

De Boer

eens zijn dat er één instantie coördineert en op een gegeven ogenblik een knoop kan doorhakken. Ik ben nog niet zo ver dat ik alles op het centrale niveau wil zetten.

De meer uitgebreide vragen over de damwand en de dijken met de zandige ondergronden wil ik graag schriftelijk beantwoorden. Ik neem zonder meer aan dat de heer Pitstra daar akkoord mee gaat.

Ik kan nog aangeven dat wij overleg voeren over woningplannen van een aantal gemeenten in het Gelderlandse. Op dit moment kan ik absoluut niet zeggen wat daarvan het resultaat is. Anders zou ik vooruit lopen op dit overleg. Op zichzelf heeft dit overleg een aantal haken en ogen.

Het NJCM concludeert dat artikel 5 van het wetsvoorstel in strijd is met artikel 13 van het EVRM, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, aangezien in artikel 5 niet tot uitdrukking wordt gebracht dat er een recht bestaat op toegang tot de rechter, die de rechtmatigheid van de onteigening kan toetsen. Ik deel die zorg niet. Ondanks het feit dat dit niet in de wettekst tot uitdrukking gebracht wordt, bestaat er namelijk wel degelijk toegang tot de rechter. De burgerlijke rechter is immers ingevolge zijn restbevoegdheid, die gebaseerd is op artikel 112 van de Grondwet, door de uitsluiting van de administratieve rechtspraak bevoegd om te oordelen over de rechtmatigheid van een last tot inbezitting. Dit sluit aan bij de algemene regeling waarbij de rechtspraak inzake onteigeningen is toebedeeld aan de burgerlijke rechter. Het argument dat dit niet deugdelijk in de tekst van het artikel tot uitdrukking komt, overtuigt mij er geenszins van dat dit in strijd is met het EVRM. De zaak is volstrekt juist geregeld.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 19.15 uur tot 20.45 uur geschorst.

Voorzitter: Heijne Makkreel

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Regeling van de medezeggenschap van het overheids personeel in de**

Wet op de ondernemingsraden (23551).

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Dijk** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het voor ons liggende wetsvoorstel vormt een belangrijk onderdeel van een reeds jaren geleden ingezet beleid, dat beoogt de rechtspositie van het overheids personeel zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met die van de werknemers in de marktsector. Dat is een beleid dat ook door de CDA-fractie wordt gesteund.

De tijd waarin het ambtenaar zijn een afgeschermd, verzekerde en wat statische positie was, waaraan dikwijls maatschappelijk aanzien en een hoge mate van zekerheid kon worden ontleend en die een afzonderlijke rechtspositie rechtvaardigde, ligt ver achter ons. Aan ambtenaren worden eisen gesteld die in veel opzichten niet veel verschillen van die in het bedrijfsleven. De mobiliteit en uitwisselbaarheid tussen sectoren is gegroeid en wordt dikwijls bewust nagestreefd. Afzonderlijke rechtsposities vormen dikwijls obstakels bij overgangprocessen, zoals privatiseringsoperaties. Kortom, de redenen om een fundamenteel verschillende rechtspositie in stand te houden waar dat niet noodzakelijk is met het oog op de geheel eigen positie van de overheid, zijn geleidelijk aan zwakker geworden. Daarmee is niet gezegd dat de fundamentele verschillen tussen het publiek domein en de private sector zijn veranderd. Die verschillen werken op een aantal onderdelen door in de rechtspositie van het overheids personeel, zoals ook uit dit wetsvoorstel blijkt. Maar waar dat niet of in onvoldoende mate het geval is, bestaan ook naar onze mening geen overtuigende redenen om die rechtspositie niet in overeenstemming te brengen met die in de marktsector.

Zo ook op het terrein van de medezeggenschap. Omdat op dit terrein het verschil tussen overheid en private sector wel degelijk relevant is en de Wet op de ondernemingsraden niet zonder meer op de overheidssector van toepassing kon worden verklaard, kon de regering twee wegen

bewandelen. Zij had een afzonderlijke medezeggenschapsregeling voor het overheids personeel kunnen ontwerpen, die zoveel mogelijk, maar niet geheel gelijk zou zijn geweest aan de Wet op de ondernemingsraden. Of zij kon de Wet op de ondernemingsraden van toepassing verklaren op de overheid, maar daarin waar nodig, afzonderlijke regels opnemen voor de overheidssector.

De regering heeft voor de laatste weg gekozen. Het CDA is geneigd, de regering hierin te volgen om twee redenen. In de eerste plaats delen wij de vrees van de regering dat twee afzonderlijke regelingen in de toekomst al weer snel uiteen zouden kunnen lopen. In de tweede plaats zijn wij van mening dat de problemen die wij op de gekozen weg tegenkomen, ons in gelijke mate zouden hebben beziggehouden indien wij een afzonderlijke regeling zouden hebben ontworpen. Want vraagtekens en problemen zijn er wel.

Het onderhavige wetsvoorstel tracht een scheiding aan te brengen tussen terreinen van overheids handelen waar het zogenaamde "primaat van de politiek" onverkort geldt en medezeggenschapsrechten niet op hun plaats zijn en dat zijn dan publiekrechtelijke besluiten en de uitvoering ervan en terreinen van overheids handelen dat wel begrensd kan worden door medezeggenschapsrechten van het eigen personeel. Die terreinen zijn dan, zoals in de wettekst staat, de gevolgen van die publiekrechtelijke taken voor de werkzaamheden van het personeel.

Voorzitter! Ik betwijfel of hiermee een in alle opzichten duidelijke scheidslijn is getrokken. Allereerst laat dat wat voorwerp van publiekrechtelijke besluitvorming kan zijn, zich zo op deze manier niet begrenzen. De relatie tussen de overheid en de ambtenaar is een publiekrechtelijke. Ook kwesties van organisatie, taakverdeling en personeelsbeleid kunnen onderdeel uitmaken van publiekrechtelijke besluitvorming. Ik denk daarbij in het bijzonder, maar niet uitsluitend aan decentralisatie-, privatiserings- en verzelfstandigingsoperaties. Maar daarmee is de lijst niet uitgeput. Personeelseffecten zouden in bepaalde gevallen zelfs het doel van publiekrechtelijke besluitvorming kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld

Van Dijk

denkbaar zou zijn een besluit tot het verplicht in dienst nemen van een zeker percentage gehandicapten, vrouwen of mensen uit minderheids-groepen. In al die gevallen zal niet duidelijk zijn wat nog wel en wat niet meer onder de medezeggenschap valt.

Blijkens de memorie van antwoord onderkennen de bewindslieden dat niet in alle gevallen een strikte scheiding tussen politieke besluiten en de personele gevolgen van die besluiten kan worden aangebracht. Maar dat houdt dan toch in dat er verschil van mening kan optreden tussen minister en ondernemingsraad over de vraag of iets deel van het overleg met de ondernemingsraad dient te zijn. Nu is het uitgangspunt van de Wet op de ondernemingsraden dat de ondernemingsraad automatisch geen adviesrecht en beroepsrecht heeft zonder voorafgaand overleg. Maar geldt dit onverkort als er onenigheid is over de vraag of iets deel moet uitmaken van overleg en de ondernemingsraad het standpunt zou kunnen innemen dat de minister ten onrechte overleg heeft geweigerd? Is hier, zo vraag ik de minister, voor de ondernemingsraad beroep op de rechter mogelijk?

In de tweede plaats zijn zeker gevallen denkbaar waarbij de grens tussen publiekrechtelijke besluitvorming en de personele gevolgen wel duidelijk is te trekken, maar waarbij de laatste, de personele gevolgen, onlosmakelijk verbonden zijn met de eerste, de uitvoering van besluitvorming. Uitvoering van het besluit is dan niet denkbaar zonder bepaalde personele gevolgen. In hun memorie van antwoord stellen de bewindslieden dat ook in die gevallen de uitoefening van medezeggenschapsrechten de uitvoering van een publiekrechtelijk besluit niet kan frustreren, hoogstens vertragen, bijvoorbeeld als de ondernemingsraad een geschil over de personele gevolgen aan de rechter voorlegt. De rechter zal immers het besluit zelf niet aantasten. Dat laatste zal zeker waar zijn, maar wat zullen de gevolgen zijn als de rechter de ondernemingsraad in het gelijk stelt en dus een negatief oordeel uitspreekt over de personele gevolgen van het genomen besluit? Brengt dat de overheid niet in een positie waarin zij niet veel anders kan doen dan het genomen besluit heroverwegen? Gaarne een zo

volledig mogelijk antwoord op deze vragen.

Naar ik aanneem zal de rechter zeker in zijn beschouwing betrekken of de personele gevolgen van een besluit bij de besluitvorming voldoende zijn meegewogen. Leidt dat haast niet onvermijdelijk tot een procedure waarbij overleg met de ondernemingsraad plaatsvindt, voordat de publiekrechtelijke besluitvorming wordt afgerond en niet pas erna? Hoe zou anders aantoonbaar en overtuigend kunnen worden vastgesteld dat de personele gevolgen voldoende zijn meegewogen bij de besluitvorming? Als een dergelijke procedure meer en meer ingang zou vinden, is niet langer vol te houden dat de uitoefening van medezeggenschapsrechten geen invloed zal hebben op de publiekrechtelijke besluitvorming zelf. Ik bedoel dit niet in formele, maar in materiele zin. Deelt de bewindsman deze inschatting?

Ik zou het op prijs stellen als de bewindsman ons iets meer kon vertellen over de manier waarop de ons omringende landen met deze problematiek omspringen dan in de memorie van antwoord is gebeurd. Mij interesseert het eerlijk gezegd geen lor welk instrument deze landen gebruiken ± bijvoorbeeld al of niet een afzonderlijke regeling ± maar des te meer hoe zij inhoudelijk een evenwicht nastreven tussen enerzijds het primaat van de politiek en anderzijds de medezeggenschapsrechten van het eigen personeel.

Ik kom nu aan een aantal vragen die ik in het bijzonder in de aandacht van de minister aanbeveel, omdat ze voor ons een element van onduidelijkheid vormen bij de beoordeling van deze wet. Bij nota van wijziging is een nieuw eerste lid ingevoegd in artikel 46d, waarin wordt bepaald dat ministers, staatssecretarissen, commissarissen van de koningin en gedeputeerden, burgemeesters en wethouders, dijkgraven enz. niet worden aangemerkt als bestuurders in de betekenis die de Wet op de ondernemingsraden daaraan geeft. Helaas bevat de nota van wijziging die hierop slaat, geen enkele toelichting, zodat niet precies duidelijk is wat de bewindslieden met dit lid precies beoogden. Wij zouden het op prijs stellen als de bewindsman de volgende twee vragen zo duidelijk en zo volledig mogelijk beantwoordde.

Ten eerste. Wat is de strekking en wat zijn de gevolgen voor de medezeggenschapsrechten van de bepaling dat de genoemde politieke ambtsdragers geen bestuurders zijn in de zin van deze wet? Ten tweede. Waarom zijn hierbij niet tevens vermeld de ambtsdragers bij de Hoge Colleges van Staat, die mogelijk ook als bestuurder kunnen worden beschouwd? Ik noem de vice-president van de Raad van State en zijn staatsraden, de president en de leden van de Algemene Rekenkamer, maar ook de voorzitters van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer.

Dit leidt ons tevens tot een vraag over artikel 53c. Daarin staat dat de onderhavige wet niet van toepassing is op:

- de leden van de Raad van State;
- de leden van de Algemene Rekenkamer;
- de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen.

Dit artikel kwam op advies van de Raad van State in het wetsontwerp dat aan de Tweede Kamer werd aangeboden. De memorie van toelichting biedt echter geen enkele uitleg over de strekking van dit artikel. Dat is een tweede slordigheid. Ik dring erop aan, in het vervolg bij het opnemen van dit soort wijzigingen of nieuwe artikelen in een wet zo duidelijk mogelijk in de toelichting te vermelden met welk oogmerk dat geschiedt. Dit is het tweede geval waarin ik moet constateren dat dit niet is gebeurd.

In artikel 53c worden dus niet de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en het instituut Nationale ombudsman zelf buiten de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden gesteld. Die hoge colleges vallen dus wel degelijk onder de Wet op de ondernemingsraden. Maar wat is dan precies de bedoeling van een bepaling dat op de met name genoemde ambtsdragers, dus op de leden van de Raad van State, de leden van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman en zijn substituut-ombudsmannen, de wet niet van toepassing is? Met betrekking tot wat, tot welke bepalingen, is de wet dan niet van toepassing? Wederom stel ik de vraag waarom hierbij de voorzitters van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer niet zijn genoemd.

Ik sluit af. Wij hechten grote waarde aan een goede regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel en aan een

Van Dijk

medezeggenschap die ook nog wat voorstelt en die zo goed mogelijk aansluit bij die van de werknemers in de marktsector. Dat daarbij een zekere spanning ontstaat met wat wel "het primaat van de politiek" wordt genoemd, is onvermijdelijk. Het is een gegeven dat niet is weg te definiëren in welke wetstekst dan ook. Tussen twee haakjes, het doet zich ook op andere terreinen voor, zoals ten aanzien van de reeds enige jaren bestaande regel dat wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel de instemming vereisen van de ambtenaren-organisaties. Wij zijn bereid, de spanning die zich hierbij voordoet, te aanvaarden onder het beding dat de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend worden gevolgd. De bewindslieden waren in hun schriftelijke antwoord nogal blijmoedig. Zij verwachten niet dat zich op dit punt grote moeilijkheden zullen voordoen. Misschien hebben zij gelijk, misschien niet. In ieder geval is toegezegd dat na enkele jaren een evaluatie zal plaatsvinden. Dat is mooi, maar daarover heb ik nog wel een tweetal vragen. Stel dat zo'n evaluatie wijst op de noodzaak tot wijziging van deze wet. Is zo'n wetwijziging dan een publiekrechtelijk besluit, waarop de medezeggenschapsrechten niet van toepassing zijn, of is het een ingreep in de positie van het personeel, waarover overleg dient plaats te vinden met de ondernemingsraad en waartegen eventueel rechterlijk beroep kan worden ingesteld? Dan de tweede vraag. Blijkens de memorie van toelichting is dit wetsvoorstel tot stand gekomen met instemming van de centrales van overheidspersoneel. Dat leidt vrijwel automatisch tot de vraag of de wet kan worden veranderd zonder die instemming.

Voorzitter! Ik zie het antwoord op mijn vragen met belangstelling tegemoet.

□

De heer **Staal** (D66): Mijnheer de voorzitter! Van de vroegere afstand tussen de publieke en de private sector is al lang geen sprake meer. Nee, wij concentreren ons tegenwoordig op discussie over onderwerpen als de kerntaken van de overheid, de positie van ambtenaren als wel of niet beter beschermde werknemers en zo ook over

medezeggenschap analoog aan het bedrijfsleven, om nog maar te zwijgen over verzelfstandiging of, sterker nog, privatisering van overheidsonderdelen. Het zijn constatering en ontwikkelingen die evenwel nog niet hebben geleid tot een helder onderscheid tussen de private en de publieke sector. De vroegere afstand maakt het onderscheid in elk geval wél duidelijk, maar terecht gaat de ontwikkeling de andere kant op.

De publieke en de private sector zijn nauw met elkaar verbonden en zelfs op elkaar aangewezen. De verleiding is echter groot om de sectoren zo naar elkaar toe te praten dat het noodzakelijke onderscheid verdwijnt. Dit wetsontwerp getuigt daar ook van. Medezeggenschap, bezien vanuit de positie van de werknemer, zou overal hetzelfde moeten zijn, bij de overheid, maar ook in het bedrijfsleven. Ja dus, vanuit de positie van de werknemer. Maar vanuit de vraag wie er bevoegd is over de publieke taak, duikt er terecht een groot verschil op. Terecht; daarover bestaat in mijn fractie geen verschil van mening. Het maakt de redactie van een wet als de onderhavige wel lastig. Mijn fractie meent dat het voorstel weliswaar kan op deze manier, getuige ook de aanpassingen in de voorbereidingen en het debat in de Tweede Kamer, alsook de reactie van de minister op vragen in de voorbereiding op dit debat, maar dat er nog onduidelijkheid bestaat over de positie van de Hoge Colleges van Staat. Kortheidshalve sluit mijn fractie zich aan bij de vragen die collega Van Dijk heeft gesteld over de artikelen 53c en 46d. Een heldere uitspraak hierover is van belang.

