

Vergaderjaar 1993-1994

23 551

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE¹

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 13 juli 1993

Bij Kabinetsmissive van 1 maart 1993, nr. 93.001748, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Wet op de ondernemingsraden.

Algemeen

1.1. Aan het voorstel van wet, houdende regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Wet op de ondernemingsraden (WOR), ligt blijkens de memorie van toelichting ten grondslag het streven naar een marktconforme medezeggenschap bij de overheid. Vanuit de gedachte dat de medezeggenschap bij de overheid zoveel mogelijk moet aansluiten bij die in de marktsector is er blijkens de memorie van toelichting voor gekozen de WOR ook van toepassing te verklaren op (vrijwel) de gehele overheid. Bij de keuze is er dus van uitgegaan dat de bijzondere positie van de overheid bij het optreden als werkgever niet zonder meer een rechtvaardiging is voor een van de marktsector afwijkende regeling. Dit op zichzelf

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 10 december 1993

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 maart 1993, nr. 93.001748, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 juli 1993, nr. WO4.93.0112, bied ik U, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hierbij aan.

Algemeen deel

1.1. Wij delen de opvatting van de Raad dat de publiekrechtelijke status van de overheid met de daarbij behorende besluitvorming grenzen stelt aan de reikwijdte van de medezeggenschap bij de overheid. Het feit dat de overheid primair belast is met de behartiging van het algemeen belang verhindert echter niet dat voor het overheidspersoneel de WOR kan gelden. Bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen die een bepaald algemeen belang behartigen, vallen immers ook nu al onder de WOR. Men denke hier aan de Sociaal Economische Raad, de Ziekenfondsraad en de produkt- en bedrijfsschappen. Ook de overheid kan met de WOR volstaan. Dit komt doordat de WOR betrekking heeft op de medezeggenschap binnen een

begrijpelijke uitgangspunt stelt de Raad van State voor een aantal vragen. Naar de mening van het college stelt namelijk de publiekrechtelijke status van de overheid met de daarbij behorende besluitvorming grenzen aan de reikwijdte van de medezeggenschap. De overheid is niet slechts ondernemer, doch primair belast met de behartiging van het algemeen belang. De Raad betwijfelt, of de consequenties van dit laatste voldoende zijn doordacht.

Voorts laat het op de private sector geënte begrippenkader van de WOR zich niet steeds vertalen naar de overheidsorganisatie.

De Raad wijst bij wijze van voorbeeld op de definitie van ondernemer (artikel 1, onder A, van het wetsvoorstel) en de definitie van bestuurder (artikel 1, eerste lid, onder e, WOR). De tekst van deze bepalingen kan aanleiding geven tot onduidelijkheid over de vraag wie bij de verschillende organisatievormen van de overheid als zodanig kunnen worden aangemerkt. Zo vraagt de Raad zich af op grond waarvan aan het slot van punt 3.1 van de toelichting met betrekking tot de gemeente het college van burgemeester en wethouders, en niet de gemeenteraad, als ondernemer wordt aangewezen.

Daarnaast is de uitoefening van de ingevolge de WOR aan de ondernemingsraad toegekende bevoegdheden binnen de situatie van de overheid niet steeds goed voorstelbaar. Het college wijst op de bevoegdheid van de ondernemingsraad advies uit te brengen ter zake van een voorgenomen besluit de duurzame samenwerking met een andere onderneming te verbreken en het voorgenomen besluit een andere onderneming over te nemen (artikel 25, eerste lid, onder b, WOR). Voorts kan worden gewezen op het instemmingsrecht van de ondernemingsraad ter zake van een voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een regeling op het gebied van de behandeling van klachten (artikel 27, eerste lid, onder k, WOR).

Ook de ingevolge artikel 30, eerste lid, WOR aan de ondernemingsraad toegekende adviesbevoegdheid vraagt nadere overweging. Ingevolge deze bepaling wordt de ondernemingsraad door de ondernemer in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over elk door hem voorge-

organisatorisch samenwerkingsverband waarin mensen werken, waarbij het niet van belang is wat de aard en het doel van de door hen verrichte arbeid is. De publiekrechtelijke status van de overheid met de daarbij behorende besluitvorming heeft wel consequenties voor de reikwijdte van de medezeggenschap bij de overheid. Zo wordt in artikel 46d, onderdeel a, van het wetsvoorstel de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, het beleid en de uitvoering van die taken uitgezonderd van medezeggenschap. Dit artikel is in het wetsvoorstel opgenomen juist met het oog op de grenzen die aan de reikwijdte van de medezeggenschap bij de overheid moeten worden gesteld.

