

Vergaderjaar 1993-1994

23 551

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 10 maart 1994

Na kennisneming van de memorie van toelichting hadden de fracties uit de vaste Commissie voor Ambtenarenzaken¹ de behoefte vragen te stellen en opmerkingen te maken.

Onder het voorbehoud dat de regering tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie hadden met waardering kennis genomen van het bovengenoemde wetsvoorstel. Het streven om zo volledig mogelijk aan te sluiten bij de regelgeving die van toepassing is op de marktsector konden zij onderschrijven. Deze ontwikkeling is geheel in lijn met het in gang gezette proces «van ambtenaar naar gewoon werknemer». Geen aparte regeling, maar aanpassing van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) zagen de leden van de CDA-fractie als een stimulans om de verschillen tussen marktsector en overheidssector zoveel mogelijk te verkleinen.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Zij onderschreven de opvatting van de regering dat een meer marktconforme medezeggenschapsregeling bij de overheid gewenst is en deelden de opvatting dat aansluiting bij de WOR de voorkeur verdient boven een aparte regeling voor de overheid.

De leden van de VVD-fractie hadden met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateerden dat de regering zeer lang bezig is geweest met het vormgeven van een reeds lang gekoesterd voornemen. Zij constateerden tevens dat de regering het wetsvoorstel buitengewoon schaars heeft toegelicht. De belangrijkste informatie hadden deze leden zelf moeten halen uit het Nader Rapport.

De leden van de VVD-fractie constateerden bovendien dat de regering zeer voorzichtig is geweest met het van toepassing verklaren van de WOR

¹ Samenstelling:

Leden: Vacature PvdA, Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), Mateman (CDA), V. A. M. van der Burg (CDA), Groenman (D66), Van der Vlies (SGP), Wiebenga (VVD), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Leijnse (PvdA), De Cloe (PvdA), G. H. Terpstra (CDA), voorzitter, Melkert (PvdA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Schoots (PvdA), Koffeman (CDA), Rosenmüller (GroenLinks), ondervoorzitter, Zijlstra (PvdA), Hillen (CDA), Akkerman (PvdA) en Van Hoof (VVD).
Plv. leden: Van Otterloo (PvdA), Brinkman (CDA), J. H. van den Berg (PvdA), Hermes (CDA), G. de Jong (CDA), Kohnstamm (D66), Schutte (GPV), Franssen (VVD), De Korte (VVD), Frissen (CDA), Van Zijl (PvdA), Vos (PvdA), Willemse-van der Ploeg (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA), Koetje (CDA), Schimmel (D66), Leerling (RPF), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Brouwer (GroenLinks), Van Nieuwenhoven (PvdA), Tuinstra (CDA), Stoffelen (PvdA) en Korthals (VVD).

op medewerkers van de onderscheiden overheden. Waar met royale hand aan de ondernemingsraden in het bedrijfsleven op vele terreinen bevoegdheden worden gegeven is de regering ten opzichte van het eigen beleid en het beleid van andere overheden zeer zuinig omgesprongen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of ambtenaren niet worden blij gemaakt met een dode mus.

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel, dat past in het streven naar meer marktconforme arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren. Een streven dat door deze leden van harte werd onderschreven. In het licht van dat streven vonden deze leden het ook logisch dat aansluiting is gezocht bij de WOR. Hierdoor kan beter voorkomen worden dat er op het gebied van de medezeggenschap onnodige verschillen blijven bestaan tussen overheids- en marktsector.

Anderzijds is het aansluiten bij de WOR niet zonder problemen. Immers de publiekrechtelijke status van de overheid met de daarbij behorende besluitvormingsstructuur brengt met zich mee dat op onderdelen ook andere eisen aan de medezeggenschap gesteld moeten worden. Dit maakt het noodzakelijk dat er ten behoeve van de overheidssector uitzonderingen in de WOR worden opgenomen. De manier waarop dat gebeurt is, riep bij de leden van de D66-fractie nog vragen op.

Met belangstelling hadden de leden van de GroenLinks-fractie kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel waarbij de medezeggenschap van het overheidspersoneel onder de werking van de WOR wordt gebracht. Zij deelden de visie van de regering dat de positie van het overheidspersoneel voor wat de medezeggenschap betreft zoveel mogelijk gelijkgesteld moet worden aan de positie van werknemers in de marktsector.

