

## 242

**OR heeft geen bovenwettelijk instemmingsrecht over afschaffen maaltijdvergoeding**

Kantonrechter Rechtbank Den Haag zp Den Haag

4 augustus 2025, nr. 11669536\RP VERZ

25-50333, ECLI:NL:RBDHA:2025:14926

(mr. Jongsmā)

Noot mr. K.N. van der Heijden,

mr. C.P.M. Oerlemans

**Instemmingsrecht. Bovenwettelijk. Maaltijdvergoeding.**

[WOR art. 27, 32]

*Het OM Den Haag is onderdeel van een landelijke organisatie, met circa 360 medewerkers, waaronder 70 officieren van justitie. Elke regio, waaronder Den Haag, heeft een eigen ondernemingsraad (OR). Sinds de WNRA vallen OM-medewerkers onder de Cao Rijk; officieren van justitie onder aparte rechtspositieregels. De Cao Rijk biedt bij overwerk recht op een maaltijdvergoeding, mits aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt. In 2013 is het ZSM-project gestart, met OM-werk op afwijkende tijden op speciale locaties. Medewerkers in Den Haag kregen toen een vaste maaltijdvergoeding zonder bon, via een lokale regeling. Deze regeling week af van de landelijke lijn en stond vermeld in een tijdelijke handleiding. Vanaf 2016 geldt werken op ZSM-locaties niet meer als dienstreis; landelijke regels zijn van toepassing. In 2023 besloot het OM Den Haag de maaltijdvergoeding af te schaffen per 1 september, hetgeen de OR bestreed. Na overleg met de OR gold er een overgangsregeling tot april 2024, daarna alleen nog vergoeding op basis van werkelijke kosten. Op 8 januari 2025 besluit het OM tot volledige afschaffing van de maaltijdvergoeding per 1 september 2025. De OR stelt dat de afschaffing niet zonder hun instemming mocht plaatsvinden, roept de nietigheid van het besluit in en start onderhavige procedure bij de kantonrechter.*

*De kantonrechter oordeelt dat de OR geen instemmingsrecht heeft aangaande het besluit tot afschaffing van de maaltijdvergoeding. Partijen zijn*

*het erover eens dat de maaltijdvergoeding niet onder het wettelijke instemmingsrecht van art. 27 WOR valt. De OR stelt dat zij op basis van art. 32 WOR een bovenwettelijk instemmingsrecht heeft verkregen via afspraken rond de Handleiding uit 2013. Een dergelijke bovenwettelijk recht vereist een duidelijke overeenkomst, bij voorkeur schriftelijk; mondeling kan alleen bij ondubbelzinnige afspraken. De rechter stelt vast dat er geen schriftelijke overeenkomst is en dat de OR moet bewijzen dat zo'n recht toch is overeengekomen. E-mailverkeer uit 2013 toont geen instemmingsrecht aan, want overleg is op zich geen bewijs van een overeenkomst. Ook verslagen van vergaderingen en mededelingen van de OR zelf leveren geen bewijs van een bovenwettelijk instemmingsrecht. Dat het OM met de OR in overleg ging, betekent niet automatisch dat het instemmingsrecht werd erkend. De conclusie is dat er geen bovenwettelijk instemmingsrecht is overeengekomen. De verzoeken van de OR worden afgewezen.*

*NB. Deze uitspraak onderstreept het belang van duidelijke, bij voorkeur schriftelijke, afspraken bij het uitbreiden van medezeggenschapsrechten. De kantonrechter hanteert terecht een strikte uitleg van de wilsvertrouwensleer bij de beoordeling van een vermeend bovenwettelijk instemmingsrecht. Louter overleg of stilzwijgen van de werkgever is onvoldoende om instemming te veronderstellen. De OR draagt de bewijslast voor zulke uitbreidingen, wat in deze zaak onvoldoende is onderbouwd.*

*De Ondernemingsraad van Arrondissementsparket Den Haag te Den Haag, verzoeker, gemachtigde: mr. G.A. Stouthart, tegen de Staat der Nederlanden, meer in het bijzonder ministerie van Justitie en Veiligheid, Arrondissementsparket Den Haag, onderdeel van het Openbaar Ministerie, te Den Haag, verweerder, gemachtigde: mrs. E.C. Brussee en G. Wind.*

*1. Het procesverloop (...; red.)*

*2. Waar gaat het over?*

*Het OM heeft sinds 2013 ZSM-locaties die ook buiten kantooruren open zijn. De bedrijfskantine*

is dan dicht waardoor er geen maaltijdvoorzieningen zijn. Om de medewerkers buiten kantooruren tegemoet te komen kunnen zij sinds 2013 aanspraak maken op een forfaitaire vergoeding. Het OM Den Haag wil die vergoeding afschaffen. De OR is het daar niet mee eens. De OR stelt een bovenwettelijk instemmingsrecht te hebben waardoor het OM Den Haag de vergoeding niet zonder haar instemming kan afschaffen.

### 3. De feiten

#### 3.1. De organisatie

3.1.1. Het OM is een landelijke organisatie verdeeld over tien arrondissementen. Ieder arrondissement heeft een eigen parket. Het OM Den Haag is daar een van. Het OM Den Haag is verantwoordelijk voor het afdoen van strafzaken binnen de politie-eenheid Den Haag. De leiding van het OM Den Haag bestaat uit de hoofdofficier van justitie, de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie en de directeur-bedrijfsvoering. Het OM Den Haag heeft ongeveer 360 werknemers waarvan 70 officieren van justitie. Daarnaast werken er parketsecretarissen, administratief medewerkers, beleids- en communicatieadviseurs en ondersteunende medewerkers.

3.1.2. Ieder arrondissementsparket heeft een eigen ondernemingsraad. De tien ondernemingsraden zijn onderdeel van de Centrale OR (COR). De COR heeft zeggenschap over de OM brede onderwerpen. Daarnaast is er een Departementale OR (DOR). Die heeft zeggenschap over J&V brede onderwerpen.

3.1.3. De OR is de ondernemingsraad in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR). De OR bestaat uit elf leden. Het OM Den Haag is de ondernemer in de zin van de WOR en de hoofdofficier is de WOR-bestuurder.

3.1.4. De medewerkers van het OM Den Haag zijn sinds de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WRNA) werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Op de werknemers is de Cao Rijk van toepassing. Op de officieren van justitie zijn de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren van toepassing.

#### 3.2. De Cao Rijk

3.2.1. De Cao Rijk is een standaardcao, wat inhoudt dat daarvan niet kan worden afgeweken,

niet in het voordeel en niet in het nadeel van medewerkers.

3.2.2. In art. 11 van de Cao Rijk is het volgende bepaald over maaltijdvergoedingen

“§ 11.1. Maaltijdvergoeding bij overwerk

U heeft bij overwerk recht op een maaltijdvergoeding als u:

- ten minste twee uur over moet werken en
- door het overwerk 's avonds niet op de voor u gebruikelijke tijd en locatie kunt eten.

U krijgt de werkelijke uitgaven voor uw maaltijd vergoed tot maximaal het vergoedingsbedrag voor een avondmaaltijd bij binnenlandse dienstreizen. U moet aantonen welke kosten u heeft gemaakt voor uw maaltijd.

Als u dat niet kunt aantonen heeft u recht op een maaltijdvergoeding van € 2,27. U heeft geen recht op een maaltijdvergoeding als uw werkgever voor de avondmaaltijd zorgt. Dit is alleen anders als u voor die maaltijd moet betalen.

Het is mogelijk dat in uw voordeel van bovenstaande bepalingen wordt afgeweken als uw werkgever de toepassing daarvan in uw situatie niet redelijk vindt.”

#### 3.3. De introductie van ZSM-locaties

3.3.1. In 2013 is een landelijk samenwerkingsproject tussen politie en OM geïntroduceerd, het zogeheten ZSM-project. ZSM staat voor ‘Zo snel, Slim, Selectief, Simpel Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk’. Het houdt in dat veelvoorkomende criminaliteit in nauwe samenwerking met politie op doeltreffende wijze wordt afgedaan. Daarvoor zijn ZSM-locaties geopend, waarin ook buiten kantooruren wordt gewerkt. Het OM is in beginsel zeven dagen per week veertien uur per dag op de ZSM-locaties aanwezig.

3.3.2. Met ingang van 1 januari 2013 is de Tijdelijke Bedrijfstijd- en werktijdregeling ZSM Openbaar Ministerie in werking getreden, geldend van januari 2013 tot 1 januari 2014. De regeling is tot stand gekomen met instemming van de Medezeggenschapsraad OM (MROM) en maakt inroostering van OM-medewerkers 's avonds en in het weekend mogelijk.

3.3.3. Op de ZSM-locatie in Den Haag is een bedrijfskantine aanwezig maar die is 's avonds en in de weekenden niet open. De medewerkers die dan werken zijn voor hun maaltijden dus aangewezen op externe voorzieningen. Om aan de medewerkers tegemoet te komen is hun tijdens avond- en weekenddiensten een forfaitaire ver-

goeding geboden. In 2013 bedroeg deze € 13,90 voor een lunch en € 21,03 voor een avondmaaltijd. Deze vergoeding kon worden gedeclareerd via de P-portal. De regeling is opgenomen in de Handleiding HR zaken A-Z regio Den Haag van 1 januari 2013 tot 1 januari 2014 (hierna: de Handleiding). Daarin is bepaald dat gedeclareerd kan worden als ‘dienstreis’ en dat geen bonnetje ingeleverd hoeft te worden. De regeling betrof een afwijking van de landelijke lijn.

3.3.4. De Handleiding vermeldt onder meer het volgende:

“Vanaf januari 2013 zijn medewerkers werkzaam op de frontoffice. Door het werken op een frontoffice met openingstijden buiten de reguliere kantooruren van het Parket Den Haag zal een aantal relevante onderwerpen op P & O gebied nadrukkelijker aan de orde zijn, zoals de arbeidstijdenwet en de toelage onregelmatige dienst. Dit is vastgesteld in de tijdelijke Bedrijfstijd- en werktijdregeling ZSM van het Openbaar Ministerie. In aanvulling op deze werktijdenregeling gelden onderstaande afspraken op P&O gebied.”

3.3.5. De Handleiding geeft de mogelijkheid van tussentijdse wijziging van de regeling. Er is in bepaald:

“Tussentijds kunnen zaken wijzigen op basis van opgedane ervaring of omdat dit vanuit het landelijke kader wordt opgelegd, hiervan worden medewerkers tijdig op de hoogte gesteld en worden in dit document opgenomen.”

3.3.6. In 2016 heeft het OM (landelijk) bepaald dat de ZSM-locaties als werklocatie moeten worden aangemerkt en onderdeel uitmaken van de plaats van tewerkstelling. De werkzaamheden op de ZSM-locaties gelden sindsdien als reguliere werkzaamheden die in roosterverband worden uitgevoerd. Het gevolg daarvan is dat het werken op een ZSM-locatie niet kan worden aangemerkt als een ‘dienstreis’. Dit is ook zo vastgelegd in de Cao Rijk 2021.

3.3.7. In een memo van het Parket-Generaal van 4 mei 2021 is dit nogmaals bevestigd. Het Parket-Generaal heeft erop aangedrongen dat het OM Den Haag de landelijke lijn zou volgen. Op 30 mei 2023 heeft de directeur-bedrijfsvoering van het OM Den Haag aan de medewerkers meegedeeld dat de landelijke lijn zal worden gevolgd en dat de maaltijdvergoeding daarom met ingang van 1 september 2023 zal worden afgeschaft. De OR heeft in reactie daarop laten weten het hier

niet mee eens te zijn en heeft de nietigheid van het besluit ingeroepen.

### 3.4. *Het overleg tussen partijen*

3.4.1. Vervolgens heeft overleg plaatsgevonden tussen de OR en het OM Den Haag. Dat heeft geleid tot een coulanceregeling op basis waarvan de maaltijdvergoedingen tot 1 april 2024 op de oude wijze gedeclareerd konden worden. Vervolgens heeft de hoofdofficier bepaald dat maaltijden vanaf 1 april 2024 op basis van aantoonbaar gemaakte kosten kunnen worden gedeclareerd tot het maximum van de forfaitaire bedragen.

3.4.2. Op 30 april 2024 heeft de OR zijn standpunt in een nieuwsbericht verwoord. Daarin vermeldt de OR onder meer:

“De maaltijdvergoeding via de vaste forfaitaire maaltijdvergoeding zou daarmee ook ophouden te bestaan. De OR was het hier nadrukkelijk niet mee eens, onder andere omdat het hier een afspraak tussen de bestuurder en de OR betrof. Volgens de OR had de bestuurder de OR om instemming moeten vragen (Art. 27 WOR) en was dit niet gedaan. Er zijn namelijk beslissingen in de onderneming die niet genomen kunnen worden als de ondernemingsraad er niet mee instemt. De OR heeft daarom de nietigheid van het besluit van het bestuur ingeroepen (...)”

3.4.3. Op 7 januari 2025 heeft het bestuur besloten dat de regeling met ingang van 1 juli 2025 komt te vervallen. De OR heeft op 21 januari 2025 de nietigheid van dit besluit ingeroepen.

### 4. *Het verzoek en het verweer*

4.1. De OR verzoekt bij beschikking, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

1. te verklaren voor recht dat aan de OR op grond van art. 32 lid 2 WOR primair een bovenwettelijk instemmingsrecht en subsidiair een bovenwettelijk overeenstemmingsrecht is toegekend ten aanzien van de regeling maaltijdvergoeding ZSM;
2. het OM de verplichting op te leggen om primair het bovenwettelijk instemmingsrecht, subsidiair het bovenwettelijk overeenstemmingsrecht te respecteren en de daaruit voortvloeiende verplichtingen aan de zijde van de ondernemer na te komen;
3. te verklaren voor recht dat het OM Den Haag de bovenwettelijke rechten van de OR inzake de regeling maaltijdvergoeding ZSM heeft geschonden;

4. het OM Den Haag de verplichting op te leggen om het besluit van 7 januari 2025 in te trekken, te verbieden dat hieraan verdere uitvoering wordt gegeven, alsmede de gevolgen van dit besluit ongedaan te maken.

4.2. Aan dit verzoek legt de OR het volgende ten grondslag.

4.2.1. De OR heeft in 2013 een instemmingsrecht ten aanzien van de maaltijdvergoeding verkregen door middel van de uitbreiding van bevoegdheden als bedoeld in art. 32 lid 2 WOR. De afspraken over de maaltijdvergoeding zijn in 2013 na instemming van de OR gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Handleiding. De maaltijdvergoeding kan dan ook niet zonder instemming van de OR worden afgeschaft. Die instemming is tot op heden niet gevraagd. Het besluit is dan ook nietig.

Verder wijst de OR erop dat geen sprake is van zwaarwegende omstandigheden die de afschaffing van de maaltijdvergoeding rechtvaardigen.

4.2.2. In het geval wordt geoordeeld dat de OR geen bovenwettelijk instemmingsrecht heeft verkregen dan heeft in elk geval te gelden dat zij een overeenstemmingsrecht heeft met als gevolg dat het OM Den Haag geen mogelijkheid heeft tot het verzoeken van vervangende toestemming bij het niet overeenstemmen met de OR en dat het besluit dus niet kan worden uitgevoerd.

4.3. Het OM Den Haag heeft betwist dat de OR een bovenwettelijk instemmingsrecht heeft en stelt dat de verzoeken van de OR moeten worden afgewezen. De stellingen van het OM Den Haag komen voor zover relevant hierna aan de orde.

## 5. De beoordeling

### 5.1. Het juridisch kader

5.1.1. Op grond van art. 36 lid 2 WOR kan de OR de kantonrechter verzoeken te bepalen dat de ondernemer (dat is in dit geval het OM Den Haag) gevolg dient te geven aan hetgeen in de WOR is bepaald. Het verzoekschrift van de OR is op deze bepaling gebaseerd.

5.1.2. Art. 27 WOR bepaalt dat de ondernemer op een aantal bij name genoemde onderwerpen instemming van de OR nodig heeft. Partijen zijn het erover eens dat de maaltijdvergoeding niet onder het instemmingsrecht van art. 27 WOR valt. Art. 32 WOR geeft partijen echter de mogelijkheid om de bevoegdheden van de OR uit te breiden. Die uitbreiding kan ook zien op het instemmingsrecht

van art. 27 WOR, in die zin dat een bepaald onderwerp dat niet in art. 27 WOR is genoemd, onder het instemmingsrecht van OR wordt gebracht. De uitbreiding van die bevoegdheid vindt plaats door het sluiten van een overeenkomst op basis van aanbod en aanvaarding. Of de gedane uitlatingen kunnen worden aangemerkt als een aanbod tot het aangaan van een overeenkomst respectievelijk als de aanvaarding daarvan, en wat dat aanbod en die aanvaarding inhouden, moet worden beoordeeld aan de hand van de zogenoemde wilsvertrouwensleer (artikel 3:35 BW). Dit brengt mee dat het daarbij aankomt op de zin die partijen onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs aan elkaars verklaringen en gedragingen mochten toekennen en op hetgeen zij te dien aanzien redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten.

5.1.3. De overeenkomst moet in beginsel schriftelijk worden vastgelegd. Het doel van het schriftelijkheidsvereiste is om buiten twijfel te stellen dat uitbreiding van de bevoegdheden uitdrukkelijk door beide partijen is beoogd. Maar als een overeenkomst niet schriftelijk is vastgelegd kan soms toch worden geoordeeld dat uitbreiding van de bevoegdheden heeft plaatsgevonden, namelijk als sprake is van een ondubbelzinnige mondelinge afspraak.

5.1.4. Op grond van art. 32 lid 3 WOR is instemming niet vereist voor onderwerpen die al inhoudelijk zijn geregeld in een cao.

5.1.5. In art. 32 lid 4 WOR is bepaald dat als de OR een bovenwettelijk instemmingsrecht heeft verkregen art. 27 lid 4 tot en met 6 WOR van overeenkomstige toepassing zijn. In art. 27 lid 4 WOR is bepaald dat de ondernemer, die geen instemming van de OR heeft verkregen, aan de kantonrechter toestemming kan vragen om het besluit toch uit te voeren. De kantonrechter geeft die toestemming slechts als de beslissing van de OR om geen instemming te geven onredelijk is of als het voorgenomen besluit van de ondernemer gevegd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen.

5.1.6. Een besluit dat zonder instemming van de OR of toestemming van de kantonrechter is genomen is op grond van art. 27 lid 5 WOR nietig. Op grond van art. 27 lid 6 WOR kan de OR de kantonrechter verzoeken de ondernemer te verplichten zich te onthouden van handelingen die strek-

ken tot uitvoering of toepassing van een nietig besluit als bedoeld in het vijfde lid.

### 5.2. Is aan de OR een bovenwettelijk instemmingsrecht toegekend?

5.2.1. Vaststaat dat partijen geen schriftelijke overeenkomst hebben gesloten waarin een bovenwettelijk instemmingsrecht is overeengekomen. Er moet dus worden beoordeeld of ergens anders uit blijkt dat partijen een bovenwettelijk instemmingsrecht zijn overeengekomen. Het ligt op de weg van de OR om feiten te stellen en bij betwisting te bewijzen waaruit dit kan worden afgeleid.

5.2.2. De OR heeft in de eerste plaats aangevoerd dat de Handleiding met haar instemming tot stand is gekomen. Het OM heeft dit betwist.

De kantonrechter overweegt hierover het volgende. Bij aanvang van het ZSM-project is de Tijdelijke Bedrijfstijd- en werktijdregeling tot stand gekomen. Dit is een landelijke regeling, geldend voor een jaar. Uit de regeling blijkt expliciet dat deze met instemming van de toenmalige landelijke MR (nu de COR) tot stand is gekomen.

De Handleiding is een aanvulling op de Tijdelijke Bedrijfstijd- en werktijdregeling. Uit de tekst van de Handleiding kan niet worden afgeleid of de OR hierin een rol heeft gespeeld en al helemaal niet dat daarbij een bovenwettelijk instemmingsrecht zou zijn toegekend. Vaststaat dat de OR niet om een bovenwettelijk instemmingsrecht heeft gevraagd. De Handleiding is opgesteld door het DVOM-P, dat is de HR-afdeling van het parket. Deze afdeling is niet bevoegd om een bovenwettelijk instemmingsrecht met de OR overeen te komen. Een ondubbelzinnige afspraak ten aanzien van een bovenwettelijk instemmingsrecht is uit de Handleiding dan ook niet af te leiden. Overigens vermeldt de Handleiding expliciet de mogelijkheid van tussentijdse wijziging als dit vanuit het landelijke kader wordt opgelegd. Als het bedoeling was geweest dat wijziging, ondanks uit opleggen vanuit het landelijke kader, afhankelijk was geweest van de instemming van de OR had het voor de hand gelegen als dat was vermeld.

5.2.3. De OR beroept zich verder op een e-mailwisseling tussen de OR en DVOM. Op 21 mei 2013 heeft de OR naar aanleiding van een overleg opmerkingen gemaakt over de 'A tot en met Z-lijst ZSM', waarmee de Handleiding wordt bedoeld. Daarop is door DVOM per e-mail gereageerd. De e-mail bevat onder meer de woorden: "Ik hoop dat mijn antwoorden voldoende zijn en dat de OR ak-

koord gaat met het publiceren op ZOOM". Naar het oordeel van de kantonrechter kan uit deze bewoordingen niet blijken dat sprake is van een instemmingsrecht. In de eerste plaats kan het enkele feit dat de OR en de parketleiding overleg hebben gehad niet tot de conclusie leiden dat er een instemmingsrecht is overeengekomen. Overleg tussen de OR en bestuurder vindt immers op grond van art. 23 WOR regulier plaats. In de tweede plaats betreft het niet een e-mailwisseling met de parketleiding maar met DVOM. In de derde plaats wordt het woord 'instemming' niet gebruikt maar wordt alleen gesproken over 'akkoord gaan met publiceren'. Een bovenwettelijk instemmingsrecht voor de OR valt er dan ook niet in te lezen.

5.2.4. De OR heeft ook een verslag van een vergadering overgelegd van 15 oktober 2013 waaruit blijkt dat ZSM een vast agendapunt is en dat is gesproken over de maaltijdvergoeding. Ook hiervoor geldt dat uit art. 23 WOR volgt dat regelmatig overleg plaatsvindt. Dat betekent echter niet dat sprake is van een instemmingsrecht.

5.2.5. De OR stelt verder dat het instemmingsrecht volgt uit haar bericht van 30 april 2024 (3.4.2). De kantonrechter overweegt hierover dat de OR er in het bericht kennelijk vanuit ging dat zij een wettelijk instemmingsrecht had. Over een toegekend *bovenwettelijk* instemmingsrecht wordt immers niet gesproken. Uit de eenzijdige mededeling van de OR, kennelijk ter informatie aan de medewerkers, kan naar het oordeel van de kantonrechter echter geen bovenwettelijk instemmingsrecht worden afgeleid. Dat partijen dit uitdrukkelijk zijn overeengekomen kan niet worden afgeleid uit het enkele feit dat het OM Den Haag die mededeling, die bovendien niet ziet op een *bovenwettelijk* recht, niet heeft gecorrigeerd. Een dergelijke aanname zou in strijd zijn met het vereiste dat sprake moet zijn van ondubbelzinnige afspraak.

5.2.6. Tot slot stelt de OR dat het instemmingsrecht volgt uit het feit dat zij de nietigheid van de besluiten twee keer heeft ingeroepen. Als het OM Den Haag van mening was dat er geen instemmingsrecht was dan had zij dit moeten corrigeren aldus de OR. De kantonrechter overweegt hierover dat dit eenzijdige rechtshandelingen betreffen die niet tot het ontstaan van een overeenkomst kunnen leiden. Wellicht was beter geweest als het OM Den Haag expliciet op het inroepen van de nietigheid had gereageerd maar het nalaten daar-

van doet geen bovenwettelijk instemmingsrecht ontstaan en leidt er ook niet toe dat de OR erop mocht vertrouwen dat zij dat had. Het feit dat de parktleiding daarna met de OR in overleg is gegaan om in samenspraak tot overeenstemming te komen leidt niet tot de conclusie dat het OM Den Haag daarmee zou hebben erkend dat de OR een instemmingsrecht heeft.

### 5.3. Conclusie

5.3.1. De OR is er naar het oordeel van de kantonrechter niet in geslaagd om te onderbouwen dat partijen hebben beoogd om een bovenwettelijk instemmingsrecht overeen te komen. Van ondubbelzinnige afspraken tussen de OR en het OM Den Haag waaruit dit kan worden afgeleid is onvoldoende gebleken.

5.3.2. Voor de subsidiaire stelling dat een bovenwettelijk overeenstemmingsrecht zou zijn overeengekomen, dat een vetorecht voor de OR zou impliceren, heeft de OR geen argumenten aangebracht zodat daaraan voorbij wordt gegaan.

5.3.3. Het voorgaande heeft tot gevolg dat de discussie die tussen partijen is gevoerd over de vraag of de Cao Rijk aan een instemmingsrecht of overeenstemmingsrecht in de weg staat onbesproken kan blijven en dat de verzoeken van de OR zullen worden afgewezen. Gelet op het bepaalde in art. 22a WOR zal de OR niet in de proceskosten worden veroordeeld.

## 6. De beslissing

De kantonrechter:

6.1. wijst de verzoeken af.

## NOOT

Art. 32 lid 2 WOR luidt als volgt: 'Bij schriftelijke overeenkomst tussen de ondernemer en de ondernemingsraad kunnen aan de ondernemingsraad meer bevoegdheden dan de in deze wet genoemde worden toegekend en kunnen aanvullende voorschriften over de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde worden gegeven (...)' Dit artikel is in de wet gekomen met de wetwijziging van 1998 (*Stb.* 1998, 107). De wetgever beoogde hiermee het wettelijk kader voor overeenkomsten tussen de ondernemingsraad en de ondernemer op eenvoudige en duidelijke wijze te actualiseren en een flexibele

invulling van medezeggenschap mogelijk te maken.

Op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de ondernemer en de ondernemingsraad kunnen:

(i) aan de ondernemingsraad meer bevoegdheden worden toegekend dan uit de WOR voortvloeien, bijvoorbeeld bovenwettelijk advies- of instemmingsrecht, en

(ii) aanvullende regels worden afgesproken over de toepassing van de WOR, bijvoorbeeld over de tijdsbesteding van ondernemingsraadleden (zie: rb. Midden-Nederland 5 november 2013, «JAR» 2013/295, m.nt. Nekeman).

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de overeenkomst op schrift moet staan. Dit betekent niet perse dat een ondertekend contract hoeft te bestaan. In de wetsgeschiedenis wordt genoemd dat notulen van een overlegvergadering ook volstaan, mits de betrokkenen die notulen hebben goedgekeurd (*Kamerstukken II* 1995/96, 24516, nr. 3, p. 44). In het verlengde hiervan overwoog rechtbank Midden-Nederland dat ook een document dat de uitkomst van overleg tussen de ondernemer en ondernemingsraad weergeeft en dat enkel ter kennisname aan de ondernemingsraad is gezonden, als schriftelijke overeenkomst kan gelden. Hierbij stond tevens vast dat partijen deze afspraken ook hadden nageleefd (rb. Midden-Nederland 5 november 2013, «JAR» 2013/295, m.nt. Nekeman).

In de jurisprudentie is meermaals geoordeeld dat een schriftelijke overeenkomst ook kan blijken uit een ondubbelzinnig verzoek van de ondernemer om instemming. Dit was het geval in een zaak bij rechtbank Utrecht. De rechtbank overwoog dat er bovenwettelijk instemmingsrecht was toegekend aangezien de werkgever de ondernemingsraad in een memo onvoorwaardelijk zonder enig voorbehoud en met uitdrukkelijke verwijzing naar art. 27 WOR om instemming had verzocht (rb. Utrecht 15 februari 2010, «JAR» 2010/63).

De kantonrechter te Maastricht kwam tot eenzelfde oordeel: een schriftelijk en ondubbelzinnig verzoek zonder enig voorbehoud, gevolgd door een reactie van de ondernemingsraad, vormde in deze zaak een schriftelijke overeenkomst in de zin van art. 32 lid 2 WOR (rb. Maastricht 24 juni 2011, ECLI:NL:RBMAA:2011:BR4391). Het hof Den Haag overwoog dat van een ondernemer mag worden verwacht dat verzoeken aan de ondernemingsraad zorgvuldig en duidelijk worden geformu-

leerd. Het hof overwoog dat sprake was van een bovenwettelijk instemmingsrecht in de zin van art. 32 WOR gelet op de bewoordingen die de ondernemer had gebruikt in brieven aan de ondernemingsraad, waaronder de aanhef zijnde 'Request for Endorsement' (hof Den Haag 1 februari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:835).

De kantonrechter te Wageningen ging nog wat verder dan voorgaande uitspraken (zie: ktr. Wageningen 9 mei 2007, «JAR» 2007/137, m.nt. Beltzer). Alhoewel de wet en parlementaire geschiedenis uitgaan van schriftelijkheid, overwoog deze kantonrechter dat art. 32 WOR een bindende mondelinge afspraak niet uitsluit. De kantonrechter overwoog: 'Dat schriftelijkheidsvereiste uit artikel 32 WOR sluit evenwel een bindende mondelinge desbetreffende afspraak niet uit en is ook geen bestaansvoorwaarde voor een overeenkomst omtrent uitbreiding van de bevoegdheden van een ondernemingsraad.' Alhoewel in deze zaak vast stond dat er geen schriftelijke overeenkomst (ondertekend door beide partijen) bestond waarin aan de ondernemingsraad instemmingsrecht was toegekend ten aanzien van de arbeidsvoorwaardenregeling, vond de kantonrechter toch dat een uitbreiding van het instemmingsrecht was overeengekomen. Dit omdat wijzigingen in het arbeidsvoorwaardenreglement steeds ter instemming aan de ondernemingsraad waren voorgelegd en omdat in een e-mail aan het personeel stond dat het arbeidsvoorwaardenreglement een levend document is dat telkens na instemming van de ondernemingsraad geüpdatet werd. De kantonrechter baseerde zijn oordeel uiteindelijk dus wel deels op een schriftelijk stuk, namelijk de mededeling van de ondernemer aan het personeel. Het betrof echter geen schriftelijk stuk dat tussen partijen was uitgewisseld.

De kantonrechter te Maastricht overwoog in eerdergenoemde beslissing eveneens dat de uitbreiding van het instemmingsrecht van de ondernemingsraad zonder schriftelijke overeenkomst tussen partijen geacht moest worden te zijn overeengekomen. Schriftelijkheid is namelijk geen bestaansvoorwaarde voor art. 32 lid 2 WOR en een bindende mondelinge afspraak is niet uitgesloten, aldus de kantonrechter.

Wij kunnen de kantonrechter te Maastricht en de kantonrechter te Wageningen hierin niet volgen. Als ondanks het bepaalde in art. 32 lid 2 WOR niet alleen schriftelijk maar ook mondeling een uitbreiding van bevoegdheden zou kunnen wor-

den overeengekomen, zou het woord 'schriftelijk' in art. 32 lid 2 WOR zinledig zijn. Bovendien strookt de lezing van de kantonrechters niet met de parlementaire geschiedenis.

De kantonrechter in onderhavige zaak noemt óók dat er een uitbreiding van de bevoegdheden kan plaatsvinden door een ondubbelzinnige mondelinge afspraak en toetst vervolgens aan diverse schriftelijke stukken of daaruit volgt dat een bovenwettelijk instemmingsrecht is overeengekomen. In deze zaak stond vast dat geen schriftelijke overeenkomst was gesloten waarin een bovenwettelijk instemmingsrecht was overeengekomen. De rechter oordeelt dat ook niet uit een andersoortig schriftelijk stuk blijkt dat partijen dit recht zijn overeengekomen. Wij vinden dit juist. In de bewoordingen van de ondernemer is namelijk geen toekenning van een bovenwettelijk instemmingsrecht te lezen. Ook uit het voeren van overleg kan het bestaan van zo'n recht niet worden afgeleid. Daarnaast vinden wij het juist dat eenzijdige mededelingen of handelingen van de ondernemingsraad niet kunnen leiden tot bovenwettelijke rechten, evenmin als uitlatingen van onbevoegden aan de zijde van de ondernemer.

Opvalt dat de ondernemingsraad naast zijn primaire verzoek, een verklaring voor recht dat een bovenwettelijk *instemmingsrecht* bestond, subsidiair verzocht om een verklaring voor recht dat een bovenwettelijk *overeenstemmingsrecht* bestaat. Wij vroegen ons af wat een 'overeenstemmingsrecht' is en hoe dit verschilt van een instemmingsrecht. De WOR kent geen algemeen 'overeenstemmingsrecht'. Uit de uitspraak volgt helaas ook niet wat partijen hierover naar voren hebben gebracht. Wij zien op het eerste gezicht niet hoe een instemmingsrecht en een overeenstemmingsrecht wezenlijk van elkaar zouden verschillen. De handelingsopties van partijen bij het ontbreken van instemming of overeenstemming kunnen wel verschillend zijn: ten aanzien van een bovenwettelijk instemmingsrecht is in art. 32 lid 4 WOR immers bepaald dat art. 27 lid 4 tot en met 6 (over de vervangende instemming door de kantonrechter) van overeenkomstige toepassing

zijn. Voor 'bovenwettelijk overeenstemmingsrecht' geldt dat niet.

mr. K.N. van der Heijden  
advocaat bij Wijn & Stael Advocaten

mr. C.P.M. Oerlemans  
advocaat arbeids(proces)recht bij Wijn & Stael  
Advocaten

## 243

### **Ontbindende voorwaarde in leer-arbeids-overeenkomst rechtsgeldig ingeroepen**

Kantonrechter Rechtbank Den Haag zp Den Haag  
6 augustus 2025, nr. 11417871 RP VERZ  
24-50692, ECLI:NL:RBDHA:2025:15125  
(mr. Vink)

**Ontbindende voorwaarde. Einde van rechtswege. Leer-arbeidsovereenkomst. Oproepcontract. Transitievergoeding. Loon. Ureanaanbod. Studiekostenbeding. Relatiebeding. Procesingang.**

[BW art. 3:13, 6:22, 7:628a lid 5 en lid 8, 7:673 lid 1 sub 3]

*De werknemster is in 2021 in dienst getreden op basis van een leer-arbeidsovereenkomst voor de duur van vijf jaar. In deze overeenkomst is als ontbindende voorwaarde opgenomen dat de overeenkomst van rechtswege eindigt als de werknemster niet binnen 32 maanden na de start van de opleiding, deze opleiding afrondt. In de overeenkomst is ook een relatiebeding opgenomen voor de duur van één jaar na einde contract, alsmede een studiekostenbeding. De werknemster start begin 2022 met de opleiding. In september 2022 deelt de werknemster aan de werkgever mee dat zij de opleiding staakt. Begin 2024 deelt de werknemster mee dat zij de opleiding wil hervatten. De werkgever reageert hierop dat de werknemster zich dan opnieuw moet aanmelden. Kort daarna geeft de werknemster aan dat zij de nieuwe opleiding (nog) niet start. Ruim een maand later valt zij wegens ziekte uit. In september 2024 deelt de werkgever aan de*

*werknemster mee dat de leer-arbeidsovereenkomst van rechtswege is geëindigd aangezien de periode waarbinnen de werknemster haar opleiding diende af te ronden is verstreken. De werknemster komt hier in rechte tegen op met een verzoek tot vernietiging van de opzegging en subsidiair een verzoek tot toekenning van diverse vergoedingen. De werkgever verweert zich met de stelling dat geen sprake is van een opzegging maar van een rechtsgeldig beroep op de ontbindende voorwaarde.*

*De kantonrechter stelt beide partijen deels in het gelijk. Het beroep van de werkgever op de ontbindende voorwaarde is rechtsgeldig zodat de overeenkomst van rechtswege is geëindigd. De vervulling van de ontbindende voorwaarde berust op een objectief criterium dat niet afhankelijk is van het subjectieve oordeel van de werkgever. Bovendien heeft de werkgever geen invloed op het al dan niet vervuld raken van deze voorwaarde. Niet is gebleken dat de werkgever misbruik van zijn bevoegdheid heeft gemaakt door zich op de ontbindende voorwaarde te beroepen. Wel moet de werkgever een transitievergoeding betalen nu de overeenkomst na het einde van rechtswege op initiatief van de werkgever niet is voortgezet. Voor de berekening van de transitievergoeding moet worden uitgegaan van het loon dat de werkgever verschuldigd zou zijn geweest als hij na een jaar het aanbod had gedaan voor een vaste urenomvang, zoals door de wet bij een oproepcontract is voorgeschreven. Ook de ingestelde loonverdring wordt toegewezen op basis van de uren die aan de werknemster na een jaar hadden moeten zijn aangeboden.*

*NB. Deze uitspraak bevat diverse interessante juridische aspecten, onder meer over de ontbindende voorwaarde en de oproepovereenkomst. In deze uitspraak was ook nog discussie over de vraag of de werknemster met indiening van een verzoekschrift wel de juiste procesingang had gekozen. De kantonrechter overwoog dat een beroep op de ontbindende voorwaarde een verbin-tenisrechtelijke kwestie is die met een dagvaarding moet worden ingeleid. De werknemster had zich echter op het standpunt gesteld dat de werkgever de overeenkomst had opgezegd, waarvan zij de vernietiging inriep. Op basis van deze redenering had zij volgens de kantonrechter met recht een verzoekschrift op grond van art. 7:688a BW ingediend.*