De Raad is van mening dat het op de private sector geënte begrippenkader van de WOR zich niet steeds laat vertalen naar de overheidsorganisatie en wijst daarbij op de omschrijving van de begrippen «ondernemer» en «bestuurder». Wij delen deze mening niet. Immers onder het begrip «onderneming» verstaat de WOR «elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst arbeid wordt verricht». Voor het zijn van een «onderneming» in de zin van de WOR worden geen eisen gesteld ten aanzien van de producten of het doel van de onderneming.

Om het arbeidsorganisatorisch begrip «onderneming» in de WOR ook op de overheid van toepassing te doen zijn, is in het voorgestelde artikel 1, 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 vele samenwerkingsverbanden bij de overheid die zich naar buiten als een zelfstandige eenheid presenteren als een «onderneming» in de zin van de WOR kunnen worden aangemerkt waarvoor een ondernemingsraad kan worden ingesteld. Hierbij valt te denken aan een ministerie, een gemeente, een provincie, een waterschap en ook het directoraat-generaal Rijkswaterstaat, de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringen, een gemeentelijke sociale dienst en een dienst gemeentewerken.

Degene die een onderneming in

nomen besluit tot benoeming of ontslag van een bestuurder van de onderneming. Ervan uitgaande dat bij een ministerie de minister, en niet de Kroon, geacht moet worden ondernemer te zijn in de zin van de WOR, zou dit als consequentie hebben dat in alle gevallen, waarin de Kroon het tot aanstelling en ontslag bevoegde gezag is, artikel 30, eerste lid, WOR binnen de overheid geen toepassing kan vinden en mitsdien de ondernemingsraad ter zake geen adviesbevoegdheid toekomt. Naar het inzicht van de Raad is een dergelijke consequentie niet in overeenstemming met de strekking van het wetsvoorstel.

Tot slot is het de Raad niet duidelijk hoe de gang van zaken zal zijn met de benoeming van bestuurders door gekozen organen.

Naar aanleiding van het vorenstaande geeft de Raad dringend in overweging de opzet van dit wetsvoorstel en het gebezigde begrippenkader in dit licht opnieuw te bezien.

stand houdt, d.w.z. de middelen verschaft om de onderneming te laten functioneren, is de «ondernemer».

In verband met de uitbreiding van de werkingssfeer 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. In tegenstelling tot de Raad zijn wij van mening dat de omschrijving van het begrip «ondernemer» duidelijk is, in die zin dat daaruit is op te maken wie bij de overheid als zodanig zijn aan te merken.

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. Deze omschrijving van het begrip «bestuurder» kan volgens de Raad aanleiding geven tot onduidelijkheden over de vraag wie bij de verschillende organisatievormen van de overheid als zodanig kunnen worden aangemerkt. Hierover merken wij op dat de flexibele instellingsstructuur van de WOR de mogelijkheid geeft om de bestaande medezeggenschapsstructuren bij de overheid te handhaven. In die 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 naar ons oordeel 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.

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 dus 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).

Terecht merkt de Raad op dat zich niet bij alle onderdelen van de overheid de in artikel 25, eerste lid, en in artikel 27, eerste lid, van de WOR genoemde aangelegenheden zullen voordoen. Dit neemt evenwel niet weg dat deze bepalingen ook voor de ondernemingsraad bij de overheid kunnen gelden. Namelijk voor die gevallen die zich wel binnen de overheid voordoen en waarbij het dus voor de ondernemingsraad bij de overheid van belang is om de