De leden van de SGP-fractie hadden met enige reserves kennisgenomen van het wetsvoorstel. De voorgestelde wetswijziging houdt in dat de medezeggenschap van een groot deel van het overheidspersoneel onder de vigeur van de WOR wordt gebracht. Deze leden spraken hun voorkeur uit voor een aparte wettelijke regeling, omdat zulks naar hun mening meer recht zou doen aan het bijzondere karakter van de positie van de overheid als werkgever. Het streven naar marktconforme arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel is op zich een goede zaak, maar desalniettemin dient erkend te worden dat juist op het vlak van de medezeggenschap bij de overheid als werkgever beperkingen gerechtvaardigd zijn die voortvloeien uit het politieke karakter van het besluitvormingsproces bij de overheid. Wekt het wetsvoorstel niet ten onrechte de indruk dat op het punt van de medezeggenschap voor het overheidspersoneel nauwelijks nog een uitzonderingspositie te rechtvaardigen valt, zo vroegen deze leden. Hoe valt de door het regering gekozen beleidslijn voor integratie van de medezeggenschapsregeling voor het overheidspersoneel in de WOR te rijmen met het feit dat bijvoorbeeld voor het onderwijspersoneel wel een aparte wettelijke regeling is getroffen?

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij stonden in principe niet afwijzend tegenover het streven de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel af te stemmen op die in de marktsector. De toepassing van de WOR op arbeidsverhoudingen binnen de overheid is een logisch complement van dit streven. Deze leden hadden er begrip voor dat de wens bestaat ook de medezeggenschapsregelingen van de overheid en het bedrijfsleven meer op elkaar af te stemmen. De vraag is echter of dit moet gebeuren door de WOR, met een kleine aanpassing, ook van toepassing te verklaren op de overheid.

In de memorie van toelichting worden ten aanzien van de medezeggenschapsregelingen bij de overheid twee knelpunten gesignaleerd, het ontbreken van een beroepsgang naar een onafhankelijke rechterlijke instantie en de beperking van de instemmingsbevoegdheid tot die gevallen waarin het hoofd van dienst bevoegd is. Waarom is er niet voor gekozen deze knelpunten op te lossen door een aanpassing van de ambtelijke medezeggenschapsregelingen, zo vroegen de leden van de GPV-fractie?

Het lid van de RPF-fractie had met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Hij onderschreef het eraan ten grondslag liggende streven naar een marktconforme medezeggenschap bij de overheid.

De keuze van de regering de WOR ook van toepassing te verklaren op vrijwel de gehele overheid kon dit lid in het verlengde hiervan ook steunen. Wetstechnisch is dit inderdaad de meest eenvoudige weg. Een en ander leidt overigens wel tot een WOR, die aanzienlijk gecompliceerder van karakter is dan de nu vigerende, vooral omdat de publiekrechtelijke status van de overheid met de daarbij behorende besluitvorming grenzen stelt aan de reikwijdte van de medezeggenschap.

Het feit dat de overheid niet slechts «onderneming» is in de zin van de WOR, maar primair behartiger van het algemeen belang, noopt tot zorgvuldige regelgeving op dit terrein. Het lid van de RPF-fractie vroeg of dat in het onderhavige wetsvoorstel voldoende is gebeurd, met name waar het gaat om de invulling van artikel 46 d.

Het lid van de RPF-fractie stelde overigens vast dat in een betrekkelijk laat stadium wordt overgegaan tot aanpassing van de medezeggenschap bij de overheid. Kan de regering nader aangeven waarom de nu voorgestelde wijziging zo lang is uitgebleven?

Het lid van de RPF-fractie constateerde dat het voorliggende wetsvoorstel in verschillende opzichten een verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie. In het algemeen is het billijk dat de overheid zichzelf medezeggenschapsregelingen voorschrijft, die reeds geruime tijd ook voor de marktsector gelden.

Het is toe te juichen dat de gewijzigde regelgeving erin resulteert dat de onderwerpen waarover de ondernemingsraad advies- of instemmingsrecht heeft in het vervolg duidelijker zijn geformuleerd. Bovendien had dit lid begrepen dat organisaties als de Reformatorische Maatschappelijke Unie (RMU) en het Gereformeerd Maatschappelijk Verbond (GMV) meer mogelijkheden krijgen voor participatie in het kader van de medezeggenschap bij de overheid. Is de verwachting dat dat ook daadwerkelijk zal gebeuren reëel?

2. Marktconforme medezeggenschap

De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze de medezeggenschap georganiseerd zal worden. Komen er naast een centrale ondernemingsraad per departement ondernemingsraden per directoraat-generaal, directie of afdeling? Bestaan hieromtrent reeds vastomlijnde plannen?

De leden van de VVD-fractie wilden graag weten wie in de centrale ondernemingsraad of de ondernemingsraad als bestuurder is aan te merken. Uit het Nader Rapport mochten deze leden slechts vernemen wie dat niet zijn: niet de minister, niet de commissaris van de Koningin, niet de gedeputeerden, niet de burgemeester noch de gemeenteraad en evenmin het college van burgemeester en wethouders. Wie zijn dat volgens de regering dan wel? Kan de regering aangeven waarom zij tot deze conclusie komt?

Bestuurder in de zin van de WOR is op ondernemingsraadniveau degene die rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid. Het hoofd van dienst fungeert tegenover de dienstcommissie of medezeggenschapscommissie als bestuurder van de onderneming.

