

Vergaderjaar 2023–2024

29 818

Bepalingen over de medezeggenschap van werknemers

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2024

31 Procent van de or-plichtige ondernemingen heeft geen ondernemingsraad (or). Dit is onvoldoende en de naleving moet omhoog. Medezeggenschap biedt namelijk meerwaarde voor organisaties en werknemers en voor de samenleving als geheel. Een or die goed functioneert, zorgt voor verbinding en dialoog tussen directie en werkvloer, en óp de werkvloer. Zo draagt medezeggenschap bij aan de economische gezondheid van bedrijven, op korte en lange termijn. Verbinding binnen bedrijven draagt vervolgens weer bij aan verbinding in en met de samenleving.

In de Kamerbrief bij het aanbieden van het nalevingsonderzoek naar de WOR¹ kondigde ik daarom ook maatregelen aan om de naleving te verhogen. Om deze maatregelen goed te kunnen vormgeven, heb ik eerst een verdiepend onderzoek naar de redenen voor niet-naleving van de WOR laten verrichten. Dit verdiepende onderzoek is inmiddels afgerond. Het eindrapport leg ik nu aan u voor. In paragraaf 2 zal ik kort enkele bevindingen van het onderzoek en mijn reflectie daarop delen.

Hiernaast heb ik in het Commissiedebat SZW op 25 januari 2024 aan Kamerlid Van Oostenbruggen (NSC) toegezegd om een beschouwing te geven op het meenemen van de belangen van flexwerkers in de or (Kamerstuk 29 544, nr. 1239). Deze beschouwing vindt u in paragraaf 3 van deze brief.

Tijdens het debat over de Wet Gelijke Kansen bij Werving en Selectie in de Eerste Kamer (26 maart 2024) kwam ook de rol van de or ter sprake. De mogelijke rol van de or bij het voorkomen van discriminatie bij werving en selectie neem ik mee in de Kamerbrief over de opvolging van het wetsvoorstel.

¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2023–2024, 29 818, nr. 47.

1. Onderzoeksbevindingen

In december 2023 heb ik het nalevingsonderzoek naar de WOR met uw Kamer gedeeld. Ondernemers met 50 of meer werknemers moeten op grond van de WOR een or instellen. Het nalevingsonderzoek wijst uit dat 69% van de or-plichtige ondernemers aan deze wettelijke plicht voldoet. De naleving van de WOR acht ik hiermee onvoldoende. Het is niet acceptabel dat werkgevers zich niet aan de wet houden en dat werknemers geen gebruik maken van hun grondwettelijke recht op medezeggenschap. Hiernaast schiet een werkgever zonder or tekort bij de uitvoering van andere wet- en regelgeving, zoals de Arbowet. Ook veel recente Europese richtlijnen leggen medezeggenschapsverplichtingen op. Bovendien kunnen de veranderingen in de wereld van het werk het beste in goede banen geleid worden in overleg tussen werknemers en werkgevers. Daarom heb ik toegezegd om te werken aan verbetering van de naleving. Hiervoor was meer inzicht nodig naar de redenen waarom ondernemingen geen or hebben, terwijl ze daartoe wel verplicht zijn.

Het voorliggende vervolgonderzoek gaat nader in op redenen van niet-naleving vanuit het perspectief van werkgevers door middel van een kwalitatief onderzoek op basis van interviews. De onderzoekers hebben een selectie van werkgevers benaderd die aan het nalevingsonderzoek 2023 hebben deelgenomen. Met 34 werkgevers zijn individuele gesprekken gevoerd, telefonisch of digitaal.

Uit dit onderzoek blijkt dat werkgevers sterk verschillen in hun behoeften en wensen rondom medezeggenschap en in het beeld wat zij hebben van de or. Niet alle werkgevers hebben behoefte aan meer inspraak vanuit de werknemers. Een deel van de werkgevers vindt medezeggenschap belangrijk, maar ziet de or niet als het juiste instrument. De wetten en regels die met een or gepaard gaan, worden hierbij soms als zwaar en niet passend ervaren.