ingevolge de WOR aan de ondernemingsraad toegekende bevoegdheden uit te oefenen. Ten aanzien van de door de Raad genoemde voorbeelden (artikel 25, eerste lid, onder b, en artikel 27, eerste lid, onder k, van de WOR), waaruit zou blijken dat de uitoefening van de aan de ondernemingsraad toegekende advies- respectievelijk instemmingsbevoegdheid binnen de overheid niet goed voorstelbaar is, merken wij het volgende op. Binnen de situatie van de overheid vallen de in artikel 25, eerste lid, onder b, van de WOR omschreven besluiten in beginsel onder het primaat van de politiek. Op grond van het voorgestelde artikel 46d, onder a, heeft de ondernemingsraad bij de overheid geen medezeggenschapsrechten, dus ook geen adviesbevoegdheid, ten aanzien van deze besluiten. Bij de klachtenregeling als bedoeld in artikel 27, eerste lid, onder k, van de WOR moet worden gedacht aan een klachtenregeling voor alle in de onderneming werkzame personen of voor een of meer groepen daarvan, zoals een klachtenregeling tegen onrechtvaardige behandeling in de werksituatie of tegen seksuele intimidatie voor ambtenaren van een ministerie, een gemeente of een dienst van een ministerie of gemeente. Als dit onderwerp niet reeds inhoudelijk is geregeld in het met de centrales van overheidspersoneel overeengekomen sectorakkoord, heeft de ondernemingsraad bij het ministerie, de gemeente of de dienst daarvan wel degelijk instemmingsbevoegdheid ter zake van de bedoelde klachtenregeling.

De in artikel 30, eerste lid, van de WOR aan de ondernemingsraad toegekende adviesbevoegdheid heeft betrekking op voorgenomen besluiten tot benoeming of ontslag van een bestuurder van een onderneming die door de ondernemer (dit is de natuurlijke persoon of de 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, artikel 30, eerste lid, van de WOR binnen de overheid wel toepassing kan vinden en mitsdien de ondernemingsraad ter zake wel adviesbevoegdheid toekomt.

Uit het bovenstaande blijkt dat ook de overheid die primair belast is met de behartiging van het algemeen belang met de WOR kan volstaan en dat het op de private sector geënte begrippenkader van de WOR ook op de overheid kan worden toegepast. Gelet hierop menen wij de voorgestelde opzet van het wetsvoorstel en het gebezigde begrippenkader te moeten handhaven. Het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangevuld met een uiteenzetting over de concretisering van de toepassing van het begrippenkader van de WOR op de overheid.

1.2. Artikel 46d, onder a, van het wetsvoorstel beperkt de onderwerpen die ingevolge artikel 23, derde lid, WOR in de overlegvergadering met de ondernemingsraad bij de overheid aan de orde moeten komen tot de personele gevolgen van de aangelegenheden genoemd in artikel 46d, onder a. De memorie van toelichting, in paragraaf 3.2, vermeldt dat met deze beperking is beoogd te voorkomen dat ondernemingsraden bij de overheid overleg kunnen voeren 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». Het wetsvoorstel gaat er op dit punt vanuit dat een strikte scheiding kan worden aangebracht tussen de evenbedoelde besluiten en de personele gevolgen daarvan. Gelet op de nauwe samenhang die tussen beide bestaat, dringt de vraag zich op of een dergelijke scheiding in alle gevallen kan worden aangebracht zonder die besluiten zelf te raken. In de memorie van toelichting ware op dit aspect dieper in te gaan.

Voorts doet de beperking in de toelichting tot democratisch gecontroleerde organen de vraag rijzen hoe in dezen moet worden gehandeld bij besluiten van niet-democratisch gecontroleerde publiekrechtelijke organen, zoals de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Het valt op dat de voorgestelde wettekst deze beperking niet bevat. Ook op dit aspect ware in de toelichting in te gaan. In ieder geval waren wettekst en toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

Daarnaast bevreemdt het de Raad dat de hiervoor bedoelde beperking

1.2. Het is zoals de Raad stelt juist 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 zonder die besluiten zelf te raken. Wij zijn echter van mening dat dit in de praktijk niet tot problemen zal leiden. Juist de nauwe samenhang die tussen beide kan bestaan toont de noodzaak aan 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 over die personele gevolgen tijdig de betrokken ondernemingsraad bij de overheid in te schakelen. Hierbij wordt overigens opgemerkt dat de ondernemingsraad met betrekking tot de personele gevolgen van bedoelde besluiten meestal alleen adviesbevoegdheid heeft en dat het de ondernemer is die uiteindelijk het besluit neemt. Op dit aspect wordt overeenkomstig het advies van de Raad in de memorie van toelichting nader ingegaan.

