. In het kader van artikel 3 van de Wet op de ondernemingsraden, zoals voorgesteld in Artikel I C, is het naar de mening van de Raad wenselijk nauwkeuriger aan te geven wat wordt bedoeld met «in een groep verbonden ondernemers». Deze verduidelijking is in de memorie van toelichting op dit artikel aangebracht.

zoals joint-venture ondernemingen en hieruit voortvloeiende andere ondernemingen, is het naar de mening van de Raad van State wenselijk nauwkeuriger aan te geven wat wordt bedoeld met «in een groep» verbonden ondernemers.

2. Ten aanzien van het in Artikel I E voorgestelde artikel 5, derde lid, merkt het college op dat, door het ontbreken van enige toelichting dienaangaande, inzake de begrippen «voorwaarden» en «voorschriften» twijfel kan rijzen of bij de hier gebruikte terminologie punt 58 van de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek (AWT) in acht is genomen. Ter vermijding van misverstand waren de geciteerde begrippen in de toelichting te verklaren.

3. Ingevolge Artikel I F wordt in artikel 5a, tweede lid, bepaald op welk moment de ondernemer de ondernemingsraad kan opheffen, indien een uit de c.a.o. voortvloeiende instellingsverplichting is komen te vervallen. In vergelijking hiermee voorziet het derde lid van artikel 5a in een zwaarder regime voor de opheffing van de vrijwillig ingestelde ondernemingsraad, nu de Sociaal-Economische Raad (S.E.R.) daartoe alleen op grond van een belangrijke wijziging van de omstandigheden toestemming kan verlenen. De Raad meent dat dit verschil een nadere toelichting behoeft. Voorts is, mede met het oog op punt 13 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving bij het college de vraag gerezen of te dezen niet zou kunnen worden volstaan met een meldingsplicht voor de gevallen waarin de ondernemingsraad en de ondernemer beide opheffing van de ondernemingsraad wensen.

4. In het bij Artikel I M voorgestelde artikel 15, tweede lid, is sprake van een mogelijkheid tot overdracht van «rechten en bevoegdheden» van de ondernemingsraad aan de zogenaamde vaste commissies. In het derde lid is echter uitsluitend de overdracht van «bevoegdheden» van de ondernemingsraad aan de zogenaamde onderdeelcommissies aan de orde. Naar het de Raad voorkomt, dient ook in dit lid de mogelijkheid van overdracht van rechten te worden geopend; ware het anders, dan acht het college een toelichting over het signaleerde verschil in terminologie wenselijk.

2. Zoals de Raad heeft opgemerkt, kan in artikel 5, derde lid (Artikel I E), volstaan worden met de mogelijkheid dat aan een ontheffing voorschriften kunnen worden verbonden. De betekenis van het begrip «voorschriften» is in de memorie van toelichting verklaard.

3. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over het verschil tussen de onder Artikel I F voorgestelde regeling voor het opheffen van een ter uitvoering van een collectieve arbeidsovereenkomst ingestelde ondernemingsraad en de regeling voor het opheffen van een vrijwillig ingestelde ondernemingsraad (artikel 5a, eerste, respectievelijk tweede lid) hebben wij de laatstgenoemde regeling vereenvoudigd door de aanvankelijk voorgestelde administratiefrechtelijke procesgang geheel te schrappen. Bij de aanpassing van de memorie van toelichting is met de opmerkingen van de Raad rekening gehouden.

4. De Raad wijst er terecht op dat de mogelijkheid tot overdracht van «rechten» door de ondernemingsraad aan de z.g. vaste commissies (in het in Artikel I M voorgestelde artikel 15, tweede lid) ook geopend dient te worden voor de z.g. onderdeelcommissies (artikel 15, derde lid). In deze onvolkomenheid is thans voorzien. Tevens is thans in de wet bepaald dat onder de «rechten en bevoegdheden» die aan commissies kunnen toekomen, niet is begrepen de bevoegdheid tot het voeren van rechtsgedingen.