De verantwoordelijkheid voor het instellen van een or ligt bij de werkgever. Het is dan ook aan de werkgever om zich in te spannen om tot oprichting van een or te komen. Ondernemers wijzen er in het nalevingsonderzoek WOR op dat de werknemers niet altijd op een or zitten te wachten.² In dat geval zal de werkgever, op wie de plicht rust om een or in te stellen, de werknemers moeten motiveren. Uit het vervolgonderzoek blijkt dat het motiveren van werknemers op verschillende manieren wordt aangepakt en dat werkgevers op een drietal vlakken tekortschieten:

1. Communicatie: een deel van de werkgevers levert niet of nauwelijks inspanningen om de mogelijkheden om een or op te richten onder de aandacht te brengen.
2. Behoeft peilen: uit de gesprekken blijkt dat sommige werkgevers niet of beperkt onderzoeken of werknemers daadwerkelijk geen behoefte hebben aan een or. In plaats daarvan zien zij een gebrek aan initiatief als voldoende bewijs dat animo voor een or ontbreekt.
3. Motiveren: werkgevers verschillen in de manieren waarop zij werknemers motiveren – of juist demotiveren – om initiatief te tonen voor de instelling van een or. Sommige werkgevers werken het oprichten van een or zelfs actief tegen door de werknemers ervan te overtuigen dat het niet in hun voordeel zal werken.

² Witteman, J., Vlaanderen, M., Meij, M. & Verhulp, E. (2023). Naleving op de wet op ondernemingsraden, SEO Rapport 2023–83, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, p.20.

We mogen concluderen dat het instellen van een or inspanningen kost van de werkgever en dat deze hierbij soms tekortschiet of zelfs het instellen van een or tegenwerkt. Verder blijkt uit het onderzoek dat het beschikbare informatiemateriaal, gericht op werknemers, niet altijd is toegesneden op de doelgroep.

De bevindingen uit dit vervolgonderzoek neem ik mee in de beleidsmaatregelen om de naleving van de WOR te bevorderen. Ook kan met deze aanvullende kennis gericht het gesprek met werkgevers worden aangegaan nu blijkt dat zij soms te weinig inspanningen leveren in het motiveren van hun werknemers. Eenvoudigweg concluderen dat de werknemers geen behoefte zouden hebben aan een or is niet voldoende.

Zoals gemeld in mijn brief van 21 december 2023 ontwikkel ik in samenwerking met de SER Commissie Bevordering Medezeggenschap (SER CBM) maatregelen voor de verbetering van de naleving. Bij het ontwikkelen van beleidsinstrumenten ga ik uit van drie principes: Ten eerste moeten werkgevers worden gestimuleerd om or's in te stellen en werknemers gemotiveerd om zich voor de medezeggenschap in te zetten. Zoals toegezegd heb ik budget vrijgemaakt om in samenwerking met de SER CBM voorlichting en informatie op maat te ontwikkelen voor sectoren waar de naleving achterblijft. Daarbij neem ik de inzichten uit dit vervolgonderzoek mee. De SER CBM heeft inmiddels aan mij laten weten hiermee aan de slag te gaan. Ten tweede moet er meer druk komen op werkgevers die in gebreke blijven.³ Het al dan niet naleven van de WOR mag niet vrijblijvend zijn. Het streven is om uw Kamer begin 2025 over de beleidsinstrumenten ter bevordering van de naleving te informeren. Ten derde wil ik ook de verantwoordelijkheid bij de werkgevers- en werknemersorganisaties neerleggen om hun achterban op de naleving van de WOR aan te spreken. Ik ga daarom het gesprek met ze aan en breng dit onderzoek verder nadrukkelijk onder hun aandacht.

2. Beschouwing or en flexwerkers

In het Commissiedebat Arbeidsmarktbeleid van 25 januari 2024 heeft het lid van Oostenbruggen (NSC) verzocht om te beschouwen of de belangen van flexkrachten voldoende worden meegenomen bij medezeggenschap. Dat doe ik bij deze. Het nalevingsonderzoek heeft drie inzichten opgeleverd:

1. Or's van ondernemingen met een flexibele schil zijn weinig betrokken bij de beleidsvoering met betrekking tot flexwerkers.⁴ De bestaande rechten van de or om flexbeleid bespreekbaar te maken, lijken hiermee niet voldoende benut.
2. Flexwerkers zijn niet goed vertegenwoordigd in de or.⁵

³ 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.

