

Vergaderjaar 1988-1989

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

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 27 april 1989

Na kennisneming van de memorie van antwoord en van de nota van wijziging zijn in de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ nog enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Onder het voorbehoud dat deze vragen en opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie waren erkentelijk voor de nadere inlichtingen die in de memorie van antwoord zijn verstrekt. Zij gaven daarbij te kennen zich met het onderhavige wetsvoorstel te kunnen verenigen, indien zij ook op de volgende nadere vragen een genoegzaam antwoord zouden ontvangen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met waardering kennisgenomen van de antwoorden op de door hen gestelde vragen. Zij hadden, voorafgaand aan de mondelinge behandeling nog slechts enkele opmerkingen te maken en een aantal vragen voor te leggen.

De leden van de V.V.D.-fractie dankten de bewindslieden voor de beantwoording van de door hen gestelde vragen. De antwoorden op een aantal door hen gestelde vragen met betrekking tot problemen die mogelijk als gevolg van deze wijziging kunnen ontstaan achtten zij, aangezien deze in de praktijk niet blijken te bestaan, bevredigend.

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en in het bijzonder van het standpunt van de bewindslieden dat een aantal niet direct met het voorliggende wetsvoorstel verband houdende onderwerpen beter betrokken zouden kunnen worden bij de adviesaanvraag aan de SER. Naar het oordeel van deze leden zou deze procedure een veel te lange tijd vragen voordat uiteindelijke wetgeving tot stand zal komen. De suggestie van deze leden met betrekking tot de aanpassing van de artikelen 25 en 27, welke gaan over het advies- en instemmingsrecht,

¹ Samenstelling:

Leden: Nypels (D66), Weijers (CDA), Beckers-de Bruijn (PPR), Spieker (PvdA), Moor (PvdA), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Groenman (D66), Wolters (CDA) voorzitter, Oomen-Ruijten (CDA), Ter Veld (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Linschoten (VVD), Alders (PvdA), Kamp (VVD), Nijhuis (VVD), Leijnse (PvdA), Doelman-Pel (CDA), G. Terpstra (CDA), Van Gelder (PvdA), De Leeuw (CDA) en Biesheuvel (CDA).

Plv. leden: Tommel (D66), Baas-Jansen (CDA), Van Es (PSP), Worrell (PvdA), Lonink (PvdA), Van Iersel (CDA), Hageman (PvdA), Korthals (VVD), Engwirda (D66), B. de Vries (CDA), De Kok (CDA), Van der Vlies (SGP), Melkert (PvdA), De Grave (VVD), Wöltgens (PvdA), Franssen (VVD), Schutte (GPV), Knol (PvdA), Paulis (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Vliegenthart (PvdA), Tuinstra (CDA) en Leerling (RPF).

hebben het karakter van reparatiewetgeving, ten einde een aantal in de praktijk gesignaleerde problemen met de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden op te lossen. Het gaat daarbij vooral om lacunes in de wet weg te nemen die het thans mogelijk maken om het advies- en instemmingsrecht van de ondernemingsraden te ontduiken. Ook het voorstel met betrekking tot de regeling van wettelijke bevoegdheden voor de ondernemingsraad bij het arbeidsvoorwaardenoverleg is gebaseerd op een snel groeiende maatschappelijke ontwikkeling. Voor beide voorstellen is volgens deze leden spoedige wetgeving gewenst, op grond waarvan zij er bij het kabinet op bleven aandringen hiervoor in het voorliggende wetsvoorstel een voorziening te treffen.

2. Vereenvoudiging van de geschillenregelingen

De uiteenzetting in de memorie van antwoord over de geschillenregeling had naar het oordeel van de leden van de C.D.A.-fractie duidelijk gemaakt, dat partijen in de onderneming het advies van de bedrijfscommissie als een bindend advies mogen beschouwen, zonder dat dit in strijd is met het wetsvoorstel, indien dit kracht van wet zou hebben. De advisering van de bedrijfscommissie kan zodoende uitwerken als een vorm van arbitrage, indien partijen vooraf hiertoe hebben besloten. De toelichting op de vraag van deze leden in de memorie van antwoord of het mogelijk is dat geschillen betreffende de inrichting en structuur in het vertegenwoordigend overleg in de onderneming door arbitrage komen te vallen onder de bedrijfscommissie, indien partijen die de c.a.o. afsluiten een bedoelde regeling in deze overeenkomst opnemen, konden zij niet geheel begrijpen. Daarom vroegen zij om een verduidelijking. Kan het antwoord zo worden gelezen dat een arbitrage wel bij een bedoelde overeenkomst aan de bedrijfscommissies kan worden toebedeeld, indien het aantal leden van de bedrijfscommissies volgens artikel 39, tweede lid van de WOR met een stemhebbende voorzitter wordt uitgebreid? Naar aanleiding van de bezwaren van de Tweede Kamer ten aanzien van een onafhankelijke voorzitter van de bedrijfscommissie met stemrecht, merkten zij op dat het door het toenmalige kabinet overgenomen amendement Roolvink c.s. (kamerstuk 13 954, nr. 20) alleen het verplichte karakter van de benoeming van een onafhankelijk voorzitter beoogde weg te nemen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie begrepen uit de antwoorden dat de huidige paritaire samenstelling van de bedrijfscommissies bezwaren oplevert bij het uitoefenen van de geschilbeslechtende taak, alsook een belemmering vormt voor een eventuele arbitrerende taak. Voorts begrepen zij dat de Tweede Kamer, en ook de SER, zich in het verleden hebben verzet tegen een doorbreking van de paritaire samenstelling door de benoeming van een onafhankelijk voorzitter met stemrecht. Deze leden zouden graag van het kabinet vernemen of er naar zijn oordeel een verband bestaat tussen handhaving van de paritaire samenstelling enerzijds, en de voorgestelde ontneming van de geschilbeslechtende taak aan de bedrijfscommissies anderzijds. Om het anders te stellen: zou het ook denkbaar zijn dat het kabinet tegemoet komt aan de door de vakorganisaties geopperde bezwaren tegen de beperking van de taak van de bedrijfscommissies tot louter advisering, indien de organisaties van hun kant met de benoeming van een onafhankelijk voorzitter zouden instemmen? In dit verband achtten de leden van de P.v.d.A.-fractie het ook van belang nader te worden ingelicht over het (dis)functioneren van de bedrijfscommissies in de huidige samenstelling bij geschillenbeslechting.

Deze leden stelden deze vraag nog eens aan de orde omdat zij nog niet geheel waren overtuigd van de stelling dat onderbrenging van alle

geschillenprocedures bij de kantorechter in alle gevallen een vereenvoudiging betekent. Het kwam hun voor dat dit formeeljuridisch misschien het geval moge zijn, maar dat voor veel betrokken ondernemingsraden en bestuurders de «weg naar de rechter» wel eens langer en moeilijker begaanbaar zou kunnen zijn dan die naar de bedrijfscommissie. Zij meenden dat het kabinet te gemakkelijk voorbij gaat aan het ervaringsgegeven dat de feitelijke toegang tot de rechtspleging milieu- en klassegebonden verschillen vertoont. Zij zouden graag zien dat het kabinet nog eens overweegt welke obstakels voor ondernemingsraden kunnen bestaan in het volgen van de rechtsgang via de kantonrechter, en hoe deze obstakels kunnen worden opgeruimd.

3. Samenloop van de Wet op de ondernemingsraden en de Arbeidsomstandighedenwet

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden de indruk dat het in de eerste volle alinea van blz. 7 memorie van antwoord gegeven antwoord op hun vraag of niet essentiële instemmingsbevoegdheden van de ondernemingsraad worden overgedragen aan de Arbeidsinspectie, het cruciale punt mist. Waar het deze leden om ging en gaat is dat in de huidige situatie het geheel van de beslissingen ter zake van de arbeidsomstandigheden is onderworpen aan het instemmingsrecht van de ondernemingsraad op grond van artikel 27. Hiervoor in de plaats treedt nu, zo lazen zij in het antwoord, het recht de Arbeidsinspectie te verzoeken een eis tot naleving te stellen, dan wel een aanwijzing te geven. Dit recht is vervolgens omkleed met een beroepsrecht en een instemmingsrecht ten aanzien van de exacte invulling van de eis/aanwijzing door de werkgever. Het geheel overziende, meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat er toch een essentiële verandering optreedt in het instemmingsrecht van de or ter zake van de arbeidsomstandigheden. Waar in de huidige situatie, zo merkten zij op, een besluit niet tot stand kan komen zonder instemming van de ondernemingsraad, is het in de nieuwe situatie de Arbeidsinspectie die bepaalt of de arbeidsomstandigheden op een bepaalde wijze ingericht zullen worden. Ingeval van ontbrekende overeenstemming is het niet aan de ondernemer die in beroep gaat van het onthouden van instemming door de ondernemingsraad, maar de ondernemingsraad die in beroep gaat tegen een beslissing van de Arbeidsinspectie. Dat leek de hier aan het woord zijnde leden een geheel andere positie. Zij vroegen het kabinet nog eens in te gaan op het instemmingsrecht van de ondernemingsraad ten aanzien van de arbeidsomstandigheden en aan de hand van enkele voorbeelden toe te lichten hoe de «oude» en de «nieuwe» procedure van besluitvorming vorm krijgen.

In dit verband stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie nog een andere vraag. Zij hadden de indruk dat in EG-verband de laatste jaren een aanpak wordt ontwikkeld van strikte normering en regelgeving. Zagen deze leden het goed, dan is in Nederland van Veiligheidswet naar Arbowet juist een tegengestelde ontwikkeling in gang gezet: vanuit wettelijke normering naar medezeggenschap en overleg. Deze leden vroegen hierop de visie van het kabinet in het algemeen, en meer in het bijzonder ten aanzien van de positie van de ondernemingsraad.

4. De bedrijfscommissies

Ten aanzien van de financiering van de bedrijfscommissies herhaalden de leden van de C.D.A.-fractie de vraag hoe niet-georganiseerden, die wel gebruik kunnen maken van de diensten van bedrijfscommissies, kunnen bijdragen in de kosten daarvan. Graag zouden deze leden een nadere uiteenzetting ontvangen over hun suggestie voor een kosten-

opslag van de bedrijfscommissies op de scholingskosten voor ondernemingsraden. Als niet onbelangrijk aspect ten aanzien van het leggen van verantwoordelijkheden noemden zij dat deze kosten een onderdeel van het budget van de ondernemingsraad uitmaken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie toonden zich enigszins verbaasd over de wijze waarop de financiering van de bedrijfscommissies, die immers een publiekrechtelijke taak uitoefenen, tot op heden is geregeld. Zij vroegen of er mogelijk een samenhang is tussen het gebrekkig functioneren van de bedrijfscommissies, waar het de geschillenbeslechting betreft, en de weinig evenwichtige financieringswijze. Deze leden vroegen in dit verband ook of de nieuwe adviestaak van de bedrijfscommissies werkelijk tot ontwikkeling zal kunnen komen, indien men op deze wijze blijft opereren. Zij vroegen het kabinet aan te geven op welke gronden het, bij handhaving van de huidige financieringswijze, een verbetering in het functioneren van de bedrijfscommissies verwacht.

Met betrekking tot het niet langer handhaven van het preventieve toezicht door de bedrijfscommissies merkten de leden van de V.V.D.-fractie op dit, gezien het feit dat in de bedrijfscommissies vaak een patstelling groeit, een goede zaak te vinden.

Daarbij kan men zich ook nog afvragen of de bedrijfscommissies in hun taak als geschillenbeslechtters wel voldoen aan de door artikel 6 ECRM gestelde eisen. De leden van de V.V.D.-fractie gingen er van uit dat de bedrijfscommissies «nieuwe stijl» in de komende jaren hun nut zullen kunnen en moeten bewijzen.

Voorts vroegen zij of de casus, geschetst door mr. drs. C. H. J. van Leeuwen in de Volkskrant van 4 februari 1989 met betrekking tot het tweemaal schriftelijk verzoeken om bemiddeling door de bedrijfscommissie, zich inderdaad in de praktijk voordoet. Indien een van beide partijen, tussen welke een conflict is gerezen, door de bedrijfscommissie wordt overtuigd en het ingenomen standpunt dienovereenkomstig wijzigt, dient hij zich dan weer tot de bedrijfscommissie voor bemiddeling te wenden, indien hij een uitspraak van de kantonrechter wenst te krijgen?

De SER is in zijn advies de mening toegedaan dat in een dergelijk geval niet opnieuw consultatie van de bedrijfscommissies noodzakelijk is. Ten slotte waren de leden van de V.V.D.-fractie benieuwd naar de reactie van de bewindslieden op de in een ander artikel in het Maandblad Sociaal Recht van november 1988 door de heer van Leeuwen gemaakte opmerking dat incorporatie van de aparte procedure van artikel 36 in artikel 27, de eenvoud ten goede zal komen.

5. Artikelen

Artikel 1, onderdeel J

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren door het antwoord niet overtuigd dat de voorgestelde wetswijziging de relatie tussen het ondernemingsraadswerk als geheel en het vakbondswerk niet verzwakt. Zij bleven het een goede zaak achten dat de eis van representativiteit aan iedere kandidaatstellende organisatie en kandidatenlijst wordt gesteld en niet slechts aan de ondernemingsraad als geheel. Ook uit de toelichting in de memorie van antwoord lazen deze leden weer een tendens om categorale vertegenwoordiging in de ondernemingsraad te versterken. Zij verwierpen de in de memorie van antwoord geformuleerde opvatting dat de ondernemingsraad een optelling van categorale vertegenwoordigingen zou zijn, die representativiteit ontleent aan de volledigheid van die optelling. In deze opvatting zagen deze leden ook de vakbondsinstroom

gereduceerd tot de vertegenwoordiging van bepaalde groepen van werknemers in de ondernemingsraad.