Op het niveau van een centrale ondernemingsraad bij een ministerie is dat de functionaris die zich met de leiding van de dagelijkse gang van zaken bezighoudt. De regering verzuimt daarbij de functionaris in te vullen. Moesten zij op departementaal niveau denken aan de secretaris-generaal en op gemeentelijk niveau aan de gemeentesecretaris?

Echter hoe is dat op het departementaal niveau dan te rijmen met de politieke verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de secretaris-generaal?

Merkwaardig is volgens de leden van de VVD-fractie dat door deze opvatting over wie de bestuurder is, de ondernemingsraad of de centrale ondernemingsraad adviesbevoegdheid heeft ten aanzien van de benoeming van deze bestuurder. Daar waar op een ministerie een centrale ondernemingsraad wordt ingesteld zal dat de secretaris-generaal zijn, daar waar dat niet gebeurt heeft deze functionaris «niets te vrezen». Heeft dat geen rechtsongelijkheid ten gevolge?

De leden van de D66-fractie merkten op dat op grond van artikel 1, eerste lid onder e van de WOR is hij die alleen dan wel tezamen met anderen in een onderneming rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid, de bestuurder. Op grond van artikel 44 van de Grondwet, waarin bepaald wordt dat ministeries onder leiding staan van een minister, kan de indruk ontstaan dat de minister dus als bestuurder in het kader van de WOR is aan te duiden. Begrepen deze leden het goed dan is dat echter niet de bedoeling van de regering. Bestuurders zijn de ambtenaren aan wie de dagelijkse leiding over het ambtenarenapparaat is gedelegeerd. Maar, zo stelden de leden van de D66-fractie, formeel blijft de minister verantwoordelijk. Zij vroegen of de bedoeling van de regering niet duidelijker uit de tekst van de wet naar voren moet komen.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat blijkens de memorie van toelichting niet op voorhand met zekerheid is vast te stellen op welk niveau van de ministeries ondernemingsraden zullen worden ingesteld. Moet hieruit worden afgeleid dat het wetsvoorstel geen uniforme regeling voor alle ministeries garandeert? De hier aan het woord zijnde leden wilden weten bij wie de bevoegdheid rust om te beslissen op welk niveau van de ministeriële organisatie een ondernemingsraad zal worden ingesteld.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat ambtenaren bestuurder zijn in de zin van de WOR en niet de minister. Deze leden wilden weten hoe zich dit verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

Nu de WOR van toepassing wordt verklaard op de overheid ontstaat terminologisch toch een wat geforceerde situatie doordat het overheidsapparaat of onderdelen daarvan als «onderneming» gekwalificeerd worden, zo merkten de leden van de GPV-fractie op. Ook het gebruik van het begrip bestuurder kan tot verwarring aanleiding geven. Een bestuurder binnen de overheidsfeer is toch vrijwel altijd de politiek verantwoordelijke man of vrouw. Maar binnen het begrippenkader van de WOR zal een bestuurder binnen een overheidsorgaan vrijwel altijd een ambtenaar zijn. Deze mogelijke begripsverwarring achtten deze leden onwenselijk. Zij hechtten aan een strikt onderscheid tussen politiek

verantwoordelijke en niet-politiek verantwoordelijke personen, ook in terminologische zin.

Wanneer de regering er aan hecht de WOR ook van toepassing te verklaren op de overheid, zou het dan niet wenselijk zijn naast het begrip bestuurder voor de overheidssector het begrip «leidinggevende» te introduceren als equivalent van het begrip «bestuurder» in de marktsector, zo meenden de leden van de GPV-fractie.

Tevens rijst de vraag hoe urgent het is de WOR van toepassing te verklaren op de overheid. Naarmate meer overheidsdiensten zich verzelfstandigen c.q. privatiseren, en er een klein beleidsapparaat overblijft zal toch een steeds groter deel van het overheidsapparaat vanzelf onder het regime van de WOR komen. Voor het kleine beleidsapparaat zou dan een eigen aangepast regime ontwikkeld kunnen worden. Hoe oordeelt de regering hierover?

De leden van de GPV-fractie vroegen naar de reikwijdte van artikel 30, lid 1, de adviesbevoegdheid van de ondernemingsraad over een voorgenomen besluit tot benoeming of ontslag van een bestuurder. Betekent dit nu dat een ondernemingsraad bij een gemeente of van een gemeentelijke dienst ook adviesbevoegdheid heeft over de voorgenomen benoeming of ontslag van een wethouder?

In het Nader Rapport staat dat de ondernemer in de zin van de WOR degene is die de middelen verschaft om de onderneming te laten functioneren. Wie is dat nu in de praktijk? Want uiteindelijk is het de belastingbetaler die de middelen verschaft om de «overheids-onderneming» te laten functioneren. De WOR kent ruimere faciliteiten voor de ondernemingsraad dan het ARAR: meer scholingsdagen, een eigen budgetrecht voor de ondernemingsraad en voorzieningen voor commissieleden. Hoe groot zijn de geraamde budgettaire effecten van deze ruimere voorzieningen, zo vroegen de leden van de GPV-fractie.