De voor de ondernemingsraad bij de overheid aangebrachte beperking ziet op de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen of onderdelen daarvan, het beleid en de uitvoering van die taken. In de memorie van toelichting is aangegeven dat dit op grond van de staatsrechtelijke bevoegdheidsverdeling tot het terrein van de democratisch gecontroleerde organen (kabinet en Staten-Generaal, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad etc.) behoort. Met de woorden «publiekrechtelijke vaststelling» in de tekst van artikel 46d, onderdeel a, en de daarbij behorende toelichting hebben wij duidelijk willen stellen dat de voor

in aangelegenheden de onderneming betreffende niet tevens geldt voor de onderwerpen waarover de ondernemingsraad bij de overheid ingevolge artikel 25, eerste lid, WOR advies kan uitbrengen. De ondernemingsraad bij de overheid kan via de adviesbevoegdheid treden in meergenoemde besluiten.

De in artikel 46d, onder a, voor de ondernemingsraad bij de overheid aangebrachte beperking op artikel 23, derde lid, WOR, ware dan ook uit te breiden tot artikel 25, eerste lid, WOR.

de ondernemingsraad bij de overheid aangebrachte beperking 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 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. Om elk misverstand uit te sluiten is naar aanleiding van het advies van de Raad de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

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. Als bedoelde besluiten uitgesloten zijn van overleg met de ondernemingsraad, vallen deze besluiten zeker niet onder de adviesbevoegdheid van de ondernemingsraad. 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. Als er met de ondernemingsraad geen overleg gevoerd kan worden over een bepaald onderwerp kan de bijzondere bevoegdheid van de ondernemingsraad 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.

De in artikel 46d, onderdeel a, voor de ondernemingsraad bij de overheid aangebrachte beperking op artikel 23, derde lid, van de WOR geldt dus eveneens voor de adviesbevoegdheid, bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de WOR. Om deze reden is in het wetsvoorstel deze beperking niet nogmaals in artikel 25, eerste lid, van de WOR opgenomen. De opmerking en het voorstel van de Raad over artikel 46d, onderdeel a, van het wetsvoorstel juncto artikel 25 van de WOR hebben ons wel aanleiding gegeven hierover een passage in de memorie van toelichting op te nemen.

1.3. Het wetsvoorstel beoogt de werkingssfeer van de WOR niet van toepassing te doen zijn op de onderwijssector, het Ministerie van Defensie in ruime zin en de rechterlijke ambtenaren.

Voor wat betreft het Ministerie van Defensie heeft het college er begrip voor dat de medezeggenschap van militaire ambtenaren, gelet op hun specifieke taak, noopt tot beperkingen. De memorie van toelichting motiveert deze uitzondering door te wijzen op omstandigheden als oorlogsgevaar of daaraan verwante omstandigheden en het houden van oefeningen. Op deze plaats ware naar het oordeel van de Raad ook aandacht te besteden aan internationale aspecten als de samenwerking met buitenlandse militairen in en buiten Nederland.

De Raad vermag evenwel niet in te zien waarom ook de medezeggenschap van het burgerpersoneel bij Defensie zou moeten worden beperkt. Daartoe bestaat naar de mening van het college te minder aanleiding, nu tot op heden in het kader van de medezeggenschap het burgerpersoneel bij Defensie steeds is gelijkgesteld met rijksambtenaren.

Het is de Raad bekend dat het voornemen bestaat een aparte sector Defensie te vormen waarin de rechtspositiestelsels van militaire en burgerambtenaren van dat ministerie, alsmede van het overleg hierover, worden geïntegreerd. Desalniettemin is de Raad van mening dat voor het uitzonderen van het burgerpersoneel bij Defensie van de werkingssfeer van de WOR geen klemmende reden kan worden aangevoerd, althans niet

1.3. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan internationale aspecten zoals de samenwerking met buitenlandse militairen in en buiten Nederland. Voorts voorziet de memorie van toelichting in een nadere motivering van de uitzonderingspositie van het burgerpersoneel bij het Ministerie van Defensie.

vanuit het takenpakket van die categorie bezien. De beleidsbeslissing een aparte sector Defensie te vormen doorkruist voor deze groep het regeringsbeleid te komen tot een marktconforme medezeggenschap. Het valt op dat in de toelichting de uitzonderingspositie van het burgerpersoneel bij Defensie niet wordt gemotiveerd. Hierin ware te voorzien.

Artikelsgewijs

2.1. Volgens artikel 21, tweede lid, van het wetsvoorstel zal de vraag of de (rechts)positie van een ambtenaar, die op de kandidatenlijst van een ondernemingsraad heeft gestaan dan wel lid of gewezen lid van zo een raad is, benadeeld werd niet beoordeeld worden door de kantonrechter maar door de administratieve kamer van de rechtbank. Van die uitspraak zal dus hoger beroep openstaan bij de Centrale Raad van Beroep.

