

Vergaderjaar 1993-1994

23 551

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

Nr. 3 (herdruk)<sup>1</sup>

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### ALGEMEEN

##### 1. Inleiding

1.1. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de medezeggenschap van nagenoeg het gehele overheidspersoneel onder het regiem van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) te brengen.

Er bestaat bij de overheid geen eenduidige medezeggenschapsregeling in tegenstelling tot de marktsector, waar al sinds 1950 één wet in formele zin, de WOR, van kracht is.

Bij de rijksoverheid is de medezeggenschapsregeling neergelegd in hoofdstuk XI A van het Algemeen Rijksambtenarenreglement op grond waarvan de dienstcommissie als vertegenwoordiging van het personeel van een diensteenheid een advies- en instemmingsbevoegdheid heeft met betrekking tot de besluitvorming binnen die eenheid. De lagere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) hebben afzonderlijk medezeggenschapsreglementen vastgesteld, waarvoor de regeling in het Algemeen Rijksambtenarenreglement model heeft gestaan. De bevoegdheden van de medezeggenschapscommissie bij de lagere overheden vertonen dan ook grote gelijkenis met die van de dienstcommissie bij de rijksoverheid.

1.2. Uit de nota van toelichting bij het koninklijk besluit dat tot invoering van de medezeggenschapsregeling in het Algemeen Rijksambtenarenreglement heeft geleid blijkt dat daarvoor de WOR weliswaar als oriëntatiepunt heeft gediend, maar tegelijkertijd is daarbij een zelfstandige ontwikkeling van de medezeggenschap bij de overheid benadrukt in verband met «het eigen karakter van de overheidsorganisatie en de daarmee samenhangende eigen overlegstructuur, alsmede gezien de beperkingen die voortvloeien uit het politieke karakter van het besluitvormingsproces bij de overheid».

De zelfstandige ontwikkeling van de medezeggenschap bij de overheid heeft er echter inmiddels toe geleid, dat het gehalte van de medezeggenschap bij de overheid achterblijft bij dat van de marktsector. Dit blijkt onder meer uit de in 1986 en 1987 gehouden evaluatie naar het functioneren van de medezeggenschapsregeling bij de rijksoverheid. In het

<sup>1</sup> Eerder is een onjuiste versie afgedrukt.

evaluatie rapport («Evaluatie van de nieuwe regeling dienstcommissies», 1987, uitgave van het IVA, Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek) werden twee hoofdknelpunten gesignaleerd, te weten de onduidelijke bevoegdhedenstructuur binnen de rijksoverheid en de koppeling van de bevoegdheden van de dienstcommissie aan de bevoegdheden van haar gespreks- en overlegpartner, het hoofd van dienst.

De medezeggenschapsregeling bepaalt immers dat de dienstcommissie instemmingsbevoegdheid heeft als het hoofd van dienst bevoegd is de betreffende maatregel te nemen. Is het hoofd van dienst niet bevoegd tot het treffen van de maatregel, dan heeft de dienstcommissie slechts een adviesbevoegdheid. Zulks in tegenstelling tot de WOR die de bevoegdheden van de ondernemingsraad koppelt aan de aard van het onderwerp.

Een ander verschil met de WOR is het ontbreken van een beroepsgang naar een onafhankelijke rechterlijke instantie voor de dienstcommissie. De medezeggenschapsregeling bij de rijksoverheid kent alleen bij de instemmingsbevoegdheid van de dienstcommissie een interne beroepsgang, namelijk op de betrokken minister na bemiddeling van een paritair samengesteld College van Advies.

De situatie bij de lagere overheden is niet anders; ook daar heeft de medezeggenschapscommissie pas instemmingsbevoegdheid als het hoofd van dienst bevoegd is en ontbeert zij een beroepsgang naar een onafhankelijke rechterlijke instantie.

## **2. Marktconforme medezeggenschap**

2.1. Sinds de invoering van de medezeggenschapsregeling in het Algemeen Rijksambtenarenreglement in 1982 is er een verandering opgetreden in het denken over de verhouding tussen de overheid en haar ambtenaren. Thans heeft de opvatting post gevat dat de bijzondere positie van de overheid als werkgever niet zonder meer een rechtvaardiging is voor een van de marktsector afwijkende regeling. Dit heeft tot gevolg dat het stelsel van arbeidsverhoudingen bij de overheid steeds meer van een gelijkwaardige positie van werkgever(s) en werknemersorganisaties uitgaat en zich steeds meer richting marktsector ontwikkelt. Geheel in de lijn van deze ontwikkeling past het streven naar een marktconforme medezeggenschap bij de overheid, hetgeen inhoudt dat de medezeggenschap bij de overheid zo volledig mogelijk moet aansluiten bij die van de marktsector, tenzij de bijzondere positie van de overheid als werkgever tot afwijking noodzaakt en dat voor de overheid, conform de marktsector, één wettelijke medezeggenschapsregeling van kracht moet zijn. Uit dit streven is het onderhavige wetsvoorstel voortgekomen.

Anders dan nog in 1982 het geval was, menen wij dat de bijzondere positie van de overheid als werkgever niet meer voldoende rechtvaardiging is voor een van de marktsector afwijkende medezeggenschapsregeling.

Nadrukkelijk is er voor gekozen om niet één aparte wettelijke medezeggenschapsregeling voor de overheid te creëren, die in grote lijnen overeen zou komen met de WOR, maar om bij de WOR zelf aan te sluiten, opdat deze ook van toepassing wordt op (vrijwel) de gehele overheid. Dit is wetstechnisch de meest eenvoudige weg. Verder kan op deze wijze naar de mening van ondergetekenden de marktconforme medezeggenschap bij de overheid beter gewaarborgd worden. Bij het naast elkaar bestaan van twee medezeggenschapsregelingen, één voor de marktsector en één voor de overheid, is immers het gevaar dat op den duur toch ongerechtvaardigde afwijkingen met de marktsector zouden ontstaan niet denkbeeldig.

2.2. Ook de overheid, die primair belast is met de behartiging van het algemeen belang, kan met de WOR volstaan. Dit komt doordat de WOR betrekking heeft op de medezeggenschap binnen het organisatorisch samenwerkingsverband waarin mensen werken, waarbij het niet van belang is wat de aard en het doel van de door hen verrichte arbeid is. Het organisatorisch samenwerkingsverband, dat het terrein van de ondernemingsraad bestrijkt, noemt de WOR een «onderneming». Onder het begrip «onderneming» verstaat de WOR «elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst arbeid wordt verricht». Hieruit volgt dat aan een «onderneming» in de zin van de WOR de eis wordt gesteld:

- a. dat er sprake moet zijn van een organisatorisch samenwerkingsverband
- b. waarin mensen in dienst van en onder leiding van een ander werken en
- c. dat in de maatschappij, d.w.z. naar buiten tegenover het publiek, als een zelfstandige eenheid optreedt. Hiervan is met name sprake als de onderneming haar goederen en diensten rechtstreeks aan het publiek aanbiedt en als zodanig zelfstandig overeenkomsten met derden afsluit en in het algemeen als de onderneming zich onder een eigen naam aan het publiek presenteert.

Het begrip «onderneming» in de WOR is derhalve een arbeidsorganisatorisch begrip, waarbij het niet uitmaakt welke werkzaamheden (het produceren van goederen of het behartigen van het algemeen belang) daarin worden verricht en wat het oogmerk (het maken van winst of het verwezenlijken van een ideëel doel) van de onderneming is.

Om het begrip «onderneming» in de zin van de WOR ook op de overheid van toepassing te doen zijn, is in het voorgestelde artikel I, onderdeel A, onder 1, van het wetsvoorstel aan de omschrijving van dat begrip toegevoegd dat de arbeid ook krachtens publiekrechtelijke aanstelling kan worden verricht. Dit brengt mee dat een organisatorisch samenwerkingsverband, zoals een ministerie, een gemeente, een provincie en een waterschap als een «onderneming» in de zin van de WOR kunnen worden aangemerkt waarvoor een ondernemingsraad kan worden ingesteld. Dit geldt ook voor andere samenwerkingsverbanden bij de overheid die zich naar buiten als een zelfstandige eenheid presenteren, zoals bijvoorbeeld het directoraat-generaal Rijkswaterstaat, de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringen, een gemeentelijke sociale dienst en een dienst gemeentewerken. Verder kan op grond van artikel 4 van de WOR voor een «onderdeel van een onderneming» (dit is een organisatorisch samenwerkingsverband dat niet als een zelfstandige eenheid naar buiten optreedt) een afzonderlijke ondernemingsraad worden ingesteld als dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van de WOR in de onderneming, waardoor het «onderdeel» als een «onderneming» in de zin van de WOR wordt beschouwd. Hierbij valt te denken aan samenwerkingsverbanden die niet duidelijk tegenover het publiek als zelfstandige eenheden optreden, bijvoorbeeld een directoraat-generaal, directie of afdeling. Degene die een onderneming in stand houdt, d.w.z. de middelen verschafft om de onderneming te laten functioneren, is de «ondernemer». In verband met de uitbreiding van de werkingsfeer van de WOR tot de overheid is het begrip «ondernemer» aangepast en in artikel I, onderdeel A, onder 2, van het wetsvoorstel omschreven als: de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die een onderneming in stand houdt. Uit deze omschrijving volgt dat bij de overheid de publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals de Staat, de gemeenten, de provincies en de waterschappen, «ondernemer» zijn in de zin van de WOR die afzonderlijk meerdere «ondernemingen» (kunnen) hebben. De verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad rust op de ondernemer die de onderneming in stand houdt, aldus artikel 2, eerste lid, van de WOR. Bij de overheid moet derhalve aan deze verplichting worden voldaan door de publiekrechtelijke

rechtspersonen en het is de ondernemer (in casu de publiekrechtelijke rechtspersoon) die in rechte kan worden aangesproken als de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad niet wordt nagekomen.

De WOR gaat ervan uit dat er in elke «onderneming» ten minste één functionaris is die als «bestuurder» optreedt en als zodanig de ondernemer tegenover de ondernemingsraad vertegenwoordigt. «Bestuurder» is de gespreks- en overlegpartner van de ondernemingsraad en wordt in artikel 1, eerste lid, onder e, van de WOR omschreven als: degene die alleen dan wel tezamen met anderen in een onderneming rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid. De flexibele instellingsstructuur van de WOR geeft de mogelijkheid om de bestaande medezeggenschapsstructuren bij de overheid te handhaven. In deze gevallen zal degene die als hoofd van dienst tegenover de dienstcommissie of medezeggenschapscommissie heeft gefungeerd «bestuurder» van de onderneming zijn. De verwachting bestaat dat van deze mogelijkheid (veel) gebruik zal worden gemaakt, waardoor het in de meeste gevallen duidelijk zal zijn wie bij de verschillende organisatievormen van de overheid onder de omschrijving van het begrip «bestuurder» in de zin van de WOR vallen. Zo zal bij het directoraat-generaal Rijkswaterstaat de directeur-generaal Rijkswaterstaat, bij de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringen de directeur van de Dienst, bij een gemeentelijke sociale dienst de directeur sociale dienst en bij een dienst gemeentewerken de directeur gemeentewerken de «bestuurder» zijn. En voor een «onderdeel» van een onderneming, waarvoor krachtens artikel 4 van de WOR een afzonderlijke ondernemingsraad wordt ingesteld, zoals een directoraat-generaal, directie of afdeling, zal de directeur-generaal respectievelijk de directeur van de directie en het hoofd van de afdeling «bestuurder» in de zin van de WOR zijn.

De WOR geeft ook de mogelijkheid om op het centrale niveau van een ministerie of gemeente een ondernemingsraad in te stellen. Ook in deze gevallen zullen de functionarissen die zich met de leiding van de dagelijkse gang van zaken binnen de onderneming bezighouden als «bestuurder» in de zin van de WOR fungeren.

Artikel 44 van de Grondwet bepaalt dat ministeries onder leiding staan van een minister. Op grond van deze bepaling zou het misverstand kunnen ontstaan dat de minister dus als bestuurder is aan te merken in de zin van de WOR. De WOR echter definieert het begrip «bestuurder» als degene die in een onderneming rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid. In de praktijk is echter de dagelijkse leiding over het ambtenarenapparaat (de rechtstreekse hoogste zeggenschap in de zin van de WOR) gedelegeerd aan bepaalde ambtenaren. Deze ambtenaren zullen dus «bestuurder» zijn in de zin van de WOR en niet de minister. Dit geldt eveneens voor de provincies en gemeenten; ook daar wordt de hoogste zeggenschap bij de leiding van de arbeid niet rechtstreeks uitgeoefend door de commissaris van de Koning, gedeputeerde staten of provinciale staten respectievelijk de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad.

Het bovenstaande laat overigens onverlet dat de leiding van een ministerie bij een minister berust (artikel 44, eerste lid, van de Grondwet) en dat provinciale staten, gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning respectievelijk de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester het bestuur van de provincie respectievelijk van de gemeente vormen (artikel 125 van de Grondwet).

Artikel 30, eerste lid, van de WOR geeft aan de ondernemingsraad de bevoegdheid advies uit te brengen over voorgenomen besluiten tot benoeming of ontslag van een bestuurder van een onderneming. Het betreft hier besluiten die door de ondernemer (bij de overheid dus de publiekrechtelijke rechtspersoon) worden genomen, ongeacht welk orgaan van de ondernemer bevoegd is tot benoeming of ontslag. Dit betekent dat in alle gevallen, waarin de Kroon of een gekozen orgaan het



tot benoeming of ontslag bevoegde gezag is, de ondernemingsraad bij de overheid ter zake adviesbevoegdheid toekomt.

### **3. Geschillenregeling**

De WOR kent twee soorten geschillenregelingen, te weten:

a. de algemene geschillenregeling met een verplichte bemiddeling door de bedrijfscommissie, beroep bij de kantonrechter, hoger beroep bij de rechtbank en beroep in cassatie bij de Hoge Raad;

b. de bijzondere geschillenregeling ten aanzien van adviesplichtige kwesties met een beroep op de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam en beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

Beide geschillenregelingen worden onverkort op de overheid van toepassing verklaard. Het gaat hier immers om medezeggenschaps-geschillen of anders gezegd: geschillen over de toepassing van de WOR in een arbeidsorganisatorisch samenwerkingsverband waarvan gezegd kan worden dat deze geschillen bij de overheid niet anders van aard zullen zijn dan die in de marktsector. Ondergetekenden zien dat ook geen aanleiding om voor deze medezeggenschaps-geschillen binnen de overheid een andere rechtsgang te creëren dan die voor de marktsector.

Geschillen over de naleving van de plicht van de ondernemer om de in de onderneming werkzame personen niet uit hoofde van hun kandidaatstelling of hun lidmaatschap van (een commissie van) de ondernemingsraad te benadelen worden in de marktsector behandeld door de kantonrechter (na voorafgaande bemiddeling door de bedrijfscommissie), in hoger beroep door de rechtbank en in cassatie door de Hoge Raad. Voor de overheid wordt de beoordeling van deze geschillen tussen de benadeelde ambtenaar en de ondernemer opgedragen aan de administratieve kamer van de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. In dit geval is echter de voorafgaande bemiddeling van de bedrijfscommissie niet vereist. Bij deze geschillen is aan de orde de vraag of er in een concreet geval sprake is van benadeling van de ambtenaar in zijn positie in de onderneming, zoals het onthouden van (verlof)faciliteiten of gedwongen overplaatsing. Het komt ons logisch voor om dit soort rechtspositionele geschillen binnen de overheid, publiekrechtelijke arbeidsgeschillen dus, onder de jurisdictie van de administratieve rechter te brengen, welke rechter immers ook overigens bevoegd is uitspraak te doen ter zake van rechtspositionele geschillen in ambtenarenzaken.

### **4. Bijzondere bepalingen voor de overheid**

Om te benadrukken dat de overheid aan dezelfde regels onderworpen is als de marktsector, is het aantal bijzondere (d.w.z. van de marktsector afwijkende) bepalingen voor de overheid zoveel mogelijk beperkt.

De bijzondere bepalingen voor ondernemingsraden bij de overheid zijn opgenomen in het nieuwe Hoofdstuk VIIB.

In de eerste plaats betreft dit de uitdrukkelijke bepaling – artikel 46d, onderdeel a – dat de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan alsmede het beleid daarvan en de uitvoering van die taken niet tot de onderwerpen worden gerekend, die in de overlegvergadering aan de orde kunnen komen, behoudens voor zover het betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen. In concreto betekent dit, dat de ondernemingsraden bij de overheid geen recht op overleg hebben over besluiten van democratisch gecontroleerde organen (kabinet en Staten-Generaal, college van burgemeester en wethouders en de raad, etc.) over de vaststelling van taken, het beleid en de uitvoering van die taken. Deze besluiten zijn voor de ondernemingsraden bij de overheid een gegeven, maar de daaruit voortvloeiende

gevolgen voor de werkzaamheden van het personeel (bijv. gevolgen voor de personeelsformatie, veranderingen in arbeidsomstandigheden, reorganisatie van werkzaamheden e.d.) behoren wel tot de aangelegenheden die de onderneming betreffen en vallen in ieder geval wel onder het recht op overleg van de ondernemingsraad. Dit vloeit overigens ook al voort uit het bepaalde in de laatste volzin van artikel 23, derde lid.

Overwogen is daarmee te volstaan en derhalve de onderhavige bepaling niet in het wetsvoorstel op te nemen. Het belangrijkste argument voor deze visie is, dat uit de staatsrechtelijke bevoegdheidsverdeling zonder meer voortvloeit dat medezeggenschapsorganen zich niet kunnen begeven op het terrein dat aan democratisch gecontroleerde organen is voorbehouden. De onderhavige bepaling zou dan ook overbodig zijn.

Alhoewel ondergetekenden onderschrijven dat de staatsrechtelijke bevoegdheidsverdeling inderdaad zonder meer een dergelijke terrein-afbakening met zich brengt, hebben zij toch voor het opnemen van de onderhavige bepaling gekozen. Belangrijkste argument hiervoor is dat artikel 23, derde lid, de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan niet uitdrukkelijk noemt. Dit zou tot de onjuiste conclusie kunnen leiden dat een en ander wel in de overlegvergadering aan de orde kan komen, hetgeen een ongewenste consequentie zou zijn van het van toepassing verklaren van de WOR op de overheid.

Dat het vaststellen van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan niet uitdrukkelijk in artikel 23, derde lid, is opgenomen, valt overigens te verklaren uit het feit, dat deze bepaling voor een specifiek soort ondernemingen geschreven is. Ondernemingen die weliswaar direct geraakt worden door het overheidsbeleid en de door de overheid vastgestelde taken, maar waarbij de ondernemer dit beleid noch deze taken kan beïnvloeden. De situatie bij de overheid is een andere; immers daar kunnen – en zullen – de democratisch gecontroleerde organen wel invloed uitoefenen op de vaststelling van taken.

Met de woorden «publiekrechtelijke vaststelling» in artikel 46d, onderdeel a, wordt beoogd buiten twijfel te stellen dat de voor de ondernemingsraad bij de overheid aangebrachte beperking alleen betrekking heeft op besluiten die door democratisch gecontroleerde organen worden genomen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om de beperking verder te laten gaan dan noodzakelijk is met het oog op de bescherming van het primaat van de politiek. Dit brengt mee dat besluiten van niet-democratisch gecontroleerde publiekrechtelijke organen, zoals de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, waarbij zij zelf een wijziging of aanpassing aanbrengen in de (uitvoering van de) hen opgedragen publiekrechtelijke taken wel onder de werking van de WOR vallen. In deze gevallen kan immers niet worden gesproken van besluiten die door democratisch gecontroleerde organen worden genomen.

De in artikel 46d, onderdeel a, aangebrachte beperking op de reikwijdte van het kader, waarover overleg met de ondernemingsraad bij de overheid moet worden gevoerd, heeft óók gevolgen voor de reikwijdte van de bijzondere bevoegdheden van de ondernemingsraad, zoals de adviesbevoegdheid. De systematiek van de WOR brengt dit met zich mee. Men zie artikel 25, vierde lid, van de WOR waar niet zonder reden wordt verwezen naar het overleg met de ondernemingsraad als bedoeld in artikel 23 van de WOR: voor het uitbrengen van een rechtsgeldig advies moet over de aangelegenheid tenminste éénmaal overleg met de ondernemingsraad worden gevoerd; met andere woorden als er geen overleg gevoerd kan worden over een bepaald onderwerp kan de bijzondere bevoegdheid dus niet worden uitgeoefend. Verder wordt in dit verband nog gewezen op artikel 23, derde lid, van de WOR. Deze bepaling brengt voor de ondernemingsraad in de marktsector een beperking aan ten aanzien van het beleid en de uitvoering van een bij of krachtens een wettelijk voorschrift aan de ondernemer opgedragen publiekrechtelijke

taak. Deze beperking is – gelet op de systematiek van de WOR – evenmin opgenomen in artikel 25, eerste lid, van de WOR.

Bedacht dient te worden dat niet in alle gevallen een strikte scheiding tussen de in artikel 46d, onderdeel a, bedoelde besluiten en de personele gevolgen daarvan kan worden aangebracht. Gelet op de nauwe samenhang die tussen beide kan bestaan is het derhalve wenselijk om zorgvuldig tot besluitvorming over te gaan, dit wil zeggen om tijdig te bezien of aan de in artikel 46d, onderdeel a, bedoelde besluiten personele gevolgen zijn verbonden en zo ja, om tijdig de betrokken ondernemingsraad in te schakelen.

Het bepaalde in artikel 46d, onderdeel a, verbiedt immers niet om een (voorgenomen) besluit van democratisch gecontroleerde organen wel in de overlegvergadering met de ondernemingsraad te bespreken.

De andere in Hoofdstuk VIIB opgenomen bepalingen bevatten een van de marktsector afwijkende regeling voor de overheid, die verband houdt met de in de WOR neergelegde taken en positie van de Sociaal Economische Raad (SER). In de artikelsgewijze toelichting zal hierop nader worden ingegaan.

## **5. Werkingssfeer van het wetsvoorstel**

Door het onderhavige wetsvoorstel zal de WOR ook van toepassing zijn op vrijwel de gehele overheid. Uitgezonderd zijn de onderwijssector, het Ministerie van Defensie, de rechterlijke ambtenaren en de leden van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer alsmede de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen. De uitzonderingen zullen hieronder afzonderlijk worden toegelicht.

De onderwijssector valt niet onder het bereik van dit wetsvoorstel. Op instellingen voor het basis-, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs is de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 van toepassing. Deze wet voorziet tevens in de medezeggenschap van ouders en leerlingen.

Instellingen voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, die onder de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vallen – dit zijn de universiteiten, hogescholen, openbare academische ziekenhuizen, Open universiteit, Koninklijke Bibliotheek en Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen – alsmede de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek en het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie worden thans bij dit wetsvoorstel evenmin onder de WOR gebracht. De reden is dat over de medezeggenschap bij deze instellingen een eigen discussie wordt gevoerd, waarbij tevens zaken als bestuursstructuur en integraal management aan de orde zijn. In dit verband wordt verwezen naar de beleidsnotitie inzake de organisatie van het bestuur van en de medezeggenschap bij universiteiten en hogescholen (Kamerstukken II, 1992–1993, 22 845).

Voor zover de bedoelde discussie leidt tot de conclusie dat één of meer van de bedoelde instellingen alsnog onder de WOR moeten worden gebracht, dan kan dat via de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 53, tweede lid.

Het bovenstaande laat overigens onverlet dat de bijzondere universiteiten – onverminderd de voorgeschreven bestuursstructuur – zelf ook nog een ondernemingsraad instellen.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat dit wetsvoorstel geen verandering aanbrengt in het medezeggenschapsregiem van de bijzondere academische ziekenhuizen, waarvoor de WOR blijft gelden.



Het uitzonderen van het Ministerie van Defensie, met inbegrip van de daaronder ressorterende diensten, bedrijven of instellingen (artikel 53a), is ingegeven door de volgende overweging.

De positie van het Ministerie van Defensie wordt bepaald door de grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de primaire taak van de krijgsmacht, namelijk het te allen tijde waarborgen van de militaire bijdrage ter bescherming van de belangen van de staat. De krijgsmacht dient onder alle omstandigheden onvoorwaardelijk beschikbaar te zijn. Het is evident dat er met name bij oorlogsgevaar of daaraan verwante omstandigheden alsook bij het houden van oefeningen, geen ruimte kan zijn voor overleg over de wijze van inzet van de krijgsmacht. Dit gegeven leidt tot zekere beperkingen aan de medezeggenschap van het militair personeel en het burgerpersoneel bij het Ministerie van Defensie.

In verband met deze bijzondere positie zullen ten aanzien van zowel de onderwerpen en de mate van medezeggenschap als de tijdstippen waarop (geen) overleg kan worden gevoerd, normen moeten gelden die van de WOR afwijken. Zo zal ter verzekering van de taken van de krijgsmacht een commandant of een hoofd van een diensteenheid, waar de taakuitvoering van de betreffende eenheid dan wel de bijzondere situatie waarin deze verkeert dit noodzakelijk maken, de bevoegdheid moeten hebben om een beslissing te nemen over maatregelen voordat daarover met het medezeggenschapsorgaan overleg is gevoerd dan wel voltooid is. De krijgsmacht verricht haar taken – ook in vreedstijd – bovendien veelal in bondgenootschappelijk verband, zodat het hierbij ook gaat om de internationale effectiviteit van de Nederlandse defensie-inspanning. Het vereiste goede functioneren van internationale samenwerkingsverbanden kan nopen tot het opleggen van beperkingen aan het uitoefenen van medezeggenschapsrechten van het Nederlandse defensiepersoneel.

Het voorstel om behalve het militair personeel ook het burgerpersoneel van het Ministerie van Defensie niet onder de WOR te laten vallen heeft te maken met het feit dat de (gevolgen van de) wijze van inzet van de krijgsmacht ook de werkzaamheden van het burgerpersoneel raken. Ook in de huidige medezeggenschapsregeling voor het burgerpersoneel van het Ministerie van Defensie is voorzien in de aan de militaire medezeggenschapsregeling ontleende uitzonderingsbepaling. Voorts wordt er al jaren – onafhankelijk van de sectorvorming – gestreefd naar integratie van de medezeggenschapsorganen. Dit voornemen is reeds vermeld in de Defensienota 1984 en met zoveel woorden herhaald in de Defensienota 1991. Gebleken is dat het gescheiden voeren van overleg met zowel een dienstcommissie voor het burgerpersoneel als een onderdeeloverlegorgaan voor het militair personeel binnen één arbeidsorganisatie geen toegevoegde waarde heeft, omdat vaak dezelfde onderwerpen aan de orde komen. Te denken valt aan reorganisaties en de toepassing van de arbeids- en dienstvoorwaarden die voor beide personeelscategorieën nagenoeg dezelfde of vergelijkbare gevolgen hebben. Uit een oogpunt van toegankelijkheid en hanteerbaarheid van wetgeving is het bovendien niet wenselijk om in één arbeidsorganisatie twee afwijkende medezeggenschapsregelingen te hanteren. Het voorstel om zowel het militair personeel als het burgerpersoneel van het wetsvoorstel uit te zonderen maakt tevens deel uit van de voorgenomen geleidelijke harmonisatie en convergentie van het militaire en «burger» personeelsbeleid in de defensie-organisatie. Uiteraard zullen voor het Ministerie van Defensie de uitgangspunten van de WOR op voor deze arbeidsorganisatie aanvaardbare wijze in de eigen regelgeving gestalte worden gegeven, waarbij het personeel niet onnodig in zijn medezeggenschapsrechten zal worden beperkt.

De rechterlijke ambtenaren bij de tot de rechterlijke macht behorende gerechten (Hoge Raad, gerechtshoven, arrondissementsrechtbanken en



kantongerechten) en de gespecialiseerde administratieve gerechten, alsmede de rechterlijke ambtenaren in opleiding vallen evenmin onder het bereik van de wet. De reden hiervoor is de bijzondere staatsrechtelijke positie van, met name, de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren.

Gelet op het streven naar een zoveel mogelijk gelijke rechtspositie voor alle rechterlijke ambtenaren is er vervolgens voor gekozen ook de overige rechterlijke ambtenaren uit te zonderen. Voor de rechterlijke ambtenaren in opleiding gelden overeenkomstige overwegingen.

De Minister van Justitie zal desgeraden, in overeenstemming met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de totstandkoming bevorderen van een specifieke medezeggenschapsregeling, toegesneden op de bijzondere (staatsrechtelijke) positie.

De bijzondere staatsrechtelijke positie van de leden van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer alsmede de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen vormt ook de reden hen uit te zonderen van de toepassing van de WOR. Dit is opgenomen in artikel 53c van het wetsvoorstel.

## **6. Verhouding medezeggenschap en (departementaal) georganiseerd overleg in ambtenarenzaken**

Invoering van de WOR bij de overheid zal naar alle waarschijnlijkheid tot gevolg hebben dat op het centrale niveau van de ministeries een ondernemingsraad zal worden ingesteld. De ondernemingsraad van een ministerie heeft op grond van artikel 27 van de WOR instemmingsbevoegdheid ten aanzien van de daar genoemde voorgenomen maatregelen op het gebied van het sociaal beleid die betrekking hebben voor alle bij het ministerie werkzame personen of op een of meer groepen daarvan, voor zover de betrokken aangelegenheid niet reeds inhoudelijk is geregeld in het Sectoroverleg Burgerlijk rijkspersoneel (SOR). Daarnaast functioneren op hetzelfde centrale niveau van de ministeries de Bijzondere Commissies (BC), die op grond van artikel 113 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en overeenkomstige bepaling in het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken en het Ambtenarenreglement Staten-Generaal bevoegd zijn tot overleg over arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden voor (een groep van) het personeel van het ministerie. Er zou dan een overlapping ontstaan tussen de ondernemingsraden bij de ministeries en de departementale Bijzondere Commissies, hetgeen niet wenselijk wordt geacht. Daarom hebben de Minister van Binnenlandse Zaken en de centrales van overheidspersoneel in het SOR gezamenlijk het voornemen vastgesteld de Bijzondere Commissies op te heffen met ingang van de datum gelegen twee jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Een concreet daartoe strekkend voorstel tot wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken en het Ambtenarenreglement Staten-Generaal zal eerst een jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan het SOR worden voorgelegd. Mede aan de hand van de aldan opgedane ervaringen met het SOR en de medezeggenschap volgens het regiem van de WOR zal dan worden beoordeeld of het gezamenlijke voornemen ongewijzigd kan worden geëffectueerd. In de situatie dat na invoering van de WOR bij de overheid ondernemingsraad en Bijzondere Commissie naast elkaar bestaan zal er met de centrales van overheidspersoneel naar gestreefd worden om de arbeidsvoorwaarden voor het burgerlijk rijkspersoneel zoveel mogelijk in het SOR vast te stellen en om de arbeidsvoorwaarden voor (een groep van) een of meer ministeries in een daarvoor in te stellen kamer van het SOR te behandelen.

## **7. Overleg met de centrales van overheidspersoneel**

Het wetsvoorstel is besproken in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA). Daarin hebben de centrales van overheidspersoneel de volgende drie opmerkingen naar voren gebracht. Voor wat betreft de uitzonderingspositie van het burgerpersoneel en het militair personeel van het Ministerie van Defensie stellen de centrales van overheidspersoneel dat de tot stand te brengen medezeggenschapsregeling voor het personeel van het Ministerie van Defensie zoveel mogelijk conform de WOR moet zijn. Mochten de werkgever en de werknemersorganisaties niet tot een adequate regeling komen, dan zullen de centrales dit in het CGOA aan de orde stellen. Voorts zijn de centrales van overheidspersoneel van mening dat ten aanzien van de toepassing van hoofdstuk VIIA van de WOR de ondernemingsraden bij de overheid gebruik moeten maken van de faciliteiten van het Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden (GBIO) en de daaraan verbonden instellingen. Dientengevolge vinden zij het noodzakelijk dat bij de overheid op enig moment een heffing conform de bestaande GBIO-heffing zal worden ingevoerd. Tot slot zijn de centrales van overheidspersoneel van mening dat de WOR eveneens zou moeten gelden voor de instellingen voor het basis-, het (voortgezet) speciaal en het voortgezet onderwijs.

Met inachtneming van deze opmerkingen hebben de centrales van overheidspersoneel met het wetsvoorstel ingestemd.

## **8. Deregulering en bekostiging**

Voor de doelstelling en achtergrond van het onderhavige wetsvoorstel wordt verwezen naar de onderdelen 1 en 2 van deze memorie.

Er is gekozen voor aansluiting bij de WOR, waardoor deze wet ook van toepassing wordt op zowel de rijksoverheid als de lagere overheden. Uitgezonderd zijn de onderwijssector, het Ministerie van Defensie, de rechterlijke ambtenaren, de leden van de Raad van State en van de Algemene Rekenkamer alsmede de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de afzonderlijke medezeggenschapsregelingen en -reglementen van de verschillende overheden komen te vervallen. Van de toepassing van de WOR op de overheid mag ook een grotere effectiviteit worden verwacht voor het functioneren van de medezeggenschap in vergelijking met de huidige situatie.

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel worden nieuwe bestuursinstrumenten in het leven geroepen, in die zin, dat de Minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid heeft nadere uitvoeringshandelingen en -regelingen te verrichten en te treffen, zoals het vaststellen van een regeling voor de inhoud van het ondernemingsraadsreglement, het instellen van bedrijfscommissies voor de overheid en het vaststellen van een regeling over de samenstelling en werkwijze van deze bedrijfscommissies. Het betreft hier bevoegdheden die de WOR voor de marktsector aan de SER toekent en waarvoor een aparte regeling voor de overheid noodzakelijk is in verband met het feit, dat de overheid als werkgever niet in de SER is vertegenwoordigd.

In verband met dit wetsvoorstel kan enige vermeerdering van de werkbelasting worden verwacht voor de rechterlijke macht, omdat de in de WOR neergelegde geschillenregeling onverkort van toepassing zal zijn op de ondernemingsraden bij de overheid. Bij geschillen over de in de WOR geregelde aangelegenheden kan een beroep op de rechter worden gedaan. Gezien de bestaande praktijk verwachten wij echter niet dat het

beroep op de rechter aanzienlijk zal zijn, mede omdat in de meeste gevallen voorafgaande bemiddeling van de bedrijfscommissie vereist is.

Tenslotte zal in verband met deze wijziging in de medezeggenschap bij de overheid behoorlijke voorlichting over de WOR nodig zijn.

De invoering van de WOR bij de overheid brengt met zich mee dat de medezeggenschapsstructuur bij de verschillende organisatie-onderdelen van de overheid, die op grond van de dienstcommissieregeling of de medezeggenschapsreglementen tot stand zijn gekomen, moet worden omgezet in een structuur volgens het regiem van de WOR. Hiervoor voorziet het wetsvoorstel in een overgangperiode van twee jaren. Zoals in onderdeel 2.2 van deze memorie is uiteengezet geeft de WOR de mogelijkheid de bestaande medezeggenschapsstructuur te handhaven. Verbeteringen zijn zeker ook mogelijk. Het wordt aan de verschillende organisatie-onderdelen van de overheid overgelaten welke medezeggenschapsstructuur zij voor hun organisatie wenselijk vinden. Gelet hierop kan nu niet worden aangegeven of er als gevolg van invoering van de WOR bij de overheid meer, evenveel of minder medezeggenschapsorganen zullen komen. Het is derhalve niet mogelijk om op voorhand aan te geven of invoering van de WOR bij de overheid tot besparingen of (extra) financiële lasten zal leiden. Dit zal eerst uit de praktijk met het functioneren onder het regiem van de WOR kunnen blijken.

Voor de begeleiding van het personeel (inclusief het management) bij de overgang naar de WOR is f 4 miljoen beschikbaar gesteld. Dit bedrag wordt ten laste van de Rijksbegroting gebracht.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

Onderdelen A, B, D, E, G en H

De aanpassingen onder A, B, D, E, G en H zijn technische aanpassingen in verband met de van het commune arbeidsrecht afwijkende rechtsverhouding tussen de overheidswerkgever en de ambtenaar – formeel nog steeds eenzijdig – en in verband met een in die rechtsverhouding bestaand (en in regelingen vastgelegd) ander begrippenkader, zoals de aanstelling.

Onderdeel C

Teneinde te voorzien in de mogelijkheid van instellen van onderdeelcommissies, ook wanneer die onderdelen in hetzelfde gebouw gevestigd zijn, is het woord «verspreide» in artikel 15, derde lid, geschrapt.

Ook in de marktsector is gebleken dat aan deze mogelijkheid behoefte bestaat.

Onderdeel F

Deze wijziging loopt vooruit op de – in het kader van de herziening van het ontslagrecht – van de WOR naar het Burgerlijk Wetboek over te brengen ontslagbescherming van werknemers tijdens of wegens hun betrokkenheid bij een ondernemingsraad (Kamerstukken I, 1991–1992, 21 479). In artikel 21 van de WOR zal dan nog slechts de nu reeds in het eerste lid neergelegde algemene benadelingsbescherming blijven bestaan. De ontslagbescherming van ambtenaren tijdens of wegens hun betrokkenheid bij een ondernemingsraad zal overeenkomstig het in de publieke sector gebruikelijke systeem geregeld moeten worden.

Het voorgestelde tweede lid draagt de beoordeling van het in het eerste



lid bedoelde verzoek van ambtenaren op aan de rechter, welke ook overigens bevoegd is ter zake van rechtspositionele geschillen in ambtenarenzaken.

#### Onderdeel I

Het bepaalde in de laatste volzin van artikel 23, derde lid, is vrijwel geheel geïntegreerd in dit artikelonderdeel opgenomen.

Dit geldt niet voor de in de laatste volzin van artikel 23, derde lid, voorkomende zinsnede «bij of krachtens wettelijk voorschrift», omdat deze voor de afbakening van overlegonderwerpen bij de overheid een minder adequate bepaling is.

#### *Artikel 46d, onderdeel b*

De overheid is als werkgever niet in de SER vertegenwoordigd. Daarom wordt op dit punt voor de overheid afgeweken van de voor de marktsector geldende regeling. Het ligt voor de hand dat de taken van de SER door de coördinerend bewindspersoon voor de arbeidsverhoudingen, de Minister van Binnenlandse Zaken, uitgeoefend worden.

Dit geldt echter niet voor de in artikel 46 aan de SER toekomende bevoegdheid om bij meerdere bevoegde bedrijfscommissies een keuze tussen deze te maken. Ook voor de bedrijfscommissies bij de overheid blijft de SER in dat opzicht bevoegd. Een competentieconflict zou anders niet uitgesloten zijn.

#### *Artikel 46d, onderdeel c*

In de in onderdeel b genoemde artikelen wordt een aantal maal de termen «organisaties van werkgevers» of «organisaties van ondernemers» genoemd en worden aan hen rechten en verplichtingen toegekend. Binnen de overheid bestaan alleen bij de provincies, gemeenten en waterschappen dergelijke organisaties. Onderdeel c bevat een voorziening voor met name de rijksoverheid.

#### *Artikel 46d, onderdeel d*

Heeft de SER met betrekking tot de taken, genoemd in het eerste lid, een verordenende bevoegdheid, dan strekt deze zich niet uit tot de ondernemingsraden bij de overheid. Daarvoor in de plaats komt de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken.

#### *Artikel 46d, onderdeel f*

In de artikelen 46a, 46b en 46c wordt de mogelijkheid geschapen om bij verordening van de SER een heffing op te leggen ten behoeve van scholing en vorming van ondernemingsraadsleden. De overheid is echter als werkgever niet vertegenwoordigd in de SER; het zou merkwaardig zijn als de SER een dergelijke heffing ook voor de overheid zou vaststellen.

Er is dan ook gekozen voor de constructie om de Minister van Binnenlandse Zaken de mogelijkheid te geven een dergelijke heffing vast te stellen, waarbij deze minister in ieder geval ook zou moeten aangeven of deze heffing ten goede komt aan een rechtspersoon die zich ten doel stelt de werkzaamheden van andere rechtspersonen op het gebied van de scholing en vorming van ondernemingsraadsleden te begeleiden en te ondersteunen.

#### *Artikel 46e*

Om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken

werkgevers(verenigingen) en de centrales van overheidspersoneel voor de medezeggenschap te benadrukken, dient uitgangspunt te zijn dat deze nauw bij de nadere uitvoeringsregelingen van de wet betrokken zijn. Daarom wordt in het eerste lid bepaald dat de in artikel 46d aan de Minister van Binnenlandse Zaken toegekende bevoegdheden worden uitgeoefend na overleg met de betrokken werkgevers of verenigingen van werkgevers en de centrales van overheidspersoneel.

Om de betrokken werkgevers(verenigingen) en de centrales van overheidspersoneel evenveel invloed te geven op de besluitvorming over de uitoefening van de aan de Minister van Binnenlandse Zaken toegekende bevoegdheden bepaalt het tweede lid dat zij in het overleg daarover evenveel stemmen hebben.

In het derde lid wordt onderscheid gemaakt tussen besluiten van de Minister van Binnenlandse Zaken die algemeen verbindende voorschriften en die een beslissing in een concreet geval inhouden. Voor besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten, zoals het vaststellen van nadere regels ten aanzien van de inhoud van ondernemingsraadsreglementen voor de overheid (artikel 8, tweede en derde lid, van de WOR) en over de samenstelling van bedrijfscommissies (artikel 39 van de WOR) is de instemming van twee derde van de deelnemers aan het overleg vereist. Voor besluiten die een beslissing in een concreet geval inhouden, zoals het verlenen van ontheffing van de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad (artikel 5 van de WOR) en het instellen van bedrijfscommissies (artikel 37 van de WOR) is de instemming van de meerderheid van de deelnemers aan het overleg vereist. Deze wijze van besluitvorming over de uitoefening van de aan de Minister van Binnenlandse Zaken toegekende bevoegdheden sluit overigens aan bij die van de SER, zoals neergelegd in artikel 26, tweede lid, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie.

## **Artikel II**

Om invoering van de WOR bij de overheid zo soepel mogelijk te laten verlopen hoeft pas twee jaar na inwerkingtreding van de wet aan de verplichting om een ondernemingsraad in te stellen voldaan te zijn. Uiteraard mag instelling eerder gebeuren. Pas met de instelling van de ondernemingsraad vervallen de op basis van de medezeggenschapsregelingen en -reglementen ingestelde dienst- en medezeggenschapscommissies. Zolang instelling van de ondernemingsraad nog niet heeft plaatsgevonden, blijven de dienst- en medezeggenschapscommissies bestaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
C. I. Dales

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
B. de Vries