De leden van de GPV-fractie merkten op dat de ARAR geen onderscheid maakt tussen grote en kleine ondernemingen, terwijl de WOR dat wel doet. Het effect zal zijn dat met name de kleine medezeggenschapscommissies en dienstcommissies er in bevoegdheden op achteruit zullen gaan. Is dit effect beoogd?

3. Geschillenregeling

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de geschillenregeling onveranderd van toepassing blijft, ook voor het overheidspersoneel. Deze regeling schrijft echter een verplichte bemiddeling voor door een bedrijfscommissie. Is er bij het overheidsapparaat een equivalent van een bedrijfscommissie aanwezig? Zo nee, hoe denkt de regering de verplichte bemiddeling dan gestalte te geven?

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen hoe de regering zich voorstelt in verband met een geschillenregeling een bedrijfscommissie in te stellen voor de overheidssector? Hoe gaat die commissie vorm krijgen?

Voorts vroegen de leden van de GroenLinks-fractie of de geschillenregeling in de marktsector wel zo eenvoudig te kopiëren is voor de overheidssector. In laatstgenoemde sector is bij een geschil tussen de ondernemingsraad en de ondernemer ook bijna altijd nog, meer of minder zichtbaar, een derde partij betrokken, namelijk de politiek. Hoe waardeert de regering dit gegeven tegen de achtergrond van de tamelijk summiere beschrijving van de geschillenregeling in de memorie van toelichting?

De WOR bevat een tweetal geschillenregelingen die door dit wetsvoorstel onverkort voor de overheid van toepassing worden verklaard. De leden van de SGP-fractie wilden weten hoe de algemene geschillenregeling voor publiekrechtelijke lichamen nader vorm zal worden gegeven. In het bijzonder waren deze leden benieuwd naar de samenstelling en bevoegdheden van de bedrijfscommissie die in verplichte bemiddeling dient te voorzien.

4. Bijzondere bepalingen voor de overheid

De leden van de CDA-fractie constateerden dat artikel 23 slechts van toepassing is wanneer de uitvoering van taken gevolgen heeft voor het personeel. Hoe denkt de regering een dergelijke stricte scheiding te kunnen maken? In welk stadium kan de ondernemingsraad zijn mening over dit intern gerichte beleid kenbaar maken en blijft hiervoor artikel 25 wel van toepassing?

De bescherming van het primaat van de politiek lijkt nogal wat beperkingen op te leveren voor de medezeggenschap bij de overheid ten opzichte van de particuliere sector, zo merkten de leden van de PvdA-fractie op. Aan de hand van een voorbeeld zouden zij willen nagaan of door middel van tijdige inschakeling van de ondernemingsraad aan dit probleem tegemoet gekomen kan worden.

Stel, dat het college van B en W de gemeenteraad wil voorstellen de gemeentelijke vuilophaaldienst aan een particuliere onderneming uit te besteden. Alvorens dit voorstel te doen aan de raad legt het college dit voorstel via de bestuurder voor aan de ondernemingsraad. Daarna neemt het college een definitief standpunt in en doet vervolgens een voorstel aan de raad, die vervolgens een besluit neemt. Mag in dit geval de ondernemingsraad een advies uitbrengen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie waren het met de regering eens dat de overheidsorganisatie een zeer eigen karakter heeft. Ook konden zij onderschrijven dat medewerkers geen instemmingsrecht kunnen uitoefenen over onderwerpen die onderworpen zijn aan het politieke primaat.

De vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen of onderdelen daarvan dan wel het beleid ten aanzien van de uitvoering van die taken worden terecht onttrokken aan de procedure- en geschillenregeling van de WOR.

De regering sluit echter niet uit dat een (voorgenomen) besluit wel in de overlegvergadering met de ondernemingsraad kan worden besproken. Maar deze mogelijkheid wordt niet in dit wetsvoorstel vastgelegd. In het Nader Rapport wordt gesteld dat «als bedoelde besluiten uitgesloten zijn van overleg met de ondernemingsraad, vallen de besluiten zeker niet onder de adviesbevoegdheid van de ondernemingsraad. De systematiek van de WOR brengt dit met zich mee.»

De vraag is dus op welke wijze de ondernemingsraad toch een voorgenomen besluit kan bespreken indien niet alleen een instemmings- maar ook een adviesbevoegdheid ontbreekt.

Het zou volgens de leden van de VVD-fractie geen overbodige luxe zijn indien de centrale ondernemingsraad of de ondernemingsraad eens kijkt naar een voorgenomen beleid en de voorgenomen uitvoering daarvan.

Het zou best kunnen zijn dat ambtenaren die zelf niet zijn betrokken bij het opstellen van het voorgenomen beleid of de uitvoering daarvan met frisse – het kokerdenken doorbrekende – opvattingen verbeteringen kunnen voorstellen.

De leden van de D66-fractie meenden dat, gelet op het primaat van de politiek, in dit wetsvoorstel terecht de reikwijdte van de medezeggenschap op een aantal onderdelen wordt beperkt in vergelijking tot de marktsector. Zij vroegen of op een aantal punten niet te snel tot het maken van een uitzondering is besloten. Het gaat er in dit wetsvoorstel om een zo optimaal mogelijk evenwicht te vinden tussen enerzijds marktconforme medezeggenschap voor het overheidspersoneel en anderzijds het primaat van de politiek.

Artikel 46d, onder a beperkt de onderwerpen die op grond van artikel 23, derde lid WOR in de overlegvergadering met de ondernemingsraad bij de overheid aan de orde kunnen komen. In die overlegvergadering kan niet aan de orde komen de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan noch het beleid ten aanzien van de uitvoering van die taken. Alleen de personele gevolgen voor het personeel kunnen in de overlegvergadering besproken worden. Door de Raad van State is terecht de vraag opgeworpen of een dergelijke scheiding in alle gevallen kan worden aangebracht zonder die besluiten zelf te raken. Ook de leden van de D66-fractie betwijfelden of die scheiding wel kan worden aangebracht. De regering erkent dat ook maar gaat ervan uit dat dit in de praktijk niet tot erg veel problemen zal leiden. De leden van de D66-fractie waren daar nog niet zonder meer overtuigd. Waarop baseert de regering deze stelling, zo vroegen zij.

Verder was het de leden van de D66-fractie opgevallen dat op grond van artikel 46d, onder a medezeggenschap alleen mogelijk is voor de personele gevolgen van politieke besluiten. Deze leden hadden de indruk dat daarmee de medezeggenschap op grond van dit wetsvoorstel minder ver gaat dan thans het geval is. Immers, de medezeggenschapscommissies hebben nu instemmingsrecht op sociaal beleid en naar de indruk van deze leden gaat dat verder dan alleen de personele gevolgen van besluiten, en het omvat ook de organisatorische gevolgen.

In het verlengde hiervan verzochten de leden van de D66-fractie de regering nog eens helder uiteen te zetten wat nu voor de medezeggenschap van het overheidspersoneel inhoudelijk de meerwaarde is van dit wetsvoorstel. Met andere woorden: op welke onderdelen is er sprake van een verbetering en op welke punten is er sprake van een verslechtering?

Ook vroegen de leden van de D66-fractie of de uitvoering van publiekrechtelijk vastgestelde taken wel buiten de overlegvergadering gehouden moet worden.

Een veel gehoord kritiekpunt ten aanzien van de publiekrechtelijke besluitvorming is dat daarbij te weinig rekening wordt gehouden met de praktijk van de uitvoering. Via een adviesbevoegdheid op dit punt zouden de ondernemingsraden bij de overheid wel eens een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de besluitvorming. Zagen deze leden het goed dan laat een dergelijke adviesbevoegdheid het primaat van de politiek onverlet. Het is toch aan de organen van de politieke besluitvorming om af te wegen hoe zij het advies van de ondernemingsraad zullen meewegen in het geheel van hun besluitvorming? De leden van de D66-fractie vernamen hierop graag een reactie van de regering.

Bij de precieze uitwerking van de medezeggenschapsregeling in de overheidssector hadden de leden van de GroenLinks-fractie een aantal vragen en opmerkingen. De eerste opmerking van deze leden betrof het spanningsveld tussen enerzijds wat het «primaat van de politiek» wordt genoemd en anderzijds de medezeggenschap van het overheidspersoneel. Het adviesrecht van de ondernemingsraad bij de overheid

wordt kennelijk beperkt ten opzichte van de adviesbevoegdheden van de «gewone» ondernemingsraad. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat ondernemingsraden bij de overheid geen recht op overleg of advies hebben over besluiten van democratisch gecontroleerde organen over de vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, alsmede het beleid en de uitvoering van die taken.

De leden van de GroenLinks-fractie meenden dat hierdoor het primaat van de politiek wel erg sterk prevaleert. Zou het niet de voorkeur verdienen een zodanige constructie te kiezen dat het overheidspersoneel voorafgaand aan de politieke besluitvorming over taken en uitvoering daarvan in staat wordt gesteld haar zienswijze te geven door middel van de uitoefening van het adviesrecht? Dit lijkt niet alleen beter aan te sluiten bij de regeling die in de marktsector geldt, maar bovendien kan de inbreng van een ondernemingsraad bij de overheid ook een verrijking betekenen van de politieke discussie. Juist een medezeggenschapsorgaan is immers in staat aan te geven wat eventueel de praktische problemen of alternatieven zijn bij de implementatie van bijvoorbeeld reorganisaties of andere beleidsveranderingen. Daardoor wordt het voor de democratisch gecontroleerde organen ook beter inzichtelijk hoe besluiten in de praktijk wel of niet uitgevoerd kunnen worden.

Het medezeggenschapsorgaan zou in de visie van de leden van deze fractie ook zelf initiatiefvoorstellen moeten kunnen nemen. Ook daardoor kan de politieke discussie over taken en de uitvoering daarvan verlevendigd worden en het gehalte van de besluitvorming verbeteren.

Kennelijk is het wel de bedoeling van het wetsvoorstel dat de ondernemingsraad bij de overheid zich kan bemoeien met de gevolgen van een door een democratisch gecontroleerd orgaan genomen besluit. Maar is het dan niet onlogisch, indien een ondernemingsraad bij de overheid pas bemoeienis krijgt met de gevolgen van een bepaald besluit (bijvoorbeeld de personele consequenties) op het moment dat dit besluit al is genomen en zonder dat het besluitvormende orgaan zich heeft vergewist van de zienswijze van het medezeggenschapsorgaan met betrekking tot die gevolgen?

De leden van de GroenLinks-fractie waren dan ook niet overtuigd van de sterke beperkingen die het wetsvoorstel aanbrengt ten aanzien van de bevoegdheden van de ondernemingsraad bij de overheid. Zij verzochten de regering haar voorstel op dit punt te heroverwegen.

In dit wetsvoorstel is de uitdrukkelijke bepaling opgenomen dat de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen, 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 de personele gevolgen daarvan. De leden van de SGP-fractie vroegen naar de materiële betekenis van deze bepaling. De vaststelling van beleid en de uitvoering van taken brengen vrijwel altijd personele consequenties met zich mee. Ontstaat nu niet de situatie dat het personeel van publiekrechtelijke lichamen zich langs een omweg mengt in een discussie over besluiten die aan de democratisch gecontroleerde organen in onze samenleving is voorbehouden?

Het lid van de RPF-fractie onderschreef het uitgangspunt dat het aantal bijzondere, van de marktsector afwijkende, bepalingen voor de overheid zoveel mogelijk beperkt blijft. Niettemin is het noodzakelijk dat er bijzondere bepalingen voor de overheid in de wet worden opgenomen. Dit lid vroeg in dit kader aandacht voor artikel 46 d. Daarin wordt bepaald 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.

Dit lid juichte het toe dat de regering wil voorkomen dat de ondernemingsraden bij de overheid recht hebben op overleg over besluiten van democratisch gecontroleerde organen over de vaststelling van taken, het beleid en de uitvoering van die taken. Bestaan met de nu gekozen opzet echter wel voldoende garanties dat op die onderdelen ook inderdaad geen medezeggenschap zal bestaan? Kan nader worden aangegeven waarom er vanuit wordt gegaan dat er een strikte scheiding kan worden aangebracht tussen genoemde besluiten en de personele gevolgen daarvan? Het aan het woord zijnde lid had zijn twijfels over de mogelijkheden om een strikte scheiding aan te brengen. Hij noemde in dit verband een willekeurig voorbeeld. Als de regering besluit om over te gaan tot vergaande decentralisatie of tot departementale herindeling, is dat een beleidsmatige, politieke keuze. Die keuze heeft niettemin ingrijpende gevolgen voor het personeel dat op de betrokken departementen werkzaam is. Hoe zal in een dergelijke situatie de nieuwe wettelijke regeling worden toegepast? Krijgt het personeel inspraak of geldt het primaat van de politiek?

Het lid van de RPF-fractie had de indruk dat de regering zelf ook niet een oplossing voor dit dilemma heeft. De regering stelt in het Nader Rapport dat de ondernemingsraad met betrekking tot de personele gevolgen van bovenbedoelde besluiten meestal alleen adviesbevoegdheid heeft. Zou deze opmerking niet geheel overbodig zijn, indien ervan uit kan worden gegaan dat inderdaad eerdergenoemde strikte scheiding mogelijk is?

5. Werkingsfeer van het wetsvoorstel

Het bleek de leden van de CDA-fractie dat een aantal sectoren zijn uitgesloten van de werkingssfeer van dit wetsvoorstel. Deze leden konden zich vinden in de motivatie om het militair en burgerpersoneel van het ministerie van Defensie uit te zonderen. Graag hoorden deze leden de mening van de regering over het advies in dezen van het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) om toch te streven naar een medezeggenschapsregeling zoveel mogelijk conform de WOR.

Ten aanzien van het Hoger Onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek wilden de leden van de CDA-fractie de interne discussie over medezeggenschap, bestuursstructuur en integraal management afwachten. Gaarne wensten zij na afloop deze discussie van de regering te vernemen of deze sector of delen daarvan alsnog onder de WOR gebracht kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie waren van mening, dat het gewenst is dat op arbeidsorganisaties van de overheid, die niet onder deze wet vallen, de WOR zo veel mogelijk wordt toegepast. Is de regering bereid dit zo veel mogelijk te bevorderen en zo ja, op welke wijze?

De leden van de VVD-fractie hadden er begrip voor dat zeker in oorlogstijd de WOR niet van toepassing kan zijn op de krijgsmacht. Maar, zij vroegen of in vreedstijd ten aanzien van ingrijpende reorganisatieplannen, een dergelijke toepassing van de WOR niet nuttig zou zijn. Zij herinnerden er in dit verband aan dat enige hooggeplaatste militairen hun ongenoegen terzake hebben geuit via de media, hetgeen wellicht voorkomen had kunnen worden indien zij enige inspraak hadden gehad.

De leden van de VVD-fractie zouden graag een nadere beschouwing op dit punt ontvangen.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of niet te veel uitzonderingen op de toepassing van het wetsvoorstel worden gemaakt. Zij hadden begrepen, dat de leden van de Raad van State, de leden van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman en de substituut-ombudsmannen zelf niet onder de werking van het wetsvoorstel vallen. Volgens het Nader Rapport vallen de besluiten van deze niet democratisch gecontroleerde organen echter wel onder het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom deze oplossing niet is gehanteerd voor de rechterlijke ambtenaren, waarbij een uitzondering kan worden gemaakt voor de rechters zelf. Het argument voor deze uitzondering, nl de levenslange benoeming, kwam op deze leden wat geforceerd over. Zij zagen echter niet in waarom in het kader van een zoveel mogelijk gelijke rechtspositie voor alle rechterlijke ambtenaren de overige rechterlijke ambtenaren uitgezonderd worden. Dat gebeurt bij de Algemene Rekenkamer evenmin.

De leden van de GroenLinks-fractie merkten op dat een wezenlijk discussiepunt de reikwijdte van het wetsvoorstel betreft. Een aantal overheidssectoren wordt van de werking van de WOR uitgezonderd. De meest saillante uitzonderingen vormen het defensieapparaat en de rechterlijke macht en aanverwante organen.

Voor wat de uitzondering van het ministerie van Defensie betreft achtten de leden van de GroenLinks-fractie de beweegredenen van de regering voorshands onvoldoende steekhoudend. Zij konden zich weliswaar voorstellen dat bevoegdheden op het gebied van medezeggenschap opzij gezet dienen te worden in tijden van crisis en oorlog(sdreiging), maar het voerde deze leden te ver om dan maar het hele defensieapparaat van de werking van de WOR uit te zonderen, zeker waar dit niet alleen het militairpersoneel betreft, maar ook het burgerpersoneel. Zolang er van een dergelijke uitzonderingssituatie geen sprake is, wat is er dan eigenlijk op tegen om het defensiepersoneel, zo niet integraal, dan toch in ieder geval het burgerpersoneel, dezelfde rechten op het gebied van medezeggenschap te geven als het overige overheidspersoneel? Kan de regering dit nader motiveren?

Voor wat de uitsluiting betreft van leden van rechtsprekende en aanverwante instanties, zoals de Nationale Ombudsman, achtten de leden van de GroenLinks-fractie de in dit wetsvoorstel gemaakte keuze evenmin overtuigend. Is het feit dat rechters voor het leven worden benoemd inderdaad voldoende reden om hen het recht op medezeggenschap te ontzeggen? Deze leden zagen voorshands geen duidelijk verband tussen deze wijze van benoemen en de gevolgen die dat zou moeten hebben voor de medezeggenschap. Kan de regering dit nader onderbouwen?

Is tenslotte de conclusie juist dat het ondersteunende personeel van deze instanties wél onder de werking van de WOR gebracht wordt?

De leden van de GPV-fractie stemden in met het voornemen een aantal overheidsdiensten uit te sluiten van het WOR-regime. Met name ten aanzien van het defensie-apparaat is dit duidelijk. Maar hoe zit het eigenlijk met de politie? Dat is toch ook een doelorganisatie die soms onder grote druk de werkzaamheden moet verrichten? Kan de regering haar keuze de WOR ook op het politie-apparaat van toepassing te verklaren nader willen toelichten? Hoe moet het begrip «bestuurder» in de zin van de WOR worden ingevuld binnen de ingewikkelde zeggenschapsstructuur van het nieuwe regionale politie-apparaat?

Het lid van de RPF-fractie had er kennis van genomen dat er categorieën overheidspersoneel blijven bestaan, waarop de WOR niet van toepassing is. Dit lid was van oordeel dat de regering valide argumenten hanteert om deze keuze te onderbouwen. Dit lid informeerde of de regering het denkbaar en wenselijk acht in de toekomst ook bedoelde categorieën onder de werking van de WOR te brengen. Hij ging er van uit dat het in elk geval wetstechnisch wel mogelijk is of is deze veronderstelling onjuist?

7. Overleg met de centrales van overheidspersoneel

Ten aanzien van de instellingen voor het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal en het voortgezet onderwijs constateerden de leden van de CDA-fractie dat het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) dit onderdeel wel onder de werking van de WOR willen brengen. Zij zouden graag de inhoudelijke argumenten van de regering willen vernemen waarom hiervan is afgezien.

Het CGOA is naast de bovengenoemde opmerkingen voorts van mening dat de ondernemingsraden bij de overheid gebruik moeten maken van de faciliteiten van het Gemeenschappelijke Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden (GBIO) en de daaraan verbonden instellingen. De leden van de CDA-fractie vroegen of dit advies door de regering wordt overgenomen en zo niet, waarom niet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering zich uit te spreken over de gemaakte opmerkingen met betrekking tot dit wetsvoorstel van de zijde van de centrales van overheidspersoneel.

8. Deregulering en bekostiging

Uit het advies van de Raad van State blijkt dat marktconforme termen zich niet eenvoudig laten vertalen naar de overheidssituatie. Hoewel de leden van de CDA-fractie zich in de beantwoording van de regering kan vinden vragen zij toch nadrukkelijk om bij de invoering van de WOR ruimschoots aandacht te besteden aan een behoorlijke voorlichting zodat men zich het begrippenkader van de wet in alle overheidslagen kan eigen maken.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook speciaal bij de voorlichting te wijzen op de mogelijkheid dat binnen de flexibele instellingsstructuur van de WOR van de bestaande zeggenschapsstructuur gebruik kan worden gemaakt. Dit zou volgens deze leden de overgang vergemakkelijken.

Voor de begeleiding van het personeel bij de overgang naar de WOR is 4 miljoen beschikbaar. De leden van de CDA-fractie zouden gaarne vernemen op basis waarvan dit bedrag tot stand is gekomen en hoe de verdeling over de verschillende overheden plaats zal vinden en welke bestemming hieraan wordt gegeven.

De leden van de CDA-fractie waren van oordeel dat er na de invoering van de WOR inclusief een overgangperiode en een gewenningsperiode van één of twee jaar een evaluatie moet plaatsvinden en de Tweede Kamer dient hiervan op de hoogte gesteld te worden. Van belang is dan tevens te vernemen of voor wat betreft het gehalte van de medezeggenschap de achterstand ten opzichte van de marktsector is ingelopen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel F (ex artikel 21 WOR)

Zagen de leden van de D66-fractie het goed dan zullen er op grond van dit wetsvoorstel voor het overheidspersoneel straks twee rechtsgangen ontstaan in het kader van de medezeggenschap. Een administratieve rechtsgang voor de beoordeling van geschillen als bedoeld in artikel 21, tweede lid van de WOR en een gang naar de burgerlijke rechter voor alle overige geschillen in het kader van de WOR. Dit was in de ogen van de leden van de D66-fractie niet de meest wenselijke situatie. Zij verzochten de regering uiteen te zetten waarom ook geschillen als bedoeld in artikel 21, tweede lid van de WOR niet aan de burgerlijke rechter voorgelegd kunnen worden.

Artikel 46d, onderdeel f

Op grond van artikel 46d onder f is hoofdstuk VII A van de WOR, over de heffingen ter bevordering van de scholing en vorming van ondernemingsraden niet van toepassing op de ondernemingsraden bij de overheid. Dit omdat de bevoegdheid bovengenoemde heffing op te leggen bij de SER berust en de overheid als werkgever niet vertegenwoordigd is in de SER. De leden van de D66-fractie konden zich in die motivering vinden. De bevoegdheid deze heffingen op te leggen zal komen te liggen bij de minister van Binnenlandse Zaken, na overleg met betrokken werkgevers- en werknemersverenigingen. De leden van de D66-fractie vroegen in hoeverre daarbij sprake zal zijn van afstemming met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die jaarlijks de door de SER te nemen besluiten over het opleggen van deze heffing goedkeurt.

Voorts werden deze leden graag geïnformeerd over de wijze waarop de minister van Binnenlandse Zaken deze bevoegdheid voornemens is uit te oefenen. Zal er sprake zijn van een centrale regeling, of zullen daar per sector afspraken over worden gemaakt? Zal de scholing van de ondernemingsraden bij de overheid via het (GBIO) gaan lopen?

Vervolgens vroegen deze leden of de regering ook voornemens is de scholing van de bestuurders ter hand te nemen. Immers om misstanden en conflicten te voorkomen is het niet alleen van het grootste belang dat ondernemingsraadsleden goed op de hoogte zijn van de nieuwe regeling maar ook dat de bestuurders dat zijn.

De voorzitter van de Commissie,
Terpstra

De griffier van de Commissie,
Tielens-Tripels