

Vergaderjaar 1993-1994

23 551

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 juli 1994

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag dat de vaste Commissie voor Ambtenarenzaken over het onderhavige wetsvoorstel heeft uitgebracht. Het doet ons genoegen dat de verschillende fracties in algemene zin kunnen instemmen met de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende opvatting dat een (meer) marktconforme medezeggenschap voor het overheidspersoneel gewenst is.

Hierna zullen wij nader ingaan op de vragen en opmerkingen die de fracties over het wetsvoorstel hebben gesteld c.q. hebben gemaakt.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie onderschreven het streven om zo volledig mogelijk aan te sluiten bij de regelgeving die van toepassing is op de marktsector. Deze leden merkten terecht op dat deze ontwikkeling geheel in lijn is met het in gang gezette proces «van ambtenaar naar gewoon werknemer». Geen aparte regelgeving, maar aanpassing van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) zagen deze leden als een stimulans om de verschillen tussen marktsector en overheidssector zoveel mogelijk te verkleinen.

Ook de leden van de PvdA-fractie deelden de opvatting van de regering dat aansluiting bij de WOR de voorkeur verdient boven een aparte medezeggenschapsregeling voor de overheid.

De leden van de D66-fractie vonden het in het licht van het streven naar meer marktconforme arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren logisch dat aansluiting is gezocht bij de WOR. Deze leden zijn met de regering van mening dat hierdoor beter kan worden voorkomen dat er op het gebied van de medezeggenschap onnodige verschillen blijven bestaan tussen overheids- en marktsector. De manier waarop de noodzakelijke afwijkingen voor de overheidssector in de WOR zijn opgenomen riep bij deze leden echter nog vragen op.

Wij komen hier nog op terug bij de bespreking van de bijzondere bepalingen voor de overheid in paragraaf 4 van deze nota.

De leden van de GroenLinks-fractie konden zich vinden in de visie van de regering dat de positie van het overheids personeel op het gebied van de medezeggenschap zoveel mogelijk gelijkgesteld moet worden aan die van werknemers in de marktsector.

Voorts vroegen de leden van de GPV-fractie waarom er niet voor gekozen is het ontbreken van een beroepsgang naar een onafhankelijke rechterlijke instantie op te lossen door aanpassing van de ambtelijke medezeggenschapsregelingen.

De leden van de VVD-fractie hadden met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennisgenomen. Deze leden constateerden dat de regering zeer lang bezig is geweest met het vormgeven van een reeds lang gekoesterd voornemen en het wetsvoorstel buitengewoon schaars heeft toegelicht. Ook het lid van de RPF-fractie vroeg waarom de nu voorgestelde wijziging zo lang is uitbleven.

Hierover merken wij het volgende op. De voorbereidingen voor invoering van een marktconforme medezeggenschap bij de overheid begonnen reeds in 1988.

Toen werd gedacht aan het verbeteren van de dienstcommissieregeling voor de sector Rijk, zoals deze is neergelegd in het Algemeen Rijksambtenarenreglement. Dit naar aanleiding van de knelpunten die daarin werden gesignaleerd bij de evaluatie van de regeling in 1987. Deze benadering bleek niet de juiste te zijn. Belangrijkste bezwaar was dat op die wijze niet kan worden voorzien in een beroepsgang naar een onafhankelijke rechterlijke instantie voor de dienstcommissie. Voor ondernemingsraden in de marktsector voorziet de WOR wel in een externe beroepsgang. Om dit essentiële verschil in de medezeggenschap tussen de overheids- en de marktsector op te heffen is op grond van artikel 112, tweede lid, van de Grondwet een formele wet nodig. De medezeggenschapsregeling voor het personeel in de sectoren Rijk en Politie is neergelegd in algemene maatregelen van bestuur, te weten het Algemeen Rijksambtenarenreglement respectievelijk het Besluit Overleg en Medezeggenschap Politie. De medezeggenschap van het personeel in de sectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen is geregeld in de door het bevoegd gezag vastgestelde verordeningen. Het creëren van een beroepsgang naar een onafhankelijke rechterlijke instantie voor de dienst- of medezeggenschapscommissies in deze overheidssectoren kan dus niet, zo antwoorden wij de leden van de GPV-fractie, geschieden door een aanpassing van de ambtelijke medezeggenschapsregelingen.

Vervolgens werden de mogelijkheden onderzocht om te komen tot een medezeggenschapsregeling voor de overheid die zoveel mogelijk overeenkomt met die voor de marktsector. Daarbij is gebleken dat ook de overheid met de WOR uit de voeten kan. Zo kan het begrippenkader van de WOR met kleine aanpassingen ook op de overheid worden toegepast. Uiteraard dient daarbij, zoals de leden van de SGP-fractie terecht opmerkten, rekening te worden gehouden met het politieke karakter van het besluitvormingsproces bij de overheid en de daaruit voortvloeiende bijzondere positie van de overheid als werkgever. Echter, die bijzondere positie noopt niet tot een aparte wettelijke medezeggenschapsregeling. Volstaan kan worden met in de WOR voor de overheid een aantal afwijkende bepalingen op te nemen. Deze bijzondere bepalingen voor de overheid zijn neergelegd in hoofdstuk VII B van het wetsvoorstel.

Gelet hierop menen wij, zo antwoorden wij het lid van de RPF-fractie, dat er op dit terrein sprake is van zorgvuldige regelgeving. Het feit dat de overheid primair het algemeen belang behartigt staat er niet aan in de weg dat ook de overheid onder de WOR kan vallen.

Het wetsvoorstel heeft bovendien een deregulerend karakter. Door het van toepassing verklaren van vrijwel de gehele WOR op de overheid wordt de medezeggenschap van het overheidspersoneel in één wettelijke regeling geregeld en kunnen de verschillende ambtelijke medezeggenschapsregelingen vervallen. Het wetsvoorstel voorziet dus enerzijds in het onverkort van toepassing verklaren van de bestaande bepalingen van de WOR op de overheid en anderzijds in een aantal afwijkende bepalingen voor de overheid. Die bepalingen van de WOR die ook voor de overheid zullen gaan gelden, zijn in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel niet nader toegelicht. Daarvoor wordt de reeds bestaande toelichting bij de WOR toereikend geacht. Volstaan is daarom met het toelichten van die bijzondere bepalingen voor de overheid.

In reactie op de vraag van de GPV-fractie naar de urgentie van het van toepassing verklaren van de WOR op de overheid nu steeds meer overheidsdiensten verzelfstandigd c.q. geprivatiseerd worden, merken wij het volgende op.

Op grond van de huidige omschrijving van de begrippen «onderneming» en «ondernemer» in artikel 1 van de WOR valt een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals een stichting of een vereniging, onder de WOR indien daarin krachtens arbeidsovereenkomst arbeid wordt verricht. Een publiekrechtelijke rechtspersoon valt thans pas onder de werking van de WOR indien daarin uitsluitend of nagenoeg uitsluitend krachtens arbeidsovereenkomst wordt gewerkt. Dit betekent dat verzelfstandigde overheidsdiensten waarin nog steeds hoofdzakelijk op basis van een ambtelijke aanstelling wordt gewerkt niet onder de WOR vallen, omdat niet voldaan wordt aan het vereiste van een arbeidsovereenkomst. Verzelfstandigingen van overheidsdiensten hebben dus niet zonder meer tot gevolg dat de WOR dan op die overheidsdiensten van toepassing wordt. Hiervoor zal de WOR toch moeten worden aangepast.

De leden van de VVD-fractie constateerden voorts dat de regering zeer voorzichtig is geweest met het van toepassing verklaren van de WOR op medewerkers van de onderscheiden overheden. Zij vroegen of ambtenaren niet blij worden gemaakt met een dode mus.

Door de overgang naar de WOR zal de medezeggenschap van het overheidspersoneel op een aantal punten veranderen. Zo kent het wetsvoorstel aan ondernemingsraden bij de overheid dezelfde bevoegdheden toe als die aan ondernemingsraden in de marktsector. Ook de geschillenregeling, zoals die geldt voor ondernemingsraden in de marktsector en die in een beroepsgang naar een onafhankelijke rechterlijke instantie voorziet, zal van toepassing zijn op de overheid. Verder zal de instemmingsbevoegdheid van ondernemingsraden bij de overheid niet meer gekoppeld zijn aan de bevoegdheid van hun overlegpartner, maar aan de aard van de besluiten. Een andere verandering is dat de WOR de mogelijkheid biedt om de medezeggenschap op het centrale niveau van een arbeidsorganisatie te positioneren. Al deze veranderingen betekenen naar onze mening een verbetering ten opzichte van de huidige ambtelijke medezeggenschapsregelingen. De enige beperking die het wetsvoorstel aan de medezeggenschap bij de overheid aanbrengt, betreft de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, alsmede het beleid ten aanzien van en de uitvoering van die taken. In paragraaf 4 van deze nota zullen wij daar nader op ingaan.

Het lid van de RPF-fractie had 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. Hij vroeg of de verwachting dat dat ook daadwerkelijk zal gebeuren reëel is.

Verenigingen van werknemers die aan in artikel 9 van de WOR genoemde voorwaarden voldoen, kunnen kandidatenlijsten voor ondernemingsraadsverkiezingen indienen. Deze voorwaarden zijn minder stringent dan die welke terzake zijn opgenomen in enkele ambtelijke medezeggenschapsregelingen. Andere organisaties kunnen geen kandidatenlijsten indienen. Uiteraard kunnen ook groepen personeelsleden kandidatenlijsten indienen. Of en in hoeverre bepaalde verenigingen of bepaalde groepen personeel ook daadwerkelijk van die mogelijkheden gebruik zullen maken valt niet op voorhand in te schatten.

De leden van de GPV-fractie merkten op, dat het ARAR in tegenstelling tot de WOR geen onderscheid maakt tussen grote en kleine ondernemingen. Volgens deze leden zal het effect van het wetsvoorstel zijn dat met name de kleine medezeggenschaps- en dienstcommissies er in bevoegdheden op achteruit gaan. Zij vroegen of dit effect beoogd is.

Het is zeker niet de bedoeling van het wetsvoorstel om bij kleine (onderdelen van) arbeidsorganisaties bij de overheid het niveau van medezeggenschap te verlagen. Of dat effect niet toch bij een enkele arbeidsorganisatie zal optreden hangt van diverse factoren af.

Zo verplicht de WOR, kort gezegd, pas bij ondernemingen met een personeelsomvang van 35 of meer werknemers tot de instelling van een ondernemingsraad. De WOR geeft echter uitdrukkelijk de mogelijkheid om bij collectieve arbeidsovereenkomst of besluit van de ondernemer bij ondernemingen met minder dan 35 werknemers ondernemingsraden in te stellen (artikel 5a van de WOR).

Het wetsvoorstel voorziet abusievelijk niet in een wijziging van artikel 5a, eerste lid, van de WOR, in die zin dat daarin achter de woorden «collectieve arbeidsovereenkomst» niet de woorden zijn ingevoegd: of een regeling van arbeidsvoorwaarden, vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan. Deze wijziging is noodzakelijk, omdat bij de overheid de in het overleg met de centrales van overheidspersoneel overeengekomen arbeidsvoorwaarden in een dergelijke (rechtspositie)regeling dienen te worden neergelegd. De bij deze nota gevoegde nota van wijziging voorziet alsnog in bedoelde wijziging van artikel 5a, eerste lid, van de WOR.

Voorts differentieert de WOR voor wat betreft het wettelijke niveau aan medezeggenschap naar de omvang van het personeelsbestand: de medezeggenschapsrechten van ondernemingsraden bij ondernemingen met minder dan 100 werknemers, maar meer dan 35, zijn iets beperkter dan die bij ondernemingen met 100 of meer werknemers. Anders dan de leden van de GPV-fractie zijn wij overigens niet van oordeel dat het niveau aan wettelijke medezeggenschapsrechten van ondernemingsraden bij ondernemingen met minder dan 100 werknemers lager ligt dan dat van de huidige dienst- en medezeggenschapscommissie. Overigens biedt de WOR ook op dit punt de mogelijkheid om de beperking ongedaan te maken: bij ondernemingen met minder dan 100 werknemers kunnen bij collectieve arbeidsovereenkomst of schriftelijk besluit van de ondernemer aan ondernemingsraden dezelfde medezeggenschapsrechten worden toegekend als bij ondernemingen met 100 of meer werknemers (artikel 32 van de WOR). Het wetsvoorstel voorzag in dit kader al wel in de mogelijkheid dat die rechten bij een door een publiekrechtelijk orgaan vastgestelde arbeidsvoorwaardenregeling worden toegekend (art. I, onderdeel H).

Daarnaast kan zich de situatie voordoen dat besloten wordt om voor een aantal diensteenheden die afzonderlijk minder dan 35 respectievelijk 100 werknemers tellen één ondernemingsraad of onderdeelcommissie in te stellen. Een onderdeelcommissie krijgt bevoegdheden toegeedeeld van de ondernemingsraad. In beginsel kan een ondernemingsraad al haar

bevoegdheden delegeren aan een onderdeelcommissie, echter met uitzondering van de bevoegdheid tot het voeren van een rechtsgeding.

Een en ander betekent dat de kleine onderdelen van de arbeidsorganisatie bij de overheid door deze in de WOR opgenomen mogelijkheden er niet of nauwelijks in bevoegdheden op achteruit hoeven te gaan.

De vraag van leden van de SGP-fractie hoe de door de regering gekozen beleidslijn voor integratie van de medezeggenschapsregeling voor het overheidspersoneel in de WOR te rijmen valt met het feit dat bijvoorbeeld voor het onderwijspersoneel wel een aparte wettelijke regeling is getroffen zullen wij in paragraaf 5 van deze nota beantwoorden.

2. Marktconforme medezeggenschap

De leden van de fracties van VVD, D66, SGP en GPV hebben vragen gesteld over het gebruik van het begrip «bestuurder» in de zin van de WOR bij de overheid.

De leden van de VVD-fractie wilden weten wie in de centrale ondernemingsraad of de ondernemingsraad als bestuurder is aan te merken. Deze leden vroegen of zij op departementaal niveau moesten denken aan de secretaris-generaal en op gemeentelijk niveau aan de gemeentesecretaris en hoe dat op departementaal niveau dan te rijmen is met de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het reilen en zeilen van de secretaris-generaal.

De leden van de D66-fractie stelden de vraag of, gelet op artikel 44 van de Grondwet, de bedoeling van de regering dat niet de minister als bestuurder in de zin van de WOR is aan te duiden niet duidelijker uit de tekst van de wet naar voren moet komen. Op grond van genoemd artikel, dat bepaalt dat ministeries onder leiding staan van een minister, zou immers de indruk kunnen ontstaan dat de minister ook bestuurder is in de zin van de WOR.

Volgens de leden van de SGP-fractie blijkt uit de memorie van toelichting 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.

De leden van de GPV-fractie achtten een mogelijke verwarring over het begrip bestuurder bij de overheid onwenselijk. Zij hechtten, ook in terminologische zin, aan een strikt onderscheid tussen politiek verantwoordelijke en niet-politiek verantwoordelijke personen. In dit verband vroegen deze leden of het niet wenselijk zou zijn om voor de overheidssector het begrip «leidinggevende» te introduceren als equivalent van het begrip «bestuurder» in de marktsector.

Bij het begrip «bestuurder» in de zin van de WOR gaat het om degene die bij het organisatorisch samenwerkingsverband rechtstreeks de feitelijke leiding van de arbeid uitoefent. Bij een ministerie wordt die feitelijke leiding van de arbeid in de praktijk veelal niet door de minister uitgeoefend, maar door hem overgelaten aan bepaalde ambtenaren. Hetzelfde geldt voor de gemeenten, provincies en waterschappen. Ook daar wordt de feitelijke leiding van de arbeid veelal overgelaten aan bepaalde ambtenaren en niet rechtstreeks uitgeoefend door een lid van het college van burgemeester of wethouders, de commissaris van de Koningin, een lid van gedeputeerde staten, of een lid van het dagelijks bestuur van een waterschap.

Niet uitgesloten is echter dat in sommige gevallen toch discussie kan ontstaan over de vraag of de rechtstreekse feitelijke leiding bij de arbeid bij een van de genoemde ambtsdragers berust, die dan als bestuurder in de zin van de WOR zou moeten worden beschouwd.

Wij delen de mening van de leden van de GPV-fractie dat over het begrip «bestuurder» in de zin van de WOR bij de overheid geen verwarring mag ontstaan en dat een strikt onderscheid tussen politiek verantwoordelijke en niet-politiek verantwoordelijke personen wenselijk is. Bij nader inzien zijn wij dan ook van mening dat het, mede naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie, beter is om in de wet uitdrukkelijk te bepalen dat bij de overheid voor de toepassing van de WOR de minister, de staatssecretaris, de commissaris van de Koningin, een lid van gedeputeerde staten, een lid van het college van burgemeester en wethouders en een lid van het dagelijks bestuur van een waterschap niet als bestuurder in de zin van de WOR zijn aan te merken. Bij de bijgevoegde nota van wijziging wordt in artikel 46d van het wetsvoorstel een bepaling ter zake ingevoegd.

Het feit dat ambtenaren en niet de minister kunnen worden aangemerkt als bestuurder in de zin van de WOR, laat onverlet dat de minister op grond van artikel 44 van de Grondwet politiek verantwoordelijk is en blijft voor de leiding van het ministerie. Introductie van het begrip «leidinggevende» in de overheidssector achten wij niet verhelderend en evenmin nodig.

Naar aanleiding van de vraag van de GPV-fractie over de eventuele adviesbevoegdheid van ondernemingsraden bij gemeenten over de voorgenomen benoeming of het ontslag van een wethouder merken wij het volgende op.

De in artikel 30, eerste lid, van de WOR neergelegde adviesbevoegdheid van de ondernemingsraad heeft betrekking op de voorgenomen benoeming of ontslag van een bestuurder als bedoeld in artikel 1, onder e, van de WOR, dit wil zeggen de overleg- en gesprekspartner van de ondernemingsraad. Aangezien, zoals wij hierboven hebben uiteengezet, in de nieuw in te voegen bepaling in artikel 46d van het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de wethouder niet als bestuurder in de zin van de WOR is aan te merken, komt de ondernemingsraad dus geen adviesbevoegdheid toe ten aanzien van de voorgenomen benoeming of ontslag van een wethouder.

In theorie heeft de VVD-fractie gelijk waar zij stelt dat het antwoord op de vraag of er een adviesrecht voor de ondernemingsraad bestaat ten aanzien van de benoeming van een secretaris-generaal, per ministerie kan verschillen. Dat hangt namelijk af van de medezeggenschapsstructuur zoals die straks op de ministeries vorm zal krijgen. Zoals hierna zal worden uiteengezet zal die op goede gronden niet bij alle ministeries hetzelfde zijn. In theorie zou dus bij een ministerie een secretaris-generaal wel eens niet als bestuurder aan te merken kunnen zijn.

Groot achten wij die kans echter niet. Maar als dat al wel het geval zou zijn, zijn wij – gegeven het bovenstaande – niet van oordeel dat dit verschil in invloed van de medezeggenschap op de benoeming (en het ontslag) van secretarissen-generaal als rechtsongelijkheid zou moeten worden aangemerkt.

De vraag van de leden van de GPV-fractie naar de urgentie van het van toepassing verklaren van de WOR op de overheid hebben wij reeds in het algemene deel van deze nota beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze de medezeggenschap bij een departement zal worden georganiseerd.

In het bijzonder wilden zij weten of er naast een centrale ondernemingsraad per departement ondernemingsraden per directoraat-generaal, directie of afdeling komen en of hierover reeds vastomlijnde plannen bestaan.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de conclusie juist is dat het wetsvoorstel op dit punt geen uniforme regeling garandeert en bij wie de

bevoegdheid rust om te beslissen op welk niveau van de ministeriële organisatie een ondernemingsraad zal worden ingesteld.

Een van de sterke kanten van de WOR is dat de WOR een flexibele instellingsstructuur kent.

Het wetsvoorstel garandeert op dit punt ook inderdaad geen uniforme regeling. Evenmin bestaan er vastomlijnde plannen. Bij de verschillende ministeries wordt nog bezien welke medezeggenschapsstructuur het beste bij dat ministerie past.

Zoals gezegd kent de WOR een flexibele instellingsstructuur. Kernbegrip van de WOR is de onderneming, dat wil zeggen een in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin arbeid wordt verricht. Voor een onderneming dient een ondernemingsraad te worden ingesteld. Wanneer een ministerie als één onderneming dient te worden gezien, moet daarvoor dus een ondernemingsraad worden ingesteld. Wordt dat wenselijk geacht, dan zouden via de in artikel 4 van de WOR neergelegde mogelijkheid van splitsing, voor onderdelen van dat ministerie afzonderlijke ondernemingsraden kunnen worden ingesteld. Ook zou ervoor kunnen worden gekozen voor onderdelen de reeds eerdergenoemde onderdeelcommissies in te stellen.

Wanneer bij een ministerie meerdere ondernemingen onderkend kunnen worden, biedt artikel 33 van de WOR de mogelijkheid om de ondernemingsraden die daarbij zijn ingesteld, te overkoepelen met een groepsondernemingsraad. Zo'n groepsondernemingsraad behandelt uitsluitend zaken van gemeenschappelijk belang en heeft daarvoor alle gebruikelijke bevoegdheden.

Wanneer bij een ministerie meerdere groepen van ondernemingen onderkend kunnen worden, is het mogelijk om boven de groeps-ondernemingsraden ook op centraal niveau een groepsondernemingsraad in te stellen. Deze kan dan centrale groepsondernemingsraad worden genoemd. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de zoëven bedoelde overkoepelende groepsondernemingsraad op centraal niveau bij een ministerie strikt formeel geen centrale ondernemingsraad kan worden genoemd. Een centrale ondernemingsraad kan door een ondernemer immers slechts worden ingesteld voor al de ondernemingen die hij in stand houdt. Nu de Staat der Nederlanden als ondernemer moet worden aangemerkt voor alle ondernemingen die hij in stand houdt, kan er dus geen centrale ondernemingsraad worden ingesteld voor slechts een deel van die ondernemingen of voor één ministerie. Bij de overheid zijn nl. als ondernemer in de zin van de WOR aan te merken de publiekrechtelijke rechtspersonen, dit zijn rechtspersonen die rechtspersoonlijkheid ontfanen aan een wet of een ander publiekrechtelijk voorschrift. Hierbij valt te denken aan de Staat, de provincies, de gemeenten en de waterschappen (zie artikel 2:1 van het Burgerlijk Wetboek).

Het bovenstaande geldt mutatis mutandis ook voor de gemeenten en provincies. Een ondernemingsraad ingesteld op het centrale niveau van een gemeente of provincie kan echter wel een centrale ondernemingsraad zijn in de zin van de WOR, omdat die in deze gevallen wel alle ondernemingen van de betrokken ondernemer (de gemeente respectievelijk de provincie) overkoepelt.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie bij wie de bevoegdheid rust om te beslissen op welk niveau van een ministerie een ondernemingsraad zal worden ingesteld, merken wij het volgende op.

De WOR legt de verplichting om een ondernemingsraad in te stellen op de ondernemer. De ondernemer zal aan de verplichting voldaan hebben wanneer organen van de ondernemer tot instelling overgaan. Het is van de interne bevoegdheidsverdeling binnen ministeries afhankelijk wie tot instelling van een ondernemingsraad dient over te gaan.

3. Geschillenregeling

De leden van de CDA-fractie vroegen of er bij het overheidsapparaat een equivalent van een bedrijfscommissie aanwezig is en zo nee, hoe de regering denkt de verplichte bemiddeling dan gestalte te geven.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks en SGP stelden vragen naar de vormgeving van de bedrijfscommissie. In het bijzonder waren de leden van de SGP-fractie benieuwd naar de samenstelling en bevoegdheden van de bedrijfscommissie.

Voor de overheidssector zal er op grond van de artikelen 46d jo, 37 en 38 van de WOR een aparte bedrijfscommissie worden ingesteld. De leden van deze bedrijfscommissie worden overeenkomstig de bedrijfscommissies in de marktsector paritair benoemd door de betrokken overheids-werkgevers of verenigingen van werkgevers en de centrales van overheids personeel. Aan de bedrijfscommissie bij de overheid worden dezelfde bevoegdheden toebedeeld als die aan de bedrijfscommissies in de marktsector.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen verder of de geschillenregeling in de marktsector wel zo eenvoudig te kopiëren is voor de overheidssector, waar bij een geschil tussen de ondernemingsraad en de ondernemer ook bijna altijd nog, meer of minder zichtbaar, een derde partij betrokken is, namelijk de politiek.

Op grond van artikel 46d, onder a, van het wetsvoorstel worden politieke besluiten onttrokken aan de medezeggenschapsrechten en derhalve ook aan procedure- en geschillenregeling van de WOR. Dit betekent dat de ondernemingsraad bij de overheid politieke besluiten in de zin van de WOR niet voor toetsing aan een onafhankelijke rechter zal kunnen voorleggen. De politiek is dus niet betrokken bij een geschil tussen de ondernemingsraad en de ondernemer. Wij zien niet in waarom voor de overheid op het gebied van de medezeggenschap niet dezelfde geschillenregeling als die voor de marktsector zou kunnen gelden. Het gaat immers om geschillen over de toepassing van de WOR in een organisatorisch samenwerkingsverband, waarbij het verder niet uitmaakt of dat samenwerkingsverband nu tot de overheid of tot de marktsector behoort.

4. Bijzondere bepalingen voor de overheid

Vrijwel alle fracties hebben een of meer vragen gesteld over de wijze waarop c.q. de mate waarin in dit wetsvoorstel het primaat van de politiek ten opzichte van de medezeggenschap van het overheids personeel is geregeld.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat ondernemingsraden bij de overheid in principe exact dezelfde rechten krijgen als die in de marktsector. In beginsel hebben ondernemingsraden bij de overheid dus ook ten aanzien van dezelfde onderwerpen advies- en instemmingsrecht. Dit is slechts anders indien en voor zover over zo'n advies- of instemmingsplichtig onderwerp door het daartoe bevoegde democratisch gecontroleerde orgaan bepaalde besluiten zijn of worden genomen. In zo'n geval gaat het ons inziens niet aan de personeelsvertegenwoordiging meer invloed op de politieke besluitvorming te geven dan andere burgers die immers ook door die besluitvorming kunnen worden geraakt.

De politieke besluiten die de ondernemingsraden bij de overheid als gegeven dienen te beschouwen betreffen slechts de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, het beleid ten aanzien van en de uitvoering van die taken. De gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen daarentegen kunnen uitdrukkelijk wel onderwerp van medezeggenschap zijn.

Doordat de zoëven genoemde politieke besluiten op grond van dit wetsvoorstel bij overheidsorganisaties niet kunnen worden aangemerkt als «aangelegenheden de onderneming betreffende» is de ondernemer op grond van de wet niet verplicht daarover in overleg te treden met de ondernemingsraad. Daarmee ontvallen de ondernemingsraad tevens de daarmee samenhangende wettelijke advies- of instemmingsrechten. Het wetsvoorstel verbiedt ondernemers echter niet, om toch te doen, waartoe zij op grond van de wet niet verplicht zijn.

Door de leden van de fracties van CDA, D66, SGP en het lid van de RPF-fractie zijn vragen gesteld over de mogelijkheden tot het aanbrengen van een strikte scheiding tussen de in artikel 46d, onder a, bedoelde besluiten en de personele gevolgen daarvan.

De leden van de fractie van D66 betwijfelden of die scheiding kan worden aangebracht.

Ook het lid van de RPF-fractie had zijn twijfels daarover. In dat verband bracht hij naar voren dat het een beleidsmatige en politieke keuze is als de regering besluit om tot vergaande decentralisatie of tot departementale herindeling over te gaan. Deze keuze heeft volgens hem niettemin ingrijpende gevolgen voor het betrokken personeel dat op de betrokken departementen werkzaam is. Hij vroeg hoe de nieuwe regeling in een dergelijke situatie zal worden toegepast en of het personeel inspraak krijgt of dat het primaat van de politiek geldt.

De leden van de SGP-fractie vroegen of nu niet de situatie kan ontstaan dat het overheidspersoneel zich langs een omweg gaat mengen in een discussie over besluiten die aan democratisch gecontroleerde organen zijn voorbehouden. Volgens deze leden brengen de vaststelling van beleid en de uitvoering van taken immers vrijwel altijd personele gevolgen met zich mee.

Wij erkennen dat er niet altijd een strikte scheiding kan worden aangebracht tussen de politieke besluiten van democratisch gecontroleerde organen en de personele gevolgen van die besluiten. Dit behoeft in de praktijk echter niet tot problemen te leiden. Wij zullen het een en ander verduidelijken aan de hand van het voorbeeld dat door het lid van de RPF-fractie is genoemd.

Zijn aan het besluit van de regering tot vergaande decentralisatie of tot departementale herindeling personele gevolgen verbonden, bijvoorbeeld dat het besluit leidt tot wijziging in de personeelsformatie of in de werkzaamheden van het betrokken personeel, dan heeft de betrokken ondernemingsraad op grond van artikel 25 en 26 van de WOR de bevoegdheid om over die personele gevolgen advies uit te brengen en in beroep te gaan bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam, althans indien en voor zover die gevolgen op zich weer besluiten behelzen ten aanzien waarvan artikel 25, eerste lid, van de WOR adviesrecht toekent.

Het advies van de ondernemingsraad over de personele gevolgen of de uitspraak van de Ondernemingskamer naar aanleiding van het beroep van de ondernemingsraad over die personele gevolgen zou aanleiding kunnen geven om het besluit tot decentralisatie of tot departementale herindeling op bepaalde punten te heroverwegen.

Democratisch gecontroleerde organen blijven echter vrij om bij de besluitvorming over taken van publiekrechtelijke lichamen, het beleid en de uitvoering van die taken, verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en om op basis van die belangenafweging een bepaald besluit te nemen en eventueel te heroverwegen. Dat is het primaat van de politiek dat wij in het wetsvoorstel veilig willen stellen.

Het feit dat ondernemingsraden bij de overheid medezeggenschapsrechten hebben over de personele gevolgen van besluiten van democra-

tisch gecontroleerde organen, laat dus, ook daar waar geen duidelijk onderscheid is aan te brengen tussen politieke besluiten en de personele gevolgen daarvan, dat primaat van de politiek onverlet.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de bescherming van het primaat van de politiek nogal wat beperkingen lijkt op te leveren voor de medezeggenschap bij de overheid ten opzichte van de marktsector. Zij zouden willen nagaan of door middel van tijdige inschakeling van de ondernemingsraad aan dit probleem tegemoet kan worden gekomen. Zij vroegen of de ondernemingsraad al dan niet advies mag uitbrengen over een (voorgenomen) besluit van de gemeenteraad tot uitbesteding van de gemeentelijke vuilophaaldienst aan een particuliere onderneming.

In dit geval heeft de ondernemingsraad geen medezeggenschapsrechten ten aanzien van het (voorgenomen) besluit tot uitbesteding van de gemeentelijke vuilophaaldienst als zodanig. Dit is een besluit als bedoeld in artikel 46d, onder a, van het wetsvoorstel. Overigens verbiedt dit artikel niet om een dergelijk (voorgenomen) politiek besluit in de overlegvergadering te bespreken of daarover advies te vragen. Als dat niet gebeurt, heeft de ondernemingsraad echter nog wel medezeggenschap ten aanzien van de personele gevolgen van dat besluit.

De leden van de fracties van CDA en GroenLinks hebben vragen gesteld over het stadium waarin de ondernemingsraad bij de overheid geraadpleegd moet worden over de personele gevolgen van een door een democratisch gecontroleerd orgaan genomen besluit.

In het bijzonder vroegen de leden van de CDA-fractie of hiervoor artikel 25 van de WOR wel van toepassing is.

Nu het wetsvoorstel op het punt van de personele gevolgen aan de ondernemingsraad bij de overheid wel medezeggenschap toekent vroegen de leden van de GroenLinks-fractie, of het niet onlogisch is als een ondernemingsraad bij de overheid pas bemoeienis krijgt op het moment dat het daaraan ten grondslag liggende politieke besluit al genomen is.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie antwoorden wij dat als het gaat om de personele gevolgen van een besluit, dat door een democratisch gecontroleerd orgaan is genomen, artikel 25 van de WOR inderdaad van toepassing is.

Inschakeling van een ondernemingsraad ten aanzien van de personele gevolgen op het moment dat het politieke besluit nog niet is genomen, zal zeker in het geval dat het besluit genomen wordt op hetzelfde niveau als waar de gevolgen daarvan voor het personeel zich manifesteren, inderdaad in het algemeen aanbeveling verdienen, maar kan op gespannen voet staan met de wenselijkheid om op politiek cruciale ogenblikken beslissingen te kunnen nemen, zoals bij kabinetsformatie en college-onderhandelingen.

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag op welke wijze de ondernemingsraad toch een voorgenomen besluit van een democratisch gecontroleerd orgaan in de overlegvergadering kan bespreken nu daarover geen instemmings- en adviesrecht bestaat. Het zou volgens deze leden geen overbodige luxe zijn indien de ondernemingsraad eens kijkt naar een voorgenomen beleid of de voorgenomen uitvoering. Want het zou best kunnen zijn dat ambtenaren die zelf zijn betrokken bij het opstellen van het voorgenomen beleid of de uitvoering daarvan met frisse – het kokerdenken doorbrekende – opvattingen verbeteringen kunnen voorstellen, aldus deze leden.

De WOR verbiedt bestuurders niet om wanneer ondernemingsraden bij de overheid een (voorgenomen) besluit van een democratisch gecontroleerd orgaan in de overlegvergadering aan de orde stellen daarover dan

met de ondernemingsraad in gesprek te gaan. Zoals gezegd geeft de WOR echter geen advies- en instemmingsrecht ter zake van bedoelde besluiten.

Wij kunnen overigens instemmen met de opvatting dat ambtenaren in de overlegvergadering frisse ideeën kunnen aandragen en juichen het ook toe als de ondernemingsraad van de mogelijkheid om bepaalde zaken in de overlegvergadering aan de orde te stellen gebruik zal maken.

Volgens de leden van de D66-fractie laat een adviesbevoegdheid van de ondernemingsraad bij de overheid het primaat van de politiek onverlet. Deze leden vernamen graag de opvatting van de regering dat het toch aan de organen van de politieke besluitvorming is om af te wegen hoe zij het advies van de ondernemingsraad zullen meewegen in het geheel van hun besluitvorming.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of het niet de voorkeur zou verdienen om een zodanige constructie te kiezen dat het overheids-personeel 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, aldus deze leden, niet alleen beter aan te sluiten bij de regeling in de marktsector, maar bovendien kan de inbreng van een ondernemingsraad bij de overheid ook een verrijking betekenen van de politieke discussie. In de visie van deze leden zou de ondernemingsraad bij de overheid ook zelf initiatiefvoorstellen moeten kunnen nemen. Zij verzochten de regering haar voorstel op dit punt te heroverwegen.

De reden dat in het wetsvoorstel aan de ondernemingsraad bij de overheid geen adviesrecht inzake politieke besluiten wordt toegekend is gelegen in het feit dat daaraan een beroepsrecht, zoals neergelegd in artikel 26 van de WOR, is verbonden. Voor besluiten van democratisch gecontroleerde organen als bedoeld in artikel 46d, onder a, van het wetsvoorstel, achten wij een dergelijk beroepsrecht van ondernemingsraden bij de overheid niet wenselijk. Wij zijn van mening dat het aan de politieke organen zelf moet worden overgelaten om bij het nemen van een besluit verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en om het resultaat van die belangenafweging te bepalen. In dit kader past ons inziens geen rechterlijke toets.

Vervolgens hebben wij overwogen of aan de ondernemingsraad bij de overheid een adviesrecht over bedoelde besluiten kan worden toegekend, zonder dat daaraan een beroepsrecht wordt verbonden. Hoewel een dergelijk adviesrecht van de ondernemingsraad bij de overheid het primaat van de politiek onverlet laat, en daar op inhoudelijke gronden veel voor te zeggen zou zijn, hebben wij na ampele overweging daar toch van afgezien. Ook een adviesrecht zonder beroepsrecht kan namelijk op gespannen voet staan met de wenselijkheid om op bepaalde momenten, zoals bij de kabinetsformatie en college-onderhandelingen, snel beslissingen te kunnen nemen. Als eerst advies ingewonnen dient te worden bij de ondernemingsraad is een dergelijke snelle besluitvorming immers niet mogelijk.

Deze overweging heeft ons ook ertoe gebracht om aan de ondernemingsraad bij de overheid geen bevoegdheid te geven tot het doen van initiatiefvoorstellen ten aanzien van politieke besluiten. Dit laat uiteraard onverlet dat ondernemingsraden – evenals alle burgers – over de betreffende besluitvorming hun mening aan de politieke organen kenbaar kunnen maken.

Alles overwegende zien wij voorshands dan ook geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.

De leden van de D66-fractie hadden de indruk dat de medezeggenschap op grond van dit wetsvoorstel die zich ingevolge artikel 46d, onder a, alleen uitstrekt tot de personele gevolgen van politieke besluiten minder

ver gaat dan thans het geval is. Medezeggenschapscommissies hebben immers nu instemmingsrecht op sociaal beleid en naar de indruk van deze leden omvat dat niet alleen de personele gevolgen maar ook de organisatorische gevolgen van besluiten. In het verlengde hiervan vroegen de leden van de D66-fractie op welke onderdelen de medezeggenschap bij de overheid door dit wetsvoorstel zal verbeteren en op welke onderdelen het zal verslechteren.

Op grond van de ambtelijke medezeggenschapsregelingen hebben de dienst- of medezeggenschapscommissies slechts instemmingsbevoegdheid met betrekking tot die voorgenomen maatregelen betreffende de dienstbaarheid waartoe het hoofd van dienst bevoegd is. Weliswaar vallen dan de organisatorische gevolgen van die maatregelen ook onder de instemmingsbevoegdheid, maar daaraan is voor de dienst- of medezeggenschapscommissies geen extern recht van beroep gekoppeld. Dit betekent dat de dienst- of medezeggenschapscommissies zich niet tot een onafhankelijke rechterlijke instantie kunnen wenden als zij niet met de voorgenomen maatregelen kunnen instemmen.

Bij personele gevolgen van politieke besluiten als bedoeld in artikel 46d, onder a, van het wetsvoorstel kan ook worden gedacht aan een belangrijke wijziging in de organisatie of in de verdeling van de interne bevoegdheden in het betrokken organisatie-onderdeel. Over deze aangelegenheden is de ondernemingsraad op grond van artikel 25 van de WOR bevoegd advies uit te brengen, waarbij het er overigens niet toe doet wie tot het nemen van die maatregelen bevoegd is. Daaraan is op grond van artikel 26 van de WOR een beroepsrecht verbonden. Dit is een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Ook op andere onderdelen zal het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie verbeteringen in de medezeggenschap bij de overheid brengen. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is immers dat aan de ondernemingsraden bij de overheid dezelfde bevoegdheden worden toebedeeld als die aan ondernemingsraden in de marktsector.

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

Artikel 46d, onder a, van het wetsvoorstel geeft aan dat er geen medezeggenschapsrechten zijn ten aanzien van de uitvoering van publiekrechtelijk vastgestelde taken als zodanig. Zoals gezegd betekent dat echter niet dat het ook verboden is om de uitvoering van publiekrechtelijk vastgestelde taken in de overlegvergadering aan de orde stellen. Bovendien moet de uitvoering van publiekrechtelijke vastgestelde taken wel in de overlegvergadering aan de orde worden gesteld voor zover deze uitvoering de werkzaamheden van het personeel betreft.

5. Werkingsfeer van het wetsvoorstel

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe de door de regering gekozen beleidslijn voor integratie van de medezeggenschapsregeling voor het overheidspersoneel in de WOR te rijmen valt met het feit dat bijvoorbeeld voor het onderwijspersoneel wel een aparte wettelijke regeling is getroffen.

Hoewel met dit wetsvoorstel niet alle ambtelijke medezeggenschapsregelingen in de WOR zijn geïntegreerd willen wij de leden van de SGP-fractie toch erop wijzen, dat er voor de sectoren Defensie en Rechterlijke Macht een eigen medezeggenschapsregeling zal worden getroffen die zoveel mogelijk conform de WOR zal zijn. Ten aanzien van het Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek zal de Minister van Onderwijs en Wetenschappen er naar streven om een aantal instellingen alsnog onder de WOR te brengen. Het onderhavige wetsvoorstel laat de Wet Medezeggenschap Onderwijs, die voor het basis, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs geldt, onverlet omdat deze wet ook

voorziet in de participatie van ouders en leerlingen. De WOR regelt alleen de medezeggenschap van de in een arbeidsorganisatie werkzame werknemers.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering bereid is om zo veel mogelijk te bevorderen dat in de uitgezonderde sectoren de WOR zo veel mogelijk wordt toegepast en zo ja, op welke wijze de regering dat wil doen.

De vraag of en zo ja, in hoeverre de WOR in de uitgezonderde sectoren moet worden toegepast zal in eerste instantie besproken worden in het arbeidsvoorwaardenoverleg van de desbetreffende sectoren. Daarbij is uitgangspunt voor de regering dat gestreefd wordt naar een medezeggenschapsregeling die zoveel mogelijk conform de WOR is. Verwacht wordt dat de organisaties van overheidspersoneel ook een dergelijke medezeggenschapsregeling voor het personeel nastreven.

Het lid van de RPF-fractie informeerde of de regering het denkbaar en wenselijk acht in de toekomst ook het personeel van de in dit wetsvoorstel uitgezonderde sectoren onder de WOR te brengen en vroeg zich af of zijn veronderstelling dat het in elk geval wetstechnisch wel mogelijk is, juist is.

Wij stellen ons op het standpunt dat niet kan worden uitgesloten dat in de toekomst bepaalde categorieën overheidspersoneel die daarvan nu zijn uitgezonderd alsnog onder de WOR zullen vallen. Zoals dit lid terecht veronderstelt, is het in elk geval wel wetstechnisch mogelijk.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar het oordeel van de regering over het advies van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) over de regeling voor de medezeggenschap voor het defensiepersoneel.

Door de leden van de GroenLinks-fractie is aandacht gevraagd voor zoveel mogelijk gelijke medezeggenschapsrechten voor – in ieder geval – het burgerlijk defensiepersoneel ten opzichte van het overheidspersoneel dat onder de WOR valt.

De positie van de krijgsmacht rechtvaardigt naar het oordeel van de regering een afwijkende positie ten opzichte van het overige overheidspersoneel. De sector Defensie valt daarom buiten de werkingssfeer van dit wetsvoorstel. Besluiten inzake de vaststelling van de taken van de defensie-organisatie en de uitvoering daarvan, zijn ook voor medezeggenschapsorganen in de defensie-organisatie een gegeven. Daarnaast is het evident dat er bij oorlog(sgevaar) en daaraan verwante buitengewone omstandigheden geen ruimte is voor overleg over de (gevolgen van de) inzet van de krijgsmacht voor het defensiepersoneel. Het gaat daarbij niet alleen om een beperking van de medezeggenschap ten tijde van deze situaties of tijdens deze omstandigheden. Ook tijdens normale omstandigheden zijn er beperkingen aan de medezeggenschap.

Voor een verantwoorde inzet van de krijgsmacht en een goede voorbereiding op de hiervoor genoemde situaties is een specifieke organisatiestructuur vereist, waardoor de personele invulling en de inzetbaarheid van de krijgsmacht zijn gewaarborgd. Onderwerpen die daarmee verband houden, maar ook de gevolgen van voorgenomen maatregelen in die sfeer voor het personeel, behoren niet tot de onderwerpen van medezeggenschap. Hier spelen immers bredere belangen een rol dan die van het personeel, die niet afhankelijk kunnen en mogen zijn van het al dan niet bereiken van overeenstemming met, of een advies van een medezeggenschapsorgaan.

Overigens sluit dit niet uit dat binnen de gegeven beperkingen ook defensiepersoneel moet kunnen participeren in het besluitvormingsproces binnen de organisatie, voor zover de belangen van het personeel daarbij in het geding zijn. De leden van de VVD-fractie vroegen aandacht hiervoor.

Binnen de defensie-organisatie bestaat al geruime tijd een vorm van medezeggenschap voor het personeel, die nauw aansluit bij wat thans voor het totale overheidspersoneel gebruikelijk is, maar die op onderdelen daarvan ook afwijkt. De bijzondere bepalingen in dat kader vloeien voort uit de ontwikkeling van de medezeggenschap in de afgelopen tien jaren binnen de defensie-organisatie. De regering is van oordeel, dat de samenhang tussen aard, inhoud en structuur van de medezeggenschap in de defensie-organisatie verloren zou gaan door invoering van de WOR voor de sector Defensie. Om dit te voorkomen, heeft de regering gekozen voor herziening van de medezeggenschapsregelingen voor het defensiepersoneel door een waar mogelijk aan de WOR analoge regeling. Het uitgangspunt daarbij is dat het personeel niet onnodig in zijn rechten zal worden beperkt en dat tevens de samenhang, waar mogelijk en zinvol, met de voor de overige sectoren van de overheid en voor de marktsector geldende arbeidsverhoudingen voldoende zal worden gewaarborgd.

De uitzondering voor Defensie betreft zowel het militair personeel als het burgerlijk defensiepersoneel. De leden van de GroenLinks-fractie hebben aandacht gevraagd voor de positie van het burgerlijk defensiepersoneel.

Ook het burgerlijk defensiepersoneel heeft, zij het vaak in meer indirecte zin, te maken met besluiten over de vaststelling en de uitvoering van de taken van de krijgsmacht. Bovendien is het evident dat er tijdens oorlog(sgevaar) en daaraan verwante buitengewone omstandigheden of tijdens oefeningen geen ruimte is voor overleg met het militair personeel noch het burgerlijk defensiepersoneel. Het gedeeltelijk van toepassing verklaren van de WOR zou tot gevolg hebben dat er twee inhoudelijk verschillende medezeggenschapsregimes in één arbeidsorganisatie zouden gelden: één voor het militair personeel en één voor het burgerlijk defensiepersoneel. Niet alleen is dit uit een oogpunt van hanteerbaarheid van regelgeving ongewenst, het doet ook geen recht aan de praktijk, waarin vaak dezelfde onderwerpen aan de orde zijn in het medezeggenschapsoverleg voor burgerpersoneel en voor militair personeel. Te denken valt aan reorganisaties en aan de toepassing van arbeids- en dienstvoorwaarden bij een onderdeel. Bovendien zou dit haaks staan op het streven de verschillen in de rechtspositie tussen militair personeel en burgerpersoneel zoveel mogelijk te beperken. In dat kader is het streven er op gericht te komen tot een integratie van het medezeggenschapsoverleg voor militair personeel en burgerlijk defensiepersoneel. Die integratie is ook in de Defensienota 1991 genoemd.

De leden van de VVD-fractie herinnerden er aan dat hooggeplaatste militairen hun ongenoegen over ingrijpende reorganisaties hebben geuit via de media, hetgeen volgens hen wellicht voorkomen had kunnen worden indien zij enige inspraak hadden gehad. Zij zouden graag een nadere beschouwing op dit punt ontvangen.

Deze leden veronderstellen een relatie tussen de mate van medezeggenschap en het uiten van meningen door hoge ambtenaren in de media. Of die relatie er is, is niet bekend. In ieder geval heeft medezeggenschap niet tot doel dergelijke uitingen in de media te verminderen, nog afgezien van de vraag of men dergelijke uitingen door middel van medezeggenschap moet willen voorkomen. Voor de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren gelden andere regels, die in de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet zijn neergelegd.

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de afloop van de discussie over de vraag of de instellingen van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek onder de WOR kunnen worden gebracht.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen heeft in zijn «beleidsnotitie inzake de organisatie van het bestuur van en de medezeggenschap bij universiteiten en hogescholen» zijn voornemens met betrekking tot de

bestuursorganisatie van universiteiten en hogescholen kenbaar gemaakt. Deze zijn voor de hogescholen geconcretiseerd in een wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, die inmiddels in voorbereiding is. Geconstateerd is dat de WOR geen recht doet aan het eigen karakter van de universiteiten en hogescholen, aangezien de WOR niet voorziet in de participatie in het bestuur en de medezeggenschap van studenten.

Voor de andere instellingen van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, te weten de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, de Koninklijke Bibliotheek en de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek, heeft de Minister van Onderwijs en Wetenschappen in het zgn. Convenant II met de centrales van overheids- en onderwijspersoneel de afspraak gemaakt dat hij de medezeggenschap bij die instellingen zal vergroten door te bevorderen dat bij die instellingen de bestaande medezeggenschapsorganen zullen worden vervangen door ondernemingsraden conform de WOR.

Een mogelijkheid om deze versterking van de medezeggenschap te bewerkstelligen is door de instellingen onder de WOR te brengen. Over deze mogelijkheid dient overleg te worden gevoerd met de werkgevers(organisaties) en de centrales van overheids- en onderwijspersoneel in de Sectorcommissie voor Onderwijs en Wetenschappen. Aangezien dit overleg enige tijd kan kosten en de uitkomst daarvan niet van tevoren vaststaat, is er van afgezien om de genoemde instellingen reeds nu onder het regime van de WOR te brengen.

Artikel 53, tweede lid, van het wetsvoorstel opent de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur deze instellingen op een later moment alsnog onder de WOR te brengen. Indien deze algemene maatregel van bestuur tot stand komt en in werking treedt, zal de WOR op genoemde instellingen van toepassing zijn. Echter, in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek zijn enkele bepalingen betreffende de medezeggenschap opgenomen. Om te voorkomen dat er een dubbel medezeggenschapsregime op de instellingen van toepassing zal zijn, dienen deze bepalingen bij wet te worden ingetrokken. Hierin voorziet de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging.

Het Rijksinstituut voor oorlogsdocumentatie (RIOD) is formeel een onderdeel van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en valt dus uit dien hoofde reeds onder het onderhavige wetsvoorstel. Dit betekent dat het RIOOD in dit wetsvoorstel niet mag worden uitgezonderd en uit artikel 53, eerste lid, van het wetsvoorstel moet worden geschrapt. De bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging voorziet daarin.

De leden van de GPV-fractie wilden een nadere toelichting op de keus om de WOR ook op het politie-apparaat van toepassing te verklaren en vroegen hoe het begrip «bestuurder» moet worden ingevuld binnen de ingewikkelde zeggenschapsstructuur van het nieuwe regionale politie-apparaat.

Ons is gebleken dat er bij de sector Politie geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het gerechtvaardigd is om deze sector van het wetsvoorstel uit te zonderen.

Als gezegd kent de WOR een flexibele medezeggenschapsstructuur. De WOR biedt de mogelijkheid om een medezeggenschapsstructuur tot stand te brengen die aansluit bij de zeggenschapsstructuur van een arbeidsorganisatie, hoe ingewikkeld die zeggenschapsstructuur ook moge zijn. Gelet hierop zal het naar ons oordeel ook in de sector Politie niet moeilijk zijn om het begrip «bestuurder» in te vullen. Zo zal voor een ondernemingsraad van een regionaal politiekorps de desbetreffende korpschef de «bestuurder» in de zin van de WOR zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie achtten de in het wetsvoorstel gemaakte keuze tot het uitsluiten van leden van rechtsprekende en aanverwante instanties, zoals de Nationale ombudsman, niet overtuigend. Zij zagen voorshands geen duidelijk verband tussen de wijze waarop rechters worden benoemd en de gevolgen die dat zou moeten hebben voor hun medezeggenschap. Zij vroegen om een nadere onderbouwing op dit punt.

Deze leden vroegen tenslotte of de conclusie dat het ondersteunende personeel van deze instanties wel onder de WOR valt juist is.

De leden van de VVD-fractie stelden nog de vraag waarom in het kader van een zoveel mogelijk gelijke rechtspositie voor alle rechterlijke ambtenaren de overige rechterlijke ambtenaren, niet-rechters, uitgezonderd worden.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat alle overheidssectoren onder de WOR worden gebracht, tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen verzetten. Voor de sectoren Defensie en Onderwijs hebben wij er zoals hiervoor uiteengezet na zorgvuldige afweging uiteindelijk voor gekozen om de medezeggenschap van het personeel op een andere – goede – wijze te (blijven) regelen.

De reden dat de leden van rechtsprekende en aanverwante instanties niet onder de WOR zijn gebracht is niet gelegen in de wijze waarop zij worden benoemd, maar houdt verband met hun bijzondere staatsrechtelijke positie, die gekenmerkt wordt door hun onafhankelijkheid. Hetzelfde geldt voor de leden van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen.

Een zoveel mogelijk gelijke rechtspositie voor alle rechterlijke ambtenaren kan volgens de regering op het gebied van de medezeggenschap het beste gestalte krijgen door hen onder één specifieke medezeggenschapsregeling onder te brengen. Dit verdient de voorkeur boven een aparte medezeggenschapsregeling voor de rechters en de WOR voor de overige rechterlijke ambtenaren.

Het ondersteunende personeel van deze instanties, zo antwoorden wij de leden van de GroenLinks-fractie, valt inderdaad wel onder de WOR.

Het gegeven dat de leden van de genoemde instanties niet onder de WOR vallen, hoeft er, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, dan ook niet aan in de weg te staan dat besluiten van deze niet democratisch gecontroleerde organen in voorkomende gevallen als zodanig wel voorwerp van medezeggenschap bij de betrokken ondernemingsraden kunnen vormen.

7. Overleg met de centrales van overheidspersoneel

De leden van de CDA-fractie vernamen graag de inhoudelijke argumenten waarom er van afgezien is om de instellingen voor het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal en het voortgezet onderwijs onder de werking van de WOR te brengen. Het CGOA heeft hiervoor wel gepleit, aldus constateerden deze leden.

De reden van het uitzonderen van de instellingen van het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal en het voortgezet onderwijs is dat de voor deze instellingen geldende Wet Medezeggenschap Onderwijs ook voorziet in de medezeggenschap van ouders en leerlingen. De WOR daarentegen voorziet alleen in de medezeggenschap van het personeel. Wij zien onvoldoende aanleiding om de geïntegreerde medezeggenschap van personeel en ouders c.q. leerlingen te splitsen.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie of het advies van het CGOA dat de ondernemingsraden bij de overheid gebruik moeten maken van de faciliteiten van het Gemeenschappelijke Begeleidingsinstituut (GBIO) en de daaraan verbonden instellingen al dan niet door de regering wordt overgenomen.

Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen om een oordeel van de regering op dit punt.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft inmiddels de vraag of en zo ja, op welke wijze het GBIO en de daaraan verbonden instellingen betrokken kunnen worden bij de scholing van ondernemingsraden bij de overheid ter bespreking voorgelegd aan de betrokken (verenigingen van) overheidswerkgevers en de centrales van overheidspersoneel. Momenteel vindt er overleg plaats met het GBIO over de vraag of enigerlei vorm van samenwerking met het GBIO mogelijk is.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie om een uitspraak van de regering over de andere gemaakte opmerkingen van de centrales van overheidspersoneel over dit wetsvoorstel mogen wij deze leden verwijzen naar hetgeen wij hierboven hebben uiteengezet.

8. Deregulering en bekostiging

In antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie naar de omvang van de geraamde budgettaire effecten van de ruimere voorzieningen van de WOR wijzen wij erop, dat die thans niet te schatten zijn. Gelet op de keuzevrijheid die de WOR met betrekking tot de medezeggenschapsstructuur biedt, valt immers niet te voorspellen hoeveel ondernemingsraden er zullen ontstaan. Zoals in de memorie van toelichting vermeld zal eerst uit de praktijk met het functioneren onder het regime van de WOR kunnen blijken of de invoering tot besparingen of lasten zal leiden.

In antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie zeggen wij toe dat er bij de invoering van de WOR bij de overheid ruimschoots aandacht zal worden besteed aan een behoorlijke voorlichting over het begrippenkader van de WOR en aan de mogelijkheid om binnen de flexibele instellingsstructuur van de WOR van de bestaande zeggenschapsstructuur gebruik te maken.

De leden van de CDA-fractie vernamen graag op basis waarvan het bedrag van 4 miljoen voor de begeleiding van het personeel bij de overgang naar de WOR tot stand is gekomen, hoe de verdeling over de verschillende overheden zal plaatsvinden en welke bestemming hieraan wordt gegeven.

Het bedrag van 4 miljoen is tussen partijen afgesproken in het overleg dat met de centrales van overheidspersoneel over invoering van de WOR is gevoerd. Bij de bepaling van het bedrag is een vergelijking gemaakt met de heffing ter bevordering van scholing en vorming voor ondernemingsraadsleden als bedoeld in artikel 46a van de WOR.

De verdeling van dit bedrag over de verschillende sectoren zal na overleg met de betrokken (verenigingen van) overheidswerkgevers en de centrales van overheidspersoneel worden vastgesteld.

Het bedrag van 4 miljoen moet worden besteed aan de begeleiding van het personeel (inclusief de toekomstige bestuurders) bij de overgang naar de WOR, zoals voorlichting en scholing en vorming.

Na de invoering van de WOR inclusief een overgangperiode en een gewenningsperiode van één of twee jaar zou er volgens de leden van de CDA-fractie een evaluatie moeten plaatsvinden, waarvan de Tweede Kamer op de hoogte gesteld dient te worden.

Wij vragen ons af of het noodzakelijk is zo'n evaluatie te verrichten, nu het in casu gaat om het ook in de overheidsorganisatie invoeren van een wet die in de marktsector al jaren functioneert. Als de Kamer niettemin een evaluatie wenselijk vindt, dan zijn we bereid om na een gewenningsperiode van twee jaar te bezien of de doelstelling van de wet is bereikt.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel F (ex artikel 21 WOR)

De leden van de D66-fractie vroegen om een nadere uiteenzetting waarom ook geschillen als bedoeld in artikel 21, tweede lid, van de WOR bij de overheid niet aan de burgerlijke rechter voorgelegd kunnen worden.

Bij geschillen als bedoeld in artikel 21, tweede lid, van de WOR gaat het om geschillen tussen een overheidswerkgever en een ambtenaar, tevens ondernemingsraadslid, over de vraag of er al dan niet sprake is van benadeling van de ambtenaar in zijn positie binnen het samenwerkingsverband waarin hij werkt. Het betreft hier dus arbeidsgeschillen, die publiekrechtelijk van aard zijn. Het komt ons juist en logisch voor om de beslechting van dit soort geschillen aan de administratieve rechter op te dragen, omdat deze rechter ook reeds bevoegd is ten aanzien van de behandeling van publiekrechtelijke arbeidsgeschillen.

Artikel 46d, onderdeel f

In antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie kunnen wij mededelen dat er bij de uitoefening van de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken tot het opleggen van een heffing voor scholing en vorming van ondernemingsraden bij de overheid sprake zal zijn van afstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Voorts vroegen deze leden of er op dit punt een centrale of sectorale regeling zal komen en of de scholing van ondernemingsraden bij de overheid via het GBIO zal gaan lopen.

Over deze zaken heeft de Minister van Binnenlandse Zaken zich inmiddels tot de betrokken (verenigingen van) overheidswerkgevers en de centrales van overheidspersoneel gewend met het verzoek om daarover een oordeel uit te spreken. Op basis daarvan zal de Minister van Binnenlandse Zaken besluiten of er voor de overheid op het terrein van de heffing voor scholing en vorming al dan niet een centrale regeling moet worden getroffen. Van onze kant willen wij nu al wel uitspreken dat er daarbij gestreefd zal worden naar een regeling die inhoudelijk zoveel mogelijk conform die van de marktsector zal zijn.

Wij zijn het met deze leden eens dat het ook van het grootste belang is dat bestuurders bij de overheid op de hoogte zijn van de nieuwe regeling. Het is dan ook zeker de bedoeling om in het kader van de begeleiding van het personeel ook de scholing van de (toekomstige) bestuurders ter hand te doen nemen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
D. I. J. W. de Graaff-Nauta

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