Wij vragen in dit debat aandacht voor de materiële situatie rondom medezeggenschap bij overheid en bedrijfsleven. Ik keer daarom nog even terug naar het algemene onderscheid tussen overheid en bedrijfsleven. Zoals gezegd, dat verschil neemt af, zegt men. Dat is goed, als we ons bedenken dat de overheid deels als bedrijf behoort te functioneren. Verzelfstandiging is in dat opzicht dan ook een logische ontwikkeling. Wat die verzelfstandiging betreft is het terecht dat de Algemene Rekenkamer daarover haar licht liet schijnen. Maar wij moeten ons ook afvragen in hoeverre die rapportage alleen iets zegt over de juistheid van die

ontwikkeling of wellicht ± maar ik zeg dat in dit debat terzijde ± toch veel meer over de slechte politieke controle op die ontwikkeling.

De samenhang tussen overheid en bedrijfsleven is terecht. Het is goed als je dat beschouwt vanuit de overheid die ook als bedrijf zou moeten functioneren maar het is ook goed omdat het een ontwikkeling is die het mogelijk heeft gemaakt dat het bedrijfsleven zich maatschappelijk meer verantwoordelijk is gaan voelen. Het milieu en de werkgelegenheid zijn daar twee goede voorbeelden van.

Toch, voorzitter, wil ik ook in het kader van dit wetsontwerp, kijkend naar de algemene ontwikkeling tussen publieke en private sector, een waarschuwing geven. Wij zullen ons de komende tijd beter moeten concentreren op de vraag wat specifiek des overheids is en ook moet blijven. Dat klinkt misschien van weinig belang, maar wij moeten ook voorzichtig zijn met onze terminologie in dat opzicht. Te spreken van ondernemingsraden bij de overheid is uit oogpunt van medezeggenschap vanuit de werknemer gezien, terecht. Maar het is een zoveelste voorbeeld van hoe met terminologie een reëel verschil kan worden verdoezeld. Termen als contractmanagement, concernorganisatie, holdingmodel, accountmanagement, tref je tegenwoordig aan bij de overheid. Ik vind ze modisch en verdoezelend. Het verschil tussen overheid en bedrijfsleven is er en moet er vooral ook blijven. Het schuilt, naar mijn inzicht, vooral in het bedrijfsproces. Een bedrijfsproces heeft zijn kenmerken en dus ook zijn bezwaren, die je soms voor lief moet nemen. Het bedrijfsproces bij de overheid is vooral gericht op het verantwoord geld uitgeven. Dat is een belangenafweging pur sang. Het bedrijfsleven daarentegen, kent als bedrijfsproces het economisch overleven. Dat is een verschil waar terecht consequenties aan kleven. Dat verschil zorgt ervoor dat een democratisch gecontroleerde overheid per definitie anders functioneert. Er worden dan wel grappen gemaakt over effectiviteit en efficiëntie maar dat is ook een tol die past bij de rechtsstaat. Dat laat onverlet, sterker nog, het stimuleert het zorgvuldig beperken van de overheidstaak. Ook laat het, voorzitter, de noodzaak zien om niet

Staal

al te kwistig de overheid te kenmerken als een onderneming.

Deze beschouwing verklaart ook waarom ik mij afvraag of de vergelijkende constatering over medezeggenschap bij de overheid, die ik aantrof in de memorie van toelichting, wel juist is. In de memorie van toelichting lees ik, dat de regering stelt dat het gehalte van medezeggenschap bij de overheid achterbleef bij de marktsector. Als je de wettelijke regelingen leest, lijkt dat formeel ook zo te zijn. Mijn materiële ervaring is anders. Als je kijkt naar grote reorganisaties in het bedrijfsleven ± vooral als het gaat om erop of eronder ± en je vergelijkt die met voorgenomen grote reorganisaties bij de overheid, dan valt je niet iets op dat die constatering in de memorie van toelichting rechtvaardigt. Dat heeft niet te maken met het verschil tussen de Wet op de ondernemingsraden en de regelgeving over medezeggenschap bij de overheid. Het heeft veel meer te maken met het feit dat de overheid slecht onderscheid maakt tussen beleid en uitvoering. Mijn persoonlijke ervaring is, dat het overleg met de OR in tegenstelling tot het overleg met de DC, zakelijk en helder is daar waar het gaat om wat des bestuurders is en wat niet. De ervaring met de DC laat zien dat het tegenovergestelde het geval is.

Arbeidsconflicten bij verzelfstandigde diensten laten dat verschil ook zien. Een voorbeeld daarvan zijn de Nederlandse spoorwegen maar ook de recente reorganisatie van de politie. De invloed van de vakbonden reikten daar bepaald verder dan de constatering in de memorie van toelichting doet vermoeden en ook bepaald verder dan de Wet op de ondernemingsraad mogelijk maakt.

In dit opzicht is het wellicht ook daarom een vooruitgang dat de medezeggenschap bij de overheid in de nieuwe regeling niet meer gerelateerd is aan de positie, lees: bevoegdheid, van het hoofd van dienst, maar gekoppeld is aan de aard van het onderwerp. De ervaring zal dat moeten uitwijzen. Daarbij is het van veel belang om de goede gewoonte om als bestuurder de OR te informeren over zaken die geen onderwerp van overleg behoeven te zijn, duidelijk te scheiden van onderwerpen die dat wel behoren te zijn. Overheidsfunctionarissen hebben in de huidige structuur altijd de neiging gehad om zaken voor alle

zekerheid maar te agenderen voor de overlegvergadering. De evaluatie waarover de memorie van toelichting rept, zou die constatering toch hebben moeten opleveren. Graag vernemen wij van de minister of die ervaring er ook is.

In het verlengde daarvan, juichen wij de formele gelijkschakeling toe, inclusief de noodzakelijke beperking met betrekking tot de publieke taak. Maar de vraag is wel, wat er materieel verandert. Deze vraag naar de materiële gang van zaken, raakt het belangrijkste knelpunt van de wet. De wet maakt immers een uitzondering voor besluiten betreffende de publiekrechtelijk taakuitoefening. Die besluiten zijn voor de ondernemingsraden een gegeven. Maar de daaruit voortvloeiende gevolgen voor werkzaamheden van het personeel regarderen de OR wel. Dat is een scheiding, voorzitter, die formeel helder lijkt. Maar materiële ervaringen met medezeggenschap en met de positie van vakbonden doet de vraag rijzen hoe dat onderscheid straks uitwerkt. Wij vernemen graag de visie van de minister op dit punt.

Tot slot, voorzitter, verwijs ik gaarne naar een recent bericht in NRC Handelsblad van 4 april, waaruit mocht blijken dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voornemens is, de bevoegdheden van de OR uit te breiden. Dat zou, zo begrijpen wij, vooral betrekking hebben op het instemmingsrecht over arbeidsvoorwaarden. Ervan uitgaande dat dit bericht juist is, rijst bij ons de vraag in hoeverre hier sprake is van een ongewenste vermenging van de primaire verantwoordelijkheden van een OR met die van de vakbonden. Het klinkt wat vreemd maar dat kan. Die vraag knelt te meer omdat het in het bedrijfsleven geen uitzondering is, dat de belangen en dus ook de stellingname van een OR in hoge mate kan verschillen van die van de vakbonden. Die situatie doet zich overigens bij de overheid zelden voor, getuige ook mijn algemene beschouwing. Dat kan snel veranderen als de OR bij de overheid zich ook gaat bemoeien met arbeidsvoorwaarden. Graag vernemen wij daarover het standpunt van de minister.

□

De heer **Van den Berg** (PvdA):

Mijnheer de voorzitter! Het is moeilijk voor te stellen, nu wij hier zo vredig en in zo'n intieme kring spreken over een toch majeure uitbreiding van de WOR, dat de grote hervorming daarvan de gemoederen zozeer heeft opgewonden als ten tijde van het kabinet-Den Uyl het geval is geweest. Was het niet een van de vier grote hervormingsprojecten die het karakter van dat kabinet sui generis moesten bepalen? Moest er niet een geweldig gevecht plaatsvinden om ondernemers ervan te overtuigen dat hun werknemers toezeggenschap toekwam in het reilen en zeilen van de onderneming en dat werknemers wel degelijk in staat waren, zich de belangen van de onderneming als zodanig eigen te maken, ook zonder de directeur als voorzitter q.q.? Moest er voorts niet opnieuw gevochten worden voor het inzicht dat de ondernemingsraad meer zou zijn dan een vorm van "inpakken" van de werknemers, meer dan voortzetting van het kapitalisme met andere middelen?

Het is kenmerkend dat nu, in de stukken bij het vandaag te bespreken wetsvoorstel, geregeld wordt gesproken over het marktconform maken van de medezeggenschapsregelingen bij de overheid. Hoe onjuist dat terminologisch ook mag zijn ± wetgeving op de medezeggenschap in de onderneming is naar haar aard een doelbewuste inbreuk op het marktmechanisme ± het laat zien hoe doodnormaal de OR in de onderneming is geworden. Zo doodnormaal dat de vraag is opgekomen waarom de overheid zich daar niet netjes bij kan aansluiten. Waarom aan particuliere ondernemingen opleggen wat de overheid in eigen huis niet doet, of althans veel schrieler? Waarom voorts aan ambtenaren onthouden wat voor werknemers in het bedrijfsleven zo normaal is geworden?

Dat brengt mij aanstonds bij onze belangrijkste conclusie van vandaag, voorzitter. Medezeggenschapsregelingen voor het overheids-personeel behoren zo dicht mogelijk aan te sluiten bij die voor werknemers in het particuliere bedrijfsleven. Dat betekent in elk geval, dat de bevoegdheid tot het geven van advies of instemming over dezelfde breedte moet worden geformuleerd als in de Wet op de ondernemingsraden is gebeurd voor de particuliere

Van den Berg

onderneming. Ik doel dan in het bijzonder op de artikelen 25 en 27. Voorts betekent dit, dat als medezeggenschapsorganen en bevoegd gezag met elkaar in conflict raken, beroep op de rechter mogelijk dient te zijn. Zie artikel 26. Voor minder kan het niet meer. Daarover bestaat tussen de regering en ons geen verschil van mening.

Vervolgens is de vraag aan de orde of de weg die de regering heeft gekozen nu ook de beste is. Zoals mijn fractie al in het voorlopig verslag heeft doen blijken, knaagt bij ons nog steeds de twijfel. Die is bij ons zelfs toegenomen vanwege het feit dat in de Bondsrepubliek Duitsland, die toch een naam heeft hoog te houden als het gaat om de organisatie van de medezeggenschap, maar ook als het gaat om ordelijk wetgevend optreden in het algemeen, regelingen voor de overheid en de marktsector gescheiden zijn gehouden.

Laat mij vooropstellen dat twee argumenten pleiten voor wettelijke integratie. Het eerste is al in het voorlopig verslag aangereikt en vandaag ook plenair genoemd door onze christendemocratische collega Van Dijk. Sprekend over de spanningen tussen het politieke primaat en de medezeggenschap, merkte hij namens zijn fractie op blz. 1 van het voorlopig verslag op "dat men die spanningen ook zou zijn tegengekomen indien men een andere weg had bewandeld en een afzonderlijke medezeggenschapsregeling voor het overheids personeel had ontworpen (...)." Daar is geen speld tussen te krijgen. Wel wijs ik erop, dat het hier niet gaat om het enige motief voor een afzonderlijke regeling. Hierop kom ik nog terug.

Een tweede motief voor integratie is van de ministers afkomstig en staat op blz. 3 van de memorie van antwoord. Met een beroep op de ervaring die in het min of meer recente verleden is opgedaan, zeggen zij: "Deze zelfstandige ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de medezeggenschap van het overheids personeel is achtergebleven bij die van het personeel in de marktsector." Dat was natuurlijk niet de bedoeling van de opnemings van het punt van medezeggenschap in het Algemeen rijksambtenaren-reglement in 1982.

De behoefte aan zo nauw mogelijke aansluiting en die aan beperking en vereenvoudiging van

regelgeving hebben tot de conclusie geleid, dat het allemaal moest via integratie in de Wet op de ondernemingsraden. Het waren mooie doeleinden, die bovendien juist waren, maar toch: mijn fractie blijft met een paar problemen zitten. In de eerste plaats is dat het volgende.

Of men naast beperking nu echt van vereenvoudiging mag spreken, staat voor ons nog niet vast. In artikel 46d, dat nu wordt toegevoegd, worden zeer ruim geformuleerde beperkingen gesteld aan de toepasselijkheid van de Wet op de ondernemingsraden op organen van de overheid, in het bijzonder als het gaat om de aangelegenheden van de onderneming die geformuleerd zijn in artikel 23, derde lid.

Over beperking gesproken: voortaan werken we niet werkelijk met ~~de~~ de wet. Naast de Wet op de ondernemingsraden zal er, in elk geval voorhands, nog een Wet op de medezeggenschap in het onderwijs blijven bestaan en voorts valt het ministerie van Defensie met weer een eigen regeling helemaal buiten alles. Dit is het tweede probleem. Kortom, zo'n heel fraaie en consequente dereguleringsoperatie is het, gelet op alle aspecten, ook weer niet. Mijn fractie blijft de uitsluiting van Defensie vreemd en niet afdoende gerechtvaardigd vinden, maar er zit waarschijnlijk weinig anders op dan zich daarbij maar neer te leggen.

Zover zijn wij nog niet als het gaat om twee andere problemen. Integratie schept immers nog een ander probleem \pm een nieuw dilemma zo men wil \pm naast datgene wat de CDA-fractie al formuleerde. Bij de Wet op de ondernemingsraden gaat het erom, dat de ondernemingsraad meer is dan een zuivere personeelsraad die louter alleen tot taak heeft bij de ondernemingsleiding de behartiging van personeelsbelangen te bepleiten. Het gaat erom, de ondernemingsraad te betrekken bij het handelen van de onderneming als zodanig en die aldus in staat te stellen het ondernemingsbeleid voorwerp van overleg te maken. Daarom is er een halfjaarlijkse overlegvergadering \pm zie artikel 24, lid 1 \pm waarop de algemene gang van zaken in de onderneming in aanwezigheid van hetzij commissarissen hetzij bestuursleden wordt besproken.

In de memorie van antwoord antwoorden de ministers op vragen

van onze kant, dat in elk geval artikel 24, lid 2 en 3, niet van toepassing is, omdat bij de overheid geen ondernemingen bestaan die in stand worden gehouden door een NV, een BV, een stichting of een vereniging. Onze vraag is: wat is dan nog de betekenis van het eerste lid van artikel 24? Heeft derhalve zulk halfjaarlijks overleg niet plaats? Als dat inderdaad niet het geval is, betekent dit dan niet, dat het "overkoepelende doel" van de Wet op de ondernemingsraden, namelijk het beleid van de onderneming vorm geven, voor de overheid niet opgaat en dus de overheids-ondernemingsraad inderdaad niet meer is dan een personeelsraad? Is het dus iets wezenlijk anders dan een ondernemingsraad in de geest van de Wet op de ondernemingsraden? Is trouwens het niet bestaan van een privaatrechtelijke constructie voor de onderneming niet een wat erg formalistisch argument om het hele artikel 24 voor de overheid de facto te elimineren?

Mijnheer de voorzitter! Wij begrijpen natuurlijk best, dat de regering met dit artikel lichtelijk in haar maag zit, omdat volledige toepassing ervan waarschijnlijk een inbreuk zou betekenen op het nu al herhaaldelijk genoemde politieke primaat van de regering en het parlement, respectievelijk de politieke organen in de provincie, de gemeente en het waterschap. Maar is hier nu geen sprake van koudwatervrees? In het blad Sociaal Recht merkt L.C.J. Sprengers ook op: "Hiermee wordt de ondernemingsraad als potentiële meedenker ten aanzien van zaken die voor de onderneming als geheel van belang kunnen zijn, niet benut". Hij vindt het dan ook een omissie van de wetgever \pm wij zouden zeggen: van de regering en de Tweede Kamer \pm dat "er op generlei wijze een vergelijkbare mogelijkheid wordt gecreëerd om naast het overleg met de bestuurder (...) ook een aantal malen per jaar overleg te hebben met de politiek hoogst verantwoordelijke ambtsdrager." Mijn fractie is geneigd zich bij die kritiek aan te sluiten en zij zou dus graag de reactie van de regering hierop vernemen. Enigszins naar analogie van het voorgaande, zou men kunnen zeggen: de politieke verantwoordelijkheid jegens de volksvertegenwoordiging is voor de regering, of: voor het college van B

Van den Berg

en W, toch ook geen reden geen convenanten af te willen sluiten met betrokkenen in de maatschappij. Die politieke verantwoordelijkheid blijft natuurlijk onverminderd gelden.

