

Vergaderjaar 2001–2002

28 163

Voorstel van wet van de leden Harrewijn en Rosenmöller tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden in verband met het verschaffen van openbaarheid over de hoogte van inkomens van topkader, bestuurders en toezichthouders van ondernemingen (Wet openbaarheid topinkomens)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN DE REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 februari 2002 en de reactie van de indieners d.d. 27 februari 2002. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 12 december 2001, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Harrewijn en Rosenmöller tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden in verband met het verschaffen van openbaarheid over de hoogte van inkomens van topkader, bestuurders en toezichthouders van ondernemingen (Wet openbaarheid topinkomens), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel¹ strekt tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en is gericht op bekendmaking aan de ondernemingsraad van de hoogte van inkomens van topkader, bestuurders en toezichthouders van ondernemingen² en van voornemens tot wijziging van de desbetreffende regelingen en afspraken.³ De voorgestelde bekendmaking betreft niet alleen inkomensgegevens per (functie)groep,⁴ maar ook die van de afzonderlijke bestuurders en toezichthouders.⁵ Het informatierecht dat het wetsvoorstel biedt, staat in het kader van uitbreiding van de betrokkenheid van de ondernemingsraad bij de arbeidsvoorwaarden, beloningshoogte, enzovoort voor personen in het algemeen en voor topbestuurders en toezichthouders in het bijzonder.⁶

De indieners volstaan thans met voorstellen aangaande uitbreiding van het informatierecht van de ondernemingsraden, dit in afwachting van een evaluatie van de WOR.⁷ Anders dan in het recent bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende regeringsvoorstel betreffende de openbaarmaking van de bezoldiging en het aandelenbezit van bestuurders en commissarissen,⁸ staan zij welbewust een uitbreiding voor van de informatieplicht tot ook niet-beursgenoteerde ondernemingen.⁹

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. In de Inleiding van de toelichting wordt geconstateerd dat de afgelopen jaren de beloning van topfunctionarissen met grote regelmaat onderwerp van discussie is geweest. Vermeld wordt dat onder meer optieregelingen in hun verhouding tot de gematigde loonontwikkeling die van het overige personeel werd verlangd in de publieke discussie veel aandacht hebben gekregen. De gekozen benadering maakt duidelijk dat het wetsvoorstel zich vooral richt op arbeidsvoorwaarden die vergeleken met de gangbare beloningsstructuur in de onderneming opvallende ontwikkelingen vertonen. In verband hiermee wordt

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 163, nr. 2.

² Artikel I, artikel 31d, eerste lid, WOR.

³ Artikel I, artikel 31d, derde lid, WOR.

⁴ Artikel I, artikel 31d, eerste lid, WOR.

⁵ Artikel I, artikel 31d, tweede lid, WOR.

⁶ Memorie van toelichting, hoofdstuk 5, eerste en tweede alinea.

⁷ Memorie van toelichting, tweede alinea.

⁸ Wetsvoorstel betreffende de openbaarmaking van de bezoldiging en het aandelenbezit van bestuurders en commissarissen, kamerstukken II 2000/01, 27 900, nrs. 1–3.

⁹ Wetsvoorstel, artikel I; memorie van toelichting, paragraaf 7, tweede tekstblok.

in de toelichting vooral aandacht gegeven aan de topinkomens en de belangrijke bijzondere beloningscomponenten daarvan. In het licht van deze strekking vraagt de Raad zich af waarom het wetsvoorstel zich ook uitstrekt tot andere categorieën van bij de onderneming betrokken personen dan topfunctionarissen. Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat het beeld ten aanzien van hen die onder de Collectieve Arbeidsovereenkomst of een andere vorm van collectieve arbeidsvoorwaardenregeling vallen binnen de onderneming veelal bekend is.¹ Kenbaar zijn ook de beloningen van toezichthouders. Uit de toelichting blijkt niet waarom de beloningsstructuur bij deze andere categorieën noodzaakt tot de voorgestelde uitbreiding van de informatieplicht aan de ondernemingsraad. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