⁴ In 22% van ondernemingen met flexwerkers kwam flexbeleid ter sprake op de tweejaarlijkse bespreking van de algemene gang van zaken, bij 10% van de or's van ondernemingen met flexwerkers speelde flexwerk een rol in een instemmingsverzoek, bij 8% in een adviesaanvraag, en bij 3% maakte de or gebruik van zijn initiatiefrecht om flexbeleid te bespreken. In 64% van de or's van ondernemingen met flexwerkers was flexwerk geen thema.

⁵ In zeven op de tien vestigingen met een flexibele schil zijn flexwerkers op geen enkele wijze bij de or betrokken. Waar dit wel gebeurde, was er sprake van een aparte achterbanraadpleging (13% van de or's met een flexibele schil), een or-lid dat als contactpersoon voor flexwerkers optreedt (9%), het uitbreiden van de definitie van «in de onderneming werkzame persoon», zodat (meer) flexwerkers in de or zitting kunnen hebben en/of actief kiesrecht hebben (7%), vrijwillige toevoeging aan de or als toehoorder (1%) of een eigen kiesgroep met een eigen zetel (1%).

3. Er is een negatief verband tussen de omvang van de flexibele schil en de naleving van de WOR: des te groter de flexibele schil van een onderneming, des te kleiner de kans dat er een or is ingesteld.⁶

De betrokkenheid van flexwerkers bij de or en van de or bij flexwerk is, kortom, onvoldoende. Dit vind ik een gemiste kans. Voor alle soorten flexwerkers geldt immers dat de or thema's bespreekt die ook flexibele arbeidskrachten aangaan, of het nu uitzendkrachten, ZZP'ers of andere flexwerkers zijn. Denk hierbij aan het veiligheids- en gezondheidsbeleid van de onderneming, het voorkomen van ongewenst gedrag en training voor het omgaan met nieuwe technieken zoals AI.

De achterblijvende betrokkenheid van flexwerkers bij de or en van de or bij flexwerk is wel gedeeltelijk te verklaren vanuit de aard van flexwerk. Ten eerste is bij een aantal vormen van flexwerk, zoals ZZP, de flexwerker geen werknemer. Hiermee vallen deze flexwerkers niet onder de werking van de WOR. Zoals ik al aangaf in het Commissiedebat, acht ik dit ook niet wenselijk. ZZP'ers zijn zelfstandige ondernemers. Het zou niet passend zijn als een zelfstandige ondernemer advies- of instemmingsrechten krijgt op besluiten van een andere ondernemer, die van zijn diensten gebruik maakt. Bovendien is het niet wenselijk dat vertrouwelijke informatie gedeeld moet worden met een ondernemer, die ook voor andere bedrijven diensten verricht.

Ten tweede ligt het voor flexwerkers zoals uitzendkrachten, die wel onder de reikwijdte van de WOR vallen, minder voor de hand om zich aan een or te committeren dan voor een vaste werknemer. De or heeft doorgaans een zittingstermijn van drie jaar, terwijl de flexwerker tijdelijk aan de onderneming verbonden is. Wellicht speelt ook een rol dat het financieel niet aantrekkelijk lijkt voor werkgevers om uitzendkrachten en tijdelijke medewerkers, ingezet om pieken op te vangen of werknemers tijdelijk te vervangen, een deel van hun uren aan or-werk te laten besteden.

Voor de betrokkenheid van de or bij het thema flexwerk kunnen deze twee factoren ook een rol spelen. Omdat er weinig flexwerkers zitting hebben in de or, zal het thema flexwerk minder aandacht krijgen. En omdat een deel van de flexwerkers geen kiesrecht voor de or heeft, ligt het voor de or wellicht wat minder voor de hand om de deze flexwerkers als hun achterban te beschouwen.

Dat de betrokkenheid van flexwerkers bij de or een lastig probleem is, is geen reden om er niets aan te doen. Naar aanleiding van het vorige nalevingsonderzoek adviseerde de SER om de kiesterminnen te verkorten en uitzendkrachten⁷ sneller onder de werking van de WOR te brengen.⁸ Dit gebeurde op 1 januari 2022.⁹ In het meest recente nalevingsonderzoek

⁶ Witteman, J., Vlaanderen, M., Meij, M. & Verhulp, E. (2023). Naleving op de wet op ondernemingsraden, SEO Rapport 2023–83, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, p.13.

⁷ Het betreffende artikel uit de WOR (art. 1, lid 3, WOR) ziet niet alleen toe op de uitzendkracht als ingeleende werknemer. Degenen die krachtens een publiekrechtelijke aanstelling bij dan wel krachtens arbeidsovereenkomst met de ondernemer werkzaam zijn in een door een andere ondernemer in stand gehouden onderneming worden ook als in de onderneming werkzame personen beschouwd. Dit betekent dat uitgeleende werknemers ook in de onderneming van waaruit ze uitgeleend zijn, medezeggenschapsrechten kunnen uitoefenen. Behalve uitzendkrachten vallen ook andere werknemers met een uitzendovereenkomst onder deze bepaling, bijvoorbeeld payrollers en banenpoolers. In deze brief gebruik wordt voor het leesgemak «uitzendkrachten» voor de hele groep werknemers met een uitzendovereenkomst gebruikt.

⁸ Algemeen overleg Handhaving/Arbeidsomstandigheden van 28 juni 2018, Bijlage bij Kamerstukken II, 2017–2018, 29 818, nr. 44.

⁹ In de onderneming werkzame personen hebben nu al na drie maanden actief en passief kiesrecht (voorheen resp. 6 en 12 maanden). Voor uitzendkrachten gaan deze rechten na 18 maanden in (voorheen resp. 30 en 36 maanden).

was er nog geen effect zichtbaar van deze nieuwe regelgeving, maar daarvoor was deze ook te kort van tevoren ingegaan. Het onderzoek richtte zich op de stand van medio 2023. In het volgende nalevingsonderzoek wordt hier wederom aandacht aan besteed.

Het uitbreiden van het actieve kiesrecht voor uitzendkrachten heeft vermoedelijk wel effect op de aandacht die de or heeft voor flexbeleid. Uitzendkrachten maken nu immers sneller deel uit van de achterban van de or. Dit vind ik belangrijk: ook als flexwerkers niet zelf in de or plaatsnemen, dienen ze bij de medezeggenschap betrokken te worden zodat de or meer oog heeft voor de belangen van flexwerkers

Om flexwerkers beter bij de or en de or beter bij flexwerk te betrekken, kunnen or's en ondernemers ideeën opdoen op de webpagina van de SER.¹⁰ Om deze voorbeelden verder te verspreiden, heb ik de SER CBM verzocht om voorbeeldbepalingen in het SER-voorbeeldreglement op te nemen over het betrekken van flexwerkers bij de medezeggenschap.¹¹ De SER CBM neemt dit mee in de herziening van het voorbeeldreglement die op dit moment plaatsvindt. De betrokkenheid van flexwerkers bij de or blijft verder een thema op de agenda van de SER CBM.

In het volgende nalevingsonderzoek vraag ik expliciet aandacht voor flexwerkers in de or, om op die manier de betrokkenheid van flexwerkers bij de medezeggenschap en van de medezeggenschap bij flexwerkers te monitoren. Dan moet ook een effect te zien zijn van de aanpassingen van het actief en passief kiesrecht. Het volgende nalevingsonderzoek zal ook nader ingaan op de vraag in hoeverre de or oog heeft voor de belangen van flexwerkers.

3. Tot slot

In de wereld van het werk komen veel veranderingen op ons af. Het is belangrijk dat werkgevers en werknemers in dialoog hun weg hierin vinden. Ik vind het daarom belangrijk dat in de onderneming werkzame personen gebruik maken van hun grondwettelijk recht op medezeggenschap en dat de werkgevers hun verantwoordelijkheid nemen en een or instellen. Ik ontwikkel daarom beleidsmaatregelen om de naleving van de WOR bevorderen. Deze maatregelen worden gericht op het stimuleren van werkgevers en werknemers, maar ook op het verhogen van de druk op werkgevers die niet aan de wet voldoen. De inzichten uit het verdiepend onderzoek helpen daarbij om instrumenten ter bevordering van de naleving gericht in te zetten. Hiernaast zal ook de betrokkenheid van flexwerkers bij de medezeggenschap de komende jaren onder de aandacht blijven.

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

¹⁰ <https://www.ser.nl/nl/thema/medezeggenschap/belangrijke-themas/flexwerkers>.

¹¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/2024, 29 818, nr. 47.