De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dan ook dat de hier voorgestelde schijnbaar ondergeschikte wetswijziging een volstrekt verkeerde opvatting van de medezeggenschap verraadt. Zij zouden in plaats daarvan juist de relatie tussen vakbondswerk en ondernemingsraad aangehaald willen zien en het categorale element verminderd, omdat uit onderzoek blijkt dat deze factoren zeer bepalend zijn voor de kracht waarmee de ondernemingsraad optreedt jegens de werkgever. Deze leden bleven dan ook principiële bezwaren houden tegen het voorstel op dit punt.

Artikel I, onderdeel O

De leden van de P.v.d.A.-fractie toonden zich niet overtuigd door het antwoord dat het kabinet op hun vraag ten aanzien van de restrictieve formulering van artikel 18, eerste lid geeft. Een verwijzing naar de praktijk leek deze leden niet toepasselijk, omdat het hier gaat om in de wet met zoveel woorden genoemde rechten. Ook kwam het deze leden niet erg vanzelfsprekend voor dat allerlei genoemde voorbereidingsactiviteiten zich naadloos onder de in de wet opgenomen formuleringen laten brengen. Zo zagen zij niet hoe het opstellen van brieven en nota's ter voorbereiding van ondernemingsraadvergaderingen kan vallen onder «onderling beraad» of «overleg met andere personen». Zij bleven daarom bij hun opvatting dat een meer algemene formulering hier gewenst is.

Het antwoord ter zake van artikel 18, derde lid kwam de leden van de P.v.d.A.-fractie niet geheel begrijpelijk voor. In de tekst van het artikellid zoals voorgesteld, lasen zij dat een ondernemingsraad scholingsrechten kan overdragen aan een vgw-commissie «Indien de ondernemingsraad een commissie heeft ingesteld waaraan hij bevoegdheden heeft overgedragen». Hier konden deze leden toch moeilijk iets anders lezen dan dat de overdracht van bevoegdheden aan een dergelijke commissie wel degelijk een voorafgaande voorwaarde is, alvorens scholingsrechten kunnen worden overgedragen. Stelt de ondernemingsraad een vgw-commissie in die uitsluitend aan de ondernemingsraad adviseert dan is er geen sprake van overdracht van bevoegdheden en kan dus artikel 18, derde lid niet van toepassing zijn. Dit achtten de leden van de P.v.d.A. nog steeds een overbodige beperking. Zij vroegen de bewindslieden dan ook wederom de voorgestelde tekst in deze zin te verruimen. Ten overvloede merkten zij daarbij nog op dat het niet hun bedoeling is, zoals in de memorie van antwoord wordt gesuggereerd, de mogelijkheid te openen dat de vgw-commissie ook andere dan van de ondernemingsraad afgeleide bevoegdheden toekomen. Dit leek deze leden in de voorgestelde tekst en in hun opmerkingen in het geheel niet aan de orde.

Artikel I, onderdeel S

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met meer dan gewone belangstelling kennis genomen van de hernieuwde argumentatie van de bewindslieden om de huidige regeling voor de kosten van rechtsbijstand te handhaven. Zij vonden in deze argumentatie vele elementen die veeleer tot de tegengestelde gevolgtrekking zouden moeten leiden. Ten onrechte verwijst het kabinet naar het oordeel van deze leden naar het advies van de Raad van State. De bezwaren van de Raad richten zich immers niet tegen een mogelijke verplichting voor de ondernemer om de kosten van rechtsbijstand van de ondernemingsraad te dragen (getuige ook de verwijzing van de Raad naar de opvatting van de minister van Justitie), maar tegen de onderbrenging van ondernemingsraden onder

de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (WROM). Ook toonden de leden van de P.v.d.A.-fractie zich niet overtuigd door het centrale argument voor handhaving van de huidige regeling, te weten «dat de enkele principiële weigeraars toch wel spoedig hun standpunt zullen bijstellen».

Deze verwachting leek deze leden niet alleen ongefundeerd, maar ook volstrekt niet ter zake doende. Alles overwegende handhaafden zij hun opvatting dat de kosten van rechtsbijstand op dezelfde voet behandeld zouden moeten worden als de kosten van het raadplegen van deskundigen.

Artikel I, onderdeel Y

Ten aanzien van artikel 27, vijfde lid WOR meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat het antwoord voorbij gaat aan de kern van hun vraag. Zij wezen er nog eens op dat indien de bestuurder verzuimt de ondernemingsraad mede te delen dat hij een besluit, waarvoor geen instemming is gegeven niettemin uitvoert, een beroepstermijn van 30 dagen wel erg kort is. Deze leden achtten het juist deze termijn te hanteren indien de ondernemer, zoals voorgeschreven, mededeling van uitvoering van het besluit aan de ondernemingsraad heeft gedaan. Blijft deze echter in gebreke zo een mededeling te doen dan wordt het, naar het oordeel van de P.v.d.A.-fractie-leden, voor een ondernemingsraad bijna ondoenlijk binnen dertig dagen en de feitelijke uitvoering vast te stellen en een beroep op nietigheid te doen. Bovendien constateerden deze leden dat de ondernemer, die uiteraard liever ziet dat de ondernemingsraad geen beroep op nietigheid instelt, hier feitelijk wordt beloofd voor het niet-informereren van de ondernemingsraad, dat is voor het niet naleven van de wet. Anders gezegd: het kwam deze leden zeer onlogisch voor dat de ondernemer voordeel geniet uit het niet naleven van een wettelijke verplichting en de ondernemingsraad nadeel. Zij bleven er dan ook voor pleiten de dertig dagen termijn uitsluitend van toepassing te laten zijn in die gevallen waarin de ondernemer de ondernemingsraad tijdig mededeling doet van uitvoering van een besluit waarop geen instemming is gegeven. Dat daarmee «in beginsel elke door de ondernemer niet aan de ondernemingsraad meegedeelde regeling met betrekking tot het sociaal beleid in de onderneming van rechtswege nietig zou zijn», zoals in de memorie van antwoord (blz. 27) wordt gesuggereerd noemden deze leden onjuist. Dit geldt immers alleen voor elke regeling waarop niet de vereiste instemming van de ondernemingsraad is verkregen. Gezien deze beperking konden de leden van de P.v.d.A.-fractie vervolgens van harte instemmen met de geschetste consequentie, en handhaafden zij hun voorstel.

Artikel II, onderdeel J

Wat zijn de redenen geweest om af te zien van een mogelijke beperking van de werking van artikel 4, vierde lid Arbowet, tot regelingen tot uitvoering van hetgeen bij of krachtens de Arbowet is bepaald, zoals door een minderheid van de SER gewenst werd geacht, zo vroegen de V.V.D.-fractieleiden. Is dit niet vreemd, indien wordt bedacht dat tijdens de dereguleringsoperatie voor de behandeling van dit aspect nadrukkelijk naar deze wetswijziging werd verwezen? Deze leden vreesden dat door de bepaling «van aanwijsbare invloed op het welzijn van de werknemers» allerlei zaken toch nog onder de Arbowet kunnen worden gebracht.

De voorzitter van de commissie,
Wolters

De griffier van de commissie,
Van der Windt

Ad 1, 5 en 8

Tussen kabinet en de Tweede Kamer is reeds enkele jaren in bespreking langs welke wegen de kwaliteit van de wetgeving kan worden verbeterd, inhoudelijk zowel als wetstechnisch. Hierin is een gezamenlijk belang gelegen. De Tweede Kamer als medewetgever, heeft evenals het kabinet, maatregelen getroffen in organisatorisch en procedureel opzicht.

Dit heeft er, onder meer, toe geleid dat wetsvoorstellen ook op wetstechnische aspecten worden beoordeeld ten behoeve van de commissie, onder verantwoordelijkheid van de griffier van de commissie, in samenwerking met het bureau wetgeving van de Tweede Kamer, (artikel 27 Reglement van Orde).

Indien de commissie in haar verslag over het betreffende wetsvoorstel kanttekeningen plaatst van wetstechnische aard, en deze kanttekeningen kunnen niet worden bestreden, vermag zij niet in te zien waarom de beoogde verbeteringen niet worden aangebracht bij nota van wijziging.

De commissie stelt derhalve een nadere uiteenzetting van de beslissing bedoelde verbeteringen niet aan te brengen in de wettekst op hoge prijs.

Ad 3 en 6

Ten aanzien van deze twee kanttekeningen, gelet op de reacties van de bewindslieden in de memorie van antwoord, moge de commissie verwijzen naar de procedure, die is overeengekomen tussen kabinet en Kamer, en is verwoord in «Draaiboek voor de wetgeving», tweede druk 1989, onderdeel II.8.1.5. op bladzijde 51.