

Notitie (zelf)regulering: Relatie wetgever, sociale partners/medezeggenschapsorgaan in de arbeidsverhoudingen

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 september 2001

1. Inleiding

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wet aanpassing arbeidsduur (8 februari 2000) heeft de Eerste Kamer de regering gevraagd om een notitie over de rolverdeling overheid versus sociale partners versus medezeggenschapsorgaan bij de arbeidsvoorwaardenvorming. Op 4 mei 2000 heeft de regering de gevraagde notitie aan de Eerste Kamer toegezonden (Kamerstukken I, 1999–2000, nr. 222a). Vervolgens heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de notitie aan verschillende deskundigen voorgelegd. Op 13 maart 2001 heeft de vaste commissie het voorlopig verslag vastgesteld (Kamerstukken I, 2000–2001, nr. 229), met de inbreng van de verschillende deskundigen als bijlage. De notitie van de regering – alsmede de reacties hierop van de deskundigen – is voor de vaste commissie aanleiding voor nadere opmerkingen en vragen. Intussen heeft de vaste commissie ook het voorlopig verslag inzake het wetsvoorstel Arbeid en zorg vastgesteld (Kamerstukken I, 2000–2001, 27 207 en 27 208, nr. 272a). Vanwege de door de vaste commissie geconstateerde samenhang wil zij het wetsvoorstel arbeid en zorg verder behandelen nadat de memorie van antwoord op haar verslag inzake de notitie over (zelf)regulering is ontvangen.

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de nadere vragen en opmerkingen van de vaste commissie naar aanleiding van de notitie over (zelf)regulering, alsmede van de bijgevoegde reacties van deskundigen. Alvorens te reageren op de gestelde vragen, stelt de regering vast dat de deskundigen op belangrijke, principiële hoofdlijnen de in de notitie geschetste rolverdeling onderschrijven. In feite is de gedeelde hoofdconclusie dat er geen eenduidige, scherpe en consequent beargumenteerde afbakening tussen wederzijdse verantwoordelijkheden bestaat. Aan ons systeem van arbeidsverhoudingen is inherent dat telkens weer gezocht wordt naar complementariteit van beleid van overheid en sociale partners (en medezeggenschapsorgaan). Dit leidt in de praktijk tot verschillende «mixen,» van regulering en zelfregulering, waarbij de overheidsregulering de (verdere) zelfregulering zoveel mogelijk ondersteunt. Dit ontslaat de overheid echter niet van de verplichting het publieke belang te blijven beargumenteren. Dit geldt temeer op terreinen

¹ De eerder verschenen stukken zijn gedrukt onder EK nr. 222a, vergaderjaar 1999–2000 en EK nr. 229, vergaderjaar 2000–2001.

met een arbeidsvoorwaardelijk karakter, omdat hier de – onomstreden – contractvrijheid tussen werkgevers en werknemers in het geding is. Desalniettemin onderschrijven de geraadpleegde deskundigen de verantwoordelijkheid van de overheid voor een minimumniveau aan bescherming en ordening. Met andere woorden: bepaling van deze niveaus betekent geen ongeoorloofde inbreuk op de contractvrijheid van werkgevers en werknemers.

De mate en invulling van de overheidsbemoeyenis blijven echter altijd onderwerp van discussie. Dit blijkt ook weer bij de recente discussie in de vaste commissie over het wetsvoorstel arbeid en zorg. De vaste commissie legt terecht het verband tussen dit wetsvoorstel en de discussie ten principale over de verantwoordelijkheidsverdeling. De notitie over (zelf)regulering en ook deze memorie van antwoord bieden naar de mening van het kabinet dan ook duidelijk handvatten voor een beoordeling van de overheidsbemoeyenis op het terrein van arbeid en zorg. Maar ook niet meer dan dat, want een «blauwdruk voor overheids-optreden» – zo luidt nu juist de hoofdconclusie – bestaat niet. Op ieder terrein zal de overheid haar bemoeyenis moeten beargumenteren. Wat arbeid en zorg betreft zal de regering hier nader op ingaan in de memorie van antwoord op het voorlopig verslag inzake het wetsvoorstel arbeid en zorg. Waar de vragen van de vaste commissie naar aanleiding van de notitie (zelf)regulering zich toespitsen op arbeid en zorg, zal het kabinet uiteraard wel in deze memorie van antwoord reageren. Ook zal het kabinet op deze plaats ingaan op een concreet verzoek van de PvdA-fractie opgenomen in het voorlopig verslag inzake het wetsvoorstel arbeid en zorg, nader in te gaan op de plaats van de ondernemingsraad respectievelijk personeelsvertegenwoordiging in het arbeidsovereenkomstenrecht.

In deze memorie van antwoord zal het kabinet ten eerste ingaan op vragen die de verhouding tussen overheidsregulering en zelfregulering ten principale c.q. in algemene zin betreffen. Ten tweede zullen de vragen over de relatie CAO versus ondernemingsraad/personeelsvertegenwoordiging aan de orde komen.

2. Overheidsregulering versus-zelfregulering

2.1 Uitgangspunten voor overheidsbemoeyenis

Het kabinet stelt vast dat de verschillende fracties – evenals de geraadpleegde deskundigen – de genoemde hoofdconclusie onderschrijven dan wel niet betwisten. Wel vroegen de leden van de CDA- respectievelijk van de VVD-fractie nader in te gaan op criteria voor overheidsingrijpen. Hierbij wordt met name ook verwezen naar wat professor Fase hierover opmerkt. De leden van de CDA-fractie wezen ook op andere mogelijkheden voor overheidsbeïnvloeding dan wetgeving.

Het kabinet merkt op dat de conclusie «dat er geen eenduidige, scherpe en consequent beargumenteerde afbakening tussen wederzijdse verantwoordelijkheden bestaat» impliceert dat er ook geen harde, eenduidige criteria voor overheidsingrijpen bestaan. Tegelijkertijd betekent dit dat de overheid iedere keer weer haar bemoeyenis zorgvuldig moet beargumenteren. Niet alleen in het parlement, maar ook naar sociale partners toe.

Het ontbreken van harde criteria wil uiteraard niet zeggen dat er in het geheel geen uitgangs- of referentiepunten zijn. In feite gaat het voor de overheid om drie (vervolg)vragen.

Ten eerste: is het realiseren van een bepaalde doelstelling een maatschappelijk belang? Ook in het door Fase gehanteerde referentiekader (een drietal vragen die de wetgever zich zou moeten stellen) – waar zowel de leden van de CDA-fractie als van de VVD-fractie aan refereerden – is dit de eerste vraag die gesteld wordt. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid definieert als volgt: «belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst zijn». (WRR: «Het borgen van publiek belang», april 2000). Dat wil nog niet zeggen dat voor de behartiging hiervan overheidsbemoeyenis noodzakelijk is. Op het terrein van de arbeidsverhoudingen is dat echter veelal – in enigerlei vorm – wel het geval. In het kader van de notitie over (zelf)regulering is dan ook vooral de volgende vraag interessant.

