

Nederland geen gidsland

Nederland stond altijd bekend als een voorloper op het gebied van medezeggenschapsrechten. Bij de herziening van de richtlijn voor Europese ondernemingsraden lijkt die positie echter verlaten te worden. Bij de omzetting van de richtlijn naar nationaal recht handelt Nederland vooral naar de letter en niet naar de geest van de nieuwe richtlijn, meent Jan Cremers.

In 1994 kwam er na jarenlang touwtrekken met een Europese richtlijn een wettelijk kader voor het werk van de Europese ondernemingsraden. De omzetting in nationaal recht van deze richtlijn (94/45/EG van 22 september 1994 inzake het recht op informatie en raadpleging van werknemers in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie) vond in Nederland plaats in januari 1997. Het vormde de kroon op het werk dat in voorafgaande jaren in tal van grotere ondernemingen door de Europese vakbeweging in samenwerking met or-leden en werknemersafgevaardigden was verzet. In de periode 1990-1994 waren al vrijwillige akkoorden tot stand gekomen voor nieuwe communicatiekanalen en flexibele vormen van informatie en consultatie. Een absoluut 'njet' van met name het VNO leidde er toe dat in Nederland nauwelijks eigen initiatief in die voorfase werd getoond. Er bestaan bijgevolg geen Nederlands Eor-akkoorden uit de periode voor 1994.

Naleving

In de jaren die volgden werden, eerst in de overgangsfase (1994-1996) nog vrijwillig en daarna in de schaduw van de wet, onderhandelingen gevoerd en akkoorden gesloten. Dit leidde tot de oprichting van zo'n 1200 Eor'en. Het overgrote deel daarvan is nog steeds actief, ondanks het verdwijnen van Eor'en door fusies en overnames. Medio 2011 beloopt het totaal ongeveer 925 lopende akkoorden in 2400 ondernemingen waarvoor de richtlijn geldt; dit brengt de naleving in Europa op ruim 38%. Het Nederlandse aandeel daarin is niet onbelangrijk, in 54 van de 127 betreffende ondernemingen met een Nederlandse hoofdzetel gelden Eor-akkoorden. Daarnaast hebben in de voorbije jaren tal van ondernemingen die hun hoofdzetel niet in Nederland hebben, besloten de Eor te baseren op de Nederlandse wetgeving van januari 1997. In de loop der jaren kwam het aantal Eor'en gebaseerd op Nederlands recht daarmee uit op een kleine 100. Ook is in ruim de helft van de overige

Jan Cremers is werkzaam bij het AIAS.

akkoorden sprake van Nederlandse betrokkenheid doordat in de Eor een Nederlandse delegatie aanwezig is; een illustratie van het internationale karakter van de Nederlandse economie (voor recente gegevens zie: <http://www.ewcdb.org/>).

De Europese richtlijn voorzag in een herziening na vijf jaar. Ondanks voortdurend aandringen van zowel de Eor-leden als de vakbeweging en het Europees Parlement, duurde het tot 2008 voordat herzieningsvoorstellen in de Europese ministerraad werden geagendeerd. In december 2008 bereikten het Europees Parlement, medewetgever op dit terrein, en de ministerraad overeenstemming over de vernieuwing. De definitieve tekst van de nieuwe richtlijn werd vastgesteld op 5 juni 2009 en bevatte (opnieuw) de bepaling dat nationale omzetting binnen twee jaar diende plaats te vinden. In juni 2011 bleek in elf van de dertig landen (alle EU-landen, plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) deze termijn gehaald. In Nederland heeft het wetsvoorstel op 28 juni 2011 de Tweede Kamer gepasseerd; de PVV-fractie stemde als enige tegen. De Eerste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bespreekt het wetsontwerp op 13 september 2011.