De Raad acht het opmerkelijk dat het wetsvoorstel de in de artikelen 3, 4, 6, 13, 15, 18, 23c, 33, 36 en 36a aan de kantonrechter verleende competentie ongewijzigd laat bestaan en dat derhalve van diens beslissingen – óók als het gaat om ondernemingsraad-aspecten in de overheids sfeer – hoger beroep openstaat bij de rechtbank zomede beroep in cassatie mogelijk is.

De Raad acht het wenselijk dat toegelicht wordt waarom te dezen geen symmetrie is beoogd, dat wil zeggen waarom de overheidssector alléén in zaken als bedoeld in artikel 21, tweede lid, onder de jurisdictie van de administratieve kamer van de rechtbank wordt gebracht.

2.2. Het voorgestelde artikel 46d, onder f, bevat een (sub)delegatiebepaling.

De Raad heeft er begrip voor dat de in dit artikel onderdeel genoemde onderwerpen, gelet op de aard daarvan, niet uitgebreid in de wet zelf zijn geregeld. Niettemin ware in de memorie van toelichting aan te geven waarom niet is volstaan met het toekennen van de bevoegdheid «bij algemene maatregel van bestuur» nadere regels te stellen.

Indien de mogelijkheid van subdelegatie blijft gehandhaafd, ware in ieder geval aan te geven welke onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur en welke onderwerpen bij ministeriële regeling zullen worden geregeld.

Artikelsgewijs

2.1. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in het algemeen deel van de memorie van toelichting een paragraaf toegevoegd waarin de geschillenregeling nader wordt toegelicht. Daarin wordt uiteengezet waarom de beoordeling van de in artikel 21 van de WOR bedoelde geschillen voor de overheid aan de administratieve rechter wordt opgedragen.

2.2. De opmerking van de Raad heeft ons ertoe gebracht in artikel 46d, onderdeel f, te volstaan met het toekennen van de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur.

2.3. Artikel 46e, eerste lid, vermeldt dat de in artikel 46d aan de Minister van Binnenlandse Zaken toegekende bevoegdheden worden uitgeoefend na overleg met de in dit artikel-onderdeel genoemde instanties.

De toelichting bij artikel 46e vermeldt daarentegen dat de in artikel 46d aan de Minister van Binnenlandse Zaken toegekende bevoegdheden worden uitgeoefend in overleg met de desbetreffende instanties.

Wetstekst en toelichting waren op dit punt met elkaar in overeenstemming te brengen.

2.4. Artikel 46e, tweede lid, bevat een delegatiebepaling. Het betreft hier onder meer nader te bepalen onderwerpen waarover met een of meer van de in het eerste lid genoemde organisaties overeenstemming dient te worden bereikt. Naar de mening van de Raad waren deze onderwerpen in de wet zelf te regelen.

2.5. Ingevolge artikel 53b van het wetsvoorstel zijn de leden van de rechterlijke macht uitgesloten van de toepassing van de WOR.

Naar de mening van het college is de voor deze uitzondering in de memorie van toelichting aangevoerde reden – de bijzondere staatsrechtelijke positie van, met name, de voor het leven benoemde leden van de rechterlijke macht – een argument ook staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst uit te zonderen van de toepassing van de WOR. Voorts ware hierbij aandacht te besteden aan andere Hoge Colleges van Staat, zoals de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman.

Artikel 53b ware in die zin te heroverwegen.

Memorie van toelichting

3.1. Na de invoering van de WOR bij de overheid kan een (centrale) ondernemingsraad worden ingesteld. De Raad mist in de toelichting een passage over de situatie dat na invoering van de WOR bij de

2.3. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad zijn wetstekst en toelichting met elkaar in overeenstemming gebracht. In de toelichting op artikel 46e zijn de woorden «in overleg» gewijzigd in «na overleg».

2.4. Dit advies van de Raad hebben wij overgenomen. In artikel 46e, tweede lid, is bepaald dat de centrales van overheidspersoneel in het overleg over de uitoefening van de aan de Minister van Binnenlandse Zaken toegekende bevoegdheden evenveel stemmen hebben als de betrokken werkgevers of verenigingen van werkgevers. De onderwerpen, waarover met de betrokken werkgevers of verenigingen van werkgevers en de centrales van overheidspersoneel overeenstemming moet worden bereikt, zijn in artikel 46e, derde lid, vastgelegd.

2.5. Naar aanleiding van het advies van de Raad hebben wij een nieuw artikel 53c opgenomen, waarin de leden van de Raad van State, de leden van de Algemene Rekenkamer alsmede de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen worden uitgezonderd van de toepassing van de WOR.

Memorie van toelichting

3.1. De memorie van toelichting is aangevuld met een passage waarin nader wordt ingegaan op de verhouding tussen medezeggenschap en het (departementaal) georganiseerd overleg in ambtenarenzaken.

overheid (centrale) ondernemingsraad en bijzondere commissie van overleg naast elkaar bestaan en over de vraag hoe de onderscheidene bevoegdheden zich tot elkaar verhouden.

3.2. De aanbiedingsbrief bij het voorstel van wet verwijst naar het schrijven van de secretaris van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken van 8 januari 1993.

Daaruit zou blijken – aldus de aanbiedingsbrief – dat de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken met het voorstel van wet kan instemmen.

Uit de brief van 8 januari 1993 blijkt evenwel dat de centrales van overheidspersoneel onder voorbehoud instemmen met het voorliggende wetsvoorstel tot invoering van de WOR bij de overheid.

In de memorie van toelichting ware aan het standpunt van de centrales van overheidspersoneel, zoals verwoord in meergenoemde brief, aandacht te besteden.

Ook ware aandacht te besteden aan de omstandigheid dat omtrent de voorgenomen invoering van de WOR bij de overheid geen voorafgaand overleg heeft plaatsgevonden met de Hoge Colleges van Staat als werkgever en aan de vraag of en zo ja met welk resultaat ter zake overleg is gepleegd met het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen.

4. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
H. Veringa

3.2. In de memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad voorts aandacht besteed aan het standpunt van de centrales van overheidspersoneel, zoals verwoord in de brief van de Secretaris van de Centrales Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken van 8 januari 1993.

Over de voorgenomen invoering van de WOR bij de overheid heeft voorafgaand overleg plaatsgevonden met de Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst (ICPR), waarin ook de Hoge Colleges van Staat zijn vertegenwoordigd.

Over de voorgenomen invoering van de WOR bij de overheid heeft eveneens overleg plaatsgevonden met het toenmalige werkgeversoverleg, waarin ook het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen zitting hebben. Het resultaat van dit overleg is dat zij met het voorstel hebben ingestemd.

4. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W04.93.0112 van de Raad van State van 13 juli 1993

– In de memorie van toelichting ware bij de aanhaling van regelingen met een citeertitel aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) steeds in acht te nemen.

– In de memorie van toelichting, paragraaf 1.2, ware de vindplaats te vermelden van het daar genoemde evaluatierapport inzake het functioneren van de medezeggenschapsregeling bij de rijksoverheid (aanwijzing 219, eerste lid, Ar).

– In de memorie van toelichting ware de afkorting «SER» de eerste maal voluit te schrijven met de afkorting tussen haakjes.

– In de memorie van toelichting, paragraaf 4, derde alinea, ware «de beleidsnotitie inzake wijziging van de bestuursorganisatie van en de medezeggenschap bij universiteiten en hogescholen» te wijzigen in: de *beleidsnotitie inzake de organisatie van het bestuur van en de medezeggenschap bij universiteiten en hogescholen*.

– In de memorie van toelichting, paragraaf 4, vierde alinea, ware «Indien en voor zover» te wijzigen in: *Voor zover* (aanwijzing 62 Ar).

– In de toelichting op artikel I, onder I, ware «bij of krachtens wettelijk voorschrift» te wijzigen in: *bij of krachtens een wettelijk voorschrift*.

– In de toelichting op artikel I, onder F, ware met betrekking tot het in behandeling zijnde wetsvoorstel het nummer van het kamerstuk te vermelden (aanwijzing 219, tweede lid, Ar).

– In de memorie van toelichting ware steeds aanwijzing 93 Ar in acht te nemen, met name voor wat betreft de schrijfwijze van koninklijk besluit, Ministerie van Defensie en Minister van Binnenlandse Zaken.

– In verband met de kosten verbonden aan de invoering van de WOR bij de overheid en de wijze waarop in deze kosten zal worden voorzien, waren de aanwijzingen 215 en 216 Ar in acht te nemen.