

Vergaderjaar 2000–2001

27 610

Evaluatie van de invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) bij de overheid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2001

1. Inleiding

Het kabinet biedt u hierbij zijn standpunt aan over de evaluatie van de invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) bij de overheid. Deze evaluatie is aan Uw Kamer toegezegd bij de parlementaire behandeling van de Wet van 13 april 1995, houdende regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Wet op de ondernemingsraden (Stb. 231); hierna: de Wijzigingswet.

Met de inwerkingtreding van de Wijzigingswet is de WOR op 5 mei 1995, met een overgangstermijn van twee jaar, ook van toepassing geworden op grote delen van de overheidssector: Rijk, Politie, Provincies, Gemeenten en Waterschappen. De medezeggenschap van zowel het overheidspersoneel als die van de werknemers in de marktsector is daarmee onder één wettelijk regime gebracht.

De evaluatie is in verschillende fasen ingedeeld. Medio 1999 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het onderzoeksbureau MEDE Organisatie-Adviseurs (hierna: MEDE) de opdracht verstrekt een empirisch onderzoek te doen naar de toepassing van de WOR bij de overheid in de praktijk. Daartoe heeft MEDE in de periode december 1999-januari 2000 een grootschalige enquête uitgezet onder ondernemingsraadsleden en WOR-bestuurders (hierna: direct betrokkenen) van de vijf overheidssectoren waarop de WOR van toepassing is. Ook heeft MEDE in oktober 1999 circa 40 diepte-interviews gehouden met direct betrokkenen, sociale partners, en overige betrokkenen. Het empirisch onderzoek is afgerond in mei 2000.¹

Naast dit empirisch onderzoek zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelf enkele deelonderzoeken gedaan naar:

- de wijze van uitoefening van de (SER-)bevoegdheden door de Minister

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van de overheidssector;
- de beslechting van geschillen bij de overheid door de Bedrijfscommissie voor de Overheid;
- de ontwikkelingen in de jurisprudentie over het primaat van de politiek.

Deze deelonderzoeken zijn in juni 2000 afgerond.

De bevindingen van deze deelonderzoeken, inclusief die van het empirisch onderzoek van MEDE, zijn integraal verwerkt in die eindrapportage die als bijlage is opgenomen bij dit kabinetsstandpunt.¹

De stukken zijn vervolgens voorgelegd aan de Raad voor het Overheids- personeelsbeleid en het Platform Rijk Ondernemingsraden.

Zowel de Raad als het Platform (waarvan de adviezen zijn bijgevoegd)¹ onderschrijven het eindoordeel van het kabinet over de invoering van de WOR bij de overheid.

Het Platform onderschrijft tevens dat een nadere definiëring van het «primaat van de politiek» vooralsnog aan de rechter kan worden overgelaten. Wel geeft het in overweging om de voorkeursoptie om alle voorgenomen besluiten aan de ondernemingsraden voor te leggen in stelligere termen te verwoorden. De Raad zou het betreuren als de discussie over dit onderwerp zou verstommen als gevolg van een (te) strikte uitleg van het primaat van de politiek. De Raad hecht grote waarde aan het continueren van deze discussie door overheidswerkgevers met hun ondernemingsraden, alsmede in de rechtspraak. Daarbij benadrukt de Raad dat het streven gericht zou moeten blijven op het bereiken van marktconforme medezeggenschap in al zijn facetten, aangezien dusdanige medezeggenschap bijdraagt aan een voldragen en kwalitatief goede besluitvorming.

Het kabinet gaat er vanuit dat die discussies inderdaad zullen worden voortgezet en zal de ontwikkelingen op dat punt ook nauwgezet volgen. Voorshands heeft het kabinet echter, alles afwegend, bewust gekozen voor de formuleringen zoals die onder punt 4 zijn opgenomen.

Het Platform heeft in zijn advies voorts enkele opmerkingen gemaakt die specifiek betrekking hebben op de sector Rijk. Daarover zal binnen die sector verder met het Platform worden gesproken. Tenslotte heeft het Platform zijn zorgen uitgesproken over de financiering van de scholing en vorming van ondernemingsraadsleden in de overheidssector. Uit de door de SER op 19 januari 2001 vastgestelde verordening blijkt echter dat die zorgen niet terecht zijn. Mede in verband met een grotere scholingsbehoefte is voor de overheidssector een hoger percentage vastgesteld dan voor de marktsector.

De Raad is verder van mening dat knelpunten die zouden kunnen ontstaan bij besluitvorming waarbij meerdere overheidswerkgevers betrokken zijn opgelost zouden moeten worden door het zoveel mogelijk toepassen van de WOR en het maken van afspraken in de geest van de WOR zodat de medezeggenschap de facto kan worden uitgeoefend. Ook het kabinet acht het van belang dat de medezeggenschap zoveel mogelijk tot zijn recht kan komen. Gegeven het feit dat medeondernemerschap ook in de overheidssector vrijwel niet zal voorkomen, betekent e.e.a. dat de ondernemer zelf zoveel mogelijk de ondernemingsraad dient te betrekken bij de bedoelde besluitvorming.

Tenslotte geeft de Raad in overweging om in de van de WOR uitgezonde sectoren te bespreken of de omstandigheden die destijds de toepassing van de WOR in de weg stonden, thans nog actueel zijn. Zoals uit punt 5.3 blijkt wordt die discussie ook gevoerd en zijn en worden ook stappen gezet waardoor de reikwijdte van de WOR bij de overheid verder wordt verruimd.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

2. Marktconforme medezeggenschap voor het overheidspersoneel

Het kabinet stelt voorop dat het grote waarde hecht aan de medezeggenschap van het overheidspersoneel. Medezeggenschap draagt niet alleen bij aan het welbevinden van het overheidspersoneel maar ook aan de bevordering van de kwaliteit van de overheidsorganisatie. In toenemende mate wordt de overheid geconfronteerd met een samenleving die kritischer is geworden en meer kwaliteit en maatwerk van de overheid verlangt. Voor kwaliteit en maatwerk is inzet en betrokkenheid van het overheidspersoneel noodzakelijk. Medezeggenschap is een belangrijk middel om de inzet en betrokkenheid van het personeel, die van belang zijn voor de kwaliteitsbevordering van de overheidsorganisatie, te bundelen en te kanaliseren.

De invoering van de WOR bij de overheid in 1995 was het resultaat van een uitvoerige discussie over de wijze waarop de medezeggenschap van het overheidspersoneel gestalte diende te krijgen. Die discussie werd vooral gevoerd naar aanleiding van de evaluaties die eind jaren tachtig zijn verricht naar het functioneren van de medezeggenschapsregelingen bij de overheid. Uit deze evaluaties kwamen naar voren dat het medezeggenschapsgehalte bij de overheid was achtergebleven bij dat van de marktsector. Verbetering van de medezeggenschap van het overheidspersoneel werd wenselijk geacht. Aansluiting bij de WOR is een bewuste keuze geweest. Deze aansluiting vormt een belangrijk onderdeel van een reeds jaren geleden ingezet kabinetsbeleid om de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen van het overheidspersoneel zoveel mogelijk en daar waar mogelijk in overeenstemming te brengen met die in de marktsector. Door de integratie van de medezeggenschap voor het overheidspersoneel in de WOR gelden in beginsel dezelfde medezeggenschapsregels voor het overheidspersoneel als voor het personeel in de marktsector. Bepaalde punten van de medezeggenschap vergden echter bij de overheid, door haar bijzondere positie, een andere benadering. Het streven naar normalisering van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen van het overheidspersoneel wordt immers beperkt door het bijzondere karakter van de overheid. Daarom heeft de wetgever in de Wijzigingswet bijzondere bepalingen voor de overheid opgenomen in de WOR. Deze bepalingen hebben betrekking op ambtsdragers die een bijzondere staatsrechtelijke positie hebben, de bescherming van het primaat van de politiek en een aantal bevoegdheden uit de WOR die voor de marktsector door de Sociaal Economische Raad worden uitgeoefend. Van de toepassing van de WOR werd bovendien een grotere effectiviteit verwacht voor het functioneren van de medezeggenschap bij de overheid in vergelijking met de oude ambtelijke medezeggenschapsregelingen.

Bij het evaluatieonderzoek is nagegaan of en in welke mate de uitgangspunten en doelstellingen die ten grondslag liggen aan de Wijzigingswet zijn gerealiseerd. Die doelstellingen laten zich kort samenvatten als marktconforme medezeggenschap voor het overheidspersoneel en verbetering van de kwaliteit van de medezeggenschap bij de overheid. Het kabinet merkt op dat tot op zekere hoogte die doelstellingen met het tot stand brengen van de Wijzigingswet reeds zijn bereikt. De medezeggenschap bij de overheid is geïntegreerd in de medezeggenschapsregeling voor de marktsector en de belangrijkste van de uit de evaluaties van de oude ambtelijke medezeggenschapsregelingen geïntegreerde knelpunten zijn ondervangen: de medezeggenschap kan op het centrale niveau van een arbeidsorganisatie worden gepositioneerd; het instemmingsrecht is niet meer gekoppeld aan de omvang van de bevoegdheden van de overlegpartner, maar aan de aard van de besluiten; er is een externe geschillenregeling met een beroep op de onafhankelijke rechter en er is

een ruimere faciliteitenregeling op het gebied van tijdsbesteding en scholing en vorming.

Hiermee is echter nog geen antwoord gegeven op de vraag of de direct betrokkenen de veranderingen in de medezeggenschap als een verbetering ervaren ten opzichte van de oude ambtelijke medezeggenschapsregelingen. Het zijn juist de opvattingen en ervaringen van de direct betrokkenen die centraal hebben gestaan bij het empirisch onderzoek.

Een belangrijk onderwerp bij de evaluatie is de werking van de beschermende bepaling van het primaat van de politiek in de (rechts) praktijk. De wijze waarop politieke besluiten zijn onttrokken aan het medezeggenschapsrecht van het overheidspersoneel heeft bij de parlementaire behandeling van de Wijzigingswet veruit de meeste aandacht gekregen. Daarnaast was er meer in het algemeen de vraag of de regeling van de WOR, met haar van oorsprong op de marktsector geënte begrippenkader, wel is geëgend voor overheidsorganisaties.

Het kabinet merkt tenslotte op dat met de evaluatie alleen de effecten en de doeltreffendheid van de invoering van de WOR bij de overheid zijn onderzocht. De vraag of de regeling van de medezeggenschap in de WOR, die al jaren functioneert in de marktsector, in voldoende mate een adequate voorziening is voor effectieve medezeggenschap, valt buiten het bestek van deze evaluatie. Het doel van deze evaluatie is dan ook uitsluitend te bezien of de overheid goed uit de voeten kan met de WOR en in hoeverre de toepassing daarvan in de praktijk leidt tot zodanige knelpunten dat die nopen tot het treffen van wettelijke maatregelen.

3. Resultaten van het empirisch onderzoek

Het empirisch onderzoek van MEDE geeft het kabinet weinig aanleiding tot het maken van opmerkingen. Van grote knelpunten is niet gebleken. De conclusies van dit onderzoek zijn verwerkt in de hoofdstukken 2 tot en met 7 van de eindrapportage. Daarbij zijn tevens, voor zover mogelijk, de belangrijkste veranderingen die in de medezeggenschap hebben plaatsgevonden, weergegeven.

3.1 Ondernemingsraden bij de overheid

Overgangsproces

Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat de overgang van de oude ambtelijke medezeggenschapsregelingen naar de WOR soepel is verlopen. Er hebben zich nauwelijks problemen voorgedaan. De dienst- en medezeggenschapscommissies zijn opgehouden te bestaan en hebben overal plaatsgemaakt voor ondernemingsraden. Het nalevingspercentage van de WOR bij de overheid is nagenoeg 100%. De toepassing van het begrippenkader van de WOR, zoals «ondernemer» en «bestuurder», hebben bij de overheid niet tot onoverkomelijke problemen geleid.

Medezeggenschapsstructuren

Het kabinet constateert dat overheidsorganisaties bij de vormgeving van de medezeggenschapsstructuur gebruik hebben gemaakt van alle soorten medezeggenschapsorganen die de WOR biedt. Naast ondernemingsraden, onderdeelcommissies en Gemeenschappelijke ondernemingsraden functioneren bij de overheid ook overkoepelende ondernemingsraden: Centrale Ondernemingsraden en Groepsondernemingsraden. Met name in de sector Rijk zijn meerdere ondernemingsraden met overkoepelende medezeggenschapsorganen ingesteld. In de sector Rijk komen echter geen Centrale Ondernemingsraden voor. Deze kunnen op grond van de WOR uitsluitend worden ingesteld voor *alle* ondernemingen van

de ondernemer. Aangezien de Staat der Nederlanden formeel de enige ondernemer is in de sector Rijk, zou een Centrale Ondernemingsraad uitsluitend kunnen worden ingesteld voor alle ondernemingen binnen de Rijksdienst, die meer omvat dan alleen de ministeries. Het overkoepelende medezeggenschapsorgaan voor een ministerie wordt in de praktijk dan ook genoemd een Departementale Ondernemingsraad of (Centrale) Groepsondernemingsraad. Uit het empirisch onderzoek blijkt echter ook dat de meerderheid van de overheidsinstellingen heeft gekozen voor de instelling van een enkelvoudige ondernemingsraad. Mogelijk zijn hier de oude medezeggenschapsstructuren gehandhaafd.

Relatie met het georganiseerd overleg

Een belangrijk punt van discussie, met name bij de structurering van de medezeggenschap, is geweest de rol van de ondernemingsraad in verhouding met de positie van de vakorganisatie. Tot de komst van de WOR waren er weinig centrale medezeggenschapsorganen bij de overheid; op het hoogste niveau van de organisatie was het overleg over bepaalde zaken veelal voorbehouden aan de vakorganisaties. Vakorganisaties en ondernemingsraden houden zich beiden bezig met de belangen van de werknemers. De WOR gaat uit van een taakafbakening tussen beide en niet van elkaar overlappende bevoegdheden.

De wettelijke afbakening van taken tussen vakorganisaties en ondernemingsraden is verankerd in artikel 27 lid 3 WOR. De CAO prevaleert – als regeling van hogere arbeidsrechtelijke ordeboven hetgeen ondernemer en ondernemingsraad overeenkomen. Sinds de totstandkoming van de Wijzigingswet wordt met een CAO gelijkgesteld een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan. De bevoegdheden van de ondernemingsraad kunnen voorts worden uitgebreid bij CAO of een overeenkomst tussen de ondernemer en de ondernemingsraad. Via deze uitbreiding is het mogelijk dat aan de ondernemingsraad verdergaande advies – of instemmingsrechten worden toegekend. Ook bij een dergelijke uitbreiding blijft het primaat van de CAO onaangetast, omdat in artikel 32 lid 3 WOR uitdrukkelijk is bepaald dat een extra advies- of instemmingsrecht van de ondernemingsraad niet van toepassing is voorzover de betrokken aangelegenheid reeds inhoudelijk is geregeld in een CAO of in een regeling vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan.

Anders dan in de marktsector, zijn de positie en bevoegdheden van het georganiseerd overleg bij de overheid vastgelegd in publiekrechtelijke regelingen. Daarin is veelal vastgelegd dat over bepaalde aangelegenheden overleg moet plaatsvinden en overeenstemming moet worden bereikt met de vakorganisaties. Het georganiseerd overleg in de marktsector wordt gekenmerkt door contractsvrijheid van partijen. Er is in beginsel geen juridische verplichting tot -overleg en evenmin een verplichting om tot overeenstemming te komen. De Wet op de CAO regelt voor de marktsector alleen maar wat de gevolgen zijn als er overleg heeft plaatsgevonden.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat met de komst van de WOR een herijking van de positie van vakorganisaties ten opzichte van de bevoegdheden van de medezeggenschap heeft plaatsgevonden. De invalshoek daarbij was om zoveel mogelijk te voorkomen dat er dubbel overleg plaatsvindt.

In de sector Rijk heeft dit geleid tot het opheffen van de Bijzondere Commissie en het daarvoor in de plaats stellen van een andere vorm van overleg: het departementaal georganiseerd overleg. Het overleg met de vakorganisaties op departementaal niveau heeft hiermee een minder geïnstitutionaliseerd karakter gekregen en is meer in overeenstemming

gebracht met het overleg, zoals dat met de vakorganisaties in de marktsector wordt gevoerd.

Het beeld in de overige sectoren is divers. Voor een deel heeft dat te maken met het feit dat provincies en gemeenten autonome werkgevers zijn. Voorts zijn bij deze medeoverheden na de invoering van de WOR nauwelijks overkoepelende ondernemingsraden op het centrale niveau van de organisatie ingesteld.

Het empirisch onderzoek laat zien dat het georganiseerd overleg in de praktijk, in alle sectoren, bevoegdheden in het voordeel van de ondernemingsraden heeft moeten afstaan. Met name bij de kleinere gemeenten is het georganiseerd overleg een slapend bestaan gaan leiden dat alleen op ad-hoc basis bijeenkomt.

De evaluatie laat zien dat de invoering van de WOR bij de overheid tot gevolg heeft gehad dat de positie van het georganiseerd overleg bij de overheid sterk is teruggedrongen, met als gevolg dat de relatie tussen bestuurders en vakorganisaties meer in overeenstemming is gebracht met de marktsector. Aangezien de WOR een primaat toekent aan de CAO zal er in principe geen sprake zijn van overlap in bevoegdheden tussen vakorganisaties en ondernemingsraden. Voorzover deze wettelijke afbakening, die voor de marktsector als de overheidssector op gelijke wijze is geregeld, in de praktijk toch nog samenloopproblemen oplevert, valt dit buiten het bestek van de onderhavige evaluatie die immers specifiek betrekking heeft op invoering van de WOR bij de overheid, waarbij meer algemene aspecten rond het functioneren van de WOR buiten beschouwing worden gelaten. Deze zullen worden meegenomen in het kader van de evaluatie van de WOR door de Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid.

3.2 Evaluatie door de direct betrokkenen

In het kader van deze evaluatie heeft een uitgebreide inventarisatie plaatsgevonden van opvattingen en ervaringen van de direct betrokkenen in de praktijk. De weergegeven reacties zijn overwegend positief. Dat positieve oordeel betreft zowel de WOR zelf als de werking daarvan in de praktijk.

Algemeen oordeel van de direct betrokkenen

De direct betrokkenen oordelen positief over de invoering van de WOR bij de overheid. In vergelijking met de oude ambtelijke medezeggenschapsregelingen wordt de WOR positief gewaardeerd met name op de volgende punten: de meer duidelijke rechten en bevoegdheden, de mogelijkheid om geschillen voor te leggen aan externe juridische instanties, de betere en ruimere faciliteiten ten aanzien van de tijdsbesteding en de scholing en vorming.