5. Uit een oogpunt van consequente wetgeving lijkt het niet juist om ingevolge Artikel I T van het voorstel op grond van artikel 22a, eerste lid, (nieuw) van de Wet op de ondernemingsraden (W.O.R.) als algemene regel vast te leggen dat de ondernemingsraad van rechtswege onder de laagste inkomensgrens, genoemd in artikel 9, derde lid, onder a, van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (WROM), valt terwijl de ondernemingen, waartoe de ondernemingsraden behoren, in het algemeen geenszins binnen het bereik van laatstbedoelde wet kunnen worden gebracht. Wellicht met uitzondering van die ondernemingen die in surséance van betaling verkeren, lijkt artikel 22a (nieuw) een geforceerde constructie te introduceren die op gespannen voet staat met doel en strekking van de WROM. Het college ontraadt hierom het in artikel 22a, eerste lid, voorgestelde vergoedingsregime.

Daarnaast wijst het college erop dat artikel 22a, eerste lid, een onevenwichtigheid in het voorstel brengt, nu de in rekening gebrachte kosten voor advisering en bijstand door andere deskundigen dan advocaten, met inachtneming van artikel 22 (nieuw), door de onderneming zullen worden gedragen, terwijl geraadpleegde advocaten slechts op basis van het speciale toevoegings-tarief zullen worden gehonoreerd. Gezien deze onevenwichtigheid en in aanmerking nemende de vermoedelijk veelal intensieve werkzaamheden, welke uit het verlenen van rechtsbijstand aan ondernemingsraden kunnen voortvloeien, meent het college ook hierom dat van het bepaalde in artikel 22a, eerste lid, ware af te zien. Tenslotte wijst de Raad erop dat het voorgestelde artikel 22a niet van toepassing lijkt te zijn als een ondernemingsraad zich tot een advocaat wendt voor het inwinnen van een advies.

Ingeval de bewindslieden evenwel tot handhaving van deze bepaling zouden besluiten, dan ware de noodzaak voor deze bepaling verder te motiveren en daarbij te vermelden in hoeveel gevallen door ondernemingsraden op basis van de thans geldende regeling een beroep is gedaan op de WROM. Bovendien verdient het alsdan aanbeveling in te gaan op het destijds bij de herziening van de W.O.R. door de Minister van Justitie ingenomen standpunt dat het «de koninklijke en juiste weg» is «dat een onderneming die een conflict in

5. De Raad ontraadt het onder Artikel I T opgenomen voorstel om in artikel 22a, eerste lid (nieuw), als algemene regel vast te leggen dat de ondernemingsraad van rechtswege valt onder de inkomensgrens, genoemd in artikel 9, derde lid, onder a, van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (WROM).

Gezien dit oordeel van de Raad hebben wij besloten dat voorstel en het bijbehorende voorstel in de artikelen 46c–46e in te trekken en vooralsnog de huidige regeling te handhaven.

zich heeft dat door een rechter moet worden opgelost, in haar totaliteit voor de kosten hiervan opdraait» (Handelingen II, nr. 1, 19-21 september 1978, bladzijde 64).

6. De memorie van toelichting scheidt naar de mening van de Raad onduidelijkheid over de vraag of het onderhavige voorstel een cassatie-procedure openlaat. In dit verband wijst de Raad op de in de artikelsgewijze toelichting gegeven schatting van de met rechtsbijstand aan ondernemingsraden in gedingen noodzakelijke kosten, waaruit blijkt dat hierin mede zijn betrokken de kosten welke voortvloeien uit «kort geding-procedures met appel en cassatie» (memorie van toelichting, onder I KK). Aldus wordt de indruk gewekt dat na het beroep op de ondernemingskamer ingevolge artikel 36, negende lid, (nieuw) nog cassatie kan volgen. Anderzijds is in artikel 36a, negende lid, (nieuw) bepaald dat van de uitspraak van de kantonrechter uitsluitend hoger beroep kan worden ingesteld bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam en brengt de toelichting deze bepaling in verband met de 'eenheid in rechtspraak'. Naar het oordeel van de Raad is voor het bereiken van die eenheid – indien cassatie mogelijk is – het Hof niet nodig. Door de laatstbedoelde passage in de toelichting ontstaat dan ook de indruk dat cassatie als voorziening toch is uitgesloten. In dit verband heeft de Raad ook geconstateerd dat in paragraaf 6 van de memorie van toelichting – alwaar de dereguleringsaspecten worden besproken – niets wordt gezegd over mogelijke effecten op de werklust van de Hoge Raad. Gelet op het vorenstaande meent het college dat een verduidelijking ten aanzien van de mogelijkheid tot het instellen van beroep in cassatie niet kan worden gemist.

De Raad tekent hierbij aan dat hij aanneemt dat deze mogelijkheid bestaat. Het college verwijst in dit verband naar de omstandigheid dat dit wetsvoorstel – voor zover hem bekend – niet aan de Hoge Raad om advies is voorgelegd, terwijl aannemelijk is dat dit in het andere geval wel zou zijn gebeurd. Het college herinnert in dit verband aan de door de Minister van Justitie aan de Eerste Kamer gedane toezegging om voorstellen van wet, waarin uitsluiting van cassatie zou worden overwogen, aan de Hoge Raad om advies voor te

6. Naar aanleiding van de beschouwingen van de Raad is een verduidelijking aangebracht in de onder Artikel I HH voorgestelde tekst van artikel 36, negende lid, omtrent het instellen van hoger beroep op de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam. Tevens is de toelichting op deze regeling aangevuld met een passage omtrent de mogelijkheid tot het instellen van beroep in cassatie op de Hoge Raad tegen een beschikking van de ondernemingskamer.

De bijzondere redenen die bij het voorstel van wet, houdende overdracht aan de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam van de taak van de SER ten aanzien van de beoordeling van bezwaren tegen commissarisbenoemingen bij structuurvennootschappen (nr. 18 860) aanleiding vormden om cassatieberoep uit te sluiten, doen zich hier niet voor.

leggen (Kamerstukken I 1986/87, 18 860, nr. 151b, bladzijde 2, alsmede Handelingen I 1984/85, nr. 19, bladzijden 680 en 693/694). Overigens adviseert de Raad om in de memorie van toelichting te motiveren waarom een beroep in cassatie nodig is nevens het – de eenheid van rechtspraak bevorderende – appèl op de ondernemingskamer, zulks mede gelet op het uitvallen van het cassatieberoep volgens het voorstel van wet, houdende overdracht aan de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam van de taak van de S.E.R. ten aanzien van de beoordeling van bezwaren tegen commissarisbenoemingen bij structuurvennootschappen (Kamerstukken II 1984/85, 18 860, nr. 1, Artikel I).

7. In de artikelsgewijze toelichting wordt met betrekking tot het in Artikel I J voorgestelde artikel 9, vierde lid, gesteld dat onder een groep van de in de onderneming werkzame personen dient te worden verstaan: een categorie van werknemers met overeenkomstige functionele kenmerken of belangen. Uit oogpunt van wetssystematiek ware deze definitiebepaling op te nemen in Hoofdstuk I (Algemene bepalingen) van de wet.

8. In de memorie van toelichting op Artikel I K wordt ten aanzien van het gewijzigde artikel 12 gesteld dat het noodzakelijk kan zijn dat de zittingstermijn van individuele leden van de ondernemingsraad in het kader van de overgangsregeling – welke uit de invoering van artikel 12, tweede lid, (nieuw) kan voortvloeien indien het reglement van de ondernemingsraad een rooster van aftreden bevat – met maximaal één jaar wordt verlengd. Naar het de Raad voorkomt, is deze uiteenzetting niet zonder meer in overeenstemming met de in Artikel V, derde lid, gestelde jaartermijn om het reglement met de gewijzigde wet in overeenstemming te brengen. Indien evenwel in de hier bedoelde passage van de memorie van toelichting een apart element voor de werkingsduur van de overgangsregeling zou zijn

7. De Raad wijst er op dat in de artikelsgewijze toelichting met betrekking tot het in Artikel I J voorgestelde artikel 9, vierde lid, gesteld wordt dat onder een groep van de in de onderneming werkzame personen dient te worden verstaan: een categorie van werknemers met overeenkomstige functionele kenmerken of belangen. De Raad beveelt aan uit oogpunt van wetssystematiek deze «definitiebepaling» op te nemen in Hoofdstuk I (Algemene bepalingen) van de wet. Het gaat hier echter niet om een definitiebepaling in de strikte zin, maar meer om een nadere uitleg van de strekking van het artikel. Gelet op de opmerking van de Raad is de memorie van toelichting op dit punt wat minder expliciet geformuleerd.

8. De Raad acht de uiteenzetting in de memorie van toelichting op Artikel I K met betrekking tot de door de ondernemingsraad te treffen (overgangs)regeling in geval van een rooster van aftreden, niet zonder meer in overeenstemming met de aan de ondernemingsraad gestelde jaartermijn om zijn reglement met de gewijzigde wet in overeenstemming te brengen (Artikel V, derde lid, van het aan de Raad voorgelegde ontwerp, thans Artikel VI). De Raad vraagt zich af of in de hier bedoelde passage van de memorie van toelichting een apart element voor de werkingsduur van de overgangsregeling is besloten. Een verduidelijking van dit punt in de memorie van toelichting lijkt de Raad in ieder geval gewenst.

Wij hebben deze verduidelijking opgenomen in de memorie van

besloten, ware dit element in de wet op te nemen. Een verduidelijking van dit punt in de memorie van toelichting lijkt in ieder geval wenselijk.

toelichting op Artikel VI. Daaruit moge blijken dat in de bedoelde passage van de memorie van toelichting op Artikel I K geen apart element voor de werkingsduur van de in Artikel VI, derde lid, opgenomen overgangsregeling is besloten. Beoogd is slechts de ondernemingsraad onder de aandacht te brengen dat de door hem krachtens Artikel VI, derde lid, te treffen overgangsregeling met betrekking tot een rooster van aftreden, kan inhouden dat de zittingstermijn van individuele leden van de ondernemingsraad eenmalig met maximaal een jaar verlengd moet worden.

9. Aan het onderhavige voorstel is een uitvoerige voorbereiding voorafgegaan waarbij onder meer diverse afzonderlijke adviezen van de S.E.R. zijn uitgebracht, waarvan het eerste dateert uit 1981.

Gelet op het uiteindelijk grote aantal gewijzigde artikelen is, overeenkomstig punt 135 van de AWT, in artikel IX van het voorstel bepaald dat de tekst van de W.O.R. de tekst van de Arbeidsomstandighedenwet in het Staatsblad worden geplaatst. Naar het de Raad voorkomt, dienen bij zodanig omvangrijke wetswijzigingen – waarbij dus toepassing wordt gegeven aan punt 135 AWT – ook de Raad van State en de Staten-Generaal reeds in het stadium van de aanhangigmaking van het voorstel over een integrale tekst van de wet te beschikken, zoals deze zou komen te luiden indien het voorstel zou worden vastgesteld. Een dergelijke tekst zou daartoe als bijlage bij de memorie van toelichting kunnen worden meegezonden.

Hieruit zou naar de mening van het college bij voorkeur dienen te blijken in welke bepalingen de voorgestelde wijzigingen zijn opgenomen. Een hierop toegesneden methode is bijvoorbeeld gevolgd in bijlage 2 van het initiatiefvoorstel van wet van de leden De Kwaadsteniet, Joekes, K. G. de Vries en Schutte tot wijziging van de Wet op de Parlementaire Enquête en het in verband daarmee opnemen van een bepaling in het Wetboek van Strafrecht (Kamerstukken II 1986/87, 19 816, nr. 3).

9. Aan het verzoek van de Raad om als bijlage bij de memorie van toelichting integrale teksten van beide wetten te voegen, zoals deze komen te luiden als de voorgestelde wijzigingen zijn vastgesteld, geven wij gevolg.

10. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt nog enige andere wijzigingen aan te brengen in artikel I onderdelen M, O en GG; in artikel II onderdeel B en in de artikelen III, IV en V.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Mede namens mijn ambtgenoten van Justitie en van Economische Zaken en mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geef ik u in overweging het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte, overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. de Koning