1. De Raad stelt de vraag waarom het wetsvoorstel zich ook uitstrekt tot andere categorieën van bij de onderneming betrokken personen dan topfunctionarissen. Uit de toelichting blijkt, aldus de Raad, niet waarom de beloningsstructuur bij deze andere categorieën noodzaakt tot de voorgestelde uitbreiding van de informatieplicht van de ondernemingsraad. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De indieners van het wetsontwerp hebben met name onder 1.2 van de MvT de uitgangspunten en doelstellingen van het wetsvoorstel uitgewerkt. Daarin is gewezen op de ontwikkelingen van de afgelopen jaren binnen arbeidsorganisaties dat er steeds meer op verschillende wijze beloningen plaats vinden. Deze ontwikkelingen maken dat menig ondernemingsraad geen goed beeld heeft van de inhoud van de arbeidsvoorwaarden van niet alleen de topfunctionarissen maar ook van andere groepen personeelsleden, die niet onder een CAO-regeling vallen. Aangegeven is dat de indieners van het wetsontwerp het van belang vinden dat de ondernemingsraad hierover goed wordt geïnformeerd met het oog op de taken van een ondernemingsraad. Het is van belang dat wordt geregeld dat de ondernemer de ondernemingsraad stelselmatig en goed informeert over de inhoud en ontwikkelingen van de arbeidsvoorwaarden van de verschillende in de onderneming werkzame groepen personen. Dit biedt de ondernemingsraad de mogelijkheid om aan de hand van deze gegevens met de ondernemer in overleg te treden over de wenselijkheid van het daaraan ten grondslag liggende beleid. Desgewenst kan een ondernemingsraad gebruik maken van het initiatiefrecht om voorstellen te doen inzake de inhoud en ontwikkeling van de arbeidsvoorwaardenregelingen van de verschillende in de onderneming werkzame personen. Deze informatie kan ook van belang zijn bij het instemmingsrecht ten aanzien van onderwerpen als de beloningsregeling, pensioenverzekering en winstdelingsregeling en bij het adviesrecht bijvoorbeeld bij reorganisatiebesluiten ingegeven door verslechterende bedrijfseconomische omstandigheden.

De indieners van het wetsontwerp vinden het voorgestelde informatierecht een belangrijke versterking van de positie van de ondernemingsraad in de onderneming.

Het advies van de Raad om de toelichting hierop aan te passen, zal worden opgevolgd. In de inleiding zal bovengenoemde ontwikkeling duidelijker worden geschetst, die mede aanleiding is geweest voor indiening van het wetsontwerp.

2. Met betrekking tot de voorgestelde bekendmaking aan de ondernemingsraad van de beloning van bestuurders en andere topfunctionarissen² merkt de Raad het volgende op.

a. Er bestaat op dit punt een nauw verband met het recent bij de Tweede Kamer ingediende regeringsvoorstel betreffende de openbaarmaking van de bezoldiging en het aandelenbezit van bestuurders en commissarissen,³ alsmede met het door de regering aan de Tweede Kamer toegezegde wetsvoorstel houdende wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de positie van de algemene vergadering (AvA) van aandeelhouders inzake de bezoldiging van bestuurders en commissarissen.⁴ In de memorie van toelichting wordt weliswaar ingegaan op dit verband, maar wordt niet ingegaan op de mogelijkheden die de andere vermelde voorstellen bieden voor het verwelijken van hetgeen de indieners beogen met betrekking tot topfunctionarissen. Mede gelet op de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over topinkomens⁵ en de daarin vermelde onderzoeken inzake ontwikkelingen in de beloningsstructuur is van belang dat

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

² Artikel I, artikel 31d, tweede lid, WOR, in samenhang met de hoofdstukken 3–6 van de memorie van toelichting.

³ Wetsvoorstel betreffende de openbaarmaking van de bezoldiging en het aandelenbezit van bestuurders en commissarissen, kamerstukken II 2000/01, 27 900, nrs.1–3.

⁴ Zie kamerstukken II 2001/02, 27 900, nr. 5, blz. 3, midden.

⁵ «De ontwikkeling van topinkomens in het bedrijfsleven», brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (brief topinkomens), medio augustus 2001 beschikbaar gesteld aan de Staten-Generaal; zie kamerstukken II 2000/01, 27 400 XV, nr. 62.

slechts voor een beperkte categorie topfunctionarissen openbaarmaking van beloningen gewenst lijkt te zijn.

b. Door bekendmaking van de beloningen van topfunctionarissen aan de ondernemingsraad wordt door de indieners van het wetsvoorstel uiteindelijk beoogd de ondernemingsraad in de gelegenheid te stellen de hoogte van die beloningen te beïnvloeden.¹ De Raad vraagt zich af of de ondernemingsraad dienaangaande een eigen taak heeft te vervullen naast de raad van commissarissen en de AvA.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op deze punten van een nadere motivering te voorzien.

2a. De Raad geeft aan, met verwijzing naar het wetsvoorstel houdende de wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de positie van de algemene vergadering van aandeelhouders inzake de bezoldiging van bestuurders en commissarissen, dat slechts voor een beperkte categorie van topfunctionarissen openbaarmaking van beloningen gewenst lijkt te zijn. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt van een nadere motivering te voorzien.

De indieners van dit wetsontwerp hebben in de MvT aangegeven waarom zij het uitbreiden van het informatierecht van de ondernemingsraad noodzakelijk vinden. Niet kan worden volstaan met de inhoud van hetgeen wordt voorgesteld in het wetsontwerp «Openbaarmaking bezoldiging en aandelenbezit bestuurders en commissarissen.» De indieners zijn van mening dat het binnen iedere onderneming van belang is dat de ondernemingsraad stelselmatig en goed wordt geïnformeerd over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardenregelingen van de verschillende groepen in de onderneming werkzame personen. Daarmee krijgt de ondernemingsraad een goed beeld van de verhoudingen tussen de verschillende groepen in de onderneming werkzame personen. Naarmate de arbeidsvoorwaarden flexibeler en individueler worden ingevuld, wordt het belang van het versterken van de informatiepositie van de ondernemingsraad hierover alleen maar groter. Dit is een ander belang dan hetgeen in het eerder genoemd wetsontwerp aan de orde is.

Voor een deel wordt wel aansluiting gezocht met de aan dit wetsontwerp ten grondslag liggende gedachte dat de beloning op naam moet worden bekend gemaakt van de bestuurders en commissarissen. In het voorgestelde artikel 31d lid 2 wordt de verplichting opgenomen om de inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken van bestuurders en de leden van de toezichthoudende organen bekend te maken. Onder bestuurder wordt verstaan degene die lid is van de organen belast met de hoogste zeggenschap, zoals een Raad van Bestuur, of directie. In het eerder genoemd wetsontwerp wordt het openbaar maken van deze gegevens gemotiveerd vanwege het feit dat het gaat om beursgenoteerde vennootschappen die met het kapitaal van de aandeelhouders worden gedreven. Dit maakt dat openbaarheid jegens de aandeelhouders wordt gewenst. De ondernemingsraad neemt echter een andere positie in. Het belang van openbaarmaking van de inkomens van de topfunctionarissen aan de ondernemingsraad schuilt in het feit dat daarmee de inkomens en inkomensverhoudingen binnen de onderneming transparanter worden. Het biedt de ondernemingsraad de mogelijkheid om de inkomensontwikkeling kritisch te volgen en mede te betrekken bij de uitoefening van zijn overige bevoegdheden op grond van de WOR. Vanwege deze doelstelling die ten grondslag ligt aan het wetsontwerp is het niet logisch om de openbaarheid alleen te beperken tot (beursgenoteerde) naamloze vennootschappen. De tekst van de toelichting in onderdeel 7 zal met deze nadere motivering worden aangevuld.

2b. In dit onderdeel van het advies stelt de Raad dat het wetsontwerp beoogt dat de ondernemingsraad in de gelegenheid wordt gesteld de hoogte van de beloningen van topfunctionarissen te beïnvloeden. De Raad vraagt zich af of de ondernemingsraad dienaangaande een eigen taak heeft te vervullen naast de raad van commissarissen en de AvA. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit onderdeel van een nadere motivering te voorzien.

De indieners van het wetsontwerp volgen de Raad niet in zijn stellingname voor zover deze zo zou moeten worden uitgelegd, dat indien over een aangelegenheid zowel al de Raad van Commissarissen als de AvA een bevoegdheid hebben, dat het dan een vraag is of aan de ondernemingsraad

¹ Memorie van toelichting, paragrafen 4 en 5.

nog een eigen taak toekomt. De ondernemingsraad is een medezeggenschapsorgaan, dat zo blijkt uit artikel 2 WOR, ingesteld is in het belang van het functioneren van de onderneming in zijn geheel. Het belang van de medezeggenschapsrechten van een ondernemingsraad is niet dat aan de ondernemingsraad als enige of een exclusieve bevoegdheid toekomt. Het is de ondernemer die de besluiten neemt en daarvoor de verantwoordelijkheid draagt, zelfs bij die aangelegenheden die onder de meest vergaande bevoegdheid vallen, het instemmingsrecht. De gedachte achter de wet op de ondernemingsraden is dat het de inhoud van de besluiten als ook het draagvlak voor de besluitvorming ten goede komt, indien de organen die binnen de onderneming bevoegd zijn om een bepaald besluit te nemen op de hoogte zijn van de opvattingen die hierover leven binnen de ondernemingsraad. Dit geldt ook voor een onderwerp als de inkomens(ontwikkeling) van topfunctionarissen. Wat dat betreft is een eigen taak van de ondernemingsraad hierbij op zijn plaats.

In onderdeel 5 van de Toelichting is aangegeven dat de indieners op dit moment volstaan met het introduceren van een informatierecht en geen verdergaande bevoegdheid zoals het advies- of instemmingsrecht. Bij de evaluatie van de WOR dient aandacht besteed te worden aan de rol van de ondernemingsraad bij de arbeidsvoorwaardenvorming. Het ligt meer voor de hand om in dat kader te beoordelen of verdergaande bevoegdheden op zijn plaats zijn. In het kader van dit wetsontwerp is er derhalve alleen sprake van een verplichting van de ondernemer om informatie te verschaffen. Vervolgens kan de ondernemingsraad met de reeds in de wet opgenomen bevoegdheden als het overleggen initiatiefrecht desgewenst nader ingaan op deze informatie en het daaraan ten grondslag liggende beleid. In het kader van dit wetsontwerp wordt de ondernemingsraad dus de mogelijkheid geboden om desgewenst met gebruikmaking van de reeds in de wet geregelde bevoegdheden haar taken uit te oefenen naar aanleiding van de verkregen informatie. Er is geen sprake van een wettelijke taak die de ondernemingsraad wordt opgelegd, maar wel een nieuwe mogelijkheid die wordt gecreëerd. Een belangrijke gedachte die aan het wetsontwerp ten grondslag ligt is dat openbaarheid ten aanzien van de inkomens een preventieve werking kan hebben om niet te rechtvaardigen beloningsverschillen te voorkomen. Het zorgt er in ieder geval voor dat de ondernemer weet, dat hij de informatie openbaar zal moeten maken en door de ondernemingsraad daarop aangesproken kan worden. De ondernemingsraad kan wat dat betreft een eigen taak vervullen, omdat hij vanuit andere belangen daarnaar zal kijken dan bijvoorbeeld de AvA en de RvC. Op dit punt zal de toelichting nader worden aangevuld.

3. De paragrafen 3 tot en met 6 van de toelichting richten zich in het bijzonder op de bekendmaking van de hoogte van bijzondere beloningen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat deze beloningen op geld waardeerbaar zijn.¹ Van verschillende bijzondere beloningsvormen, zoals opties, is de werkelijke waarde afhankelijk van toekomstige onzekere gebeurtenissen zoals het tijdstip van (eventuele) uitoefening van de optie en de beurswaarde op dat moment. In zulke gevallen is het bepalen van een geldswaarde een arbitraire aangelegenheid.

De Raad adviseert om hiermee in het wetsvoorstel rekening te houden en de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. De Raad adviseert om de toelichting aan te vullen om duidelijk te maken dat het bij sommige bijzondere beloningselementen arbitrair is om de geldswaarde daarvan te bepalen.

De indieners onderkennen dit probleem. Doelstelling van het wetsontwerp is dat aan de ondernemingsraad een verantwoord inzicht wordt geboden in de beloningsverhoudingen tussen de onderscheiden functiegroepen. Indien bij bijzondere beloningsvormen de waarde in geld niet of niet eenvoudig of eenduidig is te bepalen, is het van belang dat in de informatieverstrekking richting de ondernemingsraad in ieder geval inzicht wordt gegeven in de omvang en aard van de bijzondere beloning, bijvoorbeeld het aantal opties. Voorts ligt het voor de hand om via een consistent systeem jaarlijks de waarde in geld van het bijzondere beloningselement te bepalen.

Ook op dit punt wordt de toelichting aangepast.

¹ Memorie van toelichting, paragrafen 6 en 8, en artikelsgewijze toelichting op artikel 31d, eerste lid, laatste tekstblok, WOR.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

De meeste van de redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen. Er dient echter wel mee rekening te worden gehouden dat de keuze voor een nieuw artikel 31d is gemaakt om aan te sluiten bij de systematiek van het informatierecht in de WOR, zoals opgenomen in art. 31a en 31b WOR. De indieners hebben er voor gekozen om juist zoveel mogelijk de systematiek als ook de terminologie van die bepalingen te volgen.

De indieners van het wetsvoorstel
A. B. Harrewijn
P. Rosenmöller

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 8 februari 2002, no. W12.01.0689/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- Het tussen haakjes plaatsen van wettekst telkens zoveel mogelijk vermijden (aanwijzing 64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In artikel I, in artikel 31d, eerste lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) in plaats van het woord «mede» verduidelijken ten behoeve van welke andere besprekingen dan die van de algemene gang van zaken van de onderneming de vermelde gegevensverstrekking dient.
- In artikel I, in artikel 31d, eerste lid, WOR, «gegevens», ter aanduiding van interpreteerbare en geordende tekens en ter aansluiting op het woordgebruik in het tweede lid van dit artikel, vervangen door: informatie.
- In artikel I, in artikel 31d, tweede lid, WOR, de in hoofdstukken 3–6 van de toelichting weergegeven bedoeling per individu de beloningshoogte kenbaar te maken, mede gelet op aanwijzing 214 Ar, tot uitdrukking brengen.
- In artikel I, in artikel 31d, tweede lid, WOR, «als bedoeld in» wijzigen in: , bedoeld in. (Aanwijzing 82 Ar.)
- In artikel I, in artikel 31d, derde lid, WOR, «en/of», ter aansluiting op het woordgebruik in de daaraan voorafgaande artikelliden en mede gelet op aanwijzing 63 Ar, vervangen door: en.

Memorie van toelichting

- De aanduiding van artikelliden, ter aansluiting op de aanduiding van artikelliden in het wetsvoorstel en mede gelet op de aanwijzingen 80, eerste lid, en 218, tweede lid, Ar, steeds wijzigen.