Nieuwe richtlijn

De nieuwe richtlijn geeft de leden van een Europese ondernemingsraad in theorie meer bevoegdheden en uitgebreidere informatie en consultatierechten. Dat werd ook tijd, omdat uit meerdere onderzoeken bleek dat de regelmatig door Eor-leden geuite roep om meer bevoegdheden was gebaseerd op gegronde grieven. In een Europees memorandum uit 2008 valt op te maken dat in een onderzochte groep van 327 ondernemingen in een kleine meerderheid (55%) sprake is van informatieverstrekking over de economische en financiële situatie van de onderneming. Raadpleging op dit terrein, een uit de wetgeving voortvloeiende bevoegdheid, vond slechts in 31% van de gevallen plaats. De cijfers over de betrokkenheid bij fusies en overnames waren 53% informatie en slechts 16% raadpleging. Bij bedrijfssluitingen lag het cijfer op respectievelijk 44 en 28% en

tenslotte bij verplaatsing van productie op informatieverstrekking in 43% van de gevallen en raadpleging in 20%. In het algemeen bleek de Eor te pas worden verwittigd op het moment dat de besluitvorming vrijwel was afgerond. Onderzoek voor Nederland uit 2009 van FNV Formaat bevestigde dit beeld: bij bedrijfssluitingen, inkrimpingen, fusies, acquisities en overnames vond in slechts 14% van de betrokken ondernemingen raadpleging plaats voorafgaand aan de besluitvorming. En in slechts een kwart van de gevallen werd de Eor tijdig geïnformeerd.

In de herziene richtlijn is getracht dit te verbeteren. De richtlijn spreekt over de noodzaak dat werknemers in ondernemingen en concerns

die actief zijn in meerdere lidstaten dienen te worden geïnformeerd en geraadpleegd; nationale wetgeving valt niet altijd te verenigen met de transnationale structuur van een onderneming. In de overwegingen 21, 22 en 23 staat dat informatie op een passend tijdstip, op passende wijze en met een passende inhoud moet worden gegeven, zodat de eventuele gevolgen diepgaand kunnen worden beoordeeld. En raadpleging moet zodanig plaatsvinden dat de werknemersvertegenwoordigers de gelegenheid krijgen een advies uit te brengen dat bij de besluitvorming kan worden betrokken en waarmee rekening kan worden gehouden. Artikel 2 geeft hiervan de wettelijke vertaling. En artikel 10.1 voegt toe dat de Eor-leden moeten beschikken over de middelen om deze rechten te doen gelden, teneinde gezamenlijk de werknemersbelangen te kunnen vertegenwoordigen.

Transnationaliteit

Een tweede knelpunt dat moest worden aangepakt was de onduidelijkheid over de competentie van de Eor. Wat zijn grensoverschrijdende thema's en hoe smal of breed kan transnationaal worden geïnterpreteerd? In het verleden bleek regelmatig, met name bij in Europa actieve Amerikaanse bedrijven dat de gevolgen van een Europees 'masterplan' werden uitgevoerd zonder verder overleg, met als argument dat de consequenties slechts voor één land golden. Ook een bedrijf als Nokia maakte zich daar in 2008 schuldig aan toen in het Finse hoofdkwartier tot de sluiting van een Duitse vestiging in Bochum werd besloten, terwijl de sluiting onderdeel was van een plan voor meerdere bedrijfsonderdelen in Europa.

De oude richtlijn stelde reeds in een overweging (12) dat passende voorzieningen moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat de werknemers van ondernemingen met een communautaire dimensie of van concerns met een communautaire dimensie naar behoren worden geïnformeerd en geraadpleegd wanneer in een andere lidstaat dan die waarin zij werken, beslissingen worden genomen die gevolgen voor hen hebben. De herziene richtlijn vult aan (in overwe-

ging 16) dat een kwestie als transnationaal moet worden beschouwd als zij van belang is voor de hele onderneming of het hele concern of voor ten minste twee lidstaten. En verbijzondert dat dit onder meer kwesties zijn die, ongeacht het aantal betrokken lidstaten, voor de Europese werknemers van betekenis zijn door de omvang van de mogelijke gevolgen, of die overbrenging van werkzaamheden tussen lidstaten met zich brengen.

In een bericht uit 2010 van een Expertgroep, ingesteld door de Europese Commissie ter begeleiding van de omzetting in nationaal recht, wordt in dit verband uitdrukkelijk gesteld dat voor de beoordeling van de vraag 'transnationaal of

niet?' allereerst gekeken dient te worden naar de mogelijke consequenties. Voorts dient het te gaan om kwesties die de nationale besluitvorming overstijgen ('medezeggenschap volgt de zeggenschap'). De verbijzondering in overweging 16 brengt volgens de experts de hierboven aangehaalde Nokia-besluitvorming onder de werkingssfeer van de nieuwe richtlijn.

Omzetting

Zoals gezegd moeten landen de richtlijn omzetten naar nationale wetgeving. Grof gezegd komt dat erop neer dat lidstaten zowel de letterlijke artikelen moeten omzetten, als de mogelijkheid hebben naar de geest van de richtlijn te werken.

In enkele landen heeft de wetgever ruim gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de herziene richtlijn biedt op de hier behandelde terreinen. De Oostenrijkse omzetting wordt gezien als de meest verregaande: niet alleen de letter van de wet in de verschillende artikelen zijn gebruikt, maar ook de geest zoals verwoord in de overwegingen. Dit leidde onder meer tot een verdere verheldering van wat moet worden verstaan onder 'grensoverschrijdende' thema's met gebruikmaking van de overwegingen. De Duitse omzetting maakt eveneens gebruik van de overwegingen om de transnationaliteit verder te omschrijven. In België heeft de omzetting plaatsgevonden via een akkoord van de sociale partners, vertegenwoordigd in de Nationale Arbeidsraad. Dit akkoord is in maart 2011 bij Koninklijk Besluit algemeen verbindend verklaard als collectieve arbeidsovereenkomst en geldt vanaf 6 juni 2011 voor alle sectoren. In de tekst is expliciet ter toelichting opgenomen dat de bevoegdheid onder meer kan slaan op "kwesties die, ongeacht het aantal betrokken lidstaten, voor het Europese personeelsbestand van betekenis zijn door de omvang van de gevolgen die zij kunnen hebben, of die overbrenging van werkzaamheden tussen lidstaten met zich meebrengen." In de Belgische omzetting wordt opengelaten of voorgenomen maatregelen die voor raadpleging in aanmerking komen direct tot besluitvorming moeten leiden.

Slechts in een kwart van de gevallen werd de Eor tijdig geïnformeerd

Enkele andere belangrijke wijzigingen

Sanctionering

De controle op de naleving en het sanctioneren van het niet nakomen van verplichtingen blijft een verantwoordelijkheid van de lidstaten. In sommige lidstaten schrikken rechtbanken niet terug voor harde sancties (bijvoorbeeld het nietig verklaren van besluiten). In veel gevallen blijft de sanctionering echter symbolisch. Het Europees Parlement heeft een nieuwe overweging 36 toegevoegd die luidt dat sancties proportioneel, effectief en afschrikwekkend moeten zijn.

De relatie met de nationale medezeggenschap

De Europese rechten moeten gezien worden als een uitbreiding van de mogelijkheden om op het hoogste niveau te kunnen ageren, zonder dat dit afbreuk doet aan nationale bevoegdheden. In de nieuwe richtlijn is dit versterkt geformuleerd door te stellen dat bij afspraken voor Europese informatieverstrekking en raadpleging de nationale rechtsbepalingen en/of gebruiken inzake informatie en raadpleging onverminderd gelden.

De relatie met de achterban

De Europese ondernemingsraad wordt geacht 'rekenschap te geven' aan de werknemers die zij vertegenwoordigen. De Nederlandse omzetting luidt: "onverminderd enige op hen rustende verplichting tot geheimhouding informeren de werknemers, die lid zijn van een Europese ondernemingsraad (...), de werknemersvertegenwoordigers binnen de communautaire onderneming of groep, of, als die er niet zijn, alle werknemers over de inhoud en de resultaten van de informatie- en raadplegingprocedure die overeenkomstig deze wet heeft plaatsgevonden."

Ondersteuning, training en andere faciliteiten

De vakbondsorganisaties dienen in kennis te worden gesteld van de opening van onderhandelingen. Bovendien worden 'vertegenwoordigers van bevoegde en erkende werknemersorganisaties' uitdrukkelijk genoemd als in te zetten deskundigen. Andere vormen van ondersteuning zijn de verbreding van het scholingsrecht (met behoud van salaris) en de toewijzing van de benodigde financiële en materiële middelen. De Nederlandse wet spreekt van 'voorzieningen ter beschikking gesteld, die zij in de uitoefening van hun taak redelijkerwijs nodig hebben' (artikel 4.3).

Nederland

Naar verwachting heeft de Nederlandse wetgever weinig met de overwegingen gedaan. In het wetsvoorstel zijn geen andere regels opgenomen dan voor de nationale omzetting strikt noodzakelijk zijn. Opmerkelijk is dat de Nederlandse wetgever, in tegenstelling tot de Belgische, de raadpleging uitdrukkelijk koppelt aan het nemen van besluiten (en spreekt van binnen een redelijke termijn advies uit brengen, waarmee rekening kan worden gehouden bij het nemen van het besluit). Dit lijkt wellicht een juridisch argument; het kan echter de speelruimte voor het overleg inperken omdat advies over niet direct voorgenomen besluiten hier buiten de wetgeving wordt gelaten. Het is te vergelijken met de Nederlandse WOR, waarin de or naast het verplichte advies over voorgenomen besluiten ook vrijblijvend advies kan geven over andere onderwerpen, zoals tijdens het verplichte halfjaarlijks overleg met de bestuurder waarin de gang van zaken in de onderneming wordt besproken.

De overwegingen ten aanzien van de definitie van transnationaliteit vinden we enkel terug in de Memorie van Toelichting waar gesteld wordt dat het aantal betrokken staten waarvoor de aangelegen-

heid van belang is, niet van doorslaggevend betekenis is. In strijd hiermee wordt het recht op informatie in geval van bijzondere omstandigheden of beslissingen met aanzienlijke gevolgen, in het bijzonder betreffende verplaatsing of sluiting van ondernemingen, vestigingen of belangrijke onderdelen daarvan of collectief ontslag, toch weer ingeperkt. In de omzetting van dit onderdeel van de richtlijn voegt de Nederlandse wetgever (in artikel 19 van de omzetting) toe dat het moet gaan om aanzienlijke gevolgen voor de belangen van de werknemers van ten minste twee vestigingen of ondernemingen van de communautaire onderneming of groep in verschillende betrokken

staten. Daarmee gaat deze omzetting in feite lijnrecht in tegen de verbijzondering van overweging 16, die stelt dat het aantal lidstaten er niet toe doet als de gevolgen aanzienlijk zijn. Hier ligt een taak voor de Eerste Kamer die bij de behandeling in september dient te controleren of de wetgeving voldoet. Want het kan toch niet zo zijn dat Nederland op dit terrein negatief afwijkt van Europese regelgeving.

De Nederlandse wetgever heeft weinig met de Europese overwegingen gedaan

L O O N W I J Z E R

Het Loonwijzer-project bestaat uit een website www.loonwijzer.nl met een salarischeck voor de lonen van ruim 160 beroepen toegespitst op de situatie van de bezoeker, beschrijvingen van beroepen, een doorlopende enquête en nog veel andere informatie. De auteurs zijn betrokken bij de analyse van de enquête. In de Loonwijzer-enquête zijn jongeren en vrouwen wat oververtegenwoordigd, maar de gegevens zijn gewogen zodat ze een betere afspiegeling vormen van de Nederlandse beroepsbevolking.

CRISIS IN DUITSLAND EN NEDERLAND

De recente economische crisis heeft grote invloed gehad. Daarom besloten de partners van de Duitse Lohnspiegel en de Nederlandse Loonwijzer in de periode augustus 2009-december 2010 een extra web-pagina toe te voegen met vragen over de crisis. In zowel Duitsland als Nederland heeft de staat subsidie ingezet om bedrijven te stimuleren werknemers aan het werk te houden. In Duitsland was dit arbeidstijdverkorting met betaling van additioneel loon uit de sociale zekerheid: de Kurzarbeit. Aanvankelijk werd in ons land iets soortgelijks toegepast, maar dat werd in april 2009 omgezet in de deeltijd-ww. Wel is bij onze oosterburen deze arbeidsmarktstimulans veel ruimer ingezet. In 2009, het jaar waarin de crisis op zijn hevigst was, vielen er in Duitsland naar verhouding vijf keer zoveel werknemers onder als in Nederland. Interessant is om te kijken of de economische crisis Duitse en Nederlandse werknemers even hard heeft getroffen, of dat de gevolgen uiteen liepen. Het eerste zou voor de hand liggen als we ervan uitgaan dat bedrijven in beide kapitalistische economieën vergelijkbare aanpassingsstrategieën volgen. Daar staat tegenover dat de twee landen nogal verschillen, gelet op bijvoorbeeld de samenstelling van de arbeidsmarkt, de arbeidsverhoudingen en, zoals we zagen, de inzet van instrumenten door de overheden. Zo bezien ligt het uiteenlopen van gevolgen meer voor de hand.

Maarten van Klaveren is senior onderzoeker/consultant bij STZ advies & onderzoek, Eindhoven.

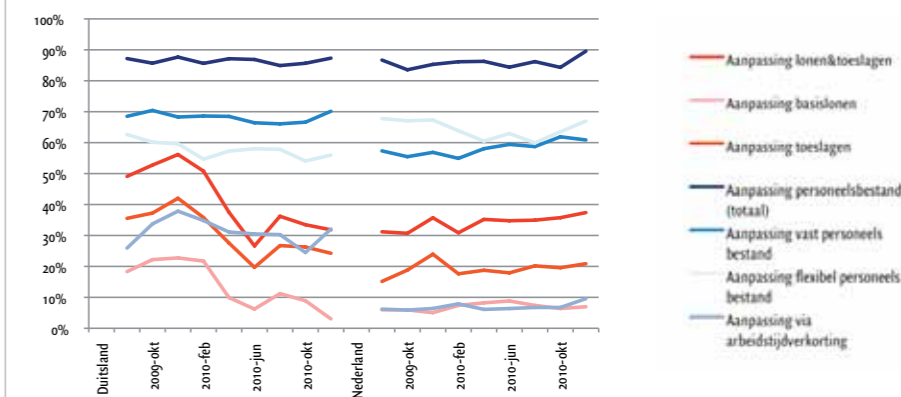
Kea Tijdens is onderzoekskoördinator bij AIAS, Universiteit van Amsterdam.

De crisis sneed in Duitsland in 2009 dieper in dan in Nederland, maar het herstel was er in 2010 veel sterker dan in ons land. De 'high tech' samenstelling van de Duitse export heeft daaraan flink bijgedragen. In Duitsland deden aanvankelijk de landbouw, industrie en bouw het slechter dan andere bedrijfstakken, terwijl in Nederland weinig verschillen tussen bedrijfstakken zichtbaar waren. Daarentegen liepen de kenmerken van de werknemers die werkten in door de crisis geraakte organisaties nauwelijks tussen beide landen uiteen. De Duitse werknemers die in zo'n organisatie werkten, rapporteerden veel vaker dat de werkgevers probeerden werknemers binnenboord te houden. Dit is in lijn met het relatief grotere gebruik van Kurzarbeit in Duitsland. Daar staat tegenover dat de Nederlandse respondenten veel vaker neerwaartse aanpassingen van het personeelsbestand door flexibiliseringsstrategieën rapporteerden.

Nederlandse werkgevers inmiddels werknemers wegens bedrijfseconomische redenen kunnen ontslaan.

Ook in loonaanpassing zit een groot verschil. Duitse werknemers in door de crisis getroffen bedrijven meldden veel vaker korting op hun eigen basisloon dan hun Nederlandse collega's. Beide groepen werden op hun toeslagen gekort, maar per saldo was de achteruitgang in loon voor de Duitse werknemers aanmerkelijk groter. Waarschijnlijk is dit verschil vooral terug te voeren op het beroep dat Duitse werkgevers hebben gedaan op openingsclausules in cao's, die de mogelijkheid bieden tot loonkorting tijdens de looptijd van de cao. In Nederland kennen we dergelijke clausules vrijwel niet.

Grafiek: Percentage werknemers in door de crisis getroffen organisaties dat rapporteert dat in het bedrijf de personeelsomvang neerwaarts is bijgesteld (drie vormen van aanpassing) en dat rapporteert dat het eigen loon neerwaarts is bijgesteld (twee vormen).



En dit spoort weer met de grotere mate van flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt en met het grotere gemak waarmee

Bron: Ongewogen WageIndicator data, selectie werknemers in door de crisis getroffen organisaties in Duitsland en Nederland (N=11,789), aug. 2009 - dec. 2010