Zoals gezegd, de regering heeft voor de kwestie van de potentiële spanningen tussen politieke verantwoordelijkheid en gereuleerde zeggenschap een oplossing proberen te vinden met de formulering van artikel 46d. Het belangrijkste onderdeel daarvan is te vinden onder b, waar staat dat de advies- en instemmingsbevoegdheid van de ondernemingsraad niet geldt: "de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, noch het beleid ten aanzien van en de uitvoering van die taken, behoudens voor zover het betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen". In antwoord op vragen van diverse fracties in deze Kamer ± dit punt is overigens ook aan de overzijde uitvoerig ter sprake gekomen ± over de spanningen die zo'n beperkende formulering met zich brengt, antwoordt de regering met niet aflatende zonnigheid van humeur: wij zien die spanningen wel en een strikte scheiding tussen "politiek" en "personeel" is ook niet aan te brengen, maar "nochtans zijn wij van mening dat dit niet tot problemen hoeft te leiden." Zie blz. 1 van de memorie van antwoord.

Voorzitter! Wij zijn hier wat minder zeker van. Dat de regering volgens het gestelde op blz. 3 van de memorie van antwoord bereid is tot het voeren van een onverplichte gedachtenwisseling, is natuurlijk mooi en zij kan daarmee een aantal conflicten voorkomen. Dat erkennen wij. Maar dat daarmee nu alle problemen zijn opgelost, daar geloven wij niet in. Ik zeg erbij: onze vrees is niet primair de koudwater-vrees van degene die als de dood is dat er zal worden gemorrelt aan het primaat van politiek verantwoorde-lijke organen, ook al dient die natuurlijk in wet- en regelgeving te worden gekoesterd. Over dit punt heeft de Tweede Kamer het hare gezegd en in elk geval heeft de regering er zelf al angstig precies op gelet.

Het probleem kan ook aan de andere kant liggen. Dat bleek bij de bestudering van de kwestie van het halfjaarlijkse overleg. Daarover had ik het zojuist. Het lijkt er immers op,

dat het wetsvoorstel geeft ± zie bijvoorbeeld artikel 26 inzake het beroepsrecht ± en dat het tegelijk neemt. Zie artikel 46d. De rechter zal zich dan nooit in kunnen laten met de publiekrechtelijke vaststelling van taken enzovoorts, inclusief "het beleid ten aanzien van en de uitvoering van die taken". Dat kon nog wel eens tegenvallen, zoals ook Taco van Peype in een artikel voor het Nederlands Juristenblad heeft betoogd. In dat artikel koppelt Van Peype de relevante bepalingen van de Wet op de ondernemingsraden aan die van de Algemene wet bestuursrecht en daarmee tevens aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat vergt van het bestuur een behoorlijke belangenafweging, waaronder die van de werknemers, ook indien het gaat om bestuursbesluiten die steunen op een politieke beslissing van een vertegenwoordigend orgaan. Dat kan een politiek verantwoordelijk bestuurder nog aardig in de wringer brengen tussen het personeel en de volksvertegenwoordiging. Trouwens, met Van Peype vraagt mijn fractie zich af: wat is dat eigenlijk, een publiekrechtelijke vaststelling van taken? Gaat het daarbij om materiële wetgeving, is elke betrokkenheid van een gekozen orgaan voldoende of valt ook een besluit van een minister of een college van B en W over de interne organisatie van zijn departement respectievelijk secretarie daaronder?

Met dat alles bedoelen wij alleen te zeggen dat voor al te zonnige verwachtingen over mogelijke toekomstige interpretatieproblemen wat minder reden is dan de regering denkt of althans laat doorklinken. Dan heb ik de complicaties die collega Van Dijk heeft genoemd nog niet eens erbij gehaald. Het zou wel eens kunnen dat de pijnlijkste complicaties pas na geruime tijd zichtbaar worden, als een nieuwe generatie OR-leden bij de overheid aantreedt die niet met de huidige regelingen is opgevoed of als de rechter eens wat minder onder de indruk is van de zegeningen van het politieke primaat, door de Algemene wet bestuursrecht daarin gestimuleerd.

Er zou nog wel meer aan mogelijke complicaties zichtbaar zijn te maken, maar gelet op de beperkte tijd ± ik zou bijna zeggen het late uur ± laat ik het bij de resterende kwestie. Overigens sluit ik mij aan bij

de vragen die de heer Van Dijk net heeft gesteld over de rol van de bestuurder in artikel 46d, onderdeel a. Ik wil het nog even hebben over een centrale ondernemingsraad. Niet opportuun, zo is de conclusie van de memorie van antwoord op blz. 6, want bij de overheid bestaat een "grote diversiteit van ondernemingen met afwijkende organisatiestructuren en werkzaamheden." Is dat bij Philips misschien niet het geval? Belangrijker is dat mijn fractie hier een opkomend misverstand proeft. Het lijkt erop dat wij zouden hebben bedoeld op een centrale ondernemingsraad voor alles wat onder "overheid" gebracht kan worden: Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en noem maar op. Daar zouden wij het net evenmin van zien. Inderdaad, wat zou zo'n ondernemingsraad te bespreken hebben? Wij doelden op een centrale ondernemingsraad ± zou het misschien weer "groeps-ondernemingsraad" moeten heten? ± voor de rijksdienst in de gebruikelijke zin van het woord. De regering wil naar ik aanneem toch niet volhouden dat er geen problemen verbonden zijn aan de rijksdienst die voor het personeel van de gezamenlijke ministeries van belang zijn? Graag zouden wij ook op deze laatste vraag antwoord krijgen van de regering.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! In zijn bijdrage "De medezeggenschap bij de overheid" in de in 1985 verschenen bundel "Arbeidsverhoudingen bij de overheid" gaat de heer Borghouts kort in op de totstandkoming van de medezeggenschap bij de overheid. Hij wijst er dan op dat zowel bij de rijksoverheid als bij de gemeenten reeds voor 1940 dienstcommissies onderscheidenlijk medezeggenschapscommissies hebben gefunctioneerd. Niettemin noemt hij de medezeggenschap, naar ik meen terecht, een verschijnsel van recente datum. Het begrip "medezeggenschap" hanteert hij in de zin van intern overleg, want de eerste regeling in het Algemeen rijksambtenarenreglement van 1956 voorzag slechts in deelname in genoemde commissies door vertegenwoordigers van de vakbonden. Dat is eerst anders geworden sinds 1 oktober 1982, toen de medezeggenschapsregeling in hoofdstuk XIA van het Algemeen

Holdijk

rijksambtenarenreglement werd opgenomen, een jaar later gevolgd door de gemeenten met een nieuw model-reglement van het centraal orgaan. Vanaf die datum waren medezeggenschapsorganen niet meer een verlengstuk van het georganiseerd overleg en kon elke ambtenaar en arbeidscontractant vertegenwoordigd zijn in een dienstcommissie. Tot zover de voorgeschiedenis.

Een tweede punt dat de heer Borghouts aansnijdt en dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel niet wordt belicht, is de omschrijving van het begrip "medezeggenschap". Daaronder kan worden verstaan de wijze waarop en de mate waarin aan de werknemers bij de overheid invloed is toegekend op het werk, de werk-omstandigheden, de werkuitvoering en de voorwaarden waartegen het werk wordt verricht. Onder deze omschrijving valt zowel het interne overleg, het overleg tussen de leiding van een onderdeel van een overheidsorganisatie en vertegenwoordigers van het eigen personeel, als het externe overleg, het overleg tussen de leiding van een onderdeel van een overheidsorganisatie en vertegenwoordigers van de vakbonden. Het eerstbedoelde overleg lijkt ons bij dit wetsvoorstel niet aan de orde. De medezeggenschap wordt in dat kader met "intern overleg" aangeduid. De minister zal dit waarschijnlijk kunnen bevestigen, omdat anders de Wet op de ondernemingsraden ook niet in beeld zou kunnen komen.

Het komt mij gewenst voor dat dit onderscheid, waarvan Jeukens in zijn dissertatie "Burgerlijke openbare dienst" in 1959 opmerkte dat het nog niet zo heel oud was, helder blijft, ook voor de toekomst. Jeukens schreef:

"Onderwerp van overleg zijn de dienstvoorwaarden van de ambtenaren; onderwerp van medezeggenschap is het functioneren van de dienst."

Hij haalt daarbij A.M. Donner aan, die in een rede van 21 september 1948, getiteld "Medezeggenschap en georganiseerd overleg bij de openbare diensten en bedrijven" het onderscheid als volgt typeert: "Zeer terecht heeft men ingezien dat, terwijl het overleg kan worden gevraagd op grond van het belang der werknemers, de medezeggenschap alleen te verantwoorden is

vanuit het oogpunt van het belang van de dienst of van het bedrijf."

Het is tegen de achtergrond van het onderscheid tussen overleg en medezeggenschap dat mijn fractie bedenkingen oppert tegen de enigszins vrijgeveige gebaren die in de memorie van toelichting en in de memorie van antwoord aan de Kamer gemaakt worden. Ik doel op de memorie van toelichting, waarin opgemerkt wordt dat artikel 46d, onderdeel b, er niet aan in de weg staat dat de bestuurder op vrijwillige basis met de ondernemingsraad van gedachten wisselt over aangelegenheden die niet behoren tot onderwerpen van overleg. In de genoemde memorie van antwoord kom ik de opmerking tegen dat het bepaalde in artikel 46d, onderdeel a, niet verbiedt om een voorgenomen besluit van democratisch gecontroleerde organen in de overlegvergadering met de ondernemingsraad te bespreken. Ik begrijp wel dat de vrijwilligheid hier voorop staat, maar terughoudendheid van de kant van de overheid lijkt mij toch op zijn plaats. In elk geval moet de scheidslijn helder blijven. Ik dacht dat ook de heer Staal daarop doelde. Dat vermaan tot een zekere terughoudendheid lees ik echter nergens.

Voorzitter! Ik noemde zoëven al de onderdelen a en b van artikel 46d van dit wetsvoorstel. Ik kan mij in grote lijnen aansluiten bij wat de heer Van Dijk daarover zoëven heeft gezegd, zij het dat ik daaraan het volgende toe wil voegen. Moeten in onderdeel a van artikel 46d ook niet de bevoegde gezagen van de Hoge Colleges van Staat worden genoemd? Artikel 53c lijkt hier niet toereikend, als het gaat om adviesbevoegdheid bij de benoeming of het ontslag van de bestuurder. Een analoge vraag valt te stellen bij artikel 53b, als het gaat om de benoemingen in de hoogste rechterlijke functies. Wat betreft artikel 46d, onderdeel b, zou vast moeten staan dat de uitvoering van bij de Grondwet opgedragen publiekrechtelijke taken door niet-democratisch gecontroleerde organen, zoals de Hoge Colleges van Staat, geen aangelegenheid zijn voor overleg en advies van de ondernemingsraad. Aansluitend bij de heer Van Dijk wil ik aandringen op de grootst mogelijke helderheid op deze punten.

Voorzitter! De memorie van toelichting windt geen doekjes om de drijfveren achter dit wetsvoorstel. Er is sinds de invoering van de medezeggenschapsregeling in het Algemeen rijksambtenarenreglement in 1982 een verandering opgetreden in het denken over de verhouding tussen de overheid en haar ambtenaren. Thans heeft de opvatting postgevat, dat de bijzondere positie van de overheid als werkgever niet zonder meer een rechtvaardiging is voor een van de marktsector afwijkende regeling. Het stelsel van arbeidsverhoudingen bij de overheid gaat steeds meer uit van een gelijkwaardige positie van werkgevers- en werknemersorganisaties, en ontwikkelt zich steeds meer in de richting van de marktsector. Geheel in de lijn van deze ontwikkeling past het streven naar een marktconforme medezeggenschap bij de overheid, hetgeen inhoudt dat deze zoveel mogelijk moet aansluiten bij die van de marktsector, tenzij de bijzondere positie van de overheid als werkgever tot afwijking noodzaakt. Verder houdt dit streven in dat voor de overheid, conform de marktsector, ~~aan~~ wettelijke medezeggenschapsregeling van kracht moet zijn.

Uit dit streven is het onderhavige wetsvoorstel voortgekomen. De memorie van toelichting is hier heel helder over. Voorwaar, een vrij snelle ontwikkeling in het denken, die zich overigens ook in de overleg sfeer ± overleg in de zin die ik eerder aangaf ± heeft voorgedaan en gepaard is gegaan met een feitelijke ontwikkeling.

Het kan de minister niet verbazen, gezien ook de bijdrage van mijn fractiegenoot aan de overzijde, dat hier voor mijn fractie principiële bedenkingen rijzen. Die bedenkingen zijn hem bekend, dus behoef ik er hier niet uitvoerig over te zijn. Ze spitsen zich op twee punten toe. Ten eerste op de verhouding tussen de overheid en haar ambtenaren, en ten tweede op de regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Wet op de ondernemingsraden. Wat het eerste punt betreft, is uiteraard de principiële visie op de taak en de verantwoordelijkheid van de overheid van belang. Weliswaar heeft de minister in de Tweede Kamer verklaard dat het bijzondere van de overheid gelegen is in de parlementaire democratie en dat de

Holdijk

parlementaire democratie uitgaat van het primaat van de politiek. Daarmee doet hij ± dat geven wij grif toe ± de hoogste greep die op basis van gangbaar westers-liberaal denken mogelijk is. Maar het is hem niet onbekend dat mijn fractie de overheid toch in een nog hoger perspectief plaatst. Als wij spreken over de overheid als Gods dienaar, wensen wij toch nog een hogere dimensie open te houden wat betreft haar verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid kan botsen met wat mensen begeren.

Het bijzondere karakter van de overheid, ook als werkgever, is in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht in het nieuwe hoofdstuk VII B van de Wet op de ondernemingsraden. Artikel 46d, onderdeel b, bepaalt uitdrukkelijk dat de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, alsmede het beleid daarvan en de uitvoering van die taken niet tot de onderwerpen worden gerekend die in de overlegvergadering aan de orde kunnen komen, behoudens voor zover het betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen. In concreto betekent dit, dat de ondernemingsraden bij de overheid geen recht op overleg in de zin van medezeggenschap hebben over besluiten van democratisch gecontroleerde organen ± kabinet en Staten-Generaal, college van burgemeester en wethouders, de raad etcetera ± over de vaststelling van taken, het beleid en de uitvoering van die taken. Die besluiten zijn een gegeven voor de ondernemingsraad bij de overheid. En ingevolge artikel 53a is het hele ministerie van Defensie van de werkingsfeer van het wetsvoorstel uitgezonderd; het politiepersoneel daarentegen niet.

Eerder in mijn betoog maakte ik reeds een kritische kanttekening bij onderdeel b van artikel 46d. Daar voeg ik nu nog aan toe de in de memorie van antwoord aan deze Kamer voorkomende erkenning dat niet in alle gevallen een strikte scheiding tussen politieke besluiten en de personele gevolgen van die besluiten zal kunnen worden gemaakt. Maar aan dit bezwaar tilt de minister niet zwaar, zo blijkt.

Veel zwaarder tilt mijn fractie daarentegen aan het onderscheid tussen de ambtenaar en de werknemer, waarop in de memorie

van antwoord gelukkig op een heldere wijze is ingegaan. De ambtenaar wordt aangesteld door het bevoegd gezag en een werknemer sluit een arbeidsovereenkomst met zijn werkgever. De ambtelijke aanstelling geschiedt bij eenzijdige rechtshandeling, terwijl bij een arbeidsovereenkomst sprake is van een tweezijdige rechtshandeling. Het verschil lijkt gering. Het is slechts een formeel verschil, aldus de minister. Mijn fractie hecht toch aan dat verschil, waarvan de memorie van antwoord overigens erkent dat het van "belangrijke betekenis" is. Dit verschil, gevoegd bij het feit dat aanstelling door een eedsaflegging gevolgd wordt, achten wij een uitdrukking, al is het rudimentair, van het bijzonder karakter van de overheid en van de ambtenaarsverhouding. Het is daarom voor ons de vraag of de overheid slechts wat betreft bepaalde taken, en niet als zodanig, een van een normale werkgever afwijkende positie inneemt.

Wat mijn tweede hoofdbezwaar, het kader van de Wet op de ondernemingsraden, betreft kan ik korter zijn. Allereerst zou ik een misvatting willen rechtzetten, die mijnerzijds gewekt zou kunnen zijn in het voorlopig verslag, als zou de Wet op de ondernemingsraden geen publiekrechtelijke regeling bevatten. Anderzijds kan mij de stelling, voorkomend in de memorie van antwoord in reactie op mijn vraag terzake, dat de WOR geen betrekking heeft op de publieke, openbare functie, maar slechts op de interne bedrijfsaangelegenheden, toch ook niet geheel overtuigend. De moeite die mijn fractie heeft met de WOR komt uiteraard voort uit het feit, dat zij de overheid niet of zeker niet zonder meer als een bedrijf of een onderneming wenst te beschouwen. Dat doet de minister in extremis weliswaar evenmin, maar dat neemt niet weg dat zijn streven is gericht op een zo groot mogelijke mate van marktconformiteit. Maar wie denkt nu primair bij de overheidstaak en -organisatie aan een onderneming? Natuurlijk realiseer ik mij dat het begrip "onderneming" in de WOR een arbeidsorganisatorisch begrip is, waarbij het niet uitmaakt, welke werkzaamheden daarin worden verricht en wat het oogmerk, het maken van winst of het verwezenlijken van een ideaal doel, van de onderneming is. Zelfs algemeen-

maatschappelijke belangen vallen daar niet buiten. Maar of de typische overheidstaken ter behartiging van het algemeen belang er ook onder vallen, lijkt ons voor betwisting vatbaar. Mag ik nog één keer Jeukens citeren als hij over de medezeggenschap in overheidsdienst schrijft? Jeukens schrijft: "Ook de overheidsdiensten zijn, gezien als een organisatie van ambten, in sterke mate gedepersonaliseerd, doch anderzijds ontbreekt hier het argument, dat de georganiseerde medezeggenschap het tegenwicht moet vormen tegen een 'uitsluiting van kapitaalszijde'." Dat is een motief voor de medezeggenschap in de particuliere sector. "Maar ook overigens volgt uit de verschillen tussen een particuliere onderneming en takken van overheidsdienst, dat in de laatste de medezeggenschaps-gedachte aan voor de ambtenaren specifieke restricties gebonden is. Waar het betreft een rechtstaak van de overheid is het noodzakelijk het volle accent te laten vallen op de hiërarchisch geordende ambtelijke verantwoordelijkheden en de uitvoering van deze taak geen onderwerp te maken van medezeggenschap met de daaraan natuurlijkerwijs verbonden mogelijkheden van compromissen."

Er is nadrukkelijk voor gekozen om niet één aparte wettelijke medezeggenschapsregeling voor de overheid te creëren. In de stukken staat dat is gekozen voor de wetstechnisch meest eenvoudige weg en dat is die van de Wet op de ondernemingsraden. Wij blijven die keuze betreuren, al beseffen wij dat de problemen, als er een aparte regeling voor het overheidspersoneel komt, daarmee niet zijn opgelost.

Voorzitter, ik rond af. Wij zijn er ons van bewust dat wij een aantal bezwaren hebben opgeworpen, waarvan geldt dat het moeilijk is om deze weg te nemen, ervan uitgaande dat de minister zijn wetsvoorstel zal willen handhaven.

□

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Voorzitter! Er is in het wetsvoorstel voor gekozen om de medezeggenschap voor het overheidspersoneel te integreren in de Wet op de ondernemingsraden en er geen aparte regeling van te maken, ondanks de toch wel bijzondere positie van overheidsinstellingen. Wij

Pitstra

constateren dat. Wij geven er op dit moment geen mening over. Ik weet echter niet of de BRD, op dit moment Duitsland, voor ons een wervend voorbeeld is. Wat betreft het primaat van de politiek en de zeggenschap van de ondernemingsraad leven ook bij GroenLinks nog wel enkele vragen.

In de memorie van antwoord van 27 februari jongstleden wordt gesteld dat sprake is van het primaat van de politiek en dat uitvoering van de publiekrechtelijke taak niet kan worden gefrustreerd door de uitoefening van medezeggenschapsrechten. Ook GroenLinks is het eens met dit primaat van de politieke besluitvorming. Ook wij erkennen uiteraard het recht op overleg over de zogenaamde personele gevolgen, die voortvloeien of samenhangen met de uitvoering van de publiekrechtelijke taak. Er wordt echter niet uitgesloten dat vertraging kan optreden bij de uitvoering van de publiekrechtelijke taak, omdat de ondernemingsraad een geschil over besluiten met betrekking tot de personele gevolgen aan de rechter kan voorleggen. Er is dus sprake van spanning tussen het primaat van de politiek en het verlangen naar zeggenschap, waar ook de regering permanent mee worstelt.

De in de stukken gebruikte voorbeelden zijn ontleend aan de landelijke overheid, maar deze regeling geldt natuurlijk ook voor de lagere overheden, zoals de provincies. Dat zijn er nu nog 12. Ik wil het hebben over de uitvoering van deze regeling op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ik stel twee zaken aan de orde, toegespitst op het provinciale niveau. Iedereen moet zich namelijk beperken in zijn verhaal.

De eerste zaak. De huidige praktijk in de provincies is dat per dienst de directeur overlegt met de medezeggenschapscommissie over zaken die de dienst betreffende en dat de gedeputeerde-personeelszaken in het georganiseerd overleg met de vakbonden onderhandelt over de secundaire arbeidsvoorwaarden. Hoe wordt de situatie na de inwerkingtreding van de regeling die wij vandaag bespreken? Uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet houden de medezeggenschapscommissies op te bestaan en moeten ondernemingsraden zijn ingesteld. De bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden is de directeur en niet, bij de provincies,

de gedeputeerde. Dat staat in de nota van wijzigingen van 21 juli 1994. Het overleg over personeelszaken moet dus straks worden gevoerd door de directeur en de ondernemingsraad, die advies- en instemmingsrecht heeft. Dat betekent een ingrijpende wijziging in de overlegstructuur.

Ik wil graag een helder antwoord hebben op de volgende vragen. Ontvalt dan de wettelijke basis aan het huidige georganiseerd overleg (het overleg tussen gedeputeerde of wethouder en vakbonden)? Is er dan voor een gedeputeerde of wethouder geen plaats meer in het overleg met het personeel? Is er voor de vakbonden nog een plaats in het overleg met de bestuurder, behalve dat vakbondsleden een plaats kunnen krijgen in de ondernemingsraad? Hoe wordt dan de afbakening van bevoegdheden tussen vakbonden en ondernemingsraad?

Dan de tweede zaak. In het Structuurschema verkeer en vervoer is voor bedrijven en instellingen met meer dan 50 werknemers de verplichting opgenomen om vanaf 1995, dit jaar dus al, een bedrijfsvervoersplan op te stellen, als gevolg waarvan het aantal autokilometers met minimaal 20% wordt gereduceerd. Heeft de Eerste Kamer een dergelijk vervoersplan al? Het loopt overigens geen storm met het instellen van zo'n bedrijfsvervoersplan. Ook de ministeries maken geen haast. Maar stel \pm dit is niet slechts theoretisch \pm dat provinciale staten per motie besluiten dat een bedrijfsvervoersplan voor het provinciaal personeel moet worden ingevoerd. In dat vervoersplan worden onder andere vergoedingen voor het woon-werkverkeer geregeld, met als doelstelling de reductie van het aantal autokilometers met 20%. Provinciale staten zijn ook werkgever. Zo'n besluit heeft natuurlijk gevolgen voor het personeel. Het personeel kan tegen zijn! Wat is dan de positie van de ondernemingsraad? Het voorstel op zich is geen onderwerp voor advies- of instemmingsrecht. Die kwestie hebben wij geregeld in het kader van het primaat van de politiek, want het is een politieke beslissing. Maar de gevolgen voor het personeel vallen daar volgens het antwoord wel onder! Kan de ondernemingsraad deze politieke beslissing nu frustreren door bijvoorbeeld een zodanige financiële compensatie te eisen dat de

uitwerking van dit voorstel feitelijk wordt geblokkeerd? Graag een antwoord.

Ik rond af. Wat betreft het pleidooi van GroenLinks om bij artikel 15 van de mogelijkheid tot het instellen van vaste commissies, zoals een emancipatiecommissie, een imperatieve bepaling te maken, wordt verwezen naar de herziening van de Wet op de ondernemingsraden. Wij zullen dit punt te zijner tijd opnieuw aan de orde stellen. Nu rest ons slechts de hoop dat veel overheidsinstellingen desondanks emancipatiecommissies en dergelijke zullen instellen. Wij hopen ook op een initiatiefnemende en stimulerende minister, die daar af en toe een handje bij helpt.

De vergadering wordt van 21.55 uur tot 22.10 uur geschorst.

□

Minister **Dijkstal**: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de woordvoerders voor de zeer gedegen inbreng. Ik haast mij, mij aan te sluiten bij de woorden van de heer Van Dijk dat hetgeen hier ter tafel ligt door het vorige kabinet is voorbereid. Dat is echter ook niet zo verwonderlijk, omdat wij spreken over maatschappelijke ontwikkelingen die vanaf het begin van de jaren tachtig in Nederland zichtbaar waren. Van lieverlee zijn deze ontwikkelingen manifester geworden. Het siert vorige kabinetten \pm en met name het vorige \pm dat deze signalen zo zijn vertaald dat ik vandaag dit wetsvoorstel in deze Kamer kan verdedigen. Ik doe dit ook met grote overtuiging. Ik kom straks te spreken over de vraag wat moet worden verstaan onder het normaliseren van de relatie tussen werkgever en werknemer bij de overheid, mede gelet op hetgeen er in de marktsector gebeurt. De heer Staal heeft gesproken over de hierbij behorende semantiek.

Voorzitter! Naar mijn mening is er sprake van een te groot en te kunstmatig verschil tussen de markt en de overheidssector. In beide sectoren zijn er organisaties die proberen hun doelstellingen te realiseren met behulp van personeel, om het zeer oneerbiedig te zeggen. Vervolgens is de vraag relevant op welke wijze de werkgever dient om te gaan met de mensen die het werk verrichten teneinde de doelstelling van de organisatie te bereiken. Ik heb

Dijkstal

nooit begrepen waarom er zo veel verschillen zijn. Het ligt zeer dan ook zeer voor de hand om zo snel mogelijk tot normalisatie over te gaan. De verhouding tussen werkgever en werknemer bij de overheid dient zo snel mogelijk normaler te worden. Dit geldt overigens voor meer terreinen dan alleen dat van de arbeidsverhoudingen. Voorzitter! Tegen deze achtergrond voeren wij de discussie. De heer Van den Berg heeft een pikante vertaling van het woord "marktconform" gegeven. Misschien is er inderdaad sprake van een slordig of in ieder geval verwarrend spraakgebruik.

De heer Van Dijk heeft terecht aangegeven dat er twee wegen kunnen worden bewandeld. Er kan gehandeld worden conform de huidige wet, waarbij ruimte wordt gemaakt voor de noodzakelijke uitzonderingen. Er kan ook een aparte wet worden ontworpen. In beide gevallen stuit je op dezelfde cruciale vragen. Het is aan ook niet relevant welke weg wordt gekozen. Het gaat er alleen om dat de cruciale vragen op een adequate manier worden beantwoord. Wij hebben voor de onderhavige weg gekozen en ik zie niet in waarom die niet tot een goed einde kan leiden.

Natuurlijk is het niet gemakkelijk om een exacte scheiding aan te brengen tussen de publieke taken, de publiekrechtelijke besluiten ± het primaat van de politiek ± en de gevolgen voor de organisatie. Naar mijn mening zal dit echter geen aanleiding geven tot veel problemen. De bescherming van het primaat van de politiek, zoals vastgelegd in artikel 46d, is niet nieuw. Wij kennen in de marktsector deze bescherming ook al. In artikel 23 van de Wet op de ondernemingsraden is met nadruk bepaald dat het beleid ten aanzien van de aan de onderneming opgedragen publiekrechtelijke taak en de uitvoering daarvan geen onderwerpen van overleg zijn. In de marktsector is in de praktijk nauwelijks van onoverkomelijke problemen gebleken. Dit blijkt uit het minimale aantal zaken dat aan de rechter is voorgelegd. Ik herinner mij dat men, bij inwerkingtreding van de Wet op de ondernemingsraden, in de ondernemingen bang was dat er onoverkomelijke problemen zouden ontstaan. Daarvan is in de praktijk weinig gebleken. Ik put daar de hoop uit dat er ook bij de overheid niet te

veel moeilijkheden op dit punt zullen ontstaan.

De medezeggenschap waarover wij nu spreken, wordt niet aangetast door het primaat van de politiek. Er is immers medezeggenschap over de personele gevolgen van de zogenaamde politieke besluiten. Dit betreft dus de bedrijfsinterne consequenties van genomen besluiten. Daar gaat het toch om bij medezeggenschap over bedrijfsinterne aangelegenheden. Dit is de afbakening die in het wetsvoorstel is aangebracht. Zekerheden op dit punt zijn er echter niet. Wij moeten het verloop van een en ander de komende jaren in de gaten houden. Bij de evaluatie moet alles nog eens op een rijtje worden gezet. Als dan blijkt dat ik mij vergist heb, zullen wij daar consequenties aan moeten verbinden.

Ik denk overigens niet dat ik mij vergis. Ik voeg eraan toe dat het eigenlijk over een veel belangrijker discussie gaat die dit wetsvoorstel ver overstijgt, namelijk die over het primaat van de politiek. Deze discussie heeft een veel bredere strekking, maar is de afgelopen jaren in onvoldoende mate gevoerd. Dit kabinet heeft een beetje de pretentie dat dit punt met meer nadruk aan de orde gesteld moet worden. Er dient nagedacht te worden over de vraag wat er bedoeld wordt met het primaat van de politiek. Ik realiseer mij dat die vraag snel is gesteld. Als daaraan echter in de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur verder vorm en inhoud moet worden gegeven, gaan er enig denkwerk en enige discussie aan vooraf. De heer Van den Berg heeft er terecht op gewezen dat een nieuwe generatie werknemers die niet belast is met het verleden, in de toekomstige moderne samenleving fris tegen de werkgever zal aankijken. Wellicht is er dan sprake van een andere definitie van het primaat van de politiek. Ik sluit dan ook niet uit dat nieuwe rechters uitspraken zullen doen die wij nu nog niet kunnen voorspellen. Deze uitdaging ligt besloten in de maatschappelijke context van dit wetsvoorstel.

De heer Van Dijk heeft gelijk dat zich in de toekomst interessante vragen zullen voordoen. Voorzitter! Daar ben ik niet bang voor. Laten wij daar dan maar over discussiëren. Laat de werkgever en de werknemers er maar over discussiëren. Komt men er niet uit, dan kan de rechter

zich erover uitspreken. Het is mogelijk dat een bredere evaluatie van de gang zaken materiaal oplevert dat ons tot een herbezinning dwingt inzake de beantwoording van de vraag wat in een moderne samenleving het primaat van de politiek is. Daaraan is uiteraard de vraag gekoppeld wat een en ander betekent voor de medezeggenschap van mensen binnen de organisatie waarin zij werkzaam zijn.

De heer **Van den Berg** (PvdA): De minister heeft gelijk dat niet alles voor de toekomst vastgelegd kan worden. Hij erkent echter wel dat straks de rechter een buitengewoon belangrijke rol krijgt bij de medebepaling van het primaat van de politiek.

Minister **Dijkstal**: De vraag is interessant in hoeverre de rechter zich daarover in het verleden al uitgesproken heeft. Naar mijn mening heeft de rechter dit ook gedaan in situaties waarvan ik vond dat hij dat niet had moeten doen. Ik kom hier nog op terug naar aanleiding van de vraag van de heer Van Dijk over een eventueel rechterlijk oordeel over een arbitragezaak.

De heer Holdijk meende dat de schriftelijke behandeling aanleiding kon geven tot een misverstand. Voorzitter! De Wet op de ondernemingsraden is qua opzet en vormgeving ook toepasbaar op de publiekrechtelijke overheid. Deze wet heeft vooral betrekking op de interne bedrijfsaangelegenheden en niet op het privaats- of publiekrechtelijke karakter van de organisatie. De medezeggenschap op basis van de Wet op de ondernemingsraden reikt niet verder dan de aangelegenheden die de onderneming aangaan. Dus de invoering van de Wet op de ondernemingsraden bij de overheid heeft ook geen raakvlakken met de publieke, openbare functie van die overheid, althans niet met de voorkeur van de overheid om zich bij de uitoefening van haar taak te bedienen van publiekrechtelijke rechtsfiguren. In dit verband is het interessant om op te merken dat er reeds organen en ondernemingen die een publiekrechtelijke taak hebben onder de Wet op de ondernemingsraden vallen. Ik denk in dit verband aan De Nederlandsche Bank en aan de bedrijfsverenigingen.