Ten tweede: vergt het realiseren van dit maatschappelijk belang op enigerlei wijze overheidsbemoeyenis? Hierin zitten naar de mening van de regering de volgende twee vragen uit het referentiekader van Fase vervat: is een wettelijke regeling een doelmatig en geschikt middel respectievelijk staat vast of het beoogde doel niet zonder wettelijke regeling tot stand komt. Het kabinet kiest hierbij bewust voor de term «overheidsbemoeyenis», omdat deze op velerlei wijzen vorm kan krijgen (en waarvan de door Fase genoemde «wettelijke regeling» er één is). De WRR stelt dat er sprake is van een publiek belang «indien de overheid zich de behartiging van een bepaald maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt».

Op het terrein van de arbeidsverhoudingen geldt – als het gaat om de vraag wel of geen overheidsbemoeyenis – een aantal belangrijke overwegingen. Ook Bloemarts gaat hier in zijn bijdrage uitvoerig op in. In de eerste plaats is het publiek belang c.q. de overheidsverantwoordelijkheid gegeven wanneer de Grondwet respectievelijk internationale verdragen dan wel Europese richtlijnen in het geding zijn. In de tweede plaats is er sprake van machtsongelijkheid tussen werkgever en werknemer, ter compensatie waarvan de overheid een rol heeft te spelen. In de derde plaats kunnen algemeen erkende sociaal-economische doelstellingen in het geding zijn: sociale rechtvaardigheid, volledige werkgelegenheid, sociale zekerheid, evenwichtige inkomensverdeling, bevordering emancipatie en combineren van werk en privé. Tenslotte is het aan de overheid om de marktwerking aan te vullen (collectieve goederen), maar zonodig ook te corrigeren (negatieve externe effecten; kartelvorming).

Ten derde: op welke wijze krijgt de overheidsbemoeyenis vorm? De notitie gaat vooral in op (de verschillende gradaties van) wetgeving. Terecht merkten de leden van de CDA-fractie op dat er ook andere mogelijkheden van beïnvloeding door de overheid zijn. Het kabinet meent dat – in de geest van de notitie – bij uitstek op het terrein van arbeidsverhoudingen respectievelijk arbeidsvoorwaarden vele instrumenten vaak tegelijkertijd een rol spelen. Overleg met sociale partners is een cruciaal instrument. Ten eerste om te komen tot gezamenlijke doelstellingen (in feite dus zaken van maatschappelijk belang) en ten tweede om het daarop gerichte beleid af te stemmen (in feite het zoeken van de meest effectieve instrumentenmix). Het meest effectieve beleid blijkt in de praktijk vaak het beleid waar het grootste draagvlak voor bestaat c.q. voor is gecreëerd. Dit geldt ook voor (dwingende) regelgeving, omdat bij voldoende draagvlak deze (dwingende) regels – aldus de notitie – worden «(herkend als een stimulans voor (verdere) zelfregulering». Dwingende regels spelen een rol als grondrechten of Europese verplichtingen aan de orde zijn. Maar ook als de overheid het – in het licht van algemeen erkende sociaal-economische doelstellingen – noodzakelijk acht een voor iedere werknemer gelijk (minimum)recht te garanderen.

Hierboven heeft het kabinet aan de hand van drie (vervolg)vragen enkele uitgangspunten voor werkzaamheidsbemoeyenis beschreven. De uiteindelijke afweging of overheidsbemoeyenis noodzakelijk is en zo ja, in elke vorm, is een kwestie van (politieke) waardering. Dit wordt ook door Bloemarts en Fase onderstreept. Fase: «De (politieke) waardering van de noodzaak, urgentie of wenselijkheid van de regeling van een bepaald onderwerp staat voorop». Hierbij benadrukt Fase – ingeval van een wettelijke regeling – dat vast moet staan dat het beoogde doel zonder wettelijke regeling niet gerealiseerd kan worden. Het kabinet meent dat dit niet zo zwart-wit ligt en dat ook hier waardering een rol speelt. Absolute zekerheid of een doel (binnen aanvaardbare termijn) kan worden gerealiseerd zonder overheidsbemoeyenis is er nooit, evenmin trouwens als de absolute zekerheid dat overheidsbemoeyenis wél effectief zal zijn.

2.2 Overheidsbemoeyenis en arbeid en zorg / Wet aanpassing arbeidsduur

Al of niet bemoeyenis door de overheid werd door de leden van de PvdA-fractie toegespitst op het terrein van arbeid en zorg. Deze leden achtten wetgeving van belang op terreinen waar sociale partners sterk van mening verschillen en die van groot emancipatorisch belang zijn, zoals de arbeid en zorgwetgeving. Deze leden vroegen zich af of de regering deze opvatting deelt en wanneer zelfregulering toch een wenselijker weg is dan wetgeving.

Het kabinet zal uiteraard hierop terugkomen in de memorie van antwoord inzake het wetsvoorstel arbeid en zorg.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering het eens is met de door hen getrokken conclusie dat de Wet aanpassing arbeidsduur (WAA) niet past binnen het referentiekader van Fase voor optreden van de overheid.

Ook stelden de leden van de VVD-fractie dat de WAA in de praktijk andere toepassingen mogelijk zou maken, dan waarvoor zij is bedoeld.

Het kabinet heeft hiervoor een aantal algemene uitgangspunten voor overheidsbemoeyenis, waaronder wetgeving, beschreven. Daarbij is aangegeven dat de uiteindelijke afweging of overheidsbemoeyenis noodzakelijk is en zo ja, in welke vorm een kwestie is van (politieke) waardering. Dit geldt uiteraard ook voor de WAA en het wetsvoorstel arbeid en zorg. Daarbij is de regering van mening dat ook ten aanzien van deze regelgeving de geformuleerde algemene uitgangspunten zorgvuldig zijn gehanteerd. Ook de WAA past wel degelijk binnen het door Fase omschreven referentiekader, in tegenstelling tot wat de leden van de VVD-fractie van mening zijn.

In het beleid gericht op het beter kunnen combineren van arbeid en zorg bestaat uit vier onderdelen. Naast een structurele aanpassing van de arbeidstijd aan de zorgtaken via een geclausuleerd recht op deeltijdarbeid (WAA), forse uitbreiding van het aantal plaatsen in de kinderopvang, tijdelijke stimuleringsmaatregel dagindeling, betreft dit het versterken van de verlofmogelijkheden om zelf te zorgen.

Het kunnen combineren van arbeid en zorg middels verlofmogelijkheden is de verantwoordelijkheid van individuele werkgevers, werknemers, sociale partners en overheid. Hierbij geldt steeds de afweging: is er reden voor een basis/minimum dat door de overheid gegarandeerd wordt en wat kan worden overgelaten aan zelfregulering door sociale partners of individuele werkgevers en werknemers?

Op basis van deze afweging ontstaat er voor verschillende verlofmogelijkheden een andere mix van overheids- en zelfregulering. Hierbij wordt zelfregulering in sommige gevallen ondersteund door een stimuleringsregeling voor werkgevers of werknemers, bijvoorbeeld in de

vorm van een fiscale faciliteit voor individuele werkgevers. Het wetsvoorstel arbeid en zorg (Kamerstukken I, 2000–2001, 27 207 en 27 208, nr. 272) biedt verlofmogelijkheden voor situaties waarin werkenden een afweging moeten maken tussen werken en zorgen. Het wetsvoorstel laat (deels) ruimte voor afwijking van wettelijke voorschriften door uitsluitend CAO-partijen of door CAO-partijen respectievelijk door ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging. Wettelijke basisregels worden opgesteld indien normering noodzakelijk dan wel wenselijk wordt geacht. Noodzakelijk, onder meer ter bescherming van de gezondheid van de werknemer (zwangerschap en bevalling). Maar ook wenselijk in het licht van doelstellingen van het beleid om arbeid en zorg te kunnen combineren. Van groot belang is ruimte voor zelfzorg en naast een betaalde baan, namelijk om een jong kind gelegenheid te bieden hechte binding met ouder/verzorger aan te gaan (ouderschaps- en adoptieverlof). Om een hulpbehoevende afhankelijke naaste ander (kind, maar ook partner en ouder) te kunnen verzorgen als dat noodzakelijk is en geen uitstel kan lijden (kortdurend en langdurend zorgverlof). De wenselijkheid kan ook worden ingegeven door zeer belangrijke gebeurtenissen, waarbij het onvoorwaardelijk kunnen zorgen voorop staat: de geboorte van een kind, een calamiteit in het persoonlijke leven, het naderend sterven van een kind, partner of ouder.

Tenslotte gingen de leden van de VVD nog specifiek in op de (doelstelling van de) WAA. Deze leden vroegen een reactie op de stelling, dat de WAA in de praktijk andere toepassingen mogelijk maakt, dan waarvoor zij is bedoeld. Als voorbeeld wordt aangehaald, de situatie waarin deeltijders in economisch slechtere tijden vermeerdering van hun arbeidsduur zullen vragen waarmee zorgtaken onder druk komen te staan. Hiermee stuurt de wetgever niet meer naar het oorspronkelijk beoogde doel – de combinatie van arbeid en zorg – en kan de wet, bij gewijzigde economische omstandigheden een ongeleid projectiel worden.

Naar het oordeel van het kabinet is hier sprake van een misverstand. De WAA beoogt een impuls te geven aan een evenwichtige verdeling van onbetaalde en betaalde arbeid en richt zich niet louter en alleen op het bevorderen van de combinatie van arbeid en zorg. De WAA is bedoeld om de werknemer de mogelijkheid te bieden een eenmaal tussen partijen gemaakte afspraak over de arbeidsduur tijdens de looptijd van het arbeidscontract te wijzigen. Hierdoor wordt het (ook langs deze weg) mogelijk om per levensfase de arbeidsduur door vermindering of vermeerdering in overeenstemming te brengen met andere taken en verantwoordelijkheden van de werknemer. Nemen andere taken en verantwoordelijkheden af, dan biedt de WAA een werknemer de mogelijkheid om vermeerdering van zijn arbeidsduur te vragen. Of en in hoeverre een werknemer om vermindering of vermeerdering van zijn arbeidsduur verzoekt, is – uiteraard binnen de kaders van de Arbeidstijdenwet – de verantwoordelijkheid van de werknemer zelf. Het kabinet gaat er overigens niet vanuit dat werknemers met de mogelijkheid van vermeerdering «onverantwoord» zullen omgaan. Het is echter niet aan de overheid hier regelend op te treden, in die zin, dat een verzoek om vermeerdering van de arbeidstijd wordt getoetst aan de mate waarin de werknemer nog tijd resteert voor zorg.

Dit is een uitdrukkelijke individuele keuze. Verder zij hierbij opgemerkt, dat in het door deze leden geschetste scenario – verslechtering van het economisch klimaat – het de werkgever niet in alle gevallen gegeven zal zijn positief te reageren op een verzoek om vermeerdering van het aantal te werken uren.

Absolute zekerheid over de effectiviteit van wel of geen overheidsbemoeienis is er nooit. Daarom acht de regering het van groot belang de effectiviteit van het beleid c.q. de instrumentenmix in het licht van de

gezamenlijk onderschreven doelstellingen te monitoren en met sociale partners hierover voortdurend in gesprek te blijven.

De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband of de regering begrip heeft voor het feit dat het nogal eens wat tijd kan kosten om langs de weg van de CAO maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Uiteraard begrijpt de regering dat een proces van centrale aanbevelingen, wortelschieten in CAO's en uiteindelijk realisatie in de ondernemingen een tijdrovende zaak kan zijn. Het gaat echter om investeren in draagvlak en dat is een tijdsinvestering die veelal de effectiviteit ten goede komt. Tegelijkertijd illustreert dit hoe belangrijk het is elkaar permanent te blijven aanspreken op de voortgang en te blijven zoeken naar wegen om zelfregulering te ondersteunen en zonedig te versnellen.

2.3. Nationale CAO's en SER-verordeningen

In het licht van mogelijke alternatieven voor wetgeving vroegen de leden van verschillende fracties (PvdA; GroenLinks; RPF/GPV) de opvatting van de regering over het afsluiten van «nationale CAO's» en het algemeen verbindend verklaren hiervan.

Alhoewel er reeds een wettelijk kader bestaat dat mogelijkheden zou kunnen bieden voor het algemeen verbindend verklaren van arbeidsvoorwaardelijke afspraken tussen centrale werknemers- en werkgeversorganisaties in de Stichting van de Arbeid (artikel 6 van de Wet op de Loonvorming), is het allerm minst zeker dat dit zou kunnen leiden tot een effectief alternatief voor wetgeving. Het algemeen verbindend verklaren van afspraken tussen centrale werknemers- en werkgeversorganisaties kan als voordeel hebben dat er een groot draagvlak bestaat bij sociale partners, hetgeen een vergrote kans op uitvoering en handhaving met zich mee zou kunnen brengen. Een dergelijk draagvlak kan echter ook bij wetgevingstrajecten worden verkregen, zoals bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de Wet flexibiliteit en zekerheid. Het is niet uitgesloten dat erbij het algemeen verbindend verklaren van centrale afspraken niet dezelfde discussies en afwegingen plaatsvinden als bij de totstandkoming van wetgeving. Ook hierbij speelt de vraag of de centrale afspraken het algemeen belang voldoende dienen en of de overheid derhalve bereid is kracht van wet toe te kennen aan die afspraken. Ook zullen binnen de gelederen van werknemers- en werkgeversorganisaties de gebruikelijke discussies en afwegingen plaatsvinden alvorens een «algemeen verbindend verklaarbaar» centraal akkoord tot stand zal komen.

Daarnaast is het een feit dat het centrale overleg in de Stichting van de Arbeid tot op heden o.a. heeft geresulteerd in aanbevelingen tot decentralisatie en differentiatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. De feitelijke ontwikkelingen in de arbeidsvoorwaardenvorming wijzen uit dat deze aanbevelingen ook worden geconcretiseerd. Het is derhalve niet te verwachten dat er tegen de achtergrond van de wens bij zowel werkgevers als werknemers tot maatwerk en differentiatie, voldoende draagvlak te organiseren is voor «algemeen verbindend verklaarbare» centrale akkoorden. Met andere woorden, de kans dat dergelijke centrale akkoorden moeizaam of niet tot stand komen moet als vrij groot worden ingeschat. Het kabinet lijkt het waarschijnlijker dat wetgeving, waarbij met behulp van driekwart dwingend recht (door middel van de mogelijkheid tot afwijking bij CAO) tegemoet kan worden gekomen aan de wens tot maatwerk, een effectiever instrument is om tegelijk de eigen verantwoordelijkheid te nemen en kaders te stellen voor zelfregulering.

Een vergelijkbaar instrument is het toekennen van de bevoegdheid aan de SER om – conform de bevoegdheid van bedrijfslichamen – bij verordening voorschriften te geven inzake arbeidsvoorwaarden en andere sociale aangelegenheden. De leden van de PvdA-fractie refereerden aan deze suggestie van Bloemarts en vroegen naar de opvatting van de regering. Deze leden noemden in dit verband het SER-advies inzake herziening van de Fusiecode, waarin gepleit wordt voor een bevoegdheid van de SER een verordening te treffen voor bescherming van de werknemersbelangen bij fusies.

Allereerst merkt het kabinet op dat ook de SER – conform artikel 32 van de Wet op de bedrijfsorganisatie – in beginsel de bevoegdheid heeft om bij verordening voorschriften te geven. Zoals artikel 93 de verordenende bevoegdheid van bedrijfslichamen beperkt tot bepaalde terreinen, wordt de bevoegdheid van de SER uit hoofde van artikel 32 beperkt tot die onderwerpen, waarvan de regeling of nadere regeling bij de wet aan de SER is overgelaten. Voorts bepaalt de wet voor wie zulke verordeningen van de SER bindende regelen kunnen inhouden. Het is (theoretisch) denkbaar dat aan de SER bij wet de eventueel geconditioneerde bevoegdheid wordt verleend om ten aanzien van op centraal niveau tot stand gekomen overeenkomsten van sociale partners bij verordening een regeling te treffen. Een dergelijke verordening is materieel vergelijkbaar met een besluit tot «algemeen verbindend verklaring» van centrale overeenkomsten zoals hiervoor beschreven. De overwegingen van het kabinet om de voorkeur uit te spreken voor wetgeving, waarbij met behulp van driekwart dwingend recht tegemoet gekomen kan worden aan de wens tot maatwerk, zijn ook hierbij van toepassing.

In dit verband noemden de leden van de PvdA-fractie het SER-advies inzake herziening van de Fusiecode. Het kabinet heeft als standpunt dat voor de goede werking van het SER-besluit Fusiegedragsregels 2000 het niet noodzakelijk is hieraan een wettelijke basis te verlenen. Het kabinet meent dat ook in deze eerst dan tot wetgeving respectievelijk een verordening moet worden overgegaan, indien daarvoor dwingende gronden zijn en de bestaande zelfregulering tot onaanvaardbare situaties zou leiden. Dat is naar het oordeel van het kabinet niet het geval.

2.4 De internationale invalshoek

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering in te gaan op de relatie met internationale verdragen, zoals de ILO-verdragen inzake de vrijheid van organisatie en de vrijheid van onderhandelingen, evenals met bepalingen van gelijke strekking in het EVRM. De leden van de CDA-fractie vroegen zich ook af wanneer (meer) bevoegdheden van een medezeggenschapsorgaan in strijd zouden kunnen komen met de hierin vastgelegde normen.

Het kabinet constateert dat de meeste geraadpleegde deskundigen – op expliciet verzoek van de vaste commissie – ingaan op de relatie tussen de nationale juridische kaders enerzijds en verdragsrechtelijke normen respectievelijk normen in het communautair recht anderzijds. Het kabinet deelt de door de deskundigen getrokken hoofdconclusie: er is geen strijdigheid of spanning tussen internationale normen en nationale wetgeving. De door de leden van de CDA-fractie expliciet genoemde ILO-verdragen 87 en 98 verzetten zich – in het licht van algemeen erkende sociaal-economische doelstellingen – niet tegen overheidsregulering op het terrein van de arbeidsverhoudingen. Fase benadrukt dat vele internationale regelingen, bijvoorbeeld een groot aantal ILO-verdragen, de nationale overheid zelfs verplichten bepaalde minimumnormen te waarborgen. Uit de internationale normstelling vloeit dan dus voort –

aldus Fase – dat minimumregelingen niet als een ongeoorloofde inbreuk op de collectieve contractvrijheid worden gezien. De regering is tenslotte van mening dat de bevoegdheden van het medezeggenschapsorgaan niet strijdig zijn met de door de leden van de CDA-fractie genoemde ILO- en EVRM-normen. Dit zou pas het geval zijn wanneer een uitbreiding van deze bevoegdheden ten koste zouden gaan van de onderhandelingsvrijheid van CAO-partijen. Voor het kabinet staat echter voorop dat het primaat van arbeidsvoorwaardenvorming bij werkgevers en vakbeweging ligt en dat daarbij zoveel mogelijk de potentie van een medezeggenschapsorgaan kan worden benut.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering het eens is met de vaststelling van enkele van de geraadpleegde deskundigen, dat de positie van sociale partners in EG-verband is versterkt. De leden van de RPE/GPV-fractie stelden dat het Verdrag van Amsterdam de invloed van sociale partners op de sociale politiek binnen de EU groter maakt. Vervolgens vroegen de leden van deze fractie of sociale partners gebruik maken van deze mogelijkheden en hoe groot in de praktijk hun invloed zal zijn.

Het kabinet deelt de mening van de leden van de RPF/GPV-fractie dat het Verdrag van Amsterdam de positie van sociale partners binnen de EU heeft versterkt. Op grond van dit verdrag kunnen sociale partners immers overeenkomsten sluiten over onderwerpen van sociale politiek, die uiteindelijk de vorm kunnen krijgen van een door alle landen na te leven richtlijn. Een overeenkomst moet dan voorgelegd worden aan de Europese Commissie en vervolgens aan de Raad van Ministers. Geslaagde initiatieven zijn: ouderschapsverlof (1995), deeltijdarbeid (1997) en tijdelijke arbeid (1999). Op dit moment zijn onderhandelingen gaande over telewerk. Er zijn ook voorbeelden van initiatieven die niet hebben geleid tot een overeenkomst tussen sociale partners. De Europese Commissie kan dan zelf een voorstel indienen. Aldus is de richtlijn over de Europese ondernemingsraad tot stand gekomen. Verder heeft de Commissie een voorstel gedaan over informatie en raadpleging en overweegt zij een voorstel over uitzendarbeid te doen.

3. Verhouding CAO – ondernemingsraad/personeelsvertegenwoordiging

3.1 Positie van de ondernemingsraad/personeelsvertegenwoordiging in de arbeidsvoorwaardenvorming

Het kabinet stelt vast dat de positie van de ondernemingsraad/personeelsvertegenwoordiging in de arbeidsvoorwaardenvorming zowel in het kader van de herziening van de Wet op de ondernemingsraden, de Wet aanpassing arbeidsduur als het wetsvoorstel arbeid en zorg de nodige discussies oplevert. Op verzoek van de leden van de fractie van de PvdA, opgenomen in het voorlopig verslag van het wetsvoorstel arbeid en zorg (Kamerstukken I, 2000–2001, 27 207, en 27 208, nr. 272a, blz. 8) zal het kabinet eerst ingaan op de positie van de ondernemingsraad/personeelsvertegenwoordiging in de arbeidsvoorwaardenvorming. Waar in deze paragraaf (3.1.) wordt gesproken van ondernemingsraad valt daaronder ook de personeelsvertegenwoordiging.

Ten eerste wil het kabinet naar voren brengen dat de CAO het geëigende instrument voor de arbeidsvoorwaardenvorming is en dat het primaat van de CAO boven andere instrumenten van ordening van arbeidsvoorwaarden niet ter discussie staat. Ten tweede heeft instemming van de ondernemingsraad of overeenstemming met de ondernemingsraad geen directe doorwerking in de individuele arbeidsovereenkomst. Met die dubbele regeling met een duidelijk primaat en ook een duidelijke

bepanking wordt recht gedaan aan de belangen van de werkgever en de werknemer en worden ook de marges van de onderlinge verhoudingen tussen CAO en ondernemingsraad in acht genomen. Aan de ene kant is er het belang van de werknemer om beschermd te worden tegen de mogelijkheid van de werkgever om zonder zijn instemming wijzigingen aan te brengen in de arbeidsovereenkomst. Aan de andere kant is er het belang van de werkgever bij een collectieve ordening van de arbeidsvoorwaarden.

Indien er geen collectieve arbeidsvoorwaarden tot stand komen zal de werkgever met iedere individuele werknemer tot overeenstemming moeten komen voor een wijziging in de arbeidsovereenkomst. Dit is niet alleen kostbaar en tijdrovend, maar heeft bovendien tot gevolg dat na verloop van tijd voor iedere werknemer andere arbeidsvoorwaardenregelingen zouden gelden. De regering is van mening dat collectieve arbeidsvoorwaardenvorming zowel vanuit het oogpunt van de werknemer als van de werkgever de voorkeur verdient.

In een individuele arbeidsovereenkomst kan een eenzijdig wijzigingsbeding zijn opgenomen. De werkgever kan daar alleen een beroep op doen, wanneer hij bij de wijziging een zodanig zwaarwichtig belang heeft dat het belang van de werknemer dat door de wijziging zou worden geschaad daarvoor naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken (artikel 613, titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek). Instemming of overeenstemming tussen de werkgever en de ondernemingsraad over een arbeidsvoorwaardenregeling werkt niet automatisch en dwingend door in de individuele arbeidsovereenkomsten.

Dit dient nog verwerkt te worden in de individuele arbeidsovereenkomsten, hetzij door middel van overeenstemming met de werknemer, hetzij door een beroep te doen op het eenzijdig wijzigingsbeding in de individuele arbeidsovereenkomst. De werkgever zal moeten aantonen dat hij een zwaarwichtig belang heeft en daarbij kan een rol spelen of de werkgever over de wijziging instemming van de ondernemingsraad heeft gekregen of overeenstemming met de ondernemingsraad heeft bereikt. Dit laat het primaat van de CAO onverlet.

Indien een onderwerp in de CAO is geregeld, of in een individuele arbeidsovereenkomst is geregeld dan gaan de bepalingen uit de CAO voor. Indien een bepaling uit een individuele arbeidsovereenkomst niet in overeenstemming is met een CAO-bepaling dan geldt de CAO-bepaling op grond van de artikelen 9 en 12 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst voor de werkgever of de verenigingen van werkgevers en de leden van de werknemersorganisaties die de CAO zijn aangegaan. Met betrekking tot de ongeorganiseerde of anders georganiseerd werknemers is artikel 14 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing.

Met het voorgaande is tevens antwoord gegeven op vragen van de leden behorende tot de fractie van RPE/GPV, die de regering om een reactie vroegen op de opvatting van prof. Heerma van Voss die het wenselijk acht «in meer gevallen de ondernemingsraad een rol toe te kennen in het juridisch kader van het arbeidsrecht, ook waar het individuele arbeidsovereenkomsten betreft». Ook de leden van de fractie van het CDA doelden op deze bijdrage bij hun vraag naar een reactie van de regering op de opmerkingen van enkele hoogleraren die pleiten voor meer bevoegdheden voor het medezeggenschapsorgaan. Tevens wordt hiermee antwoord gegeven op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, naar het standpunt van de regering op de stelling dat een accord met de ondernemingsraad niet rechtstreeks doorwerkt in de individuele arbeidsovereenkomst niet steeds houdbaar is. Deze stelling wordt derhalve door het kabinet niet onderschreven.

Het kabinet is van mening dat de huidige wijze waarop arbeidsvoorwaarden tot stand kunnen komen, met het primaat van de CAO en de beperkingen die aan de ondernemingsraad zijn opgelegd in het kader van de arbeidsvoorwaardenvorming een goed evenwicht creëert tussen de belangen van de werknemer (bescherming tegen eenzijdige wijziging van de arbeidsovereenkomst) en de werkgever (collectieve ordening van arbeidsvoorwaarden). Met de huidige gang van zaken wordt aan de ene kant het belang van de werknemer om beschermd te worden tegen de mogelijkheid dat de werkgever zonder zijn instemming wijzigingen aanbrengt in de arbeidsovereenkomst en aan de andere kant het belang van de collectieve ordening van de arbeidsvoorwaarden in evenwicht gebracht en worden ogenschijnlijk tegengestelde belangen met elkaar verenigd. Andere arrangementen zouden hetzij ten koste gaan van de belangen van de werknemer of de van de werkgever, hetzij buiten de uitgangspunten van de arbeidsvoorwaardenvorming vallen. De regering vindt zich in deze opvatting gesteund door hetgeen door prof. Geers en prof. Van den Heuvel over de rol van de ondernemingsraad bij de arbeidsvoorwaardenvorming naar voren is gebracht. Prof. Geers gaat er van uit dat het zwaartepunt bij de primaire arbeidsvoorwaardenvorming bij CAO-partijen behoort te liggen en kan zich zeer wel vinden in de opvatting zoals verwoord in artikel 27, derde lid, van de WOR. Prof. van den Heuvel merkt daarbij op dat het toekennen van de bevoegdheid aan de ondernemingsraad om arbeidsvoorwaardenregelingen af te spreken die individuen rechtstreeks binden een basis mist in het bestaande recht en niet gebaseerd is op de grondslagen van ons arbeidsrecht. «Aan de collectieve contractsvrijheid ligt nog steeds de individuele contractsvrijheid ten grondslag». In dit kader vroegen de leden van de fractie van GroenLinks of de gekozen afwijkingsconstructie in de WAA er toe leidt dat een werknemer een wettelijk recht misloopt als de werkgever daarvoor van de ondernemingsraad instemming heeft verkregen. De leden van de fractie van Groen Links stelden overigens dat de WAA-constructie een afwijking betekent van de lijn in de WOR dat de ondernemingsraad niet de bevoegdheid zou moeten krijgen een individuele werknemer te binden. Tenslotte vroegen deze leden zich af of door de WAA-constructie de vrijheid van vakvereniging en van collectief onderhandelen in gevaar kan worden gebracht.

De situatie van de WAA, waarbij de ondernemingsraad een specifieke bevoegdheid is toegekend, is niet goed te vergelijken met de hiervoor gegeven schets van de relatie «overeenstemming met de ondernemingsraad» en de gevolgen daarvan voor rechten en verplichtingen voortvloeiend uit de individuele arbeidsovereenkomst. Het gaat in het kader van de WAA namelijk over de vraag of een met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging gesloten akkoord als bedoeld in artikel 2, elfde lid, van de WAA, een aan de werknemer bij die wet toegekend recht op vermeerdering van de arbeidsduur, kan ontnemen. Gezien de tekst van het betreffende artikellid – alsook de intentie van de indieners van het amendement waarbij het artikellid in de WAA is ingebracht – is dit naar het oordeel van het kabinet het geval. In het betreffende artikellid is immers bepaald, dat ten aanzien van vermeerdering van de arbeidsduur van artikel 2 (of van één of meer onderdelen daarvan) kan worden afgeweken, als de werkgever ter zake schriftelijke overeenstemming heeft bereikt met de ondernemingsraad of, bij het ontbreken daarvan, met de personeelsvertegenwoordiging. De bevoegdheid tot afwijking van artikel 2 van de WAA is ongeclausuleerd. Het kan dus ook betreffen de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek om vermeerdering van de arbeidsduur als zodanig. Als een dergelijke afspraak is gemaakt, dan kan een bij die werkgever werkzame werknemer zich dus niet langer rechtstreeks op de wet beroepen bij een verzoek om vermeerdering van de arbeidsduur. Wel – indien de omstan-

digheden daartoe aanleiding geven – op het beginsel van goed werkgeverschap, dat de werkgever altijd in acht moet nemen. Die verplichting uit de individuele arbeidsovereenkomst wordt niet opzij gezet dooreen afspraak in het kader van de WAA met het medezeggenschapsorgaan.

Het kabinet deelt niet de zienswijze van de leden van de fractie van GroenLinks dat door deze vormgeving de vrijheid van vakvereniging en van collectief onderhandelen in gevaar kan worden gebracht. Hoe de vrijheid van vakvereniging hiermee in het geding zou kunnen komen ziet de regering niet in. Wat betreft het collectief onderhandelen door de vakbeweging wordt opgemerkt dat de werkgever alleen een overeenkomst met de ondernemingsraad/persononeelsvertegenwoordiging kan sluiten als er geen CAO van toepassing is, dan wel in de situatie waar een CAO geen bepaling bevat ten aanzien van vermeerdering van de arbeidsduur.

3.2 De relatie CAO – ondernemingsraad als maatwerk

De leden van de CDA-fractie vroegen, evenals de leden van de fractie van GroenLinks om een visie van de regering op de opmerkingen van Bloemarts inzake de verhouding tussen de CAO en de ondernemingsraad. Tevens vroegen de leden van de fractie van GroenLinks of de regering het eens is met de stelling dat de complexiteit van het arbeidsrecht door de tot dusverre gekozen uiteenlopende vormgeving onnodig is toegenomen en dat het wenselijk ware meer aandacht te besteden aan de vormgeving van deze afwijkingsbevoegdheden.

De leden van de CDA-fractie respectievelijk van de fractie van GroenLinks doelen met hun vraag op de bijdrage van Bloemarts waarin hij aangeeft dat de verhouding tussen CAO en ondernemingsraad op het terrein van het arbeidsovereenkomstenrecht duidelijker zou worden als gekozen wordt tussen twee vormen van regelingen. Ten eerste zou afwijking van de wettelijke bepalingen alleen mogelijk zijn hetzij bij CAO hetzij in overeenstemming tussen werkgever en ondernemingsraad. Ten tweede zou afwijking van de wettelijke bepalingen alleen mogelijk zijn hetzij bij CAO, hetzij voor zover de CAO zulks uitdrukkelijk bepaalt, in overeenstemming tussen werkgever en ondernemingsraad.

Het kabinet is van mening dat een keuze tussen beide regelingsstelsels te simplistisch is en de systemen ieder op zich teveel beperkingen inhouden met betrekking tot de positie van de ondernemingsraad in de arbeidsvoorwaardenvorming. Tevens zou de beoogde doelstelling van maatwerk in de arbeidsvoorwaardenvorming door deze systemen worden beperkt. Het bezwaar tegen de eerste regeling (afwijking alleen bij CAO, of in overeenstemming tussen werkgever en ondernemingsraad) is dat over onderwerpen die in de CAO staan vermeld, maar inhoudelijk niet volledig zijn geregeld of niet afdoende in de CAO zijn geregeld de ondernemingsraad geen nadere afspraken kan maken met de werkgever. De bevoegdheden die de ondernemingsraad nu al heeft op basis van de artikelen 27 en 32 van de WOR geven juist die mogelijkheid tot het maken van nadere afspraken met de werkgever. Ook al is een onderwerp in de CAO opgenomen dan nog kan de ondernemingsraad hierover instemmingsrecht hebben c.q. nadere afspraken maken middels een ondernemingsovereenkomst voorzover het onderwerp niet inhoudelijk in de CAO is geregeld.

Het bezwaar tegen de tweede regeling (afwijking alleen bij CAO, hetzij indien de CAO dat bepaalt in overeenstemming tussen werkgever en ondernemingsraad) is dat in sectoren of ondernemingen waar geen CAO bestaat, de ondernemingsraden geen afspraken kunnen maken. Ook indien de CAO het onderwerp niet heeft geregeld kan de onderne-

mingsraad geen afspraken maken over dit onderwerp. Hiermee wordt de positie van ondernemingsraden teveel ingeperkt en worden de bevoegdheden van de ondernemingsraad teveel afhankelijk van CAO-partijen. Het gewenste maatwerk in de arbeidsvoorwaardenvorming van werknemers in sectoren waar geen CAO tot stand gekomen is of CAO's tot stand zijn gekomen waarin het onderwerp niet is geregeld, wordt door deze tweede regeling niet gerealiseerd.

Het uitgangspunt van het kabinet dat het primaat van arbeidsvoorwaardenvorming bij werkgevers en vakbeweging ligt, met benutting van de potentie van de ondernemingsraad, kan worden bereikt via verschillende wegen. Met beide systemen kan worden bereikt dat maatwerk tot stand komt. Het is afhankelijk van het onderwerp, de gewenste CAO-afspraken en de gewenste flexibiliteit op sector- of ondernemingsniveau die zullen bepalen of en in welke mate de ondernemingsraad betrokken is bij de totstandkoming van een (arbeidsvoorwaardelijke) regeling. Er is geen aanleiding om het gewenste maatwerk in de arbeidsvoorwaardenvorming via één regelingssysteem tot stand te laten komen. Dit zou juist in een maatschappij die gekenmerkt wordt door flexibiliteit en veelvormigheid belemmerend werken.

3.3 Betrokkenheid van de ondernemingsraad bij de CAO

De leden van de VVD-fractie zouden graag willen weten wat wordt bedoeld met de zinsnede dat «vooral in sectoren zonder CAO- en vakbondstraditie voorbeelden te vinden zijn waar de OR zelf onderhandelt over een CAO». Immers volgens de Wet op de CAO kan aan de zijde van de werknemers alleen een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid van werknemers een CAO afsluiten en bovendien moeten de statuten van de vereniging de bevoegdheid tot het aangaan van CAO's met name noemen. Ondernemingsraden voldoen niet aan deze eis. Tevens vroegen deze leden de mening van de minister ten principale over CAO's in de ICT-sector waarin bepalingen voorkomen die inhouden dat op decentraal niveau tot stand gekomen overeenkomsten met de OR geacht worden onderdeel te zijn van de CAO en derhalve dezelfde rechtskracht hebben als artikelen in de CAO. Tevens werd de mening van de minister gevraagd indien deze ontwikkelingen zich ook in andere sectoren zouden voordoen. Ook de leden van de fractie van GroenLinks hadden vragen over CAO's waarin bevoegdheden tot nadere regelgeving overgedragen worden aan ondernemingsraden. Zij vroegen met name of een dergelijke vorm van regulering dezelfde rechtskracht heeft als een CAO-bepaling of dat hiervoor een wijziging van de Wet op de CAO of de WOR aanbeveling zou verdienen?

De leden van de VVD-fractie hebben gelijk dat een ondernemingsraad niet voldoet aan de eisen van de Wet op de CAO en derhalve kan de ondernemingsraad niet zelfstandig een rechtsgeldige CAO met de werkgever sluiten.

Waar de betreffende zinsnede op doelde is de situatie in de ICT-sector waar CAO-partijen steeds vaker ondernemingsraden betrekken bij de vaststelling van arbeidsvoorwaarden en ondernemingsraden zelf arbeidsvoorwaardenregelingen afsluiten met hun werkgever. Een voorbeeld van het nauw betrekken van de ondernemingsraad bij de CAO is de totstandkoming van de Origin-CAO, die is afgesloten tussen Origin, de vakorganisaties en de ondernemingsraden Origin. Origin en de vakbonden hebben duidelijk de bedoeling gehad de ondernemingsraad als partij bij de Origin-CAO te betrekken. Daarbij voldoen zij tevens aan de vereisten voor een CAO op basis van de Wet op de CAO. Voorbeelden van CAO's waarbij de ondernemingsraad in bepaalde mate is betrokken zijn de Roccade-CAO en de Getronics-CAO. Bij de Roccade-CAO hebben de ondernemingsraden van de afzonderlijke werkmaatschappijen uitdruk-

kelijk een actieve rol gekregen bij de nadere invulling van de CAO. Tevens is in de CAO afgesproken dat deze afspraken dezelfde rechtskracht hebben als een CAO. Bij de Getronics-CAO moeten alle afzonderlijke bedrijfs-eenheden de CAO-afspraken nader uitwerken met de ondernemingsraden. Ook hier is in de CAO afgesproken dat deze afspraken dezelfde rechtskracht hebben als een CAO. Er is bij deze CAO's sprake van raam-CAO's. De ruimte die aan de ondernemingsraden in de verschillende CAO's wordt geboden loopt uiteen van zeer beperkt tot ruim, ook de onderwerpen verschillen. Daarnaast kennen deze CAO's meestal voor een aantal onderwerpen ook nog het CAO à la carte systeem.

Deze wijze van totstandkoming van collectieve arbeidsvoorwaarden-regelingen in nieuwe sectoren in de economie die nog erg in beweging zijn en waar de arbeidsverhoudingen nog niet geïnstitutionaliseerd zijn is een positieve ontwikkeling. Deze vorm van (zelf)regulering draagt bij aan evenwichtige arbeidsverhoudingen in de sector, maar geeft tevens de ruimte voor arbeidsvoorwaarden op maat. Het primaat van de vakorganisaties om collectieve arbeidsvoorwaarden af te sluiten wordt niet aangetast. Er wordt bij de totstandkoming van de collectieve arbeidsvoorwaarden zowel gebruik gemaakt van de algemene kennis van de vakbeweging van de tendensen op de arbeidsmarkt als de kennis van de ondernemingsraad van het bedrijf, zodat maatwerk tot stand komt. In sectoren waarin de vakbeweging niet prominent aanwezig is komen zodoende collectieve arbeidsvoorwaarden tot stand die door een brede kring van werknemers gedragen worden. Dit blijkt ook uit een onderzoek dat FNV Bondgenoten samen met het vakblad *Computable* liet uitvoeren naar de arbeidsvoorwaarden(vorming) in de ICT sector. Van de onder-vraagden geeft 55% aan dat de arbeidsvoorwaardenregeling tot stand moet komen via onderhandelingen met de ondernemingsraad en de vakbonden samen, 28% via onderhandelingen met de ondernemingsraad en 9% via onderhandelingen met uitsluitend de vakbonden.

Deze ontwikkeling is echter in het kader van moderne arbeidsvoorwaardenvorming niet alleen zichtbaar in nieuwe sectoren. Ook in sectoren waarin de vakbeweging dominant aanwezig is zoals bijvoorbeeld in de grafische industrie, is gekozen voor decentrale arbeidsvoorwaardenvorming en maatwerk. De Grafimedia-CAO is een raam-CAO die op bedrijfstakniveau afspraken regelt, maar voor bepaalde sectoren kunnen aparte afspraken gemaakt worden evenals per bedrijf, waarbij het overleg over de decentrale afspraken wordt gevoerd door de ondernemingsraad. Deze afspraken vallen onder de raam-CAO en hebben derhalve dezelfde rechtskracht.

Uit bovenstaande voorbeelden komt duidelijk naar voren dat het niet noodzakelijk is om – zoals de leden van de fractie van GroenLinks suggereren – de Wet op de CAO of de WOR aan te passen. Deze wetten bieden voldoende ruimte voor deze vorm van totstandkoming van maatwerk en decentrale arbeidsvoorwaardenafspraken.

3.4 Bevoegdheden van de OR

De leden behorende tot de fractie van RPF/GPV wilden graag een reactie van de regering op de mening van Bloemarts dat er geen helder criterium ten grondslag lijkt te liggen «aan de keuze van de wetgever om bepaalde regelingen wel en andere niet onder het instemmingsrecht van de ondernemingsraad te brengen».

Uit de wetsgeschiedenis van de Wet op de ondernemingsraden komt naar voren dat de onderwerpen die onder het instemmingsrecht van artikel 27 van de WOR zijn gebracht steeds gekozen zijn na uitvoerige discussie. In

de eerste WOR had de ondernemingsraad geen instemmingsrechten, maar wel overlegrecht en het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Het overlegrecht was echter niet van toepassing indien de werknemersorganisaties over het onderwerp overlegden met de werkgever. In de loop der tijd is het instemmingsrecht tot stand gekomen naar aanleiding van maatschappelijke discussies. De regering heeft bij de wetswijziging in 1971 naar voren gebracht dat een recht tot medebeslissen als onderdeel van medezeggenschap van werknemers aanvaardbaar was, met name ten aanzien van sociale gebeurtenissen in de onderneming.

Uitgangspunt was en is dat artikel 27 van de WOR geen betrekking heeft op de vaststelling of wijziging van primaire arbeidsvoorwaarden. In de loop der jaren is artikel 27 van de WOR aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Aan de SER is steeds advies gevraagd over de gewenste regelingen die onder het instemmingsrecht zouden moeten vallen. Bij de laatste herziening van de Wet op de ondernemingsraden van 1998 is een aantal voorstellen van de regering, zoals instemmingsrecht met betrekking tot regelingen over onkostenvergoedingen en disciplinaire maatregelen, door aanvaarding van amendementen niet tot stand gekomen, terwijl toegevoegd is (op basis van aanvaarding van een amendement) regelingen op het gebied van het ziekteverzuim. De nieuwe instemmingsbevoegdheden van de ondernemingsraad, te weten regelingen op het terrein van de registratie van persoonsgegevens en voorzieningen voor personeelsvolgsystemen, zijn tot stand gekomen op basis van SER-adviezen en op voorstel van de regering, gezien het belang van deze regelingen voor de werknemers. Het instemmingsrecht van de ondernemingsraad is het meest vergaande recht op basis van de WOR. Met dit instemmingsrecht wordt zorgvuldig omgegaan en derhalve zal per onderwerp bekeken moeten worden of gezien het belang, de maatschappelijke omstandigheden en de wijze waarop het onderwerp invloed heeft op de positie van werknemers in de onderneming, opname in de lijst van instemmingsrecht het geëigende instrument is om te komen tot het gewenste basisniveau van rechten van ondernemingsraden. Uitgangspunt van de WOR is dat de wet een basisniveau regelt van rechten en plichten van ondernemer en ondernemingsraad, dat uitgebreid kan worden door CAO-afspraken of ondernemingsovereenkomsten.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen het standpunt van de regering over de toename van de bevoegdheden van de medezeggenschapsorganen op diverse terreinen die met de arbeidsvoorwaarden te maken hebben. Zij vroegen zich af of dit geen spanning oplevert met de opvatting dat met het toekennen van rechten van de ondernemingsraad op het terrein van de arbeidsvoorwaarden voorzichtig moet worden omgegaan. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering of zij kan instemmen met het standpunt dat waar het gaat om de eventuele uitbreiding van de constructie dat de werkgever na instemming door de OR van dwingendrechtelijke bepalingen kan afwijken enige terughoudendheid geboden is.

De positie van de OR bij de totstandkoming van (primaire) arbeidsvoorwaarden is niet eenduidig en hangt af van de materie die in een wettelijke regeling wordt opgenomen. Daarom zal per onderwerp bekeken moeten worden of het geven van de bevoegdheid om afwijkende afspraken te maken zinvol en doelmatig is in het kader van het bereiken van het doel van de desbetreffende wettelijke regeling. Op basis van artikel 32 van de WOR kan aan de ondernemingsraad op basis van de CAO of een ondernemingsovereenkomst verdergaande bevoegdheden worden gegeven. CAO-partijen en werkgever en ondernemingsraad kunnen op deze wijze invulling geven aan de betrokkenheid van de ondernemingsraad bij de totstandkoming van arbeidsvoorwaardelijke regelingen.

Of en op welke wijze van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt is afhankelijk van het onderwerp, de onderneming/sector en het onderhandelingsklimaat. Dit laat echter het primaat van de CAO onverlet, indien de materie inhoudelijk geregeld is in een CAO dan kan de OR geen ondernemingsovereenkomst hierover afsluiten.

Zoals reeds in de Sociale Nota 2001 (blz. 44) is opgemerkt is de belasting van de OR een aandachtspunt. Uit het onderzoek «De volwassen OR, Resultaten van het grote OR-onderzoek» door R.H. van het Kaar en J.C. Looise, (Alphen aan den Rijn, 1999) komt naar voren dat veel ondernemingsraden zich bevinden in een «spagaat» tussen overbelasting (door fusies, reorganisaties en een flinke toename van het aantal wettelijke taken in de afgelopen jaren) en onderbenutting van hun huidige wettelijke bevoegdheden. Om die reden is de regering inderdaad van opvatting dat enige terughoudendheid met het toekennen van nieuwe taken aan de ondernemingsraad gewenst is.

De evaluatie van de WOR die in 2002 zal worden afgerond, zal een breder inzicht bieden in de positie en het functioneren van de ondernemingsraden.

Zoals reeds in de notitie «(Zelf)regulering: relatie overheid, sociale partners/medezeggenschap in de arbeidsverhoudingen» is opgemerkt zal bij het inschakelen van de OR in het kader van de arbeidsvoorwaardenvorming rekening gehouden moeten worden met de speciale positie van de OR, dat het verlenen van bevoegdheden aan de OR geen garantie vormt dat hiervan daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt en met het niet rechtstreeks doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomsten van afspraken met de OR. Het kabinet voelt zich gesterkt in zijn mening dat zorgvuldig moet worden omgegaan met het geven van bevoegdheden aan ondernemingsraden op het terrein van de arbeidsvoorwaardenvorming door o.a. de opmerkingen hierover van prof. Fase. In zijn bijdrage geeft hij aan dat behoedzaam moet worden opgetreden met het toekennen van rechten aan ondernemingsraden op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. Hij geeft daarbij aan dat het doorslaggevend argument voor het toekennen van rechten is dat op deze wijze nog enige collectieve werknemers invloed wordt verwezenlijkt, indien CAO-afspraken ontbreken en de noodzaak vaststaat dat de individuele werkgever een zekere keuzevrijheid ten aanzien van het betrokken onderwerp heeft. Het minder wenselijk alternatief is volgens prof. Fase dat de werkgever eenzijdig beslist.

3.5. Positie sociale partners en OR in kader van corporate governance

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de zienswijze van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de rol van sociale partners en van medezeggenschapsorganen in het kader van de discussies over corporate governance.

Corporate governance heeft betrekking op het besturen van een onderneming, het afleggen van verantwoording daarover alsmede de verdeling van de zeggenschap over de organen van de onderneming. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is de stakeholdersbenadering, die een evenwichtige verdeling van de bevoegdheden van de verschillende belanghebbenden beoogt. Ondernemingen moeten zoeken naar een effectiefcorporate governance systeem, mede in het belang van de gehele maatschappij. De overheid dient daartoe de juiste instrumenten aan te dragen, die flexibel en met oog voor alle belanghebbenden kunnen worden toegepast. Een rol voor de overheid op het terrein van corporate governance is daarmee gelegitimeerd. Een van de belangrijke discussiepunten is op dit moment het structuurregime. Het structuurregime past in de stakeholdersbenadering ten aanzien van corporate governance. Dit komt onder meer tot

uitdrukking in de bevoegdheden die aan de aandeelhouders en werknemers zijn toegekend. Centraal in de structuurregeling staat de raad van commissarissen, die het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming dient te behartigen. Op 19 januari 2001 heeft de SER een unaniem advies vastgesteld over het functioneren en de toekomst van de structuurregeling (SER-advies 01/02). Gevraagd naar de rol van sociale partners in de discussie, kan met name worden gewezen op de totstandkoming van dit SER-advies. In een brief van 9 februari 2001 (Kamerstukken II, 2000–2001, 25 732, nr. 18) is het kabinetsstandpunt weergegeven, dat het SER-advies op hoofdlijnen ondersteunt. Inmiddels is een wetsontwerp op dit terrein voor advies aan de Raad van State aangeboden. In dit wetsvoorstel komt ook de positie van de ondernemingsraad aan de orde.

Daarnaast is onderwerp van discussie de mogelijkheid om een betere verantwoording en meer transparantie over de bezoldiging van bestuurder en commissarissen te bewerkstelligen. Het wetsvoorstel openbaarmaking bezoldiging en aandelenbezit van bestuurders en commissarissen is aan de Tweede Kamer aangeboden. Behalve aangescherpte openbaarmakingsverplichtingen als het gaat om de bezoldiging en alle componenten, schrijft het wetsvoorstel ook voor dat meer inzicht verschaft dient te worden in het beleid daaromtrent.

Deze voorstellen dragen er zorg voor dat de positie van de ondernemingsraad wordt versterkt (structuurregime) dan wel dat de ondernemingsraad de mogelijkheid krijgt zich een beter beeld te vormen van het beleid van de onderneming (openbaarmaking bezoldiging), waardoor de ondernemingsraad beter gebruik kan maken van zijn bestaande rechten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend