

Vergaderjaar 2023–2024

29 818

Bepalingen over de medezeggenschap van werknemers (Wet medezeggenschap werknemers)

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

1. Inleiding

In november 1878 richtte Van Marken, eigenaar van de Nederlandsche Gist- en Spiritusfabriek, de eerste voorloper van de ondernemingsraad op. Doel van de kern, zoals het medezeggenschapsorgaan destijds genoemd werd, was om *«in geregelde bijeenkomsten van gedachten te wisselen met de vertegenwoordigers van het personeel, en door onderlinge bespreking te worden voorgelicht omtrent hetgeen bevorderlijk kan zijn voor de welvaart van het personeel en het welslagen van de onderneming»*.¹ Deze gedachte zien we 145 jaar later nog terug in de Wet op de ondernemingsraden (WOR): enerzijds vertegenwoordigt de or het belang van de werknemers, anderzijds is de or er *«in het belang van het goed functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen»*.²

¹ Statuten van de Kern, geciteerd in: J. van der Mast, *Jacques van Marken, de eerste sociaal ondernemer van Nederland*, Nieuw Amsterdam, 2019, p. 130.

² Art. 2, lid 1, WOR.

*Intussen hebben we in Nederland een solide stelsel van medezeggenschapswetgeving waarin de WOR centraal staat.*³ In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de WOR in 1971 is een belangrijke basis voor de or terug te vinden: de ontplooiing van de werknemer als mens en de democratisering van de arbeidsverhouding.⁴ Dit is wat mij betreft ook in 2023 nog een belangrijk uitgangspunt: medezeggenschap als onderdeel van een breder democratiseringsproces en voortdurende ontwikkeling van de werknemer. In 1971 doelde men nog vooral op democratisering van de werkvloer, in 2023 kunnen we dit breder zien.

Terwijl de tegenstellingen in de samenleving lijken te verscherpen en we de neiging hebben om ons met gelijkgestemden te omringen, is de werkvloer de plek bij uitstek waar mensen met heel verschillende achtergronden elkaar tegenkomen. Zo gezien speelt de or niet alleen een rol bij de democratisering van de arbeidsverhoudingen, maar zorgt de medezeggenschap er ook voor dat er een voortdurende dialoog plaatsvindt – tussen werknemers en ondernemer⁵, tussen werknemers, ondernemer en toezichthouders en ook tussen werknemers onderling. *«Medezeggenschap als maatschappelijke verbinder»* luidt dit jaar het motto van de maand van de medezeggenschap. Dit thema kan ik ten volle onderschrijven.

De WOR is in 1950 uitgevaardigd en groeide sindsdien mee met de eisen van de tijd.⁶ Uit het nalevingsonderzoek naar de WOR, dat nu aan u voor ligt, blijkt dat ondernemers het belang van de or inzien. Tegelijkertijd zien we dat het aantal or-plichtige ondernemingen⁷ zonder or nog steeds aanzienlijk is: 31%, een percentage dat de laatste 20 jaar weinig verandert. Niet-naleving van de WOR lijkt ook een belangrijke oorzaak van het onvoldoende betrekken van werknemers bij arbeidsomstandigheden-beleid. Dit alles is reden voor mij om in te zetten op een betere naleving van de WOR. Ook stel ik vast dat de WOR op een aantal punten geactualiseerd kan worden.

2. Leeswijzer

Met deze Kamerbrief informeer ik u over de uitkomsten van het nalevingsonderzoek naar de WOR. Dit periodieke onderzoek, dat voor het laatst in 2017 werd uitgevoerd, stelt vast welk percentage van de or-plichtige ondernemingen een or heeft. Ook geeft het onderzoek weer hoe de medezeggenschap functioneert.

³ Naast de WOR zijn er wetten zoals het Burgerlijk Wetboek en de Arbowet die aan de or bevoegdheden toekennen. In het onderwijs hebben we de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) voor het basis- en voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) voor het mbo en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), die deels de medezeggenschap voor het hoger onderwijs regelt. In de zorgsector is er aanvullend aan de WOR nog de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) en de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) met bepalingen over medezeggenschap. Voor defensie is er het Besluit medezeggenschap defensie (BMD). Deze brief concentreert zich op de WOR, de kern van de Nederlandse medezeggenschap en onderwerp van het nalevingsonderzoek.

⁴ Kamerstukken TK Zittingsjaar 1969–1970, 10 335, nr. 3, p. 1.

⁵ In deze brief wordt de definitie van de WOR gehanteerd: *de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die een onderneming in stand houdt*. De term ondernemer beperkt zich hiermee niet tot het bedrijfsleven, maar tot alle organisatorische verbanden waar arbeid wordt verricht krachtens arbeidsovereenkomst (zie noot 7)

⁶ Zie annex 1 voor wetswijzigingen ten aan van de medezeggenschap in de afgelopen drie jaar.

⁷ In deze brief wordt het begrip «onderneming» gehanteerd zoals gedefinieerd in de WOR: *elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht*. Onder het begrip «onderneming» vallen dus ook instituten, stichtingen, overheidsinstanties, enz.

Tegelijk met het nalevingsonderzoek WOR vond er ook een periodiek onderzoek plaats naar het vóórkomen van de medezeggenschap in cao's. Ruim honderd cao's werden onderzocht op bepalingen die de or bevoegdheden toekennen om algemene cao-afspraken nader in te vullen, die de WOR aanvullen en die extra bevoegdheden bij de or neerleggen. Dit onderzoek vindt u ook als bijlage bij deze brief.

In paragraaf 3 geef ik puntsgewijs de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. In paragraaf 4 beschrijf ik hoe ik aan de slag wil om de medezeggenschap te verbeteren.

3. Uitkomsten nalevingsonderzoek en cao-onderzoek

In deze paragraaf geef ik de belangrijkste bevindingen uit het nalevingsonderzoek en het cao-onderzoek.

3.1 Naleving WOR

Een ondernemer met 50 of meer werknemers dient op grond van de WOR een or in te stellen. Het nalevingsonderzoek wijst uit dat 69% van de ondernemers aan deze wettelijke plicht voldoet. Dit is een lichte stijging ten opzichte van het vorige nalevingsonderzoek uit 2017, maar als we een trendlijn trekken over de laatste 20 jaar blijkt dat naleving stabiel rond de 70% ligt.

De naleving van de WOR blijkt samen te hangen met kenmerken van de onderneming. Veel 50-plussers in dienst, veel theoretisch opgeleiden, een personeelsbestand van ten minste 200 medewerkers, een ondernemings-cao en veel vakbondsleden zijn allemaal factoren die positief uitwerken op de naleving. Ook zien we aanmerkelijke verschillen tussen sectoren. Waar in de transportsector 47% van de or-plichtige ondernemingen een or heeft, is dat bij overheid en openbare nutsbedrijven 93%.

De meest voorkomende reden die de deelnemende werkgevers in het onderzoek aangeven om geen or in te stellen, is een gebrek aan behoefte bij de werknemers (63%), gevolgd door onvoldoende kandidaten (35%) en de stelling dat de werknemers al op een andere manier worden betrokken bij de besluitvorming (33%). Slechts 13% van de werkgevers geeft aan de or zelf niet nodig te vinden.

Uit eerder NEA-onderzoek onder werknemers volgt een ander beeld van de redenen voor niet-naleving. Hier geeft slechts 5,7% aan dat de werknemers dit niet willen en 10,6% dat er onvoldoende kandidaten zijn. «De werkgever wil dit niet» en «de werkgever zegt dat het niet hoeft» scoren 16,9% respectievelijk 10,3%. Het overgrote deel van de werknemers geeft overigens aan het niet te weten (42%).⁸

Wat gebeurt er als een or-plichtige onderneming geen or heeft?
De WOR wordt privaatrechtelijk gehandhaafd. Dit betekent dat er geen instantie is die controleert of er een or is ingesteld en dat er geen sancties bestaan op het niet instellen van een or. Wel kunnen belanghebbenden (denk hierbij aan werknemers of de vakbond) een verzoek bij de kantonrechter indienen om te bepalen dat de ondernemer aan de instellingsplicht voldoet. Dit komt echter zelden voor.

⁸ Hooftman, W., NEA herbenadering OR. TNO, Leiden, 2020.

3.2 Medezeggenschap en arbeidsomstandigheden

Ondernemers met een or voeren in 93% van de gevallen overleg met de or over arbeidsomstandigheden en gezondheid. Ook heeft 24% van de or's voor dit overleg een arbo of VGWM-commissie (Veiligheid, Gezondheid, Welzijn en Milieu) ingesteld. In de 31% van de or-plichtige ondernemingen zonder or wordt misschien wel overleg gepleegd met de werknemers over arbeidsomstandigheden, maar dan niet op de wijze die de wet voorschrijft.⁹

3.3 Kwaliteit van de medezeggenschap

Uit het nalevingsonderzoek komt naar voren dat daar waar een or is ingesteld, de werkgever doorgaans tevreden is met het functioneren van de medezeggenschap. De or scoort gemiddeld een 7,1 voor de kwaliteit van het overleg. Ook geeft 80% van de werkgevers aan dat de or invloed op de besluitvorming heeft.

Een goed ingestelde en benutte or is in het belang van de gehele onderneming, zowel van de werknemers als de werkgevers.

Uit navraag in het nalevingsonderzoek blijkt dat de werkgever voordelen ziet van een goed functionerende medezeggenschap: als extra informatie-kanaal over wat er speelt op de werkvloer, voor het verkrijgen van draagvlak voor beleid en beslissingen, omdat werknemersbelangen worden geformuleerd en onderhandelbaar zijn, voor het verkrijgen van een extra check op de kwaliteit en volledigheid van besluiten en als sparringpartner bij het ontwikkelen van (strategisch) beleid en organisatie-ontwikkeling.

3.4 Maatschappelijke thema's en medezeggenschap

Het nalevingsonderzoek geeft een overzicht van onderwerpen waarmee or's zich de laatste twee jaar hebben beziggehouden. Hierbij springen een aantal maatschappelijke thema's er uit: de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de gevolgen daarvan voor de onderneming (75%), opleiding van werknemers (69%) en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (55%).

Uit het cao-onderzoek blijkt dat cao's aandacht besteden aan de rol van de or bij maatschappelijke thema's en daarmee soms voorlopen op de WOR. In 12 cao's is de rol van de or in het tegengaan van seksuele intimidatie en discriminatie benoemd en 7 cao's geven de or een rol in het bevorderen van gelijke kansen en gelijke beloning. In 4 cao's is aandacht voor overleg met de or voor het oplossen van de krapte op de arbeidsmarkt en 12 cao's verlenen de or bevoegdheden bij het vaststellen van regelingen voor hybride werken.

3.5 Functioneren van de medezeggenschap.

3.5.a. Or-lidmaatschap

Uit het nalevingsonderzoek blijkt dat een kwart van de or's te maken heeft met vacatures. Ook vinden vaak geen or-verkiezingen plaats door te weinig kandidaten: 62% van de werkgevers en bestuurders geven aan dat bij de meest recente vacature het aantal kandidaten kleiner of gelijk was dan het aantal deelnemers.

⁹ Art. 12, Arbeidsomstandighedenwet.

In cao's komen regelingen voor die de or en or-leden aanvullend aan de WOR in hun werk faciliteren. Zo kennen 7 cao's een regeling voor een ambtelijk secretaris, regelen 6 cao's additionele uren voor or-werk en hebben 6 cao's afspraken over vervanging van or-leden.

3.5.b. Scholing or-leden

Het recht op scholing is in de WOR verankerd. Ondanks de wettelijke regeling blijkt uit het nalevingsonderzoek dat or-leden lang niet voldoende van hun scholingsrechten gebruik maken.¹⁰ In de meeste ondernemingen hebben pvt-leden geen tijd aan scholing besteed.

3.5.c. Or en toezichthouders

Bij grotere ondernemingen die onder het structuurregime vallen, heeft de or een algemeen aanbevelingsrecht en een versterkt aanbevelingsrecht voor (maximaal) een derde van de leden van de raad van commissarissen.¹¹ Hiernaast is in 10 cao's geregeld, dat de or invloed kan uitoefenen op de samenstelling van de raad van toezicht.¹²

Uit het nalevingsonderzoek blijkt dat in 57% van de gevallen waar een aanbevelingsrecht van toepassing is, de or in de laatste twee jaar overleg heeft gepleegd over de benoeming van toezichthouders. Ook blijkt uit het onderzoek dat in slechts 34% van de or's van ondernemingen met toezichthouders, deze aanwezig zijn in het overleg over de algemene gang van zaken, terwijl dit een verplichting is die de WOR oplegt.

3.5.d. Personeelsvolgsystemen

In het nalevingsonderzoek is nagegaan hoe de betrokkenheid van de or is bij monitoringssoftware die het mogelijk maakt om werknemers op afstand te volgen.¹³ In het nalevingsonderzoek geeft 6% van de werkgevers aan dergelijke software te hebben ingevoerd, waarvan in 79% de or de vereiste instemming heeft verleend.

3.5.e. Betrokkenheid flexwerkers bij de or

Uit het nalevingsonderzoek blijkt dat hoe groter het aandeel van de flexibele schil in een onderneming is, hoe kleiner de kans is dat er een or is. In ondernemingen waar een or is ingesteld en waar flexkrachten werken, worden deze in 31% van de gevallen bij de or betrokken. In

¹⁰ De onderzochte jaren waren in de Covid-19 periode. Dit kan minder gebruikmaken van scholingsmogelijkheden beïnvloeden. In het vorige onderzoek werd echter ook al een dalende lijn vastgesteld (Wajon, I. & Vlugs, P., Naleving van de Wet op de Ondernemingsraden: Stand van zaken begin 2017, Numansdorp/Rotterdam: Vlugs Adviseurs/Onderzoeksbureau EVA, p. 5.).

¹¹ Een naamloze vennootschap, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij valt onder het structuurregime wanneer het geplaatste kapitaal der vennootschap tezamen met de reserves volgens de balans met toelichting ten minste een bij koninklijk besluit vastgesteld grensbedrag beloopt (thans € 16 miljoen), de vennootschap of een afhankelijke maatschappij krachtens wettelijke verplichting een ondernemingsraad heeft ingesteld, en bij de vennootschap en haar afhankelijke maatschappijen, tezamen in de regel ten minste honderd werknemers in Nederland werkzaam zijn (BW 2:153, lid 2).

¹² Ook komt het voor dat in de statuten van de rechtspersoon of per ondernemersovereenkomst aan de or rechten worden toegekend met betrekking tot de benoeming van de raad van toezicht/raad van commissarissen.

¹³ Kamerstukken II, 2020–2021, 25 883, nr. 418, p. 38. Toezegging aan de Tweede Kamer. Aanleiding hiervoor was dat tijdens de Covid-19-pandemie veel medewerkers vanuit huis werkten. Softwareleveranciers voorzien in technische mogelijkheden om bijv. de productiviteit van medewerkers automatisch te volgen met zg. gluurapparatuur. Het volgen van medewerkers mag alleen onder strikte voorwaarden. Een daarvan is de instemming van de or.

ondernemingen met een flexibele schil wordt de or in 37% betrokken bij beleid ten aanzien van flexwerk.

4. Beleidsmatige verbeteringen medezeggenschap

De uitkomsten van het nalevingsonderzoek en van het cao-onderzoek geven richting voor verbetering en doorontwikkeling van de medezeggenschap. Ik zie daarin drie lijnen die ik hieronder verder zal uitwerken. In de eerste plaats verbetering van de naleving van de WOR. Daar start het beleid en kunnen de grootste stappen worden gezet. Hiermee hangt het tweede punt samen: de verbetering van de betrokkenheid van werknemers bij het arbeidsomstandighedenbeleid. Ten derde zie ik een aantal ontwikkelingen die aanleiding geven om de WOR te actualiseren. Hiernaast zijn er nog twee beleidsterreinen die de komende jaren uw en mijn aandacht vragen: medezeggenschap bij de overheid en de Europese Ondernemingsraad. Een overzicht van alle voorgenenomen en reeds ingezette acties vindt u in Annex 2.

4.1 Verbetering van de naleving

Een nalevingspercentage van 69% bij een wettelijke verplichting vind ik onvoldoende. Behalve dat het niet wenselijk is dat een ondernemer niet aan de wet voldoet, is niet-naleving van de WOR een gemiste kans om gereguleerd met de werknemers in overleg te treden, het gesprek aan te gaan over belangrijke thema's die van invloed zijn op de onderneming en de mensen die er werken en gebruik te maken van alle kennis en ervaring in de onderneming om zodoende tot een beter besluit te komen. Bovendien maken werknemers op deze manier onvoldoende gebruik van hun grondwettelijke recht op medezeggenschap.

De verantwoordelijkheid voor het instellen van een or ligt bij de ondernemer, maar ook de bereidheid van werknemers om zich voor de medezeggenschap in te zetten, speelt een cruciale rol. Ik verwacht daarom ook van de sociale partners een forse inzet om de naleving van de WOR in de komende jaren te verbeteren. De verschillen in de aangegeven redenen voor niet-naleving tussen werkgevers en werknemers roepen nog vragen op. Om beleidsinstrumenten om de naleving te verbeteren gericht in te zetten, wil ik daarom zorgen voor verdiepend inzicht in de redenen om geen or in te stellen en de belemmeringen die werkgevers ondervinden bij de instelling van een or. Hiervoor laat ik als opvolging van het nalevingsonderzoek WOR een verdiepend onderzoek verrichten. U kunt begin 2024 de uitkomsten van dit vervolgonderzoek verwachten.

Voor sectoren die significant achterblijven wat naleving betreft, maak ik budget vrij om in samenwerking met de Commissie Bevordering Medezeggenschap van de SER (SER CBM) voorlichting en informatie op maat te ontwikkelen. Hiernaast kom ik met een mix van beleidsinstrumenten. Blijkbaar zijn de wettelijke plicht en een stimuleringsbeleid niet voldoende om tot een grotere naleving dan 69% te komen. Dit noopt mij tot het ontwikkelen van stevigere maatregelen. U kunt daarbij denken aan het monitoren van rapportageverplichtingen vanuit diverse wet- en regelgeving waarbij de or betrokken moet zijn en een registratieplicht, bijvoorbeeld bij het indienen van het jaarverslag. Ik neem hierbij het voorstel dat de SER CBM op dit moment ontwikkelt over de verbetering van de naleving mee. Het streven is om uw Kamer begin 2025 over de beleidsinstrumenten te informeren.

4.2 Medezeggenschap en arbeidsomstandigheden

Uit het nalevingsonderzoek blijkt dat wanneer ondernemingen een or hebben, deze in vrijwel alle gevallen bij het arbobeleid betrokken wordt. De 31% or-plichtige ondernemers zonder or hebben niet de mogelijkheid om de werknemers op de juiste, wettelijk verplichte manier bij het arbobeleid te betrekken. Dit maakt verbetering van de naleving van de WOR het belangrijkste middel om de betrokkenheid van werknemers bij het arbobeleid zeker te stellen.

De SER geeft in zijn advies over de Arbovisie 2040 aan de betrokkenheid van medezeggenschap bij veilig en gezond werken te willen bevorderen. De SER adviseert dat alle or-plichtige bedrijven een arbo of VGWM-commissie moeten instellen voor overleg tussen werkgever en werknemers over veilig en gezond werken. Hiernaast stelt de SER een handhavende rol voor de Arbeidsinspectie op het instellen van een Arbo- of VGWM-commissie voor.¹⁴ Dit leidt echter tot een majeure wijziging van de huidige wettelijke systematiek. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het SER-advies over Arbovisie 2040 ga ik het verplicht instellen van een Arbo- of VGWM-commissie verder uitwerken. Uitgangspunt hierbij is dat een dergelijke commissie als commissie van de or wordt ingesteld.

Of, hoe en door wie daar toezicht op gehouden moet worden neem ik daarbij vanzelfsprekend mee. Een besluit over dit onderdeel is, gezien de huidige demissionaire status van het kabinet, aan het volgende kabinet.

De SER geeft aan dat voor een goede betrokkenheid van werknemers ook de kwaliteit van de or een rol speelt.¹⁵ Het is belangrijk dat leden van de or, de pvt of de door de or ingestelde Arbo- of VGWM-commissie een solide basiskennis op arbeidsomstandighedenbeleid en de recente ontwikkelingen in het werkveld hebben. Een belangrijk actueel thema voor overleg tussen de or en de werkgever is bijvoorbeeld het voorkomen van ongewenste omgangsvormen. Ook is er recent meer aandacht voor een thema als de inzetbaarheid rondom menstruatie en menopauze.¹⁶ Dit alles vraagt om scholing van or/pvt-leden. Dat recht is in de wet opgenomen, maar wordt helaas niet altijd benut. Hier ga ik beleidsmaatregelen op inzetten. Deze vindt u onder *Scholing* (4.3.e).

4.3 Actualisering van de WOR

4.3.a Or en maatschappelijke thema's en strategische onderwerpen

De vernieuwingsslag in de medezeggenschap die nu plaatsvindt, is vooral te vinden in een streven om de rol van de or bij maatschappelijke en strategische vraagstukken te versterken.¹⁷ *Onderwerpen als gelijkwaardige kansen of duurzame inzetbaarheid hebben een direct effect op de werkvloer en liggen daarmee voor de hand als onderwerp voor overleg met de or. Maar ook andere ontwikkelingen komen in het overleg met de or aan de orde. Neem bijvoorbeeld de energietransitie. De toekomstbe-*

¹⁴ SER, Naar een werkend arbostelsel voor iedereen. Arbovisie 2040, deel 1. SER-advies 23/05, mei 2023, p. 49.

¹⁵ SER, Naar een werkend arbostelsel voor iedereen. Arbovisie 2040, deel 1. SER-advies 23/05, mei 2023, p. 49.

¹⁶ Zie hiervoor ook de cao Kinderopvang, <https://www.kinderopvang-werkt.nl/cao-kinderopvang-2023-2024>.

¹⁷ Or's en ondernemers experimenteren de laatste twee decennia met vernieuwende vormen van medezeggenschap. Onderzoek wijst uit dat vernieuwingsprojecten voornamelijk plaatsvinden aanvullend aan de kaders van de WOR. F.H.Tros, E. Smit, S. van Houten-Piilkes en R.H. van het Kaar, *Experimenteren in medezeggenschap: Evaluatie van vernieuwingsprojecten in medezeggenschap*, Amsterdam, 2019.

stendigheid van de onderneming in de gaten houden en tegelijkertijd de ontwikkeling van mensen mogelijk maken, is bij uitstek een onderwerp om met de or te bespreken. Ook thema's als financiële weerbaarheid van werknemers en bestaanszekerheid kunnen onderwerp van overleg tussen de or en de bestuurder zijn.

De betrokkenheid van de or bij maatschappelijke thema's is in de WOR vastgelegd in het informatierecht, het advies- en instemmingsrecht en in de stimulerende taken van de or. Ik zie dat de formulering in de betreffende artikelen van de WOR achterloopt op het huidige jargon en dat enkele actuele thema's in de WOR nog niet goed uit de verf komen. Neem bijvoorbeeld «De ondernemingsraad ... bevordert de inschakeling van gehandicapten en minderheden in de onderneming».¹⁸ Ook nodigt de WOR nog niet echt uit tot langetermijndenken, terwijl ik betrokkenheid van de or bij het strategisch beleid belangrijk vind. De SER CBM beschouwt strategische medezeggenschap als een belangrijk speerpunt en komt op korte termijn met een notitie hierover. Deze notitie gebruik ik mede voor een voorstel om de WOR te actualiseren en toekomstbestendig te maken. U kunt een voorstel in 2025 verwachten.

4.3.b Ook digitale mogelijkheden toestaan

Ten aanzien van verbetering van de WOR is er sprake van «achterstallig onderhoud». De SER CBM heeft verzocht om de wet te moderniseren en te verduidelijken dat het mogelijk is zaken ook digitaal te regelen en te organiseren waar nu een schriftelijkheidsvereiste of fysieke aanwezigheid is opgenomen. Mijn ambtsvoorganger zegde in 2020 toe dit mee te nemen met overige wetswijzigingen.¹⁹ Ik neem dit punt mee in mijn voorstel om de WOR te actualiseren.

4.3.c Algoritmes

Algoritmes kunnen werk plannen en medewerkers aansturen en beoordelen, zoals nu al gebeurt bij platformbedrijven en magazijnwerk. Naar verwachting zullen ze in de komende jaren in steeds meer werkomgevingen worden ingezet. Algoritmes kunnen een rol spelen bij advies- of instemmingsverzoeken over thema's uit de WOR, maar op het inzetten van een algoritme als dusdanig heeft de or geen rechten. Bij de uitwerking van het voorstel om de WOR te actualiseren zal ik onderzoeken hoe de inzet van algoritmes een plek kan krijgen in de WOR. Hierin neem ik ook de Europese richtlijn betreffende de verbetering van arbeidsvoorwaarden bij platformwerk mee, die nu in ontwikkeling is.

4.3.d Flexwerkers

Flexwerkers worden onvoldoende bij de medezeggenschap betrokken. Dit verdient verbetering. Hierbij denk ik aan het stimuleren van de medezeggenschap om met gebruik van het huidige instrumentarium van de WOR beter de belangen van flexwerkers te borgen. Ik zal de SER CBM verzoeken om voorbeeldbepalingen in het SER-voorbeeldreglement op te nemen over het betrekken van flexwerkers bij de medezeggenschap. De SER CBM heeft overigens al belangrijk werk verricht door o.a. op de website handreikingen te geven over medezeggenschap en flexwerk. Dit wil ik bij deze ook graag onder de aandacht brengen.²⁰

¹⁸ art. 28, lid 3, WOR.

¹⁹ Kamerbrief II 29 818, nr. 45 (2020), p. 4.

²⁰ <https://www.ser.nl/nl/thema/medezeggenschap/belangrijke-themas/flexwerkers>

4.3.e Scholing

Uit het nalevingsonderzoek blijkt dat het scholingsrecht onderbenut is. Een goed functionerende or of pvt begint bij leden die goed opgeleid zijn om hun rol in de medezeggenschap te vervullen. Het is voor een or- of pvt-lid van belang om voldoende inzicht te hebben in zijn/haar rechten, plichten en rol. Het is ook van belang dat medezeggenschappers goed geschoold zijn op specifiekere onderwerpen zoals arbeidsomstandighedenbeleid en thema's zoals gelijke kansen en beloning en het tegengaan van discriminatie. Dit is des te belangrijker omdat steeds meer taken bij de or belegd worden en we verwachten dat de or een rol speelt bij maatschappelijke en strategische onderwerpen.

De SER heeft op zijn website een stappenplan voor een scholingsplan voor de or/pvt gepubliceerd.²¹ Hiernaast heeft de SER geopperd om het opstellen van een scholingsplan verplicht te stellen.²² De resultaten van dit nalevingsonderzoek zijn een goede aanleiding om dit voorstel uit te werken.

Om kennis van or-, pvt- en arbo/VGWM-commissieleden op het gebied van arbeidsomstandigheden te waarborgen, dient scholing op dit terrein onderdeel uit te maken van het te verplichten scholingsplan van de or/pvt. Ik neem een verplichting tot het opstellen van een scholingsplan, inclusief scholing over arbeidsomstandigheden, mee in het voorstel om de WOR te actualiseren.

4.4 Or-lidmaatschap

Uit het nalevingsonderzoek blijkt dat een kwart van de or's te maken heeft met vacatures en dat in veel ondernemingen geen or-verkiezingen plaatsvinden omdat er niet voldoende of onvoldoende kandidaten zijn. Dit vind ik zorgwekkend. Een goed functionerende medezeggenschap is immers afhankelijk van medewerkers die bereid zijn zich voor hun collega's en de onderneming waarin ze werken in te zetten. Zijn er geen verkiezingen, dan missen or-leden hun democratische grondslag als verkozen werknemersvertegenwoordigers.

Wat gebeurt er al?

In 2020 is de mogelijkheid verruimd om niet-or-leden bij het or-werk te betrekken door deelname aan commissies (zie Annex 1). Uit het nalevingsonderzoek blijkt dat er in de praktijk allerlei aanvullende maatregelen genomen worden om or-leden in hun werk bij te staan. Een voorbeeld hiervan is het aanstellen van een ambtelijk secretaris, dat nu bij 32% van de or's gebeurt.

Hiernaast motiveert de SER CBM met verschillende activiteiten jongeren om zitting te nemen in een medezeggenschapsorgaan.²³

Het is belangrijk dat het or-werk door de ondernemer gefaciliteerd wordt en dat belemmeringen voor or-lidmaatschap worden weggenomen. Naast scholing kunnen or-leden ook op andere wijze ondersteund worden door bijvoorbeeld een ambtelijk secretaris of commissies of door afspraken over het toekennen van werktijd voor or-werk en vervanging bij afwezigheid. Om ideeën over ondersteuning van or-leden verder te verspreiden, zal ik de SER CBM verzoeken om op de website voorbeelden

²¹ <https://www.ser.nl/nl/thema/medezeggenschap/aan-de-slag-met-de-or/-/-/media/10591993067649618BCF6ED7FF274033.ashx>

²² SER, *Obstakels deelname ondernemingsraden. Termijnen en andere belemmeringen*. SER-advies 19/14, oktober 2019, p. 29.

²³ <https://www.ser.nl/nl/thema/medezeggenschap/belangrijke-themas/jongeren>

te publiceren van ondernemingsovereenkomsten waarin de or en de ondernemer afspraken maken over de facilitering van de or en de or-leden.

4.5 Or en toezichthouders

Uit het nalevingsonderzoek blijkt dat samenwerking tussen or, ondernemer en toezichthouders kan worden verbeterd. De ondernemer, de or en toezichthouders blijken bestaande regels onvoldoende te benutten en dat is een gemiste kans. Het is daarom van belang dat de regels beter bekend worden en dat de samenwerking positief wordt gestimuleerd. Hierbij wil ik graag wijzen op het goede werk van de Alliantie Medezeggenschap en Governance, waaronder de jaarlijkse uitreiking van de Driehoek 3D Trofee: de prijs voor organisaties met robuust en inhoudelijk overleg tussen de medezeggenschap en de raad van commissarissen of raad van toezicht en het bestuur/de directie.²⁴

4.6 Medezeggenschap bij de overheid

Sinds 1995 geldt de Wet op de ondernemingsraden (WOR) ook voor medezeggenschap bij de overheid.

Er wordt hierbij gestreefd naar marktconforme medezeggenschap: medezeggenschap bij de overheid moet zo volledig mogelijk aansluiten bij die van de marktsector, tenzij de bijzondere positie van de overheid als werkgever een afwijking noodzakelijk maakt.²⁵

Het zogenaamde «primaat van de politiek» houdt in dat besluiten betreffende de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en het beleid ten aanzien van en de uitvoering van die taken worden uitgesloten van de medezeggenschap van de or. Het primaat van de politiek ziet daarentegen niet toe op de gevolgen die een dergelijk besluit heeft voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen.

Een groep van medezeggenschapsleden bij de overheid, wetenschappers en vakbonden vindt dat het primaat van de politiek, zoals het nu door de Hoge Raad wordt geïnterpreteerd, de medezeggenschap bij de overheid te zeer inperkt.²⁶ Om het probleem te verifiëren en indien nodig mogelijke oplossingen te vinden, heb ik de SER CBM verzocht om in samenwerking met onder meer de Raad voor het Openbaar Bestuur een advies uit te brengen.

4.7 Europese Ondernemingsraad

Medezeggenschap in concerns en multinationale ondernemingen is al langer een punt van aandacht. Voor multinationale ondernemingen is medezeggenschap op Europees niveau geregeld onder de Wet op de Europese Ondernemingsraden (WEOR).²⁷ Op dit moment overweegt de Europese Commissie om de aan de WEOR ten grondslag liggende

²⁴ <https://www.medezeggenschap-en-governance.nl/>

²⁵ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 551, nr. 3, p. 2.

²⁶ In 2021 hebben 114 medezeggenschapsorganen en 1.000 andere ondertekenaars een petitie aangeboden aan de Minister SZW en aan de vaste Kamercommissie SZW. De petitie roept op om de WOR aan te passen om de medezeggenschap bij de overheid marktconform te maken.

²⁷ Richtlijn 2009/38/EC ziet toe op ondernemingen en concerns met communautaire dimensies en hanteert criteria voor het aantal werknemers en het aantal lidstaten waar de onderneming/het concern werknemers heeft (art. 1, a–c, richtlijn 2009/38/EC).

Europese richtlijn (2009/38/EC) te herzien.²⁸ Vooruitlopend op de waarschijnlijke herziening van de Eor-richtlijn en daaropvolgende aanpassing van de WEOR, laat ik een onderzoek uitvoeren naar het functioneren van de Europese ondernemingsraad onder in Nederland gevestigde Eor's en Nederlandse leden van Eor's. U kunt de resultaten in de zomer van 2024 verwachten.

5. Tot slot

De dialoog tussen werkgevers en werknemers in de ondernemingsraad is een groot goed. Ook uit het nalevingsonderzoek komt naar voren dat de werkgever meestal tevreden is over het overleg, hij/zij de toegevoegde waarde ziet en dat de or in staat is om besluiten te beïnvloeden.

De or speelt in toenemende mate een rol in de omgang met de gevolgen van maatschappelijke veranderingen op de werkvloer.

Hoe meer de werkgever zelf met zijn werknemers kan oplossen, hoe meer maatwerk er mogelijk is en hoe minder we hoeven reguleren. De or vormt nog steeds de basis van het overleg tussen werkgever en werknemer en is voor beide van toegevoegde waarde. Daarom kom ik met maatregelen om de naleving van de WOR te verbeteren en de medezeggenschap inhoudelijk verder vooruit te brengen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

²⁸ Europese Commissie, *Consultation Document, Second-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on a possible revision of the European Works Council Directive (Directive 2009/38/EC)*, Brussels, 26.7.2023, C(2023) 5054 final. De Europese Commissie overweegt onder meer aanpassingen die leiden tot het sneller kunnen oprichten van een EOR, die meer duidelijkheid scheppen over het concept van transnationaliteit, die de informatie aan en raadpleging van de EOR verbeteren en waarmee een einde komt aan de uitzonderingspositie van EOR's, opgericht voor september 1996. Ook kijkt de Europese Commissie naar mogelijkheden om het vorderen van naleving in alle lidstaten effectief vorm te geven.

Annex 1:

Recente wetswijzigingen

WOR

Naar aanleiding van het vorige nalevingsonderzoek uit 2017 is er in uw kamer gesproken over de mate waarin flexkrachten bij de medezeggenschap worden betrokken en over de mogelijke belemmeringen die werknemers ervaren om zitting te nemen in de ondernemingsraad.²⁹

Hierop adviseerde de Commissie Bevordering Medezeggenschap van de SER (SER CBM) om de WOR op een aantal punten te wijzigen. Dit gebeurde op 1 januari 2022:

- *Flexwerkers:*
 - o *Uitzendkrachten kunnen eerder gebruik maken van rechten onder de WOR. In artikel 1, lid 3, onder a, WOR, worden als «in de onderneming werkzame personen» aangemerkt degenen die in het kader van werkzaamheden van de onderneming daarin ten minste 15 maanden werkzaam zijn krachtens een uitzendovereenkomst. Dit was voorheen 24 maanden.*
 - o *Voor alle in de onderneming werkzame personen geldt, dat de termijnen voor actief en passief kiesrecht zijn aangepast. Art. 6, lid 2, WOR, is zodanig aangepast dat personen die gedurende ten minste drie maanden in de onderneming werkzaam zijn geweest, kiesgerechtigd zijn. Dit was voorheen zes maanden.*
 - o *Ten aanzien van het passief kiesrecht is sinds de wijziging in artikel 6, lid 3, WOR, geregeld dat personen die gedurende ten minste drie maanden in de onderneming werkzaam zijn geweest, verkiesbaar zijn tot lid van de ondernemingsraad. Dit was voorheen één jaar.*
- *Wegnemen belemmering deelname aan or:*

Het is niet langer vereist dat een vaste commissie voor de meerderheid uit or-leden bestaat. Dit kan bijdragen aan het verminderen van de belasting van or-leden. Indien een vaste commissie niet voor een meerderheid uit or-leden bestaat, kan het advies- en instemmingsrecht niet aan de commissie gedelegeerd worden (art. 15, lid 2, WOR).
- *Per 1 januari 2023 ontvangen or's de accountantsverklaring wanneer de accountant vaststelt dat de continuïteit van de onderneming in gevaar is (art. 31a, lid 8, WOR).*

Burgerlijk Wetboek

Bij de implementatie van de EU-richtlijn over grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen³⁰ heeft de or per 1 september van dit jaar een grotere rol gekregen bij grensoverschrijdende fusies. De or van de fuserende vennootschap krijgt meer en eerder informatie over de grensoverschrijdende fusie (onder andere in de schriftelijke toelichting). Voor de grensoverschrijdende splitsing en omzetting vereist de wet dezelfde informatievoorziening aan de or als voor de grensoverschrijdende fusie.

²⁹ Algemeen overleg Handhaving/Arbeidsomstandigheden van 28 juni 2018, Bijlage bij Kamerstukken II, 2017–2018, 29 818, nr. 44.

³⁰ Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet op het notarisambt in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/2121 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen (PbEU 2019, L 321/1) (Wet implementatie richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen).

Wet bescherming klokkenluiders

Per 18 februari 2023 heeft ook de Personeelsvertegenwoordiging instemmingsrecht op een voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie (klokkenluidersprocedure).

Wet Toekomst Pensioenen

De Wet Toekomst Pensioenen heeft gevolgen voor de or. Mede door het instemmingsrecht van artikel 27, leden 1 en 7, WOR, wordt de or bij de uitvoering betrokken.

Annex 2:**Overzicht van (voorgenomen) acties**

Acties	Korte toelichting en doel	Stand van zaken	Wanneer
Naleving			
Opvolgingsonderzoek naar redenen om geen or in te stellen	Redenen die ondernemers en die werknemers opgeven waarom er geen or is ingesteld lopen uiteen. Om maatregelen om de naleving te bevorderen zo gericht mogelijk in te zetten, helpt een beter inzicht in de redenen voor niet-naleving.	Het onderzoek is in de opstartfase.	Q1 2024
Voorstel SER CBM om de naleving van de WOR te verbeteren	Alleen positief stimuleren van de naleving van de WOR heeft het nalevingspercentage niet noemenswaardig verhoogd. Een werkgroep van SER CBM onderzoekt alternatieve middelen en werkt een voorstel uit.	De werkgroep Naleving van SER CBM is inmiddels van start gegaan.	Q1 2024
Ontwikkeling van specifieke beleidsinstrumenten voor sectoren met lage naleving	SER CBM (werkgroep Naleving) gaat in gesprek met brancheorganisaties en werknemersvereniging in de betreffende sectoren om helder te krijgen welke instrumenten het beste aansluiten op hun realiteit. Hierna ontwikkelt SER CBM i.s.m. het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid bijpassende instrumenten.	De werkgroep Naleving van SER CBM is inmiddels van start gegaan.	2024/2025
Beleidsinstrumenten gericht op de verhoging van de naleving van de WOR	Gebruik makend van de voorstellen van de SER CBM ontwikkelt het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid beleidsinstrumenten om de naleving van de WOR te verhogen		2024/2025
Or en arbeidsomstandigheden			
Uitwerken van voorstel uit het SER-advies Arbovisie 2040	De SER adviseert dat alle or-plichtige bedrijven een arbo of VGWM-commissie moeten instellen voor overleg tussen werkgever en werknemers over veilig en gezond werken		2024/2025
Actualisering WOR			
Een voorstel van SER CBM voor het versterken van de rol van de or bij strategische besluitvorming	SER CBM (werkgroep Strategische Medezeggenschap) ontwikkelt voorstellen om de betrokkenheid van de or bij maatschappelijke en lange-termijnonderwerpen te vergroten. Hierbij onderzoekt de werkgroep ook mogelijkheden om de WOR op dit gebied aan te scherpen.	De werkgroep Strategische Medezeggenschap van SER CBM is inmiddels van start gegaan.	Q2 2024

Acties	Korte toelichting en doel	Stand van zaken	Wanneer
Schriftelijkheidsvereiste	Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid legt een voorstel aan de sociale partners voor om het schriftelijkheidsvereiste in de WOR te moderniseren zodat de or en de ondernemer beter gebruik kunnen maken van moderne communicatiemiddelen.		Begin 2025
Or- en pvt-leden beter gebruik te laten maken van het recht op scholing.	Invoeren van een verplichting voor het opstellen van een scholingsplan.		2025
Scholing over arbeidsomstandigheden	De mogelijke verplichting voor het opstellen van een scholingsplan (zie vorig punt) uitbreiden met de verplichting om scholing over arbeidsomstandigheden en gezondheid in het scholingsplan op te nemen.		2025
Actualisering van de WOR	Met het voorstel van de SER CBM als basis maakt het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid een voorstel om de WOR te actualiseren. Bovenstaande punten worden in het voorstel meegenomen.		2025
Wegnemen van belemmeringen deelname aan or			
Voorbeelden van ondernemingsovereenkomsten met afspraken maken over facilitering or/or-leden.	Een verzoek aan de SER CBM om voorbeelden te publiceren van ondernemingsovereenkomsten waarin de or en de ondernemer afspraken maken over de facilitering van de or en or-leden.		Q1 2024
Flexwerk in SER-voorbeeldreglement	Een verzoek aan de SER CBM om voorbeeldbepalingen in het SER-voorbeeldreglement op te nemen over hoe flexwerkers bij het or-werk te betrekken. SER CBM kan dit meenemen in een herziening van de voorbeeldreglementen die reeds gepland is.		Q1 2024
Medezeggenschap, bestuur en toezicht			
Extra inzet op het thema: medezeggenschap, bestuur en toezicht.	Doel is om het overleg in de driehoek tussen medezeggenschap, bestuur en toezicht beter tot bloei te laten komen, daarmee gebruik makend van het huidige wettelijke kader.		Doorlopend

Acties	Korte toelichting en doel	Stand van zaken	Wanneer
Medezeggenschap bij de overheid			
Een advies van de SER CBM in samenwerking met de ROB over medezeggenschap bij de overheid.	Omdat de reikwijdte van het politiek primaat onder discussie is komen te staan, verzoek ik de SER CBM om in samenwerking met de Raad voor Openbaar Bestuur tot een advies te komen. Aan de hand van dat advies moet worden vastgesteld of volgende stappen nodig zijn en, indien ja, waaruit deze moeten bestaan.		Q4 2024
EOR			
Een onderzoek naar het functioneren van de EOR	Om goed voorbereid te zijn op een wijziging van Richtlijn 2009/38/EC en, later, op de aanpassing van de WEOR, laat ik de stand van zaken van de EOR in Nederland alvast onderzoeken. Het onderzoek betreft Eor's, ingesteld onder Nederlands recht en Nederlandse Eor-leden.	De voorbereidingen zijn opgestart.	Q2 2024