Dijkstal

Er is dus al enige praktische ervaring op dit snijvlak.

De heren Van Dijk en Holdijk hebben gevraagd naar de betekenis van artikel 46d onder lid a. Dat betreft de uitzondering die onder anderen voor ministers wordt gemaakt. In de eerste plaats merk ik aan het adres van de heer Van Dijk op dat lid a is ingevoegd bij nota van wijziging en is toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer. Er was dus impliciet wel een toelichting. Beoogd is een strikt onderscheid aan te brengen tussen de politiek verantwoordelijke en de niet-politiek verantwoordelijke personen, om daarmee verwarring over het begrip bestuurder te voorkomen. Het gevolg daarvan is dat er geen adviesrecht is bij de benoeming van ministers. De voorzitters van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer vallen daar ook buiten omdat er sprake is van gekozen figuren.

Ik heb begrepen dat er met betrekking tot een enkel hoog college van staat misverstand bestaat over het begrip bestuurder. Ik denk hierbij aan de Nationale ombudsman, de vice-voorzitter van de Raad van State en aan de president van de Algemene Rekenkamer. Voor alle duidelijkheid merk ik op dat het op staatsrechtelijke gronden niet passend zou zijn als er in deze gevallen sprake zou zijn van een adviesrecht van de ondernemingsraad. In de praktijk zal dat overigens ook niet voorkomen. Immers, bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden is degene die rechtstreeks de hoogste zeggenschap heeft bij de dagelijkse leiding van de arbeid. Bijvoorbeeld bij de Nationale ombudsman is de hoogste rechtstreekse zeggenschap over de dagelijkse leiding van de arbeid opgedragen aan de directeur. Bij de Raad van State en de Algemene Rekenkamer is die rechtstreekse hoogste zeggenschap toegedeeld aan de secretaris. Deze personen kunnen daarbij gebonden zijn aan de aan hen gegeven aanwijzingen, doch dat doet geen afbreuk aan hun kwalificatie als bestuurder. Integendeel, zou ik bijna willen zeggen, degene die de aanwijzingen geeft kan zelf immers niet worden aangemerkt als degene die rechtstreeks leiding geeft en dus niet als bestuurder. Voor het zijn van bestuurder is het voorts niet nodig dat de bestuurder zelf over alle

bestuursrechtelijke bevoegdheden beschikt ten aanzien van de in de onderneming werkzame personen. Het gaat immers niet over de vraag wie bevoegd gezag is ten aanzien van de te nemen rechtspositionele beslissingen, maar alleen om het rechtstreeks leiding geven bij de arbeid.

Voorzitter! Bij de uitvoering van de publiekrechtelijke taken bij de hoge colleges doet zich natuurlijk ook de vraag voor hoe het gesteld is met het adviesrecht van de ondernemingsraad. De wettekst is in artikel 46d onder b wat dat betreft duidelijk. Ten aanzien van de uitvoering van publiekrechtelijke taken bestaat er geen adviesrecht van de ondernemingsraden, behoudens voor zover het betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen. Het zou zich natuurlijk ook niet met de onafhankelijke positie verdragen indien er over de wijze waarop de colleges zelf werkzaam zijn een adviesrecht bestaat.

De heer Van Dijk heeft gevraagd naar de betekenis van artikel 53c, omdat de leden van de Raad van State daarin worden uitgezonderd. Hij vroeg zich af waarom dan de voorzitters van de Eerste Kamer en Tweede Kamer niet zijn uitgezonderd. De uitzondering betekent dat voor de leden genoemd in artikel 53c de medezeggenschap van de Wet op de ondernemingsraden niet geldt. Daar kan dan gelukkig geen onduidelijkheid over bestaan. De voorzitters van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer zijn natuurlijk uitgezonderd omdat zij gekozen zijn en in die zin niet als werknemer in zin van de Wet op de ondernemingsraden kunnen worden gezien.

De heer **Van Dijk** (CDA): Moet ik uit dit antwoord afleiden dat artikel 53c is ingevoegd om duidelijk te maken dat de leden van de Raad van State en van de Algemene Rekenkamer geen werknemer zijn in de zin van de Wet op de ondernemingsraden?

Minister **Dijkstal**: Ja, deze wet geldt niet voor hen, actief en passief niet. Voor de werknemers bij de Raad van State geldt de wet wel.

De heer **Van Dijk** (CDA): Waarom is dit artikel speciaal voor deze functionarissen ingevoegd?

Minister **Dijkstal**: Dat is een

gewetensvraag die ik nu niet kan beantwoorden. Ik neem aan dat dit gedaan is omdat er onduidelijkheid over bestond.

De heer **Van Dijk** (CDA): Dan moeten wij terug naar de motivering achter het advies van de Raad van State. Het is de Raad van State geweest die heeft aanbevolen, dit artikel op te nemen. Onduidelijk is, omdat het ook niet is opgenomen in de memorie van toelichting, wat precies de strekking ervan is. Ik kan mij moeilijk voorstellen dat dit artikel de enige strekking heeft om duidelijk te maken dat leden van de Raad van State en van de Algemene Rekenkamer geen normale werknemers zijn. Daar moet toch een andere bedoeling achter hebben gelegen?

Minister **Dijkstal**: Wij kunnen feitelijk constateren dat er te lang onduidelijkheid bestaan heeft over meerdere facetten. In de eerste plaats over de positie van de benoemde leden: de vice-voorzitter van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman. In de tweede plaats was er een kennelijk misverstand over de vraag in hoeverre het adviesrecht van de ondernemingsraad geldt voor de publiekrechtelijke taken. In de derde plaats is er de vraag voor wie het wel geldt. Wat dat betreft is er met de toevoeging van artikel 53c enige duidelijkheid gebracht. De heer Van Dijk vindt dat het allemaal voor de hand ligt. Dat vind ik prima, maar het kan ook geen kwaad dat het erin is opgenomen. Mijns inziens is met hetgeen er nu in de wet is geregeld plus de toelichtingen die daarop zijn gegeven duidelijk wat de werking is van dit wetsvoorstel voor de Hoge Colleges van Staat.

Dan kom ik op het punt van de beroepsmogelijkheid en de arbitrage. Er kan verschil van mening bestaan over de vraag of er sprake is van een onderwerp waarover overleg had moeten plaatsvinden in verband met de effecten die het kan hebben op het personeel. In de praktijk kan men zo'n vraag voorleggen aan de bedrijfscommissie en eventueel kan men daarna naar de rechter. Dat is een op zichzelf normale procedure die gebruikelijk is in de marktsector. Interessant is wat er daarna bij de rechter kan gebeuren. Dat is met name het punt waar het de heer Van Dijk om ging. Hem leek het denkbaar

Dijkstal

dat als de rechter de gevolgen van een bepaald besluit voor het personeel gaat beoordelen, hij ook een oordeel zou kunnen geven over het besluit zelve. Dat kan in de praktijk voorkomen, omdat tussen besluit en gevolgen vaak directe relaties bestaan. Wat is daar de betekenis van? Het is niet aan mij op voorhand te zeggen waar de rechter wel of niet iets van mag vinden. Wel is van belang dat degene die gebonden is aan de uitvoering van het besluit na de gedane uitspraak, welke uitspraak dat ook is, strikt in de gaten zal moeten houden waar het primaat van de politiek begint en eindigt en waar het overgaat in gevolgen voor het personeel. Dan ontstaat er misschien een interessante juridische casus. Ik ben daar niet zo ongerust over, want ook nu zie ik de analogie met de ervaringen in de marktsector die in de afgelopen 20 jaar zijn op gedaan. Dan moet ik constateren dat er zeer weinig zaken aan de rechter zijn voorgelegd die in die zin tot problemen hebben geleid. Ik denk dat het in de praktijk zo'n vaart niet zal lopen. Omdat de situatie is zoals zij is in deze wetgeving, zal men zich bij de besluitvorming ± en dan denk ik met name aan de uitvoerende macht ± gedwongen voelen om van tevoren na te denken over de effecten voor het personeel. Als men daar onvoldoende rekening mee houdt, staat men wel zeer snel voor de rechter.

Voorzitter! De heer Van Dijk heeft gevraagd hoe het in de omringende landen is. Hij vroeg dit omdat hij wilde proberen uit te zoeken waar het evenwicht ligt tussen het primaat van de politiek en de medezeggenschap. Op het punt van de medezeggenschap kan ik hem het antwoord niet geven. Ik kan hem wel zeggen dat er in de omringende landen nogal verschillend gedacht wordt over het primaat van de politiek. Ik beveel hem aan om het Europol-dossier eens na te gaan. Ik denk zelf dat het niet zo'n zinvolle operatie is om naar het evenwicht te zoeken als een van de twee delen van de balans op zichzelf al zoveel verschillen vertoont. Met name het punt van het primaat van de politiek en de ontwikkeling daarin, is voor mij cruciaal in dit wetsvoorstel en ook anderszins.

Voorzitter! De heer Van Dijk heeft gevraagd of het bij de evaluatie, even aannemende dat het tot een

wetswijziging zou leiden, straks noodzakelijk is dat die wetswijziging wordt voorgelegd aan de ondernemingsraad. Daar is geen overleg over nodig. De politiek zou dit tot zijn primaat kunnen rekenen. Hetzelfde geldt op het punt van de relatie met de vakorganisaties. Voor een dergelijke wetswijziging als zodanig is geen instemming vereist van de vakorganisatie. Of je erover praat, is een andere vraag. Het is volgens mij een kwestie van wijs beleid geweest dat men bij het tot stand brengen van deze wet, die in het kader van de normalisering van de betrekkingen een belangrijke stap voorwaarts was, met de vakorganisaties hierover gesproken heeft.

Voorzitter! De heer Staal heeft ervoor gewaarschuwd dat er rond het begrip "het primaat van de politiek" wel onduidelijkheden kunnen bestaan. Hij heeft verwezen naar een discussie die wij nu al een tijdje publiekelijk voeren, recentelijk naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer, over allerlei verzelfstandigingsoperaties. Deze dienen overigens strikt onderscheiden te worden van privatiseringsoperaties. Ik moet hem dat nageven, niet zozeer in het kader van dit wetsvoorstel, maar omdat er rond de hele verzelfstandiging een aantal belangrijke vraagtekens bestaan, bijvoorbeeld of, en zo ja, in welke mate de ministerie~~le~~ verantwoordelijkheid daar geldt. Het primaat van de politiek heeft natuurlijk een directe relatie met het begrip "ministerie~~le~~ verantwoordelijkheid".

Ik denk echter dat onduidelijkheden op dit terrein eerder opgelost moeten worden langs de weg van helderheid scheppen over wat we willen met die verzelfstandiging en hoe we de ministerie~~le~~ verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek regelen dan dat we dat in het kader van dit wetsvoorstel zouden doen.

De heer Staal heeft verder gewaarschuwd voor het al te gemakkelijk hanteren van allerlei begrippen die we in het bedrijfsleven gewoon zijn. Het begint met de begrippen "onderneming" en "ondernemingsraad". Daarna heeft hij een heleboel termen genoemd die men bij het management van het bedrijfsleven al lang kent en die men nu bij de overheid toepast. Ik begrijp waarom hij dit zegt. Ik vind evenals hij dat we niet al te snel al te

"modieus" die woorden moeten gebruiken. Maar ik verschil misschien wel met hem van mening over de vraag of de overheid inderdaad zo anders is dan het bedrijfsleven. Natuurlijk zie ik wel een heel bijzonder aspect in de publiekrechtelijke taak. Ik kom hier straks bij de beantwoording van de heer Holdijk nog even op terug. Ik zou echter toch eerder geneigd zijn te zeggen dat er binnen een organisatie als een ministerie of binnen bepaalde diensten heel veel gelijkenis is met datgene wat in het bedrijfsleven plaatsvindt. Ook in het bedrijfsleven zijn er verschillen. Het maakt een groot verschil of het om een productiebedrijf gaat of om een bedrijf in de dienstverlenende sector. Natuurlijk ontstaan er dan in de organisatie en de bedrijfsvoering verschillen. Je ziet dit ook bij de overheid. Ik vond het echter verfrissend dat we langzamerhand bij de overheid een aantal begrippen gingen invullen die bij het bedrijfsleven al lang gewoon waren. Ik denk hier dus misschien een slagje anders over.

Ik ben het wel zeer met de heer Staal eens, wanneer hij waarschuwt voor een onduidelijk terrein tussen beleid en uitvoering. Hij verwijst in dat verband naar de praktijk van de ondernemingsraden in het bedrijfsleven en van de dienstcommissies bij de overheid. Hij signaleert dat hier onduidelijkheden bestaan. Hij heeft hier gelijk in. Het zou mij dan ook een lief ding waard zijn, dat we in die zin aan de kant van de dienstcommissies bij de overheid tot een normalisering komen van wat het personeel daar zou kunnen doen naar analogie van wat er in het bedrijfsleven gebeurt. Maar ik praat dan met grote nadruk niet alleen over het personeel, maar ook over de leidinggevenden. Uit de geschiedenis van de Wet op de ondernemingsraden weten we dat het niet alleen voor het personeel dat ineens in de ondernemingsraad kwam te zitten en moest meedenken, oefenen was. Het was natuurlijk ook een zeer belangrijke leerschool voor de directeur van de onderneming. Wij hebben heel interessante voorbeelden gezien van directeuren die het heel lang hebben tegengehouden en van directeuren die hier van het begin af aan zeer enthousiast aan hebben meegewerkt. De laatste groep heeft het eerste grote successen geboekt. Ik zie dat bij de

Dijkstal

overheid ook een beetje gebeuren, als we deze verdere stap op dit terrein zetten.

De heer Staal zei berichten gelezen te hebben dat er vanuit Sociale Zaken plannen waren om het instemmingsrecht van de ondernemingsraden op de arbeidsvoorwaarden verder te regelen. Hier zijn geen plannen voor. Op zichzelf zou dit een vermenging kunnen opleveren met de relatie die je als werkgever hebt met de vakorganisaties. Ik weet, evenals de heer Staal, dat in het hele proces bepaalde ondernemingen inderdaad via de ondernemingsraad onderhandelen met de vakbonden binnen de organisatie. Hier stelt de ondernemingsraad inderdaad de arbeidsvoorwaarden vast. In vele bedrijfssectoren gebeurt dit echter op een andere manier. Wij hebben op dit moment nog geen snode plannen in die richting.

Voorzitter! De heer Van den Berg heeft nogmaals een lichte verwondering uitgesproken vanwege het feit dat we het bij Defensie anders hebben gedaan. Ik geloof nog steeds dat er argumenten zijn om het bij Defensie inderdaad op een aparte wijze te doen. Ik kan hem echter zeggen, in navolging van wat ik in de Tweede Kamer heb gezegd, dat het nadrukkelijk de bedoeling is dat men in kringen van Defensie zoveel mogelijk zal proberen het daar wetsconform te ontwikkelen. Ik heb eerlijk gezegd goede hoop dat het bij defensie op dezelfde manier kan gaan als het in het wetsvoorstel voor anderen geregeld is.

Voorzitter! Dit was een zijstapje. Ik heb net gesproken over de mentaliteit van de directeur. Niet alleen het personeel dat in de ondernemingsraad zit en het werk op de juiste manier moet doen, maar ook de directeur, de leidinggevende, is belangrijk. Ik kom hier nog eens op, omdat de heer Van den Berg nog eens gesproken heeft over het ontbreken van de overlegverplichting in de overheidssector, zoals die voor de marktsector zou gelden op grond van artikel 24. Dit artikel spreekt niet van een overlegverplichting maar van een aanwezigheidsverplichting. De vraag is waarom er bij de overheid niet voor gekozen is om dit naar analogie te doen. Dat lijkt inderdaad op dit moment niet noodzakelijk. Misschien moeten we hier te zijner tijd nog eens naar kijken. De heer Van den Berg stelt dan de volgende vraag. Als het niet

verplicht is en als je halfjaarlijks over de algemene zaken mag praten, wat moet je hier dan verwachten? In welke mate zal de nieuwe ondernemingsraad zich kunnen ontwikkelen naar een hoger niveau dan een "personeelsraad"?

Het is de vraag of je dit bij de wet kunt regelen. Ik trek een analogie met de praktijk van de Wet op de ondernemingsraden door de tijd heen. Dit heeft zich hier ook van lieverlede ontwikkeld. Ik heb reden om aan te nemen dat er in het moderne management en personeelsbeleid waar de moderne leidinggevende zich op een heel andere manier verstaat met zijn personeel, wel degelijk interessante vragen aan de orde kunnen komen, als men halfjaarlijks de algemene zaken doorneemt en dat er een goede overlegsituatie met de ondernemingsraad bestaat. Ik zet dat tegenover de waarschuwing die de heer Holdijk heeft uitgesproken: ben je daarmee op de goede weg? Ik verschil op dit punt met de heer Holdijk van mening omdat de centrale vraag niet is of je veel overleg voert. Ik heb al gezegd dat naar mijn mening moderne bestuurders veel overleg moeten voeren. Je mag die vraag niet vermengen met de vraag waar de verantwoordelijkheden liggen. Deze wet regelt juist wie waarvoor verantwoordelijk is en niet zozeer de vraag of je halfjaarlijks door al dan niet verplicht aanwezig te zijn, hele interessante, volwassen en open gesprekken voert met het personeel met wie je samenwerkt.

De heer **Van den Berg** (PvdA): Mijn vraag was, afgezien van het formalistische argument dat een departement geen NV is, of het niet wat schrielt is om op die grond uit te sluiten dat een bewindsman of -vrouw als een soort commissaris aan dat overleg deelneemt als je juist wilt dat die ondernemingsraad zich als een volwassen ondernemingsraad ontwikkelt.

Minister **Dijkstal**: Misschien is het wat schrielt, maar ik heb niet voor niets de parallel getrokken met de praktijk van de Wet op de ondernemingsraden in de afgelopen jaren. Ik ken voorbeelden van directeuren die zich nauwkeurig aan die verplichting hielden en bij die vergaderingen aanwezig waren, maar verder weigerden enig zinvol gesprek met

de leden van de ondernemingsraad te voeren.

De heer **Van den Berg** (PvdA): Het kan altijd nog erger. Dat is waar.

Minister **Dijkstal**: Daar staan directeuren tegenover die nooit geweten hebben, dat zij die verplichting hadden, maar uit zichzelf het belang ervan inzagen om op gezette tijden met de ondernemingsraad over de algemene gang van zaken te praten. Ik vraag mij af hoe relevant die aanwezigheid is. In het verlengde van hetgeen ik de heer Staal heb geantwoord, zeg ik dat het met name aankomt op de instelling waarmee de leidinggevende zijn personeel tegemoet treedt in die vergaderingen. Ik zoek het dus meer in de materiele kant dan in de formele.

De heer **Van den Berg** (PvdA): Dat ben ik met de minister eens. Daarom vind ik het des te vreemder dat pas blijkt dat iets niet staat in de Wet op de ondernemingsraden in het "overheidsartikel" 46d, als je daarnaar vraagt. Als je vraagt hoe het zit en of de bewindsman/vrouw dat overleg halfjaarlijks bijwoont, blijkt pas dat het antwoord neen is, omdat het hierbij niet gaat om een NV, BV, stichting of vereniging.

Minister **Dijkstal**: Ik begrijp de redenering van de heer Van den Berg. Laten wij afspreken, eerst te bekijken hoe een en ander in de praktijk werkt. Wij krijgen de evaluatie. Als ik het mis mocht hebben en het wenselijk mocht blijken te zijn, die aanwezigheid in dezelfde verplichtende zin te regelen, dan moeten wij dat doen. Ik begrijp wat de heer Van den Berg bedoelt. Hij ziet dat ik zelf met enig idealisme afwacht hoe dit wetsvoorstel in de praktijk van het moderne bestuur uiteindelijk vorm zal krijgen.

Voorzitter! De heer Van den Berg heeft nadrukkelijk gevraagd wat onder publiekrechtelijke vaststelling van taken moet worden verstaan. Gaat het om materiele wetgeving? Elke betrokkenheid van een gekozen orgaan is overigens voldoende. Valt ook een besluit van de minister over de interne organisatie van zijn departement daaronder?

Het gaat inderdaad om de materiele wetgeving. Dat is immers de geëigende weg om taken van publiekrechtelijke lichamen of

Dijkstal

onderdelen daarvan te regelen. Wensen, bijvoorbeeld van gekozen organen, die niet in regelgeving zijn omgezet, veranderen immers niets aan publiekrechtelijke lichamen opgedragen taken. Besluiten over de interne organisatie betreffen niet de taken als zodanig, maar alleen de wijze waarop de daarop betrekking hebbende werkzaamheden binnen de organisatie verdeeld worden. Besluiten van een minister over de interne organisatie vallen derhalve niet onder het begrip publiekrechtelijke vaststelling van taken.

Voorzitter! Een interessant punt dat ook aan de overzijde een rol gespeeld heeft, is de vraag naar de mogelijkheid van een centrale ondernemingsraad bij de rijksdienst in de gebruikelijke zin van het woord. Ook daarover heeft de heer Van den Berg opmerkingen gemaakt. Als de heer Van den Berg uitsluitend doelt op de ministeries, dan ben ik het met hem eens dat er problemen kunnen zijn die voor al het personeel van de ministeries gezamenlijk van belang zijn. Maar zoals in de memorie van antwoord al is gesteld, biedt de Wet op de ondernemingsraden echter alleen aan de ondernemer, dat is in dit geval de Staat der Nederlanden, de mogelijkheid om een centrale ondernemingsraad in te stellen voor alle ondernemingen die hij in stand houdt. De Staat nu houdt meer ondernemingen in de zin van de Wet op de ondernemingsraden in stand dan alleen de ministeries. Ik moet in dit geval noemen de hoge colleges, misschien bepaalde zelfstandige bestuursorganen, onder de kanttekening van de opmerkingen van de heer Staal, en NV's waarin de Staat enig aandeelhouder is. Dit totaal van door de Staat in stand gehouden ondernemingen is in de memorie van antwoord aangeduid als rijksdienst. Daarvoor geldt dan ook dat de instelling van een centrale ondernemingsraad voorshands niet opportuun lijkt. Waar de ministeries dus niet meer dan een deel vormen van alle door de Staat in stand gehouden ondernemingen is het volgens de Wet op de ondernemingsraden niet mogelijk, uitsluitend voor de ministeries een centrale ondernemingsraad in te stellen.

Voorzitter! Ik krijg zelfs post aangereikt. De heer Holdijk verontschuldigt zich ook bij mij dat hij weg moet. Dat vind ik jammer. Als ik dat had geweten, had ik iets direct tegen hem gezegd. Ik zie dat hij er nog is.

Misschien mag ik nog iets nadrukkelijk tegen hem zeggen. Hij heeft inderdaad een principiële visie op taken en verantwoordelijkheden van de overheid. Ik heb zeer veel respect voor dat standpunt. Ik vind zijn argumentatie gedegen, maar ik ben het er niet mee eens. Als ik vind dat het inderdaad een compliment is dat het liberale denken in deze wet zijn weerslag gevonden heeft, begrijp ik dat dit voor hem niet voldoende is. Met veel respect: wij zullen het op dit punt niet eens worden. Hij kan dus nu opgewekt naar huis gaan.

Voorzitter! De heer Pitstra heeft ook enkele interessante punten aan de orde gesteld, met name de vraag naar de verhouding tussen het georganiseerde overleg met de vakorganisaties en het overleg met de ondernemingsraad. Beide vormen van overleg moeten los van elkaar gezien worden. Het overleg met de vakorganisaties is natuurlijk in het wetsvoorstel niet aan de orde. Door dit wetsvoorstel verandert er ook niets aan de basis waarop het huidige georganiseerde overleg plaatsvindt. De door de heer Pitstra opgevoerde gedeputeerde personeelszaken blijft de onderhandelingen voeren met de vakorganisaties net zoals hij dat in het verleden deed.

De afbakening van de bevoegdheden tussen de vakorganisaties en de ondernemingsraad is geregeld in artikel 27, lid 3. Daarin staat dat de ondernemingsraad geen instemmingsrecht heeft wanneer de aangelegenheid reeds inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan. Wanneer in het door hem gegeven voorbeeld van het bedrijfsvervoersplan de vergoedingen voor woon-werkverkeer zijn geregeld in de provinciale arbeidsvoorwaardenregeling, heeft de ondernemingsraad daarover geen zeggenschap. Dat is dan immers een zaak van overleg met de vakorganisaties. Zou dit niet geregeld zijn, dan krijgt de ondernemingsraad ter zake een instemmingsrecht. Het betreft dan immers een aangelegenheid die valt onder het instemmingsrecht, zoals geregeld is in artikel 27. Voor de volledigheid merk ik nog eens op dat deze casus geen publiekrechtelijke vaststelling van taken betreft. De uitzondering van artikel 46d, onderdeel b, geldt in

dit geval dus niet. Het is een intern gerichte regeling.

De heer Pitstra heeft tot slot gesproken over de emancipatiecommissies. Ik ben dankbaar voor de manier waarop hij dat gedaan heeft. Te zijner tijd zullen wij dit punt bij de herziening betrekken. Dat ontslaat niemand van de morele verplichting, zo heb ik zijn pleidooi ook verstaan, dat men zoveel mogelijk moet proberen in die ondernemingsraad emancipatiecommissies in te stellen omdat zij zeer functioneel en nuttig werk zouden kunnen doen. Ik permitteer mij de vrijheid, te zeggen dat als men toch bezig is in die ondernemingsraden-nieuwe-stijl, mijns inziens een belangrijke plaats daarin voor allochtonen zeer gewenst zou zijn.

De **voorzitter**: Is er behoefte aan repliek?

De heer **Van Dijk** (CDA): Daar is zeker behoefte aan, voorzitter, althans van mijn kant. Maar zou ik van u toestemming kunnen krijgen voor een ogenblik schorsing voor overleg met de andere woordvoerders?

De **voorzitter**: Hoeveel tijd wenst u? Is vijf minuten genoeg?

De heer **Van Dijk** (CDA): Dat is zeker genoeg, voorzitter.

De vergadering wordt vijf minuten geschorst.

□

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn antwoorden op onze vragen. Toch zou ik nog een aantal aanvullende vragen willen stellen, omdat zijn antwoorden niet in alle opzichten de gewenste duidelijkheid boden.

Ik denk dat wij het erover eens zijn dat het om een regeling gaat die niet precies duidelijk zal maken wat er al dan niet onder het medezeggenschapsrecht valt. Dat is ook in de memorie van antwoord onderkend. De conclusie die de minister trekt, is eigenlijk buitengewoon blijmoedig: Laat het nu maar z'n loop hebben; als er overleg wordt gevraagd omdat er verschil van mening is, houd dan maar dat overleg en laat het desnoods tot een beroep bij de rechter komen, maar zo'n vaart zal het allemaal niet lopen.

Van Dijk

Nu is mijn fractie zeker bereid om de onvolkomenheden in de wetstekst te aanvaarden, omdat ook wij geen sluitende formulering zouden kunnen verzinnen. Dit houdt echter niet in dat wij de eventuele kansen en mogelijkheden die hieruit voortvloeien, niet het overwegen waard zouden vinden.

Voorzitter! Een van de zaken die met name de Hoge Colleges van Staat heeft beziggehouden, is het feit dat bij de toelichting op het begrip "publiekrechtelijke besluiten" en de uitvoering daarvan bij de behandeling in de Tweede Kamer voortdurend het begrip "democratisch gekozen organen" is ingevoegd. Ik zou dan ook van de minister een bevestiging willen horen dat de wetstekst is zoals die in artikel 46d, lid b, is opgenomen. Daarin staat niet dat publiekrechtelijke besluiten alleen worden aangemerkt als te zijn onttrokken aan de medezeggenschapsrechten als ze door democratisch gekozen organen genomen zijn, het geldt ook als het om publiekrechtelijke besluiten van andere organen gaat, waaronder een aantal Hoge Colleges van Staat. Een bevestiging hiervan door de minister zou in mijn opzicht duidelijkheid verschaffen.

Het is best mogelijk dat het zo'n vaart niet zal lopen, maar nogmaals, wij doen er goed aan om na te gaan wat er in bepaalde gevallen zou kunnen gebeuren. Mijn eerste vraag in dit opzicht was of de regeling ertoe zou kunnen strekken dat als personele gevolgen onlosmakelijk verbonden zijn aan een publiekrechtelijk genomen besluit, een beroep op de rechter met betrekking tot die personele gevolgen ertoe kan leiden dat dat besluit niet in die vorm kan worden uitgevoerd. De regering zou, als de rechter de ondernemingsraad in het gelijk stelt, in een positie kunnen worden gebracht waarin zij het besluit beter in heroverweging kan nemen, omdat de gewraakte personele gevolgen nu eenmaal aan het besluit verbonden zijn.

Dan nog een vraag waarop ik geen rechtstreeks antwoord heb gekregen. Zal de rechterlijke toetsing, waarbij het naar ik aanneem niet zal gaan om het besluit zelf ± in dat opzicht zal de rechter immers marginaal toetsen ± maar wel om de vraag of bij het nemen van het besluit de personele gevolgen voldoende zijn meegewogen, er niet toe leiden dat in de praktijk meer en meer de

procedure ingang vindt waarbij overleg met de ondernemingsraad over die gevolgen zal plaatsvinden voordat het publiekrechtelijke besluit wordt genomen? In zo'n geval kan moeilijk gesproken worden van een situatie waarin er geen sprake is van invloed op de besluitvorming door de medezeggenschap.

Voorzitter! Dan kom ik nog terug op een antwoord van de minister dat mij en naar ik aanneem ook anderen niet helemaal bevredigd heeft. Waarom worden in artikel 46d, eerste lid, van de lijst van genoemde politieke ambtsdragers die geen bestuurder zijn in de zin van de Wet op de ondernemingsraden, niet de ambtsdragers genoemd bij de Hoge Colleges van Staat, dus de Raad van State en de staatsraden, de president en de leden van de Algemene Rekenkamer, de ombudsman en de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer? Het antwoord was dat dit niet nodig is, omdat deze ambtsdragers niet rechtstreeks verantwoordelijk zijn, geen directe zeggenschap hebben bij het leiding geven aan het personeel bij de arbeid. De president van de Rekenkamer enz. heeft niet rechtstreeks de leiding bij het personeelsbeleid, aldus de minister.

Voorzitter! Ik waag te betwijfelen of het verschil tussen een minister en de vice-president van de Raad van State en de staatsraden in dat opzicht zo is als hier wordt getekend. Wat is in dat opzicht nu precies het verschil tussen een minister, die zonder dat lid van artikel 46 wel eens zou kunnen worden aangemerkt als bestuurder, en de vice-president en de leden van de Raad van State en de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer? Het enkele feit dat deze ambtsdragers het personeelsbeleid hebben gemandateerd aan anderen, in de Eerste en de Tweede Kamer bijvoorbeeld aan de griffie, is daarvoor niet doorslaggevend. Zij blijven toch aansprakelijk voor het personeelsbeleid? Er is mij in discussies met de Raad van State gebleken dat het heel normaal is en dat het geregeld voorkomt dat bijvoorbeeld staatsraden besluiten nemen die rechtstreeks ingrijpen in de werkprocedures van het personeel.

Ik denk daarom dat het van de grootste betekenis is om op dat punt klip en klaar duidelijkheid te verschaffen. Naar onze mening kan die alleen bestaan uit een wijziging

van het wetsvoorstel. Ik vraag de bewindsman of hij bereid is om bij de wijziging van de Wet op de ondernemingsraden ± ik heb gehoord dat die aanstaande is ± een artikel aan de wet toe te voegen dat hierover duidelijkheid verschaft voor alle Hoge Colleges van Staat.

Wij begrijpen best dat als het alleen ging om het adviesrecht bij benoemingen, de voorzitter van de Eerste en de Tweede Kamer niet in discussie zouden kunnen zijn, omdat zij worden gekozen. Dat is ook het antwoord dat de minister gaf. Maar het gaat niet alleen om het adviesrecht bij benoemingen. Het kunnen worden beschouwd als bestuurder houdt ook in dat de ondernemingsraad overleg kan vragen met de betrokkenen en daarbij ook de genoemde functionarissen ter verantwoording kan roepen. Gaarne ontvang ik van de minister hierop een reactie.

Ik heb gevraagd of eventuele wijziging van dit wetsvoorstel instemming van de centrales van overheidspersoneel behoeft, omdat in de memorie van toelichting zo pregnant staat dat er overeenstemming met de centrales over het onderhavige wetsvoorstel bereikt is. Ik wilde graag van de bewindsman weten of niet alleen in zijn perceptie, maar ook in die van de ambtenarenorganisaties dit onderwerp buiten het instemmingsvereiste zou vallen dat met de centrales bereikt was. Het is niet genoeg dat de minister dat zegt; de andere partijen dienen ook die mening te zijn toegeedaan.

□

De heer **Staal** (D66): Voorzitter! U zult het mij niet euvel duiden als ik meld dat mijn fractie de schorsing van de vergadering gebruikt heeft om zich aan te sluiten bij de vragen van de heer Van Dijk over artikel 46d. Er moet duidelijkheid komen over de Hoge Colleges van Staat.

Het kernpunt van deze wetswijziging is het antwoord op de vraag wat het onderscheid is tussen de uitvoering van de publiekrechtelijke taak en de personele gevolgen ervan. Ik constateer met graagte dat de minister het antwoord heel nadrukkelijk zoekt in de richting van bedrijfsinterne consequenties. Dit betekent dat het heel vaak gaat over overleg ter zake achteraf. Dit klinkt wat raar, maar als blijkt dat het toch vooraf nodig was geweest, is dat dus

Staal

achteraf gebleken. Dit is wel een belangrijke constatering. Anders moet je voor heel veel zaken vooraf naar de ondernemingsraad.

Ik benadruk nogmaals dat ik het zeer eens ben met de minister als hij zegt dat het onderscheid tussen overheid en bedrijfsleven overdreven wordt. Dit heb ik ook beoogd te zeggen. Alleen zijn wij er niet met de opmerking dat het beide organisaties zijn met doelstellingen en dat zij die met het personeel proberen te bereiken. Op die manier kun je sommige gezinssituaties nog tot bedrijfsleven verheffen, maar dat zal ook niet de bedoeling van de minister zijn.

Mij gaat het erom, aan te geven dat het bedrijfsproces (verantwoord geld uitgeven aan de ene kant en economisch overleven aan de andere kant) zoveel gevolgen voor medezeggenschap heeft dat, ongeacht het nog bestaande verschil in formele regeling, de materiele gang van zaken in de praktijk toch is dat, terwijl de memorie van toelichting spreekt over het achterblijven van het gehalte aan medezeggenschap, er in dienstcommissies veel meer onderwerpen besproken worden dan in ondernemingsraden. Zoals ik al heb aangegeven, zal dat veel te maken hebben met het onderscheid tussen beleid en uitvoering.

Ik benadruk dit nog eens. Ik ben evenals de minister van mening dat de ervaring moet leren of de wetswijziging die verandering met zich brengt. Dit kan overigens tot gevolg hebben dat de constatering dat het gehalte is achtergebleven, ook andersom uitgelegd kan worden in die zin dat er in de dienstcommissie tot nu toe over meer zaken gesproken is dan kennelijk in een ondernemingsraad gebruikelijk is. Misschien kost het dan nog enige energie om de huidige dienstcommissies uit te leggen dat zij die wijziging niet als een achteruitgang moeten beschouwen. Ik wacht overigens evenals de minister de ervaringen ter zake heel graag af. Zijn opportunistische kijk op deze wetswijziging noodzaakt hem er haast toe om die heel nauwlettend te volgen.

□

De heer **Van den Berg** (PvdA):
Voorzitter! Ook ik dank de minister voor zijn antwoord op onze vragen.

Allereerst stel ik vast dat ook de aanvullingen van de Wet op de ondernemingsraden halfjaarlijks overleg niet uitsluiten met de bestuurder van bijvoorbeeld het ministerie, i.c. de secretaris-generaal, in aanwezigheid van minister en staatssecretarissen. De afwezigheid staat niet in de wet, wel in de memorie van antwoord, met een beroep op een nogal formalistisch argument, zoals ik al heb aangegeven.

Ik zeg dit, omdat dit tot het volgende kan leiden. Als een ondernemingsraad van een ministerie namelijk meent dat de minister eens per halfjaar met die raad hoort te praten, kan dat wel eens worden afgedwongen in een procedure bij de rechter, juist omdat de wet het niet uitsluit. De rechter is misschien net zo min als ik onder de indruk van de status van de onderneming/ministerie, omdat het toevallig niet gaat om bijvoorbeeld een NV of BV. Misschien is het dan ook maar het beste dat het van meet af aan regel wordt dat het halfjaarlijks overleg ex artikel 24.1 in beginsel door bewindslieden wordt bijgewoond, dus dat men de koudwatervrees in dat opzicht van zich afzet.

Ik sluit mij korthedshalve aan bij de opmerkingen in tweede termijn van collega Van Dijk over de noodzaak van overleg vooraf respectievelijk achteraf over zeer relevante beslissingen voor het personeel die overigens publiekrechtelijke beslissingen zijn. De rechter zal zich inderdaad zelden over die publiekrechtelijke beslissing als zodanig uitspreken; hij zal zich echter wel uitspreken over de gevolgen daarvan en de mate waarin in die besluitvorming beginselen van behoorlijk bestuur nageleefd zijn. Ik sluit mij ook aan bij de opmerkingen over de positie van leidinggevende figuren in Hoge Colleges van Staat en hun zogeheten positie als bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden, die in artikel 46d, onder a, geregeld wordt. In dat verband dring ik met de heren Van Dijk en Staal aan op een zo spoedig mogelijke wijziging van de wet. Ook wat mij betreft, gebeurt dat in de komende voorstellen tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden.

Benoeming en verkiezing van kamervoorzitter en vice-president van de Raad van State beschouw ik

althans als publiekrechtelijke besluiten die door artikel 46d, onder b, worden uitgesloten van advies door het personeel. Zo heb ik de minister verstaan; die opvatting deel ik. Het is ook niet voor niets dat ik hierover in eerste termijn niet eens begonnen ben.

Ik heb begrepen waarom de minister van mening is dat er geen centrale ondernemingsraad voor de rijksdienst denkbaar is. Dit is omdat daar, ook in het normale begrip van de rijksdienst, meer onder valt dan alleen dertien ministeries. Dat ben ik met hem eens. Daarom is een centrale ondernemingsraad niet mogelijk. Maar waarschijnlijk kan er wel gedacht worden aan een groepsondernemingsraad ministeries. Ik zeg dit ook, omdat er in de laatste tien jaar ter zake een aantal voorstellen is gedaan. Ik noem de algemene bestuursdienst en de grote efficiency-operatie; die gold heel specifiek voor de ministeries. Ik kan mij niet voorstellen dat daarover van gedachten gewisseld moet worden op dertien ministeries afzonderlijk, vooral als blijkt dat eigenlijk overleg vooraf nodig is. Doet de minister er in dat geval niet verstandig aan, daarvoor een apart gremium op te richten? Immers, het gaat dan om belangen van alle ambtenaren, werkzaam op de dertien ministeries zoals wij die tot nu toe kennen.

□

De heer **Pitstra** (GroenLinks):
Voorzitter! Het uitgangspunt van de minister bij zijn visie op deze materie is het idee dat er minder de nadruk gelegd moet worden op verschillen tussen overheid en markt en dat er meer naar de overeenkomsten gekeken moet worden. Hij vindt de moderne termen zoals "output" verfrissend voor de overheid. Hoewel ik voor een efficiënte overheid ben, vind ik de bedrijfsmatige terminologie nu juist helemaal niet meer verfrissend, maar sterk modieus.

De minister heeft gezegd: zowel overheid als markt heeft doelstellingen en personeel en eigenlijk zijn er niet zo verschrikkelijk veel verschillen; dat rechtvaardigt de noodzaak om die twee systemen in elkaar te schuiven. Toch komt de minister er ook niet helemaal uit. Zo spreekt hij weer over het primaat van de politiek, een van de speerpunten van het paarse elan.

Pitstra

Ik noem een voorbeeld. De minister is op het ogenblik, zo begrijp ik uit de berichten in de kranten, druk aan het onderhandelen over het VUT-besluit. Het is een prachtig politiek besluit om de VUT sterk in te perken. Maar dat heeft wel enorm grote gevolgen voor het personeel. De minister heeft daarmee dus onmiddellijk met het vraagstuk te maken. Ik ben niet voor een dergelijk besluit; GroenLinks is voor handhaving van de VUT en de flexibele pensionering. Maar goed, dit terzijde. Als de politiek iets dergelijks wil besluiten, kan dat niet volop voorwerp van inspraak zijn. Dat onderdeel van het regeerakkoord kan dus niet zo maar even ter discussie gesteld worden, ook niet via de omweg van gevolgen voor het personeel. Het is misschien wel gewild om te zeggen dat er niet zoveel verschillen zijn, maar uiteindelijk ziet de minister zelf ook die grote problemen.

De minister huppelt inderdaad wat zonnig over veel gestelde vragen heen. Hij zegt ook dat er nog heel interessante vragen komen en dat de toekomst nog onzeker is, maar dat er altijd nog de evaluatie is. En daar moeten wij het dan maar mee doen.

Ik moet zeggen dat de benadering van de heer Van Dijk meer de benadering van een schriftgeleerde is. Hij wil heel precies wegen hoe het precies zit. Dat spreekt mij toch eigenlijk ook wel aan. Ik verwacht dan ook dat de minister in tweede termijn nog heel precies al die gedetailleerde vragen van collega Van Dijk beantwoordt.

De minister wandelt ook wat heen over onze vragen, die meer op dat lokale en provinciale niveau zijn gericht. De heer Van den Berg heeft hetzelfde gedaan op rijksniveau. Is het niet zo dat met deze wet de wettelijke basis voor het huidige georganiseerd overleg weg valt? Het is dan toch niet meer noodzakelijk dat de wethouder, de gedeputeerde of de minister verplicht bij dat overleg zit? Het is dan niet meer nodig, want de directeur doet dat. Het is echter wel de politiek die verantwoordelijk is voor allerlei zaken. De minister zegt wel dat er niet zoveel verandert, maar volgens mij verandert er toch wel degelijk iets. Ik ben inderdaad ook benieuwd hoe gedeputeerden, hoe wethouders en hoe ministers het zien, omdat zij met deze wet toch min of meer buitenspel zijn geplaatst.

Ik ben het er wel mee eens dat de mentaliteit van bestuurders vaak veel belangrijker is dan allerlei formele regels. Dat is buiten kijf. Regels zijn er natuurlijk ook voor bestuurders met slechte mentaliteiten, zodat je je kunt beroepen op een rechtspositie bij directeuren die het juist niet willen. Die zijn natuurlijk toch wel opgeschoven in mentaliteit in de ondernemingsraden door de regels die de politiek heeft geschapen.

De emancipatie, met name de emancipatie van allochtonen, zal door deze minister gestimuleerd blijven worden, ook al is het nog niet in deze wet geregeld. Dat doet ons deugd. Wij verwachten dan ook van deze minister, gezien zijn voorgeschiedenis van een gezamenlijk initiatiefvoorstel dat ooit gedaan is, nog wel enig resultaat in de komende vier jaar.

□

De heer **Talsma** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ik heb tot nog toe niet aan de discussies deelgenomen, maar die wel zeer intensief gevolgd. Ik heb er behoefte aan om ~~aan~~ opmerking te maken, echter niet zozeer over artikel 46d. Ik ben het met de sprekers eens dat dit voor verduidelijking vatbaar zou zijn, alhoewel ik het niet zo somber zie als zij.

Ik wil echter wel duidelijk stellen dat naar mijn mening niet alleen artikel 53c, waar staat dat de wet niet van toepassing is op de leden van de Raad van State, Rekenkamer enzovoorts, maar ook artikel 53b, waar staat dat de wet niet van toepassing is op de rechterlijke ambtenaren enzovoort, niet aan de orde kan zijn bij artikel 46, in welke vorm dan ook. Deze wet is verklaard niet van toepassing op hen te zijn. Naar mijn vaste overtuiging zal geen rechter dan enige discussie aangaan over benoemingen of aangelegenheden, waarbij leden van de Raad van State of de rechterlijke macht naar het oordeel van sommigen in discussies zouden moeten worden betrokken. Dan zal de rechter uitmaken dat de wet op hen niet van toepassing is. Punt, uit.

Dus om geen misverstanden te wekken: ik zou de artikelen 53b en 53c anders willen zien dan artikel 46. Artikel 46 is een interpretatie van de mensen die er in principe onder vallen. In artikel 53 worden de daar genoemde personen uitgezonderd en

daarmee zijn zij uit deze wet verdwenen.

□

Minister **Dijkstal**: Mijnheer de voorzitter! De heer Van Dijk constateerde dat de regeling niet in alle opzichten duidelijk is. Hij verbond daaraan de conclusie dat misschien de blijmoedigheid aan mijn kant te veel de overhand had gehad, met de uitleg dat daar op zich zelf best mee te werken valt. Nu is blijmoedigheid volgens mij het tegenovergestelde van iets wat duidt op somberheid. Als blijmoedigheid in dit geval toch iets mag zijn van enig vertrouwen in de dynamiek van de samenleving, zeker als het gaat om een zeer interessante discussie over het primaat van de politiek, kan somberheid alleen maar iets te maken hebben met een soort statische benadering van het geheel. Of misschien staat er nog meer op het spel? Inderdaad, en dat zeg ik dan in de richting van de heer Pitstra, die van blijmoedigheid bij mij tot een werkelijk zonnige blik op het geheel heeft gesproken. Dat is waar. Het is een zonnige blik, waarmee je vanuit een optimistische levensinstelling inderdaad met vertrouwen tegemoet ziet hoe deze wetgeving ± een nieuw jasje voor de inspraak van medewerkers ± van toepassing zal zijn op de werknemers en de werkgevers bij de overheid. Nu zou je kunnen stellen dat het toch wel erg irreëel zou zijn, maar dan denk ik toch dat de werkelijkheid van de ontwikkeling van inspraak en medezeggenschap in de marktsector ons geleerd heeft dat je er na aanvankelijke scepsis inderdaad met een zonnige blik tegenaan kunt kijken.

Ik vind, heel eerlijk gezegd, dat de discussie niet zozeer zou moeten gaan over zonnigheid of blijmoedigheid of hoe je het ook noemt, als wel over de vraag wat je in deze wet wel moet regelen en wat niet. Als de heer Pitstra zegt dat hij blij is dat de heer Van Dijk op een aantal punten de zaken heeft aangescherpt, moet ik zeggen dat ik daar ook blij mee ben. Ik heb het dan met name over de artikelen 46d en 53c. De hoofdzaak van de wet, welk punt ook aan de orde is geweest, zul je echter nooit definitief in de wet kunnen regelen. Die betreft namelijk de vraag hoe de publiekrechtelijke taak, het primaat van de politiek, het besluit van een

Dijkstal

vertegenwoordigend lichaam of het besluit in publiekrechtelijke zin van een hoog college van staat zich verhoudt tot de belangen van het personeel en of je daar een strikte scheiding in kunt aanbrengen. Een scheiding, waarbij je tot op de letter kunt zeggen wanneer men nog adviesrecht heeft en wanneer niet meer. Zo zal het niet zijn. Het begrip "primaat van de politiek", dat verder nog duidelijk zal worden in de komende jaren, is zo in beweging dat het andere ook niet gedefinieerd kan worden. Dat is een onzekerheid waar wij allen mee moeten leven. En dan helpt het wel als je wat blijmoediger in het leven staat. Dan zie je de toekomst toch wat rooskleuriger tegemoet.

Hiermee heb ik impliciet beantwoord de uitdrukkelijke vraag van de heer Van Dijk of, als wij spreken van publiekrechtelijke besluiten van gekozen organen, dit in dezelfde mate geldt voor publiekrechtelijke besluiten van de hoge colleges. Het antwoord is "ja". Laat daarover geen onduidelijkheid bestaan. Daarmee zijn overigens alle praktische problemen die je je kunt voorstellen, nog niet geheel opgelost. De heer Van Dijk wees bijvoorbeeld op personele gevolgen, die onlosmakelijk verbonden zijn aan een besluit. Ik kan mij vele besluiten voorstellen waar onlosmakelijk personele gevolgen aan verbonden zijn.

En dan kom je op de vraag hoe het in de praktijk gaat, als de rechter zich daarover buigt en de personele gevolgen niet toelaatbaar acht, onzorgvuldig en onbehoorlijk vindt en daarmee impliciet rechtstreeks iets zegt over dat besluit. Hoe gaat het dan verder? Dan stelt de heer Van Dijk de vraag dat het toch zo moet kunnen zijn dat het besluit wordt heroverwogen. Hij heeft het woord "heroverwogen" gebruikt. Daar heeft hij gelijk in, maar daar vloeit niet rechtstreeks uit voort dat het besluit moet worden veranderd. Heroverwegen kent namelijk twee uitkomsten: hetzelfde besluit of een ander besluit. Wat men wel zal moeten doen, is nadrukkelijker stilstaan bij de vraag of de gevolgen die er voor het personeel zijn, aanvaardbaar zijn en of daarin correcties moeten worden aangebracht. Het is dus een vrij smal pad, waar in dit geval ook de rechter over loopt als hij er iets over zegt. Daarna is de beurt echter weer aan degene die de publiekrechtelijke taak heeft,

bijvoorbeeld de wetgever. Die kan dan het besluit overwegen, maar hij moet in elk geval overwegen of hij nog iets voor het personeel moet doen.

Vervolgens is inderdaad de vraag of je in het moderne bestuur bij de totstandkoming van dat besluit al niet op voorhand zo bezig bent met de personele gevolgen, dat je daar wellicht ook overleg over voert. De heer Van den Berg gebruikte in dat verband ook het begrip "behoorlijkheid". Ik zou daar het zorgvuldigheidsbeginsel aan willen toevoegen. Dat overleg heeft dan toch een andere status, maar het is wel een oriëntatie hoe de mensen in de organisatie met wie je het samen moet doen, er tegenover staan. Ik noem dat vooral een kwestie van verantwoordelijkheidsgevoel bij de moderne bestuurder.

De heer Van Dijk ± en de heer Staal heeft zich daarbij aangesloten ± houdt toch twijfels over de vraag of het begrip "bestuurder" wel duidelijk genoeg is als het gaat om de Hoge Colleges van Staat. Hij zegt dat hij niet helemaal goed kan begrijpen waarom ik in artikel 46d expliciet de minister ten tonele heb gevoerd, maar niet expliciet bijvoorbeeld de vice-president van de Raad van State. Leidt dat niet eerder tot de mogelijkheid dat daar verwarring over ontstaat en dat men denkt dat er toch wel verschil tussen is, was zijn vraag. Om deze reden vroeg hij of het niet verstandig is, dit explicieter te regelen in de komende wijziging van de wet. Ik ben betrekkelijk laconiek op dit punt. Ik denk dat mijn uiteenzetting nog steeds hout snijdt, maar ik kan er natuurlijk geen bezwaar tegen hebben om datgene op te nemen wat in ieder geval enkele mensen graag nader verduidelijkt hebben. Het was bijna dezelfde discussie over artikel 53c, waarvan de heer Van Dijk vroeg waarom wij dat allemaal opgeschreven hebben. Wij weten dat allemaal wel, zei hij. In die zin heb ik er absoluut geen probleem mee om bij de volgende wijziging dit betrekkelijk eenvoudige punt mee te nemen, opdat er bij niemand misverstand over kan ontstaan. Ik zeg dat dus graag toe.

De heer **Van Dijk** (CDA): Ik dank de minister voor deze toezegging. Ik beschouw het als een harde toezegging.

Minister **Dijkstal**: Inderdaad.

De heer **Van Dijk** (CDA): Kan de minister er enig inzicht in geven hoe lang het nog duurt voordat die wijziging er ligt?

Minister **Dijkstal**: Nee. Ik weet dat eerlijk gezegd niet. Ik weet niet precies in welk tempo de herziening zal gaan. Ik zal het de heer Van Dijk nog laten weten.

De heer Van Dijk heeft erop gewezen dat het raar is dat wij in de memorie van toelichting vermeld hebben dat dit wetsvoorstel de instemming heeft verkregen van de vakorganisaties. Hij vroeg of je daaruit niet rechtstreeks moet afleiden dat, als je de wet straks verandert, je weer die instemming van de vakorganisaties nodig hebt. Ik kan niet helemaal reproduceren waarom indertijd expliciet instemming van de vakorganisaties gevraagd is, althans in formele zin. Ik kan mij wel voorstellen dat er in materiele zin instemming gevraagd is, want dat is geheel in lijn met datgene wat ik eerder uiteengezet heb. Ik vind dat een modern bestuurder er best over kan praten met de vakorganisaties. De vraag is natuurlijk of dat formeel moet gebeuren. Volgens mij hoeft het formeel niet. Ook in de toekomst hoeft het formeel niet als er een wetswijziging komt die de wetgever op titel van het primaat van de politiek meent te moeten doorvoeren. Dan ontstaat wellicht de mogelijkheid die de heer Van Dijk aangaf, namelijk dat bij ons de perceptie bestaat dat het niet nodig is, maar dat bij de vakorganisaties dat beeld wel bestaat. Ik kan de heer Van Dijk mededelen dat ik dit absoluut niet uitsluit. Het is mij in de afgelopen zes maanden al gebleken dat er van de kant van de vakorganisaties met een andere blik naar het regeerakkoord wordt gekeken dan door degenen die het primaat van de politiek nu eenmaal dragen, daartoe gelegitimeerd door de kiezer. Ik vrees dan ook dat het een verschil van mening is dat op dit moment op een breder terrein manifest is dan alleen bij dit onderwerp. Het is dus best mogelijk dat men bij de vakbeweging een andere perceptie heeft. Des te dringender is het noodzakelijk dat wij helderder zijn over datgene wat het primaat van de politiek precies inhoudt. Ik kan best toezeggen dat ik daarop op een breder terrein zal

Dijkstal

terugkomen van de kant van het kabinet. Ik noem alleen maar even de ministeriële verantwoordelijkheid in het kader van de zelfstandige bestuursdiensten als een interessant onderwerp. Ik blijf van mening ± ik herhaal wat ik in het openbaar tegen de vakorganisaties heb gezegd ± dat het het recht van coalitiepartijen is om in een regeerakkoord bijvoorbeeld vast te leggen dat zij de politieke mening zijn toegedaan dat er 1,5 mld. bezuinigd moet worden op de arbeidsvoorwaarden. Het is overigens het recht van een ander om te zeggen dat dit niet kan, dat het schandelijk is of welke kwalificatie dan ook. Er kan echter geen twijfel over bestaan dat dit recht toekomt aan de partijen die de coalitie hebben gevormd. Ik kan de Kamer verzekeren dat daarover nu al een verschil van mening ontstaat met de vakorganisaties. Misschien ontstaat er ook op het punt dat nu aan de orde is, een verschil van mening.

Tegen de heer Pitstra zeg ik nog even dat het bijvoorbeeld bij de VUT in zoverre gecompliceerd is dat in de overeenkomsten is voorzien dat wijziging van de VUT slechts mogelijk is met instemming van de vakorganisaties. Dat is een formeel vastgelegde wederzijdse verplichting, waaraan ik mij niet kan onttrekken. Als wij het via het VUT-dossier niet kunnen realiseren, is de consequentie daarvan dat het geld op een andere manier op tafel moet komen.

De heer **Van Dijk** (CDA): De minister voert nu de discussie over de arbeidsvoorwaarden op als een vergelijkbare situatie. Dat bracht mij natuurlijk tot mijn vraag, omdat er op het punt van de arbeidsvoorwaarden wel het vereiste van instemming door de centrales van overheids-personeel bestaat, behoudens een paar uitzonderingen. De mening kan postvatten dat het onderwerp dat wij vanavond bespreken, er ook onder valt. Ik ben het overigens met de minister eens dat het er niet bij hoort. De indruk van het tegenovergestelde kan nu zijn gewekt.

Minister **Dijkstal**: Ik begrijp de vraag van de heer Van Dijk heel goed. Ik heb aangevoeld dat hij de zaak in een breder kader plaatste. Ik zeg dit overigens met veel respect voor de vakorganisaties, omdat zij de discussie niet ter wille van de discussie voeren, maar vanuit de welgemeende belangenbehartiging

waar zij voor staan. De verhouding tussen aan de ene kant het instemmingsvereiste, zoals het in het verleden geformuleerd is, ook als het gaat over arbeidsvoorwaarden en het normaliseren van de verhoudingen, en aan de andere kant het primaat van de politiek, bijvoorbeeld in de vorm van een regeerakkoord waarin partijen iets hebben afgesproken, is een interessant vraagstuk. Uit mijn woorden zal men hebben kunnen opmaken dat ik nogal hecht aan een verdere ontwikkeling van het begrip "het primaat van de politiek" en een helderder vastlegging van datgene wat het betekent. Ik vind dat het laatste in het verleden niet altijd even duidelijk is gebeurd.

De heer Staal is nog even teruggekomen op de kwestie van de dienstcommissies. Hij sprak zijn zorgen erover uit. In de praktijk is de traditie van de dienstcommissies dat zij wellicht geneigd zijn, over veel meer onderwerpen te praten dan de ondernemingsraden. Hij verklaart dat door te zeggen dat er in de onderneming de zekere druk is dat er een resultaat moet komen ± ik laat even in het midden of die uitgedrukt wordt in winst, werkgelegenheid of economische bestendigheid van het bedrijf ± en dat er bij ondernemingsraden een natuurlijke neiging is om wat terughoudender te zijn in het breeduit willen discussiëren. Daar heeft hij misschien wel gelijk in, hoewel er bij de overheden ± ik praat niet alleen over de rijksoverheid ± de laatste jaren een geweldige slag aan de gang is om veel meer te denken in termen van resultaat, van kwaliteit en van output, dus van rendement, zeg ik tegen de heer Pitstra. Volgens mij is bij de overheid en de ambtenaren breed zichtbaar dat men eraan went, onder een andere druk te functioneren. Dat gebeurt door alle niveaus heen. Het is best mogelijk dat wij in de ondernemingsraden die gaan ontstaan, in de komende jaren veel analogie zullen zien met datgene wat in het bedrijfsleven al gewoon was. Ook op dit punt heb ik dus een zonnige blik op de toekomst.

De heer Van den Berg is terecht nog even teruggekomen op artikel 24, lid 1, al was het alleen maar omdat ik niet zo erg duidelijk was in mijn antwoord in eerste termijn. Ik heb ook niet duidelijk genoeg het verschil aangegeven tussen de bestuurder die wij hier bedoelen, dus de leidinggevende die dagelijks

leiding geeft, en daarachter de politiek verantwoordelijke. Vervolgens krijg je de halfjaarlijkse vergadering. Dan krijg je de vraag van de heer Van den Berg of het niet voor de hand ligt dat de politiek verantwoordelijke, die toch geïnteresseerd is in datgene wat zijn medewerkers vinden van de algemene gang van zaken, zijn of haar gezicht laat zien. Als het onderscheid tussen de NV's en de overheid toch al zo kunstmatig is, zou je dat dan niet gewoon naar analogie in de wet moeten regelen, was de vraag van de heer Van den Berg. Ik vind dat inderdaad een interessant punt. Laat ons dat zeker meenemen bij de evaluatie. Ik ben er ook wel benieuwd naar hoe groot in de praktijk de belangstelling van de politiek verantwoordelijken is voor het halfjaarlijkse gesprek over de algemene gang van zaken. Ik geef de heer Van den Berg toe dat hij zeker een goed punt aangedragen heeft.

Dan de discussie over de centrale ondernemingsraad bij de rijksdienst. Dat kan inderdaad niet. De suggestie van de heer Van den Berg is of je niet de term "groeps-ondernemingsraad" moet hebben voor de ministeries, teneinde een aantal zaken die alle ministeries betreffen, gezamenlijk te kunnen bespreken. Ik heb daarover ook met de Tweede Kamer gesproken. Ik vind dat dit zeker aandacht verdient, al was het alleen maar ± ik zeg dit ook in mijn rol als minister die een zekere verantwoordelijkheid voor de rijksdienst heeft ± dat je er via die weg wat meer uniformiteit in kunt brengen, bijvoorbeeld in de kwaliteitsslag en in het verlengde van datgene wat wij met de algemene bestuursdienst op poten zetten. Ik zal er in die zin zeker naar kijken. Ik heb inmiddels op een paar punten afstand genomen van wat de heer Pitstra toch ook als een moderne terminologie ziet. Ik wil bij hem niet het bloed onder de nagels vandaan halen, maar wat mij betreft kan er bij de overheid niet voldoende over marketing, management by objectives, output-financiering, enzovoorts gesproken worden. Wij verschillen op dit punt nogal van mening.

Ik herhaal met grote klem dat ik ervan overtuigd ben dat dit wetsvoorstel geen enkele directe relatie heeft met de manier waarop het georganiseerd overleg in Nederland over de arbeidsvoorwaar-

Dijkstal

den bij de overheid plaatsvindt, noch op het centrale niveau noch in de acht sectoren die wij daar kennen. Ik kan echt niet zien wat de directe gevolgen daar zouden zijn. Voor zover zaken onderdeel zijn van de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en de afspraken met het GO, zijn ze geen onderwerp van discussie in de OR. Daar waar er totaal niet over gesproken wordt en het wel een effect heeft in de personele sfeer, heeft men natuurlijk in de OR het recht om er met de baas over te praten.

De heer Talsma heeft het verschil aangegeven tussen artikel 46d, de publiekrechtelijke taak en alles wat daarover gezegd is, en artikel 53c dat betrekking heeft op een aantal functionarissen, zoals leden van hoge colleges. Op zichzelf heeft hij daar gelijk ik, maar wij moeten onderscheid maken tussen de leden van die colleges en de instituten als zodanig en de taken die zij hebben. Natuurlijk zitten daar verschillen in die wij op een ordentelijke manier moeten regelen. Ik heb de indruk dat wij het met artikel 46d en artikel 53c plus de toezegging die gedaan is aan de heer Van Dijk en anderen, helder genoeg hebben gekregen.

De heer **Van den Berg** (PvdA): Voorzitter! Ik begrijp dat de minister zich bereid verklaard heeft om collega Van Dijk een brief te schrijven, zodra hij weet...

Minister **Dijkstal**: Nee, voorzitter, ik schrijf die brief aan de Kamer.

De heer **Van den Berg** (PvdA): Dan is de vraag beantwoord.

Minister **Dijkstal**: Ik heb er geen bezwaar tegen als de heer Van Dijk die brief in het bijzonder leest, maar wij plegen brieven te sturen aan de Kamer, zoals ik dat bij een vorig wetsvoorstel ook vroegtijdig heb gedaan.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 23.38 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten:

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de openbare behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:
25 april 1995

Herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen (artikelen 254 en volgende van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek) (23003);

Vervanging van de Archiefwet 1962 (Stb. 313) en in verband daarmee wijziging van enige andere wetten (Archiefwet) (22866);

Wijziging van de Archiefwet 19.. verband houdend met de taken van de commissarissen van de Koning (24058);
9 mei 1995

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op de studiefinanciering inzake verlenging cursusduur technische opleidingen en opleidingen op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving in het wetenschappelijk onderwijs (23703);
30 mei 1995

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van lump-sum-bekostiging voor de personeels- en exploitatiekosten van scholen van voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, algemeen voortgezet onderwijs, alsmede in verband met decentralisatie van de rechtspositieregeling bij die scholen, behoudens een aantal op centraal niveau vast te stellen onderwerpen (regeling lump sum en decentralisatie rechtspositieregeling v.w.o.-a.v.o.-v.b.o.) (23948);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen door de vaste commissie voor Justitie te doen plaatsvinden op:
25 april 1995

Wijziging van de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten in verband met de richtlijn nr. 93/98/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 oktober 1993, betreffende de harmonisatie van de beschermingsstermijn van het auteursrecht en van

bepaalde naburige rechten (PbEG L 290) (23812);

de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat te doen plaatsvinden op:
25 april 1995

Raming der voor de Eerste Kamer in 1996 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten (EK nr. 230);
de vaste commissie voor Justitie te doen plaatsvinden op:
2 mei 1995

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en andere wetten in verband met de afschaffing van de verplichtingen om advies te vragen over algemene beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving, en het stellen van een dwingende termijn aan advisering (afschaffing adviesverplichtingen) (23983);

de vaste commissie voor Onderwijs te doen plaatsvinden op:
2 mei 1995

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van lump-sum-bekostiging voor de personeels- en exploitatiekosten van scholen van voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede in verband met decentralisatie van de rechtspositieregeling bij die scholen, behoudens een aantal op centraal niveau vast te stellen onderwerpen (regeling lump sum en decentralisatie rechtspositieregeling v.w.o.-a.v.o.-v.b.o.) (23948);
de vaste commissie voor Justitie te doen plaatsvinden op:
9 mei 1995

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering (vormverzuimen) (23705);

Wijziging van de Wet van 11 mei 1956 (Stb. 242), houdende enige regelen betreffende het gebruik van de Friese taal, in het bijzonder in het rechtsverkeer (verruiming mogelijkheden van het gebruik van het Fries) (23818).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Wijziging van de Luchtvaartwet (24047);