De direct betrokkenen vinden dat de medezeggenschapsorganen goed tot zeer goed functioneren en zijn van mening dat de invloed van de ondernemingsraad op het besluitvormingsproces is toegenomen als gevolg van de invoering van de WOR. De direct betrokkenen in de sector Politie zijn deze mening echter in mindere mate toegedaan dan die in de andere sectoren.

Ervaren knelpunten door de direct betrokkenen

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat de meerderheid van de direct betrokkenen weinig tot geen knelpunten ervaart bij de toepassing van de WOR. Ook ten aanzien van de beschermende bepaling inzake het primaat van de politiek worden over het algemeen weinig problemen ondervonden. Het kabinet komt hierop nog terug in paragraaf 4. Niettemin doen zich bij de toepassing van de medezeggenschap in de praktijk af en toe problemen voor. Als knelpunten worden door met name de onderne-

mingsraden genoemd: de late informatieverstrekking in het kader van de besluitvorming over advies- en instemmingsplichtige aangelegenheden, de late betrokkenheid van de ondernemingsraad bij de besluitvorming, problemen over de interpretatie van wettelijke bepalingen zoals de vraag wanneer er sprake is van een «belangrijk» besluit, het daadwerkelijk in de praktijk kunnen besteden van de toegekende vrije uren voor het OR-werk, de afbakening van bevoegdheden van vakorganisaties en ondernemingsraden, en de soms moeilijke afstemming tussen de overkoepelende ondernemingsraden en de basisondernemingsraden.

Naar het oordeel van het kabinet zijn deze knelpunten niet van dien aard en omvang dat die nopen tot het treffen van wettelijke maatregelen specifiek voor de overheid. Juridische geschillen over bijvoorbeeld de faciliteiten en de vormgeving van de medezeggenschapsstructuur hebben zich nauwelijks voorgedaan. De problemen die zich in de praktijk voordoen, zitten niet zozeer in de structuur als wel in het goed laten functioneren van de verschillende ondernemingsraden in die structuur. Het kabinet wijst erop dat de direct betrokkenen de mogelijkheid hebben om zelf afspraken te maken om de bovengenoemde (praktische) knelpunten in het functioneren van de medezeggenschap op een effectieve wijze op te lossen. Medezeggenschap is immers een heel bedrijfsspecifiek proces.

Het kabinet merkt op dat het in zijn standpunt in 1995 over de herziening van de WOR¹ dezelfde knelpunten heeft geconstateerd in het functioneren van ondernemingsraden in de marktsector. Het kabinet is van mening dat ook bij de overheid sprake is van praktische knelpunten die niet voortkomen uit gebreken in de huidige regeling, maar om knelpunten die de direct betrokkenen zelf kunnen en dienen op te lossen. Het ligt voor de hand dat de direct betrokkenen zelf, in aanvulling op de wettelijke regels, door afspraken komen tot een adequate toepassing van de medezeggenschap. Het instrument van de ondernemingsovereenkomst kan daartoe dienen. Door het maken van afspraken kunnen de ondernemer en de ondernemingsraad voorts komen tot een nadere vormgeving van de medezeggenschap, afgestemd op de specifieke omstandigheden en wensen in de eigen arbeidsorganisatie. De WOR is immers een minimumregeling. Naast de ondernemingsovereenkomst kunnen op grond van de WOR ook bij CAO of publiekrechtelijke regeling van arbeidsvoorwaarden de bevoegdheden van de ondernemingsraad worden uitgebreid, zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van het aantal instemmings- of adviesplichtige besluiten. Het kabinet staat positief ten opzichte van dit instrument.

Aanwezigheid politieke bestuurders in de overlegvergadering

Ondernemingsraden bij de overheid hebben op grond van de WOR geen recht op overleg met de politiek verantwoordelijke bestuurders. In de wet is immers expliciet bepaald dat deze politieke bestuurders geen bestuurders zijn in de zin van de WOR. Wel is bij de mondelinge behandeling van de Wijzigingswet in de Eerste Kamer de vraag aan de orde geweest of de WOR niet zou moeten voorzien in een verschijnplicht, analoog aan die van bijvoorbeeld de commissarissen bij een NV of BV, van de politiek verantwoordelijke bestuurders in het halfjaarlijks overleg met de ondernemingsraad over de algemene gang van zaken in de onderneming.

Het contact tussen ondernemingsraden en politieke bestuurders blijkt in de praktijk beperkt te zijn. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de meerderheid van de ondernemingsraden de aanwezigheid van een politiek verantwoordelijke bij de halfjaarlijkse overlegvergadering wel op prijs stelt. Daar staat echter weer tegenover dat een grote minderheid (40%) dat niet vindt. Bovendien zijn met name de ondernemingsraden in de

¹ Kamerstukken II, 1994/95, 24 132, nr. 1.

sector Rijk van mening dat de aanwezigheid van de politieke bestuurder in de halfjaarlijkse overlegvergadering niet wenselijk is.¹

Hoewel de wet dat niet verplicht, kunnen politieke bestuurders uiteraard, desgevraagd, een overlegvergadering bijwonen. Bij de invoering van de WOR in de sector Gemeenten hebben de gemeentelijke sociale partners geadviseerd om in het overleg tussen ondernemer en ondernemingsraad af te spreken dat bij de bespreking van de algemene gang van zaken een of meer politiek verantwoordelijken aanwezig zijn.² Uit het empirisch onderzoek blijkt dat dit, zij het in geringe mate, ook voorkomt.

Gelet op de bestaande mogelijkheid om op ondernemingsniveau dan wel op sectoraal niveau afspraken te maken over de aanwezigheid van politieke bestuurders, acht het kabinet het niet nodig en ook niet wenselijk om een verschijnplicht op te nemen in de WOR.

Conclusie:

De WOR bij de overheid functioneert in de praktijk in bevredigende mate. De direct betrokkenen zijn tevreden met de WOR en ervaren over het algemeen weinig knelpunten. De empirische onderzoeksresultaten geven geen aanleiding tot het treffen van wettelijke maatregelen.

4. Het primaat van de politiek

4.1 Inleiding

Het belangrijkste onderwerp bij de evaluatie is de werking van de beschermende bepaling van het primaat van de politiek in de (rechts)praktijk. Een principiële beperking voor de ondernemingsraden bij de overheid ligt in de afgrenzing van de medezeggenschap ten opzichte van de politieke besluitvorming.

Deze afgrenzing is bij de parlementaire behandeling van de Wijzigingswet voorwerp geweest van een uitvoerige gedachteswisseling tussen regering en Staten-Generaal. In artikel 46d onder b van de WOR is bepaald dat aan ondernemingsraden bij de overheid geen overlegrecht toekomt over «aangelegenheden de onderneming betreffend die vallen onder:

- de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan,
- het beleid ten aanzien van die taken, en
- de uitvoering van die taken, behoudens voor zover het betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen.»

De gezamenlijke conclusie was toen, dat uit een oogpunt van de bescherming van het primaat van de politiek een bijzondere bepaling noodzakelijk was om de reikwijdte van de medezeggenschap van ondernemingsraden bij de overheid te beperken. Bij de wijze van afbakening zijn echter wel enige kanttekeningen geplaatst.

Over de beschermende bepaling van het primaat van de politiek bestaat nu meer helderheid dan tijdens de parlementaire behandeling van de Wijzigingswet. Over dit onderwerp zijn de nodige juridische procedures, tot aan de Hoge Raad, gevoerd. Hoofdstuk 10 van de eindrapportage bevat een uitvoerige beschrijving van de ontwikkeling die deze bijzondere bepaling in de jurisprudentie heeft ondergaan. Het kabinet constateert dat over de uitleg van de beschermende bepaling van het primaat van de politiek tot voor kort diverse praktische en juridische onduidelijkheden

¹ Eindrapportage, blz. 26.

² LOGA-advies 1994, blz. 37.

bestonden. De Hoge Raad heeft hierover in zijn belangrijke arrest van 26 januari 2000 tot op zekere hoogte duidelijkheid gebracht.

4.2 Politieke besluitvorming

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat politieke besluiten waaraan personele gevolgen zijn verbonden, zonder voorafgaand advies van de ondernemingsraad kunnen worden genomen. Dit is alleen anders indien in het politieke besluit in het bijzonder de personele gevolgen worden geregeld. De Hoge Raad heeft zich daarmee gedistantieerd van de door de OK gevormde jurisprudentie, waarin de beschermende bepaling van het primaat van de politiek beperkt werd uitgelegd ten faveure van de ondernemingsraad. De essentie van de lijn van de OK was dat politieke besluiten waaraan personele gevolgen inherent zijn, voor advies aan de ondernemingsraad dienen te worden voorgelegd voordat de politieke besluitvorming is afgerond.

Het kabinet is van oordeel dat met de door de Hoge Raad gehanteerde uitleg van artikel 46d, sub b, van de WOR, de beschermende bepaling van het primaat van de politiek meer in overeenstemming is gebracht met de aanvankelijke bedoeling van de wetgever. Hoewel destijds door de wetgever werd onderkend dat niet in alle gevallen een duidelijke tweedeling kan worden gemaakt tussen het politieke besluit en de personele gevolgen, was het uitgangspunt evenwel dat politieke besluiten onttrokken zijn aan de medezeggenschap van het overheidspersoneel. Het oordeel van de Hoge Raad dat politieke besluiten die tot doel hebben de personele gevolgen te regelen, wel voorafgaande aan de politieke besluitvorming voor advies moeten worden voorgelegd aan de ondernemingsraad, acht het kabinet redelijk. In dergelijke gevallen zou er immers na de politieke besluitvorming geen gelegenheid meer voor de medezeggenschap zijn om zich over de personele gevolgen uit te spreken.

In de juridische vakliteratuur is kritiek geuit op het arrest van de Hoge Raad. Door deze uitspraak van de Hoge Raad zou de medezeggenschap van het overheidspersoneel verder zijn gemarginaliseerd. Door sommige auteurs, die de jurisprudentie van de OK hebben toegejuicht, is gepleit om de beschermende bepaling inzake het primaat van de politiek te schrappen. Het primaat van de politiek zou ten principale niet aangetast kunnen worden door de in de WOR toegekende bevoegdheden aan de ondernemingsraad. Ook zouden de rechterlijke uitspraken van de OK de vrijheid van de politiek om belangen af te wegen niet kunnen aantasten.

Het kabinet kan deze kritiek op het arrest van de Hoge Raad niet onderschrijven. De opvatting dat de positie van de overheid niet zo bijzonder is dat er geen behoefte is aan een bepaling in de WOR ten behoeve van de bescherming van het primaat van de politiek, wordt dan ook niet gedeeld door het kabinet. Een fundamenteel verschil tussen de overheidswerkgever en de marktwerkgever is dat elke overheidswerkgever te maken heeft met democratisch gecontroleerde organen aan wie voor elk optreden, ook dat als werkgever, politieke verantwoording verschuldigd is.

Dit gegeven vormt een begrenzing op de mogelijkheden van normalisatie, waarbij normalisatie wordt opgevat als het streven naar zoveel mogelijk marktconforme arbeidsverhoudingen. De democratisch gecontroleerde organen zijn primair belast met de behartiging van het algemeen belang. Daarbij staan vaak individuele belangen van burgers tegenover collectieve belangen van bepaalde andere groepen van burgers. Deze belangenafweging impliceert beleidskeuzen en heeft daarom democratische legitimatie. Derhalve behoort zij tot het domein van de volksvertegen-

woordiging. Uitgangspunt bij de totstandkoming van de WOR bij de overheid was dat deze politieke democratie niet mag worden geschonden door de medezeggenschap van het overheidspersoneel. In ons democratisch staatsbestel heeft de politiek immers de hoogste zeggenschap en staat het overheidspersoneel in dienst van de politieke besluitvorming. Uit de staatsrechtelijke bevoegdheidsverdeling vloeit zonder meer voort dat medezeggenschapsorganen, zowel in de marktsector als in de overheidssector, zich niet kunnen begeven op het terrein dat aan democratisch gecontroleerde organen is voorbehouden. Teneinde aan het overheidspersoneel niet méér mogelijkheden tot het beïnvloeden van de politieke besluitvorming te doen toekomen dan aan de burgers, is er destijds door de wetgever veel belang aan gehecht om in de WOR een speciale bepaling op te nemen ter bescherming van dit politieke primaat. Dit mede omdat met de invoering van de WOR een externe beroepsgang naar de onafhankelijke rechter is geïntroduceerd. De politiek dient niet te worden betrokken bij een geschil tussen de ondernemingsraad en de ondernemer. Het kabinet is van mening dat het aan de democratisch gecontroleerde organen zelf moet worden overgelaten om bij het nemen van een besluit verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en om het resultaat van die belangenafweging te bepalen. Het is niet aan de rechter om de redelijkheid van die belangenafweging te beoordelen. Het kabinet merkt op dat bij de totstandkoming van de Wijzigingswet is overwogen of aan de ondernemingsraden bij de overheid een adviesrecht over politieke besluiten kan worden toegekend zonder dat daaraan een beroepsrecht wordt verbonden.¹ Daarvan is destijds afgezien omdat ook een kaal adviesrecht op gespannen voet kan staan met de wenselijkheid om op bepaalde momenten, zoals bij kabinetsformaties en collegeonderhandelingen, snel beslissingen te kunnen nemen. Als eerst advies moet worden gevraagd en daarop moet worden gewacht, is een dergelijke snelle besluitvorming immers niet mogelijk. Het zijn juist deze politieke besluiten «in optima forma» die de wetgever heeft beoogd veilig te stellen in de beschermende bepaling van het primaat van de politiek.

Het kabinet is van oordeel dat de bovengenoemde argumenten nog steeds geldig zijn en wil daarom het uitgangspunt dat de medezeggenschap van het overheidspersoneel de politieke democratie niet mag doorkruisen, zoals neergelegd in artikel 46 d onder b van de WOR, onverkort handhaven.

Een schrapping van artikel 46d, sub b, van de WOR, zou voorts naar de mening van het kabinet ertoe leiden dat de ondernemingsraden bij de overheid over ruimere bevoegdheden zouden beschikken dan de ondernemingsraden in de marktsector. Voor de marktsector is sinds jaren in artikel 23, derde lid, van de WOR uitdrukkelijk bepaald dat besluiten die betrekking hebben op het beleid ten aanzien van en de uitvoering van de publiekrechtelijke taak die aan een onderneming is opgedragen, geen onderwerp van overleg zijn voor de ondernemingsraad. Het beleid omtrent alsook de uitvoering van de publiekrechtelijke taak vallen derhalve onder het primaat van de politiek, behoudens de personele gevolgen. Bij de totstandkoming van de WOR bij de overheid is bewust niet gekozen voor een aanvulling van artikel 23 WOR met de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan. Voor een afzonderlijke bepaling in artikel 46d, sub b, van de WOR is gekozen om te benadrukken dat het primaat van de politiek evenzeer geldt voor ondernemingsraden bij de overheid.

Dit alles neemt niet weg, dat ook naar het oordeel van het kabinet inschakeling van de ondernemingsraad ten aanzien van de personele gevolgen op het moment dat het politieke besluit nog niet is genomen, met name in

¹ Kamerstukken II, 1993/94, 23 551, nr. 5, blz. 11.

het geval dat het politieke besluit wordt genomen op hetzelfde niveau als waar de gevolgen daarvan voor het personeel zich manifesteren, in het algemeen aanbeveling kan verdienen. Het kabinet wijst er volledigheidshalve op dat de huidige wettekst niet verbiedt om politieke besluiten in de overlegvergadering te bespreken en daarover advies van de ondernemingsraad te vragen. Het kabinet herinnert eraan dat bij de parlementaire behandeling van de Wijzigingswet door de regering een oproep is gedaan om politieke besluiten met personele gevolgen zoveel als mogelijk in de overlegvergadering aan de orde te stellen. Het empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat in de praktijk hieraan gehoor is gegeven.¹ Het kabinet constateert met waardering dat de meerderheid van de overheids-werkgevers dergelijke politieke besluiten bespreken in de overlegvergadering. Slechts een zeer kleine minderheid van 6% doet dat nooit. Uit het onderzoek blijkt ook dat de ondernemingsraden, zij het in beperktere mate, de mogelijkheid wordt geboden om te adviseren over het politieke besluit als zodanig dan wel alleen over de personele gevolgen voortvloeiende uit de politieke besluitvorming. Het kabinet zou het betreuren indien het arrest van de Hoge Raad tot gevolg zou hebben dat de overheids-werkgevers, staande voor besluitvorming over publiekrechtelijke taken, in mindere mate dan thans uit het empirisch onderzoek blijkt, bereid zullen zijn om de ondernemingsraad hierbij te betrekken.

Naar het oordeel van het kabinet heeft de huidige afbakening van de medezeggenschap ten opzichte van de politieke besluitvorming, zoals vastgelegd in artikel 46d, onder b WOR, een duidelijke invulling gekregen. Voorts blijkt uit het empirisch onderzoek dat de direct betrokkenen in de praktijk met deze bepaling goed uit de voeten kunnen. Het kabinet ziet op dit moment dan ook geen aanleiding om de huidige formulering aan te passen.

4.3 Medeondernemerschap

In zijn arrest heeft de Hoge Raad ook expliciet afstand genomen van de opvatting van de OK dat tussen een provincie en een gemeente een verhouding van medeondernemerschap kan bestaan. Met de introductie door de OK in 1998 van het begrip medeondernemerschap binnen de overheidsverhoudingen werd een bijzondere dimensie toegevoegd aan het vraagstuk van het primaat van de politiek. Vooral de uitspraken bij de gemeentelijke herindelingen, waarbij de provincie en de Staat werden aangemerkt als medeondernemer en op grond daarvan verplicht werden geacht advies te vragen aan de ondernemingsraden van de gemeenten, hebben in bestuurlijke kringen geleid tot enige commotie.

Anders dan de OK is de Hoge Raad van mening dat een (incidenteel) besluit dat rechtstreeks ingrijpt in de onderneming onvoldoende is om een ander dan de ondernemer als medeondernemer te kunnen aanmerken. Daarvoor is nodig dat die andere ondernemer een stelselmatige invloed heeft op de besluitvorming binnen de betrokken onderneming. Hiermee is een belangrijke – en in de ogen van het kabinet ook nadrukkelijk gewenste – correctie gebracht op de rechtspraak van de OK. Door de beperkende voorwaarde die de Hoge Raad stelt aan het aanvaarden van medeondernemerschap bij de overheid, wordt ook meer aangesloten bij de marktsector, waar stelselmatige beïnvloeding in de regel plaatsvindt binnen concernverhoudingen. Thans volstaat het kabinet met de constatering dat op dit punt geen wetswijziging zal worden bevorderd.

¹ Eindrapportage, blz. 22.

Conclusie:

De nadere invulling die in de jurisprudentie is gegeven aan de bescherming van het primaat van de politiek, zoals neergelegd in artikel 46d, sub b WOR geeft geen aanleiding tot het aanpassen van de wet. De bijzondere positie van de overheidswerkgever lijkt vooralsnog afdoende gewaarborgd in de WOR. De verdere ontwikkelingen op dit punt in de jurisprudentie zullen nauwkeurig worden gevolgd.

Voor de handhaving van de bepaling over het primaat van de politiek acht het kabinet de in het verleden aangevoerde argumenten nog steeds van kracht. Het schrappen van deze bepaling wordt door het kabinet niet wenselijk geacht.

5. Overige onderwerpen

5.1 Taken en bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Een tweede belangrijke afwijking ten opzichte van de marktsector is dat de in de WOR aan SER toebedeelde taken (zoals bijvoorbeeld het instellen van bedrijfscommissies en het verlenen van ontheffingen) voor de overheidssector in handen zijn gelegd van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die deze bevoegdheden overigens dient uit te oefenen na overleg met de sociale partners bij de overheid. De wijze van uitoefening van deze taken en bevoegdheden is beschreven in hoofdstuk 8 van de eindrapportage.

Zo is er gelijktijdig met de invoering van de WOR bij de overheid in 1995 één Bedrijfscommissie voor de Overheid ingesteld, waarbij zoveel als mogelijk is aangesloten bij de SER-verordening op de samenstelling en werkwijze van de bedrijfscommissies in de marktsector.

Voorts worden bij de verzoeken tot het verlenen van ontheffingen van de plicht tot het instellen van een ondernemingsraad, de ontheffingscriteria van de SER gehanteerd.

Tenslotte wordt er sinds 1996 conform de marktsector jaarlijks een heffing opgelegd aan overheidswerkgevers ten behoeve van de scholing en vorming van ondernemingsraadsleden bij de overheid. Een marktconforme heffingsregeling werd mogelijk doordat het Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden zijn dienstverlening heeft uitgebreid naar de ondernemingsraden in de overheidssector. Inmiddels is de heffingsregeling voor de overheidssector zo in overeenstemming met die in de marktsector dat de heffingsbevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over kon worden gedragen aan de SER (Wet van 2 november 2000, Stb. 490).

Conclusie:

De SER-taken en bevoegdheden worden ten aanzien van de overheidssector door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgeoefend op een aan de marktsector vergelijkbare wijze.

5.2 Geschillen bij de overheid

Hoofdstuk 9 van de eindrapportage bevat de resultaten van het deelonderzoek naar de vraag in welke mate de ondernemingsraden bij de overheid gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om geschillen voor te leggen aan externe juridische instanties.

Algemene geschillen

In de periode tot en met 1998 zijn in totaal 83 geschillen voorgelegd aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid.¹ Naar het oordeel van het kabinet is dit aantal niet exceptioneel hoog. Het aantal ingediende geschillen in 1998 (43) afgezet tegen het aantal ondernemingsraden bij de overheid in 1998 (1521)² is 2,8%. Bij deze geschillen zijn voorts geen problemen geconstateerd die specifiek de overheidssector betreffen. Van de in totaal 83 ingediende geschillen heeft de Bedrijfscommissie in 40 gevallen een advies moeten uitbrengen over de oplossing van het geschil. De overige geschillen werden veelal ingetrokken omdat partijen zelf, dan wel door de bemiddeling van de Bedrijfscommissie, tot een oplossing van het geschil konden komen.

In de onderzoeksperiode (tot en met 1998) zijn in totaal slechts 12 zaken voorgelegd aan de kantonrechter. Gecorrigeerd met de 3 ingetrokken zaken is dat, afgezet tegen bijvoorbeeld het aantal ondernemingsraden in 1998, in totaal 0,6%.

Het kabinet trekt hieruit de conclusie de betrokkenen in de praktijk weinig behoefte hebben aan een rechterlijke tussenkomst. Veelal wordt er intern een oplossing gevonden, waarbij consensus voorop staat. Een andere belangrijke conclusie is dat de inschakeling van de Bedrijfscommissie voor de Overheid een beperkende werking heeft op het aantal zaken dat uiteindelijk aan de kantonrechter wordt voorgelegd. De instelling van één bedrijfscommissie voor de gehele overheid is een juiste keuze geweest. De Bedrijfscommissie voor de Overheid is een goed functionerende bedrijfscommissie. Door haar grote ressort is zij in staat geweest om de benodigde ervaring en deskundigheid als conflictbemiddelaar op te bouwen. In de ogen van het kabinet heeft dit een duidelijke meerwaarde voor de medezeggenschap bij de overheid; een juridische procedure betekent immers vaak een escalatie van het conflict en daarmee een bedreiging voor de relatie tussen de ondernemingsraad en de WOR-bestuurder.

Bijzondere geschillen

In de periode tot en met 1999 zijn in totaal 76 geschillen voorgelegd aan de OK over adviesplichtige besluiten van de ondernemer.³ Het aantal ingediende geschillen in 1999 (25) afgezet tegen het aantal ondernemingsraden in 1999 (1615)⁴ is 1,5%. Gecorrigeerd met de ingetrokken zaken is het percentage ca. 0,7. Een groot aantal geschillen had betrekking op het primaat van de politiek, hetgeen in de vorige paragraaf aan de orde is geweest.

Van de in totaal 76 ingediende geschillen hebben in de onderzoeksperiode (tot en met 1999) slechts 28 zaken geleid tot een zitting bij de OK, waarin of een beschikking werd gegeven of een procesverbaal werd opgemaakt. Afgezet tegen bijvoorbeeld het aantal ondernemingsraden in 1999 is dat in totaal 1,7%.

Conclusie:

Het kabinet concludeert dat de invoering van de WOR, met haar externe geschillenregeling, bij de overheid niet heeft geleid tot een hausse aan geschillen. Slechts in een beperkt aantal gevallen is de gang naar een onafhankelijke rechter gemaakt. Juridische geschillen zijn vooral gevoerd over de toepassing van het adviesrecht bij de OK.

5.3 Reikwijdte WOR bij de overheid

Door de Wijzigingswet is de WOR van toepassing geworden op vrijwel de

¹ Eindrapportage, blz. 41.

² Eindrapportage, blz. 8.

³ Eindrapportage, blz. 46.

⁴ Eindrapportage, blz. 8.

gehele overheid. Onderwijs en Wetenschappen, Defensie en de Rechterlijke Macht zijn, in verband met de bijzondere omstandigheden in deze sectoren, niet onder de werking van de WOR gebracht. Daarbij is echter, ook in Uw Kamer, de wens geuit dat voor de uitgezonderde sectoren een medezeggenschapsregeling moet worden gehanteerd die zo dicht mogelijk bij de WOR ligt. In de ogen van het kabinet zijn, gelet op het streven naar een uniforme regeling van de medezeggenschap voor het overheids-personeel, grote verschillen in medezeggenschap tussen de overheidssectoren niet wenselijk.

Het kabinet merkt op dat sinds de inwerkingtreding van de Wijzigingswet op dit punt een aantal positieve ontwikkelingen zich heeft voorgedaan. In hoofdstuk 11 van de eindrapportage wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de medezeggenschap in deze sectoren. Grote delen van de *sector Onderwijs en Wetenschappen* zijn in verband met de bijzondere wettelijk geregelde medezeggenschap van personeel, ouders en/of leerlingen, uitgezonderd van de WOR. De door artikel 53 van de WOR buiten de werking geplaatste instellingen voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek zijn in 1996, met uitzondering van de universiteiten en hogescholen, alsnog bij algemene maatregel van bestuur onder de reikwijdte van de WOR gebracht. De universiteiten kunnen bovendien op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek kiezen om een ondernemingsraad in te stellen voor het personeel van de universiteit. In de onderwijssector wordt thans, naar aanleiding van de evaluatie naar de werking van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992, een eigen discussie gevoerd over de medezeggenschap van het onderwijspersoneel.

In de *sector Defensie* is een herziene medezeggenschapsregeling tot stand gekomen, waarin de medezeggenschap van het militair en burgerpersoneel is geïntegreerd. In verband met de bijzondere positie van de krijgsmacht is de medezeggenschap van het defensiepersoneel in bepaalde situaties en ten aanzien van bepaalde onderwerpen uitgesloten. In de herziene medezeggenschapsregeling, waarover in het sectoroverleg Defensie overeenstemming is bereikt met de organisaties van het overheidspersoneel, is getracht aan het medezeggenschapsorgaan vergelijkbare rechten en bevoegdheden te geven als die ondernemingsraden op grond van de WOR hebben.

In de *sector Rechterlijke Macht* zijn, in verband met de grote wijzigingen in de structuur van de rechterlijke organisatie, tijdelijke medezeggenschapsregelingen voor de zittende magistratuur en het openbaar ministerie tot stand gebracht die in hoge mate zijn ontleend aan de WOR. Voor de rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij het openbaar ministerie geldt sinds april 1996 de Tijdelijke regeling medezeggenschap openbaar ministerie. Voor de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren geldt sinds maart 2000 het Tijdelijk besluit medezeggenschap rechters. Het ondersteunend personeel (bijvoorbeeld griffie, secretariaat) valt reeds onder de reikwijdte van de WOR. In verband met de invoering van integraal management bij de gerechten, wordt voor de definitieve medezeggenschapsregeling in deze sector gestreefd naar een geïntegreerde medezeggenschap van de rechterlijke ambtenaren én het ondersteunend personeel. Hierbij zal worden gekozen voor integratie in de WOR. Bij uw Kamer is thans aanhangig een voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele aanverwante wetten in verband met de modernisering van de organisatie en de instelling van een bestuur bij de gerechten (kamerstukken II, 1999–2000, 27 181) ingediend, waarin o.a. wordt voorgesteld om de WOR van toepassing te verklaren op de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren en de leden van het openbaar ministerie.

Daarbij wordt, in aansluiting op de bescherming van het primaat van de politiek, een aanvullende voorziening getroffen ter bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter.

De rechterlijke ambtenaren bij de Hoge Raad blijven evenwel uitgezonderd, aangezien daar het integraal management niet wordt ingevoerd.

Conclusie:

In de van de WOR uitgezonderde sectoren zijn medezeggenschapsregelingen tot stand gekomen waarin, rekening houdend met de bijzondere positie, is getracht de medezeggenschap zoveel als mogelijk overeen te laten komen met die op grond van de WOR. In de Onderwijssector is een aantal instellingen voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek alsnog onder de werking van de WOR gebracht. Met de beoogde invoering van de WOR voor de Rechterlijke Macht wordt de reikwijdte van de WOR bij de overheid verder verruimd.

6. Eindoordeel en slotopmerkingen

Uit de evaluatie rijst een overwegend positief beeld op van de invoering van de WOR bij de overheid. De wet beantwoordt aan haar doelstelling en wordt door de direct betrokkenen positief gewaardeerd. De overheid schijnt goed uit te moeten kunnen met de WOR. De wet biedt met artikel 46d onder b, en de daarover ontstane jurisprudentie, voorts voldoende waarborgen om de politieke besluitvorming van de medezeggenschap te scheiden. Het evaluatieonderzoek geeft geen aanleiding tot het treffen van wettelijke maatregelen specifiek voor de overheid.

Volgens de direct betrokkenen heeft de WOR de door de wetgever beoogde bijdrage geleverd aan een verbetering van de kwaliteit van de medezeggenschap bij de overheid. Deze constateringen doen het kabinet deugd. De invoering van de WOR bij de overheid beschouwt het kabinet dan ook als een versteviging van de medezeggenschap van het overheidspersoneel. De uiteindelijke verwezenlijking van effectieve medezeggenschap is echter primair de verantwoordelijkheid van de betrokkenen zelf. De WOR biedt ook voor de overheidsorganisaties een duidelijk en goed toepasbaar wettelijk kader met voldoende ruimte voor een eigen invulling en vormgeving van de medezeggenschap door de betrokkenen zelf, toegespitst op de specifieke omstandigheden en wensen in de eigen arbeidsorganisatie.

Een verdere groei van de medezeggenschap van het overheidspersoneel acht het kabinet van grote betekenis. Decentralisatie in de arbeidsverhoudingen bij de overheid zal leiden tot een sterkere positie van de ondernemingsraad. De betrokkenheid van ondernemingsraden (werknemers) is nodig en wenselijk voor evenwichtige afwegingen op ondernemingsniveau, zulks vanuit de overtuiging dat medezeggenschap een belangrijke meerwaarde heeft voor de kwaliteit van de besluitvorming en het goed functioneren van de overheidsorganisatie. In de ogen van het kabinet kan marktconforme medezeggenschap bijdragen aan de professionalisering van de overheidsorganisatie. Het goed functioneren van de overheidsorganisatie is niet uitsluitend een zaak van het management, maar ook een zaak van het overheidspersoneel en dus van de ondernemingsraad.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries