

23 551

Regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Wet op de ondernemingsraden

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 februari 1995

Algemeen; doel en strekking van het wetsvoorstel

Het doet ons genoegen dat de leden van de CDA-fractie konden instemmen met het streven om, ook op het punt van de medezeggenschap, de rechtspositie van het overheidspersoneel zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met die van werknemers in de marktsector. Wel wezen zij op de spanningen tussen het primaat van de politieke besluitvorming en de medezeggenschap van het personeel.

Hoewel zij konden instemmen met de formulering van artikel 46d, merkten zij op dat met deze formulering nog geen scherpe gebiedsafbakening is gegeven die de kans op overlappingsen en spanningen uitsluit. Wij onderkennen dat niet in alle gevallen een strikte scheiding tussen politieke besluiten en de personele gevolgen van die besluiten zal kunnen worden gebracht. Nochtans zijn wij van mening dat dit niet tot problemen hoeft te leiden.

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerkten blijft een minister integraal verantwoordelijk voor de leiding van zijn departement, met inbegrip van zijn beleid inzake personeel en organisatie.

Op de vraag van deze leden, of wij de mening delen dat een zaak die tot dusver geen voorwerp was van politieke besluitvorming dat op een bepaald moment wel kan worden en ook onderwerpen kan betreffen die tot de bevoegdheden van de OR behoren, luidt ons antwoord bevestigend. De ministeriële verantwoordelijkheid geldt onverkort. Een minister is te allen tijde politiek verantwoordelijk, ook voor zaken waarover medezeggenschapsrechten bestaan.

Verder wezen de leden van de CDA-fractie op het nauwe verband tussen de uitvoering van de publiekrechtelijke taak (geen bevoegdheid OR) en de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van het personeel (bevoegdheden OR). In het kader daarvan vroegen zij wat wordt gedaan in de gevallen waarin de uitoefening van de medezeggenschap de uitvoering van de publiekrechtelijke taak zou frustreren; of ook dan in alle gevallen het primaat van de politiek geldt; en of dit primaat ook geldt als de OR de zaak al aan de rechter heeft voorgelegd.

Op grond van artikel 46d, onderdeel b, van het onderhavige

wetsvoorstel en artikel 23, derde lid, van de WOR is de uitvoering van de publiekrechtelijke taak geen onderwerp van overleg. Het primaat van de politiek geldt absoluut bij de uitvoering van de publiekrechtelijke taak. De uitvoering van de publiekrechtelijke taak kan dus niet worden gefrustreerd door uitoefening van medezeggenschapsrechten.

Ingevolge de eerdergenoemde bepalingen bestaat echter wel een recht op overleg over de zgn. personele gevolgen die voortvloeien of samenhangen met de uitvoering van de publiekrechtelijke taak. In verband daarmee is het niet geheel uitgesloten dat de uitvoering van de publiekrechtelijke taak zou kunnen worden vertraagd, bijvoorbeeld omdat de OR een geschil over besluiten met betrekking tot de personele gevolgen aan de rechter voorlegt.

Ook voor de rechter zal de politieke besluitvorming echter een gegeven blijven, zodat het geschil dat aan hem is voorgelegd ook echt beperkt blijft tot een geschil over de personele gevolgen.

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie welk deel van artikel 46d, onderdeel b, van het onderhavige wetsvoorstel van toepassing is in de gevallen waarin de politieke besluitvorming van meetaf is gericht op personele zaken en de gevolgen voor het personeel doelstelling van het besluit zijn, bijvoorbeeld bij personele afslankingsoperaties en een besluit tot tewerkstelling van minderheden, gehandicapten etc.

Wellicht ten overvloede willen wij benadrukken dat op grond van artikel 46d, onderdeel b, alleen de publiekrechtelijke vaststelling van de taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, het beleid ten aanzien daarvan en de uitvoering van die taken niet tot de onderwerpen van overleg in de zin van de WOR behoren.

De voorbeelden die de leden van de CDA-fractie hebben gegeven, hebben geen betrekking op de vaststelling van de publiekrechtelijke taak. De genoemde aangelegenheden behoren derhalve tot de onderwerpen van overleg als bedoeld in artikel 23, derde lid, van de WOR.

Enkel wanneer bij een personele afslankingsoperatie duidelijk politieke besluitvorming plaatsvindt over bijvoorbeeld taakafstoting of taakvermindering, ligt dat genuanceerder. Ten aanzien van de taakafstoting of taakvermindering geldt het primaat van de politiek. Alleen de personele gevolgen kunnen dan onderwerp van overleg met de ondernemingsraad zijn.

Ten slotte wezen de leden van de CDA-fractie op het belang van een evaluatie van het functioneren van de WOR bij de overheid. Het had hun bevreemd dat een voorgesteld amendement van de Tweede Kamer tot het opnemen van een bepaling terzake in de wet, niet is overgenomen door de bewindslieden.

Evenals de leden van de CDA-fractie hechten wij grote waarde aan een evaluatie. Bij de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer hebben wij daarom een evaluatie toegezegd. Op grond daarvan zijn wij van oordeel dat daarmee het opnemen van een evaluatiebepaling in de wet overbodig is geworden. Blijkens de stemming over het desbetreffende amendement in de Tweede Kamer kon een ruime meerderheid van de Tweede Kamer zich daarin vinden.

Ook de leden van de PvdA-fractie waardeerden in het algemeen het streven om werknemers in dienst van de overheid en die van ondernemingen en instellingen in de particuliere sector op gelijke voet te behandelen. Zij vroegen zich echter af of de medezeggenschap van het overheidspersoneel en die van het personeel in de marktsector in een en dezelfde wettekst zou moeten worden geregeld. Zij vroegen nogmaals uiteen te zetten waarom is gekozen voor integratie in de WOR.

Wij hebben voor de verbetering van de medezeggenschap van het overheidspersoneel uitdrukkelijk gekozen voor integratie in de WOR.

Zoals wij ook in de memorie van toelichting (blz. 2) opmerkten, schuilt in het bestaan van twee medezeggenschapsregelingen, één voor de overheidssector en één voor de marktsector, het gevaar dat op den duur toch ongerechtvaardigde afwijkingen ontstaan met de marktsector. Dit gevaar is niet denkbeeldig getuige het verleden. Bij de invoering van de medezeggenschap in het Algemeen Rijksambtenarenreglement in 1982 diende de WOR als oriëntatiepunt, maar in verband met het bijzondere karakter van de overheid werd destijds een zelfstandige ontwikkeling van de medezeggenschap benadrukt.

Deze zelfstandige ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de medezeggenschap van het overheidspersoneel is achtergebleven bij die van het personeel in de marktsector. Om te voorkomen dat deze situatie zich herhaalt, is gekozen voor integratie in de WOR.

Het streven naar normalisering van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen van het overheidspersoneel wordt echter beperkt door het bijzondere karakter van de overheid. Daarom zijn in het wetsvoorstel bijzondere bepalingen voor de overheid opgenomen. Zoals de leden van de PvdA-fractie ook opmerkten, geschiedt dit om gerechtvaardigde redenen.

In tegenstelling tot de leden van deze fractie menen wij echter dat met deze bepalingen geen afbreuk wordt gedaan aan de essentie van artikel 25 van de WOR noch aan de consistentie van de WOR.

De essentie van artikel 25 van de WOR, het adviesrecht van de OR, wordt onzes inziens op generlei wijze aangetast door artikel 46d, onderdeel b, van het wetsvoorstel. Artikel 46d, onderdeel b, is een vertaling voor de overheid van het bepaalde in de laatste volzin van artikel 23, derde lid, van de WOR. Met artikel 46d, onderdeel b, wordt tot uitdrukking gebracht dat ook bij de overheid de medezeggenschapsorganen zich niet op het terrein van de democratisch gecontroleerde organen mogen begeven. Tevens wordt daarmee voorkomen dat de medezeggenschap van het overheidspersoneel een ruimere reikwijdte zou hebben dan de medezeggenschap van het personeel in de marktsector. Immers, op grond van artikel 23, derde lid, zijn het beleid omtrent en de uitvoering van de publiekrechtelijke taak het prerogatief van de democratisch gecontroleerde organen.

Nu de WOR van toepassing wordt op ondernemingen wier publiekrechtelijke taken worden vastgesteld door democratisch gecontroleerde organen, moet ook de publiekrechtelijke vaststelling van die taken worden uitgezonderd van de onderwerpen als bedoeld in artikel 23 van de WOR. Indien geen voorziening terzake zou zijn getroffen, zou het betekenen dat de OR bij de overheid medezeggenschapsrechten zou hebben over aangelegenheden die voorbehouden zijn aan de democratisch gecontroleerde organen. Daarmee zou afbreuk worden gedaan aan het systeem en de consistentie van de WOR.

Overigens zij nog opgemerkt dat artikel 46d, onderdeel b, er niet aan in de weg staat dat de bestuurder op vrijwillige basis met de ondernemingsraad van gedachten wisselt over aangelegenheden die niet behoren tot onderwerpen van overleg.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie om een globaal inzicht in de wijze waarop de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de verwante Europese staten, in het bijzonder de Bondsrepubliek Duitsland, is ingericht. Ook vroegen de leden of en in hoeverre het EG-recht tot integratie in de WOR dwingt dan wel stimuleert.

Naar aanleiding van deze vragen van de PvdA-fractie merken wij op dat de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Europese staten niet op eenvormige wijze is geregeld.

In de Bondsrepubliek Duitsland is de medezeggenschap van het overheidspersoneel in een afzonderlijke regeling neergelegd. In Zweden is de medezeggenschap van het personeel in de marktsector en het

overheidspersoneel in een en dezelfde wet geregeld. In Frankrijk bestaat een medezeggenschapswet die van toepassing is op ondernemingen in de marktsector en op een groot aantal overheidsinstellingen. In Denemarken is de medezeggenschap van het overheidspersoneel en het personeel in de marktsector niet bij wet geregeld doch bij overeenkomst.

Met betrekking tot het recht van de Europese Unie zij opgemerkt dat het de lidstaten niet dwingt tot een bepaalde wijze van regelen van de medezeggenschap van overheidspersoneel. Het staat er zeker niet aan in de weg dat de lidstaten de medezeggenschap van het overheidspersoneel op gelijke voet als die voor de marktsector regelen.

De leden van de SGP-fractie twijfelden of een wettelijke regeling die qua structuur en bereik op privaatrechtelijke verhoudingen binnen het bedrijfsleven en non-profit instellingen is geënt, toepasbaar en hanteerbaar is in verhoudingen waarbij één van de partijen met (publiekrechtelijke) overheidsbevoegdheden en -verantwoordelijkheden is bekleed.

De twijfel van de leden van deze fractie delen wij niet. Bij de thans reeds onder de WOR vallende publiekrechtelijke rechtspersonen en ondernemingen met een publiekrechtelijke taak, zoals de bedrijfsverenigingen en De Nederlandsche Bank, is immers ook niet gebleken van wezenlijke problemen.

Voorts vroegen de leden van de SGP-fractie om een uiteenzetting over het essentiële verschil tussen de (privaatrechtelijke) arbeidsovereenkomst en de (publiekrechtelijke) verhouding tussen de overheid en de ambtenaar. Het kenmerkende verschil tussen de ambtenaar en de werknemer komt – kort gezegd – tot uitdrukking in het feit dat een ambtenaar wordt aangesteld door het bevoegde gezag en een werknemer een arbeidsovereenkomst aangaat met zijn werkgever. De zgn. ambtelijke aanstelling geschiedt bij eenzijdige rechtshandeling terwijl bij een arbeidsovereenkomst sprake is van een tweezijdige rechtshandeling.

Overigens betreft het slechts een formeel verschil. Aan een ambtelijke aanstelling gaat immers het bereiken van overeenstemming vooraf. Niemand wordt tegen zijn zin aangesteld als ambtenaar.

Niettemin heeft het formele verschil toch een belangrijke betekenis. Door de ambtelijke aanstelling wordt ook het geheel van publiekrechtelijke arbeidsvoorwaardenregelingen van toepassing. Formeel kunnen die publiekrechtelijke regelingen eenzijdig door de overheid worden gewijzigd, zij het dat ook daar tegenwoordig overeenstemming moet worden bereikt, namelijk met de organisaties van overheidspersoneel.

Een ander verschil tussen de arbeidsovereenkomst en de ambtelijke aanstelling is dat geschillen die voortvloeien uit de arbeidsovereenkomst worden beslecht door de burgerlijke rechter, en geschillen die voortvloeien uit een aanstelling door de administratieve rechter.

Tot slot vroegen de leden van de SGP-fractie of de opzet en vormgeving van het wetsvoorstel past bij de algemene voorkeur van de overheid om zich bij de uitoefening van de publieke, openbare functie te bedienen van publiekrechtelijke rechtsfiguren.

De WOR heeft geen betrekking op de publieke, openbare functie maar op de interne bedrijfsaangelegenheden. De medezeggenschap op grond van de WOR reikt niet verder dan de aangelegenheden die de onderneming betreffen. In verband daarmee zien wij geen relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en de voorkeur om bij de uitoefening van de publieke, openbare functie gebruik te maken van publiekrechtelijke rechtsfiguren.

Meer in het bijzonder

De leden van de PvdA-fractie vroegen de «definitieve onhelderheid» over de begrippen «onderneming» en «ondernemer» bij de overheid op te heffen.

Zoals wij in de memorie van toelichting (blz. 3) reeds opmerkten is het begrip onderneming in de zin van de WOR, een arbeidsorganisatorisch begrip. Elk organisatorisch samenwerkingsverband, waarin personen in dienst van en onder leiding van een ander beleid verrichten, dat in de maatschappij als zelfstandige eenheid optreedt, kan worden aangemerkt als onderneming.

Zo voldoet bij de overheid een ministerie aan de beschrijving van het begrip onderneming in de zin van de WOR. Binnen een ministerie werken personen met elkaar samen en worden de werkzaamheden onder leiding van een ander verricht. Voorts is dit samenwerkingsverband voor het publiek herkenbaar als zelfstandige eenheid, namelijk als een ministerie. Er is dus sprake van een organisatorisch samenwerkingsverband dat voldoet aan de omschrijving van het begrip onderneming in de zin van de WOR.

Overigens kunnen ook sommige onderdelen van ministeries aan de eerdergenoemde eisen voldoen, en dus als onderneming in de zin van de WOR worden aangemerkt.

Onder ondernemer verstaat de WOR: de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de materiële middelen verschafft om de onderneming te laten functioneren. Gelet op deze definitie kan geen onduidelijkheid bestaan over de vraag wie bij de overheid ondernemer is. Ondernemer in de zin van de WOR kunnen bij de overheid allen rechtspersonen zoals de Staat der Nederlanden, de provincies of de gemeenten zijn.

Met betrekking tot de begrippen onderneming en ondernemer zij nog opgemerkt dat deze begrippen in de marktsector niet tot onoplosbare problemen hebben geleid. Er is derhalve ook geen aanleiding om te veronderstellen dat dit bij de overheid anders zal zijn.

Terecht merkten de leden van de PvdA-fractie op dat in het wetsvoorstel alleen is bepaald wie geen bestuurder is in de zin van de WOR en niet is bepaald wie wel bestuurder is. In dat kader vroegen de leden van deze fractie of de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister niet met zich meebrengt dat hij in staat moet zijn om als bestuurder in de zin van de WOR op te treden.

De ministeriële verantwoordelijkheid brengt niet met zich mee dat een minister ook als bestuurder in de zin van de WOR zou moeten kunnen optreden. Immers, ook al is hij geen bestuurder in de zin van de WOR, de minister blijft politiek verantwoordelijk voor het optreden van het onder zijn gezag staande ambtenarenapparaat en dus ook voor dat van de bestuurder in de zin van de WOR. In dat verband zijn er tevens voldoende mogelijkheden om de bestuurder in de zin van de WOR aanwijzingen mee te geven voor het overleg met de ondernemingsraad, zodat het niet nodig is dat de minister ook zelf als bestuurder in de zin van de WOR kan optreden.

Met betrekking tot artikel 46d, onderdeel a, van het wetsvoorstel, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat politieke bestuurders geen bestuurder in de zin van de WOR zijn, merken wij op dat deze bepaling mede op verzoek van leden van de Tweede Kamer is opgenomen (nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer blz. 5 en 6). De leden van verscheidene fracties in de Tweede Kamer waren namelijk van mening dat een begripsverwarring over de term bestuurder in de zin van politieke bestuurder onderscheidenlijk bestuurder in de zin van de WOR onwenselijk is.

Overigens wordt met artikel 46d, onderdeel a, tevens voorkomen dat er

een adviesrecht van de ondernemingsraad zou kunnen bestaan bij de benoeming of het ontslag van een politieke bestuurder. Ingevolge artikel 30 van de WOR bestaat namelijk een adviesrecht bij de benoeming of het ontslag van bestuurders in de zin van de WOR.

Verder vroegen de leden van de PvdA-fractie hoe artikel 24 moet worden ingevuld bij de overheid. Artikel 24, tweede lid, bepaalt namelijk onder meer dat commissarissen c.q. bestuursleden een aanwezigheidsplicht hebben bij bespreking van de algemene gang van zaken van de onderneming. Artikel 24, derde lid, bepaalt dat commissarissen c.q. bestuursleden deze aanwezigheidsplicht niet hebben indien de ondernemer tenminste vijf ondernemingen in stand houdt waarvoor een ondernemingsraad is ingesteld.

Artikel 24, tweede lid, is alleen van toepassing op ondernemingen die in stand worden gehouden door een N.V., B.V., stichting of vereniging. Bij de overheid bestaan geen ondernemingen die in stand worden gehouden door dergelijke rechtspersonen. Noch het tweede lid, noch het derde lid van artikel 24 is derhalve van toepassing op de overheid.

De leden van de PvdA-fractie merkten terecht op dat voor een ministerie geen centrale ondernemingsraad kan worden ingesteld. Op de vraag van deze leden of daarmee ook een centrale ondernemingsraad voor de gehele rijksdienst is uitgesloten, is het antwoord ontkennend indien met de gehele rijksdienst alle ondernemingen die de Staat der Nederlanden in stand houdt wordt bedoeld. Op grond van artikel 33 kan een ondernemer namelijk een centrale ondernemingsraad instellen voor alle ondernemingen die hij in stand houdt. De Staat der Nederlanden zou derhalve voor de gehele rijksdienst een centrale ondernemingsraad kunnen instellen. De instelling van een centrale ondernemingsraad is echter alleen mogelijk indien dat bevorderlijk is voor een goede toepassing van de wet.

Voorshands zien wij niet dat aan die voorwaarde is voldaan binnen de rijksdienst. Daar bestaat immers een grote diversiteit van ondernemingen met afwijkende organisatiestructuren en werkzaamheden. Mede in verband daarmee zullen er nauwelijks gemeenschappelijke medezeggenschapsaangelegenheden zijn, zodat instelling van een centrale ondernemingsraad niet opportuun is.

De leden van de PvdA-fractie merkten voorts op dat de argumenten om het ministerie van Defensie geheel uit te zonderen hen niet konden overtuigen, temeer omdat de politie wel onder de WOR valt.

Zoals wij reeds in de memorie van toelichting (blz. 8) en de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (blz. 13 en 14) opmerkten, zien wij in de bijzondere positie van de krijgsmacht in bondgenootschappelijk verband en de specifieke organisatiestructuur van de krijgsmacht voldoende rechtvaardiging voor een afwijkende regeling van de medezeggenschap van het Defensie-personeel.

Dit neemt overigens niet weg dat ook voor Defensie op het terrein van de medezeggenschap de samenhang waar mogelijk en zinvol, met de voor de overige sectoren van de overheid en voor de marktsector geldende arbeidsverhoudingen voldoende zal moeten worden gewaarborgd. Bij de herziening van de medezeggenschapsregelingen voor het Defensie-personeel zal dan ook zoveel mogelijk een aan de WOR analoge regeling worden getroffen.

Voorts wilden de leden van de PvdA-fractie uitsluitel over de bemiddelende rol van de bedrijfscommissie ingeval een OR-lid wordt benadeeld in zijn positie, omdat daarover noch in hoofdstuk VII B, noch in de toelichtende stukken iets nader is bepaald.

Op grond van de huidige geschillenregeling van artikel 36 van de WOR is een verzoek aan de kantonrechter op grond van de WOR niet ontvankelijk indien de verzoeker niet vooraf schriftelijk de bemiddeling van de

bedrijfscommissie heeft gevraagd. Dit geldt ook voor de in artikel 21, eerste lid, bedoelde benadelingskwesaties.

Nu ten aanzien van deze kwestie geen specifieke regeling is opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel geldt voor de overheid hetzelfde.

Ten slotte vroegen de leden van de PvdA-fractie of de WOR geldt voor het personeel van de Staten-Generaal. Het personeel van de beide Kamers van de Staten-Generaal valt inderdaad onder de WOR. Immers, zij behoren niet tot de uitgezonderde categorieën.

Terecht constateerden de leden van de fractie van GroenLinks dat artikel 15 van de WOR de mogelijkheid biedt om vaste commissies in te stellen, zoals een emancipatie-commissie. De opmerking van de leden van deze fractie om deze facultatieve bepaling te wijzigen in een imperatieve bepaling, heeft – naar wij aannemen – niet alleen op de overheidssector betrekking. Daarmee gaat die kwestie het bestek van het onderhavige wetsvoorstel te buiten. Die kwestie dient derhalve bij een andere gelegenheid, te weten: de herziening van de WOR die in de loop van dit jaar bij de Tweede Kamer wordt ingediend, aan de orde te komen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert