

Vergaderjaar 1994–1995 Nr. 48a

23 551

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 5 december 1994

De leden van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, maakten de volgende opmerkingen en stelden de volgende vragen.

Algemeen; doel en strekking van het wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie konden de regering volgen in haar streven om, ook op het punt van de medezeggenschap, de rechtspositie van het overheidspersoneel zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met die van werknemers in de marktsector. Ook waren zij geneigd de mening te delen dat op dit punt de kortste en meest consequente weg daarheen was het overheidspersoneel onder het regiem van de Wet op de Ondernemingsraden te brengen, die daartoe enige aanpassingen moet ondergaan om recht te doen aan het geheel eigen karakter van de overheid. Zoals uit de toelichting en de (schriftelijke) behandeling duidelijk was gebleken roept dit eigen karakter in het kader van de onderhavige regeling spanningen op tussen het primaat van de politieke besluitvorming en de medezeggenschap van het personeel, die deels onopgelost zijn gebleven.

Deze leden overwogen dat men die spanningen ook zou zijn tegengekomen indien men een andere weg had bewandeld en een afzonderlijke medezeggenschapsregeling voor het overheidspersoneel had ontworpen, die het personeel in een zoveel mogelijk met de marktsector vergelijkbare positie zou willen brengen.

Deze leden stemden in met de formulering van art. 46d waarin worden uitgesloten «de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan», en «het beleid ten aanzien van en de uitvoering van die taken behoudens voorzover het betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen». Zij waren echter van mening dat met deze (wellicht best denkbare) formulering nog geen scherpe gebiedsafbakening is gegeven, die de kans op overlappingsen en spanningen uitsluit. Dit zou alleen zo zijn als met deze formulering niet alleen de bevoegdheden van de ondernemingsraad werden beperkt maar ook de reikwijdte van de

¹ Samenstelling:

Van Dijk (CDA), Huberts-Fokkelman (CDA), Postma (CDA), Mastik-Sonneveldt (PvdA), Van den Berg (PvdA), voorzitter, Staal (D66), Vis (D66), Korthals Altes (VVD), Talsma (VVD), Pitstra (GroenLinks), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

politieke besluitvorming. Dit laatste zal de bedoeling niet zijn. De minister blijft toch integraal verantwoordelijk voor de leiding van zijn departement, met inbegrip van zijn beleid met betrekking tot personeel en organisatie. Hij kan daarop toch te allen tijde politiek worden aangesproken. Een zaak die tot dusver geen voorwerp van politieke besluitvorming was, kan dat op een bepaald moment wel worden en ook onderwerpen betreffen die tot de bevoegdheid van de OR behoren. Delen de bewindslieden deze mening?

Bij de behandeling van dit wetsontwerp is reeds meermalen gewezen op het nauwe verband tussen «de uitvoering van een publiekrechtelijke taak» (geen bevoegdheid OR) en «de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van het personeel» (bevoegdheid OR). Wat te doen in gevallen waarin de uitoefening van de medezeggenschap de uitvoering van publiekrechtelijke taken zou frustreren? Geldt ook dan in alle gevallen het primaat van de politiek? Ook als de OR de zaak al aan de rechter heeft voorgelegd?

Nog moeilijker wordt de scheidslijn te trekken als de politieke besluitvorming van meetaf op personele zaken is gericht en de gevolgen voor het personeel doelstelling van het besluit zijn. Bijv. een personele afslankingsoperatie of een besluit tot tewerkstelling van minderheden, gehandicapten etc. Geldt hier het eerste deel van het boven aangehaalde artikel (publiekrechtelijke taak, dus geen bevoegdheid OR) of het laatste deel (besluit raakt aan werkzaamheden) personeel, dus wel bevoegdheid OR)?

De constatering dat het risico van (genoemde en andere) spanningen en conflicten in het wetsontwerp geenszins is weggenomen – en wellicht ook niet kan worden weggenomen – was voor deze leden geen aanleiding zich te verzetten tegen een zoveel mogelijk marktconforme regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel. De praktijk zal moeten leren of deze spanningen zich ook werkelijk zullen voordoen. Het is daarom van belang dat het functioneren van deze regeling, enkele jaren na haar inwerkingtreden, grondig wordt onderzocht. Het had deze leden daarom bevreemd dat een voorgesteld amendement van de Tweede Kamer, strekkende tot opnemings in de wet van een evaluatie na vier jaar, niet door de bewindslieden was overgenomen.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogt de medezeggenschap van overheidspersoneel te integreren in de Wet op de Ondernemingsraden. In het algemeen waardeerden zij het streven om werknemers in dienst van de overheid en die van ondernemingen en instellingen in de particuliere sector zoveel mogelijk op gelijke voet te behandelen. Zij hadden er begrip voor dat het daarbij niet slechts kan gaan om arbeidsvoorwaarden maar ook om zeggenschap van werknemers.

Zij vroegen zich intussen af, of «zoveel mogelijk» ook zou dienen te betekenen, dat de zeggenschap van ambtenaren en die van werknemers in de particuliere sector in een en dezelfde wetstekst zou moeten worden geregeld. De twee hoofdmotieven van de regering overtuigden deze leden niet geheel. Het eerste motief is dat ambtenaren zoveel mogelijk conform aan werknemers in de marktsector dienen te worden behandeld. Uit het toegevoegde hoofdstuk VII B in het wetsvoorstel blijkt dat echter dit maar zeer ten dele mogelijk is en dat het tegelijk daarmee het in de WOR zo belangrijke artikel 25 veel van zijn essentie ontnemt. Dit geschiedt om gerechtvaardigde redenen maar het haalt, aldus deze leden, wel de consistentie uit de wet.

Het tweede motief ligt, aldus de regering, in de behoefte aan vereenvoudiging en beperking van regelgeving. Van beperking is ontegenzeggelijk

sprake, maar vereenvoudiging kan deze uitbreiding van de WOR met een hoofdstuk over de medezeggenschapsrechten van overheidspersoneel nauwelijks worden genoemd, nog afgezien van een aantal, verderop te bespreken, definitieproblemen. Had het niet meer voor de hand gelegen, zo vroegen deze leden zich af, voor het overheidspersoneel een op de bijzondere status daarvan toegesneden regeling tot stand te brengen, zoals ook is gebeurd voor het onderwijs in de WMO? Zonder geforceerde begripsvorming, als ware de overheid een onderneming als alle andere (een nogal modieuze wijze van zien) zou niettemin recht kunnen worden gedaan aan het goede dat dit wetsvoorstel beoogt: medezeggenschap binden aan een aantal relevante onderwerpen van «werkgeversactiviteit» en toegang verlenen aan medezeggenschapsorganen tot de rechter.

Met andere woorden, de leden van de PvdA-fractie waren nog niet overtuigd van de noodzaak de medezeggenschap van ambtenaren in de WOR te integreren. Zij vreesden dat in de praktijk onverwachte effecten en consequenties van deze «dereguleringsoperatie» te verwachten waren, in het bijzonder omdat de overheid geen doelorganisatie is maar het algemeen belang voor ogen heeft. Deze leden vroegen de regering derhalve nog eens uiteen te zetten, waarom versterking en wettelijke vastlegging van de medezeggenschap van ambtenaren slechts langs deze weg – integratie in de WOR – kan worden vorm gegeven.

Kan de regering, zo vroegen deze leden zich af, globaal inzicht verschaffen in de wijze waarop de medezeggenschap van overheids-personeel in verwante Europese staten, in het bijzonder de Duitse Bondsrepubliek, is ingericht, alsmede over de vraag of en in hoeverre het EG-recht tot deze wijze van wetgeven dwingt, dan wel stimuleert?

De leden van de **SGP**-fractie hadden met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden gaven uiting aan hun twijfel wat betreft de vraag of een wettelijke regeling die qua structuur en bereik op privaatrechtelijke verhoudingen binnen het bedrijfsleven en non-profit instellingen is geënt, toepasbaar en hanteerbaar is in verhoudingen, waarbij één der partijen met (publiekrechtelijk(e) overheidsbevoegdheden en -verantwoordelijkheden is bekleed. Zij vroegen om een uiteenzetting wat betreft het essentiële verschil tussen een (privaatrechtelijke) arbeids-overeenkomst en de (publiekrechtelijke) verhouding tussen de overheid en de ambtenaar.

Past de opzet en vormgeving van het wetsvoorstel wat betreft de medezeggenschap van overheidspersoneel bij de algemene voorkeur van de overheid om zich bij de uitoefening van de publieke, openbare functie te bedienen van publiekrechtelijke rechtsfiguren?

Meer in het bijzonder

Meer in het bijzonder was het de leden van de **PvdA**-fractie nog niet duidelijk, hoe de definities in de bestaande WOR precies moeten worden toegepast op organen van de overheid. Allereerst is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting niet volstrekt duidelijk over de definitie van wat dient te worden beschouwd als «onderneming» en «ondernemer». Op rijksniveau is rechtens «de Staat» de onderneming, zij het dat de memorie van toelichting op p. 3, onder meer, een ministerie eveneens als onderneming aanmerkt. Verderop wordt nog steeds de stelling ingenomen dat ministeries «ondernemingen» zijn, (wat met de gebruikelijke interpretatie van de WOR overeen zou komen) maar daar wordt de Staat «ondernemer» genoemd, dat wil zeggen «de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de onderneming in stand houdt». Kan de regering deze definitorische onhelderheid opheffen, zo vroegen deze leden zich af.

Bij nota van wijzigingen is duidelijk gemaakt dat «bestuurder» in de zin van de WOR (het derde relevante begrip) niet kan zijn een gekozen of benoemde, politiek verantwoordelijke ambtsdrager. Hij of zij moet wettelijk op één lijn gesteld worden aan de raad van commissarissen. Wie bij de overheid de bestuurder in de zin van de WOR dan *wel* is, wordt niet vermeld. Zou de wet terzake niet meer helderheid dienen te verschaffen dan zij nu doet, omdat daarover in ondernemingen geen onduidelijkheid bestaat. Daarvoor is temeer reden omdat de relatie – in tegenstelling tot wat de regering volhoudt, onder andere in het plenair debat in de Tweede Kamer – tussen bijvoorbeeld minister en secretaris-generaal, dan wel directeur-generaal, niet gelijk valt te stellen aan die van een raad van commissarissen met de directeur of raad van bestuur in de «gewone» onderneming. Is het niet zo, zo vroegen deze leden zich af, dat de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister (respectievelijk het college van B en W) met zich meebrengt, dat hij in staat moet zijn in de zin van de WOR als «bestuurder» op te treden?

De WOR verplicht in artikel 24 tenminste twee maal per jaar tot een overlegvergadering waarin de algemene gang van zaken in de onderneming wordt besproken, zulks in aanwezigheid van een of meer commissarissen, in het geval van een stichting of vereniging bestuursleden. Hoe moeten ondernemingsraden van organen van de overheid dit artikel verstaan? Wie zijn hier de noodzakelijkerwijs aanwezige bestuursleden: de minister, respectievelijk het college van B en W, respectievelijk het college van GS? Wat betekent dat voor de uitoefening van hun politieke verantwoordelijkheid, zo vroegen deze leden zich af. Of dient in dit geval artikel 24 zo te worden verstaan, dat het overheidsorgaan (de ondernemer) vijf of meer ondernemingen (ministeries of gemeentelijke diensten) in stand houdt dan wel dat het overheidsorgaan deel uitmaakt van een groep ondernemers met meer dan vijf ondernemingsraden, zodat geen verplichting tot zulk overleg bestaat (artikel 24.3)?

Herhaalde malen, zo stelden de leden van de PvdA-fractie vast, wordt er in de memorie van toelichting en in het plenaire debat op gewezen dat een ministerie er geen Centrale Ondernemingsraad op na kan houden, omdat (als de aan het woord zijnde leden dat althans goed hebben begrepen) deze wel als onderneming kan optreden (wat slechts «groeps-ondernemingsraden» mogelijk maakt) maar geen ondernemer is. Die is immers de staat. Maar, zo vroegen deze leden zich af, sluit dat een Centrale Ondernemingsraad voor de gehele rijksdienst tevens uit en zo ja, waarom. Is het streven naar een Algemene Bestuursdienst bij het rijk geen reden temeer een COR te overwegen?

Terecht wordt, aldus de aan het woord zijnde leden, de politieke en democratisch gecontroleerde besluitvorming van medezeggenschap uitgesloten. Dat heeft verregaande gevolgen, zo stelden deze leden eerder al vast, voor de kracht van de medezeggenschap van het overheids-personeel. Deze is daardoor aan beperkingen onderhevig die de onderneming (al dan niet op winst gericht) niet kent. Integratie in de WOR, aldus de regering in de memorie van toelichting en Kamerdebat, niettemin weinig problemen opleveren. Door middel van diensten medezeggenschapscommissies heeft het overheids-personeel al ruime ervaring met deze beperkingen opgedaan. Voorzover de nieuwe constellatie vragen oproept is er de algemene ervaring met de WOR en de daar ontwikkelde jurisprudentie, zo luidt verder de redenering. De aan het woord zijnde leden wilden geenszins beweren dat het aan ervaring vanuit diverse «kanalen» ontbreekt. Niettemin hadden zij de indruk dat de regering dit «overgangsprobleem» nogal rozig beziet. Zij vooronderstelt blijkbaar dat er materieel weinig aan de zeggenschap verandert. De meergenoemde leden twijfelden daaraan: in het bijzonder de nu

geschapen mogelijkheid tot rechterlijke tussenkomst zou, huns inziens, nog voor verrassende consequenties kunnen zorgen, bijvoorbeeld als het gaat om de uitwerking van besluiten tot departementale herindeling, operaties als de «Grote Efficiency-Operatie» en verzelfstandigingsoperaties, die tot nu toe toch al niet hebben uitgeblonken door juridische helderheid.

Deze leden stelden intussen met genoeg vast dat de minister van Binnenlandse Zaken werk wil maken van orde in de chaos aan verzelfstandigingen: iets wat vanuit de Tweede Kamer maar ook in het rapport «Steekhoudend Ministerschap» met enige aandrang is gevraagd.

Van de toepassing van de WOR is het ministerie van Defensie in zijn geheel uitgesloten (art. 53), aldus het wetsvoorstel. Daarover is al het nodige, schriftelijk en mondeling, tussen regering en Tweede Kamer uitgewisseld, maar de overtuigingskracht van de argumenten vanwege de regering is er, aldus de leden van de PvdA-fractie, niet groter op geworden, temeer omdat de politie (met een in belangrijke mate vergelijkbare positie als de krijgsmacht) van de WOR-plicht niet is uitgezonderd. In het Tweede Kamerdebat gaf de minister van Binnenlandse Zaken toe dat het onderscheid «arbitrair» was. Of, zo vroegen deze leden, gaat het hier om een klassiek geval van departementale verkokering waar zelfs de Raad van Ministers (verantwoordelijk voor de eenheid van regeringsbeleid, GW art. 45.3) niet tegen opgewassen bleek?

Vervolgens wilden de leden van de PvdA-fractie nog een vraag stellen over de taak en positie van de bedrijfscommissies (ex art. 37, WOR) in het kader van de rechtsbescherming (ex art. 21, WOR) van (kandidaat-)leden van ondernemingsraden. In de praktijk van de toepassing van de WOR vindt bemiddeling door bedrijfscommissies plaats alvorens een in zijn rechten benadeeld OR-lid in beroep gaat bij de kantonrechter (voor wat betreft overheidspersoneel: de administratieve kamer van de rechtbank). Over deze bemiddeling wordt, zover deze leden hebben kunnen nagaan, noch in hoofdstuk VII B, noch in de toelichtende stukken iets naders bepaald. Kan de regering daarover uitsluitsel verschaffen?

Tenslotte, wellicht ten overvloede, vroegen deze leden zich af of deze wet niet geldend is voor *leden* van de Staten-Generaal, doch wel voor het *personeel* in dienst van beide Kamers?

De leden van de fractie van **GroenLinks** stelden vast dat artikel 15 van de WOR de mogelijkheid biedt om vaste commissies in te stellen. Dat zou bijvoorbeeld een emancipatiecommissie kunnen zijn. De wet geeft helaas geen garantie hiervoor. De leden van de fractie van GroenLinks zouden die garantie graag wel in de wet opgenomen zien. Daarvoor zou de «kan»-bepaling van dit artikel in «moet» gewijzigd dienen te worden, evenals de daarbij noodzakelijke scholingsfaciliteiten.

De voorzitter van de Commissie,
Van den Berg

De wnd. griffier van de Commissie,
Baljé