

Vergaderjaar 2001–2002

**27 610**

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

**Nr. 3**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 29 november 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> heeft op 8 november 2001 overleg gevoerd met minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **het kabinetsstandpunt en de lijst van vragen en antwoorden over de evaluatie van de invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) bij de overheid (27 610, nrs. 1 en 2).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

Mevrouw **Van der Hoek** (PvdA) spreekt mede namens de D66-fractie. Uit de evaluatie van de WOR bij de overheid blijkt dat het primaat van de politiek een probleem vormt voor het adviesrecht van ondernemingsraden over politieke besluiten met personele gevolgen. Het kabinet wil het primaat van de politiek terecht niet aantasten, maar het is de vraag wat erop tegen is om voor politieke besluiten met personele gevolgen wel een adviesrecht van ondernemingsraden in te voeren. Nu is er in dergelijke gevallen geen sprake van een adviesrecht en is een bestuurder dus niet verplicht om zo'n besluit aan de ondernemingsraad voor te leggen. Wanneer dat adviesrecht wel wordt ingevoerd, heeft de bestuurder altijd nog de mogelijkheid om van het advies van de ondernemingsraad af te wijken, al zal hij die beslissing wel moeten motiveren. Politieke besluiten met personele gevolgen blijken nu in de praktijk niet altijd aan de ondernemingsraad voorgelegd te worden. Door dergelijke besluiten direct aan de ondernemingsraad voor te leggen, zou echter tijdswinst behaald kunnen worden. Door gebruik te maken van de kennis van zaken die veel ondernemingsraden blijken te hebben, kan namelijk voorkomen worden dat conflicten over de personele gevolgen van een besluit in een later stadium tot vertraging leiden. Wil de minister in een notitie aangeven wat erop tegen is om een adviesrecht over politieke besluiten met personele gevolgen in te voeren? Die notitie kan dan betrokken worden bij de evaluatie van de WOR in het algemeen. Tot slot vraagt mevrouw Van der Hoek wat erop tegen is om bestuurders te verplichten, bij de halfjaarlijkse overlegvergadering te verschijnen en dit vast te leggen in de wet.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (Christen-Unie), Pitstra (GroenLinks).

Plv. leden: Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Van Splunter (VVD), Nicolai (VVD), Wijn (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Rabbae (GroenLinks).

De heer **De Swart** (VVD) heeft uit de beantwoording opgemaakt dat voor de minister de kous af is met de invoering van de WOR bij de overheid. De minister heeft in het kader van de WOR weliswaar ook een verantwoordelijkheid als werkgever, maar hij moet er toch op toezien dat de ondernemingsraden daadwerkelijk gaan functioneren binnen de diverse overheden. Uit de respons van 45% op de enquête bij de diverse overheden kan ook niet worden afgeleid dat de WOR bij de overheden voor genoeg 100% wordt nageleefd. Uit gesprekken met gemeenten is de heer De Swart gebleken dat de medezeggenschap nog lang niet overal goed is geregeld. Waarom is er op het punt van de financiering van scholing en vorming van OR-leden trouwens sprake van een onderscheid tussen de overheid en het bedrijfsleven?

Aangezien het primaat van de politiek een belangrijke zaak is, betwijfelt de heer De Swart of het wel verstandig is om een adviesrecht in te voeren over politieke besluiten met personele gevolgen. Dat zou namelijk een eerste stap zijn op weg naar aantasting van het primaat van de politiek. Daar komt bij dat bestuurders bij de overheid een andere verantwoordelijkheid hebben dan bestuurders in het bedrijfsleven.

De heer **Mosterd** (CDA) merkt op dat de overheid niet alleen een publiekrechtelijke taak, maar ook een privaatrechtelijke taak heeft. Privaatrechtelijk is het niet meer dan billijk dat de relatie tussen werkgever en werknemer volledig gelijk is bij overheid en bedrijfsleven. Publiekrechtelijk gezien, mag de overheid haar eigen werknemers echter niet bevoordelen boven andere burgers. Om die reden moet het primaat van de politiek overeind gehouden worden.

De WOR blijkt bij de overheid goed te werken in voorwaardenseppende sfeer. Veel meer kan hiermee ook niet bereikt worden, omdat de verschillende overheden de wet ieder op hun eigen niveau moeten uitvoeren. De rijksoverheid moet een en ander echter wel blijven controleren. Zijn er overigens voldoende mensen bereid om zich beschikbaar te stellen voor een ondernemingsraad?

In de Wet Arhi is een regeling getroffen voor de rol van ondernemingsraden bij gemeentelijke herindelingen. In dit verband is het de vraag of het nu niets meer uitmaakt welke overheid met een voorstel voor herindeling komt.

De heer **Pitstra** (GroenLinks) maakt uit de evaluatie op dat er geen reden is om de WOR bij de overheid te wijzigen. Het onderscheid tussen de WOR bij het bedrijfsleven en de WOR bij de overheid wordt veroorzaakt door het politieke primaat. Als in een regeerakkoord bijvoorbeeld wordt afgesproken om een kerncentrale te sluiten, dan moet het politieke besluit daartoe gewoon genomen kunnen worden, zonder dat het personeel van de kerncentrale dat kan tegenhouden. Als alles wat in een regeerakkoord of collegeprogramma opgenomen wordt, eerst voor advies moet worden voorgelegd aan de ondernemingsraad, dan gaat de totstandkoming daarvan ook wel erg veel tijd kosten. Overigens blijken politieke besluiten met personele gevolgen slechts in 6% van de gevallen niet voorgelegd te worden aan de ondernemingsraad. Daarom zou overwogen kunnen worden, de verplichting om politieke besluiten aan de ondernemingsraad voor te leggen, in de wet op te nemen. Als een bestuurder gemotiveerd uitlegt waarom hij van het advies van de ondernemingsraad afwijkt, ontstaat er misschien ook wel meer draagvlak voor het besluit. De heer Pitstra geeft er echter om principiële redenen de voorkeur aan om dit niet te doen. Wel moeten de consequenties van zo'n politiek besluit met het personeel besproken worden. In de gevraagde notitie zou dan ook geanalyseerd moeten worden hoe de WOR bij de overheid in de praktijk uitwerkt en waarom politieke besluiten in 94% van de gevallen wel aan de ondernemingsraad worden voorgelegd, ook al is dat niet verplicht.

De onderhavige evaluatie is beperkt tot de invoering van de WOR bij de overheid. Er is dus bijvoorbeeld niet onderzocht hoe vaak de ondernemingsraden zelf met voorstellen zijn gekomen, hoe het zit met de scholing van OR-leden, of zij de voor dit werk toegekende uren in de praktijk kunnen besteden en waarom de ondernemingsraden vaak niet tijdig geïnformeerd worden over een besluit. Deze zaken hebben wellicht niet direct te maken met de wet zelf, maar wel met goed werkgeverschap. Wil de minister de werking van de WOR bij de overheid nader onderzoeken om het functioneren van de ondernemingsraden bij de overheid verder te verbeteren?

### **Antwoord van de minister**

De **minister** bevestigt dat de evaluatie is beperkt tot de invoering van de WOR bij de overheid. In de eerste helft van 2002 zal een evaluatie van het departement van SZW verschijnen over alle aspecten van de WOR. Aan de hand hiervan zal bepaald kunnen worden of er nog gerichte maatregelen moeten worden genomen om het functioneren van de ondernemingsraden te verbeteren. Overigens kunnen werkgevers er niets aan doen, als ondernemingsraden op bepaalde plaatsen niet floreren. Ondernemingsraden moeten door het personeel gedragen worden. Verder is de vakbeweging hier steeds meer bij betrokken. Wel schijnt het bij de overheid net als in het bedrijfsleven soms lastig te zijn om mensen te vinden voor de ondernemingsraad. Uit de onderhavige evaluatie blijkt evenwel dat er over het algemeen weinig aanleiding is om de WOR te wijzigen. In het licht van het primaat van de politiek is bij de invoering van de WOR bij de overheid bepaald dat de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, alsmede het beleid ten aanzien van en de uitvoering van die taken uitgezonderd worden van medezeggenschap. Dit lijkt niet anders te kunnen. Wel heeft de Hoge Raad gesteld dat besluitvorming over de publiekrechtelijke vaststelling van taken niet uitsluit dat de voorschriften voor medezeggenschap gelden voor de gevolgen hiervan voor het personeel. In dit geval is er sprake van gefaseerde besluitvorming. Alleen als in het besluit zelf ook expliciet de gevolgen voor het personeel geregeld worden, zal er overleg met de ondernemingsraad moeten plaatsvinden alvorens het besluit genomen kan worden.

Ondanks het feit dat het adviesrecht niet in de WOR is opgenomen, wordt in de praktijk in 94% van de gevallen advies gevraagd over politieke besluiten met personele gevolgen. Dit is een kwestie van goed werkgeverschap. Er is niet onderzocht waarom in 6% van de gevallen geen advies wordt gevraagd. In de praktijk blijkt er echter geen behoefte aan te zijn om dat adviesrecht wettelijk vast te leggen. Dat is ook niet gewenst, omdat anders Kamervergaderingen, kabinetsformaties, raadsvergaderingen en dergelijke regelmatig onderbroken zouden moeten worden om de ondernemingsraad te raadplegen, en omdat er bij afwijking van het advies ook nog eens beroep aangetekend zou kunnen worden. Politieke besluiten die strekken tot het publiekrechtelijk vaststellen van taken van publiekrechtelijke lichamen of onderdelen daarvan, moeten genomen kunnen worden, zonder dat een kleine selectie van de bevolking die hier toevallig als personeelslid bij betrokken is, medezeggenschap heeft over de besluitvorming. De voortgang van politieke besluitvorming mag namelijk niet belemmerd worden door de rol die een ondernemingsraad speelt. Het lijkt de minister overigens weinig zinvol om de Kamer hierover een notitie te sturen, omdat hij daarin niet meer kan melden dan hij nu gedaan heeft. De WOR verplicht ook de overheid tot een halfjaarlijkse overlegvergadering over de algemene gang van zaken in aanwezigheid van de bestuurder. De meeste ondernemingsraden blijken er geen behoefte aan te hebben dat ook de politiek verantwoordelijken verplicht worden om daarbij te verschijnen. Het is ook niet meer dan logisch dat bijvoorbeeld

een minister zich in zo'n overlegvergadering laat vertegenwoordigen door een leidinggevende van zijn departement.

De behoefte aan scholing van OR-leden bij de overheid blijkt af te nemen, maar ligt nog wel iets hoger dan in de marktsector. Om die reden is het heffingspercentage dat voor 2002 door de SER aan de overheids-werkgevers is opgelegd, iets hoger dan voor de werkgevers in de marktsector. Dat percentage is overigens volgens de regels berekend. Vanwege de complexiteit van de overheidsorganisatie is het denkbaar dat de scholingsbehoefte bij de overheid iets hoger blijft dan die in de marktsector. Bovendien wordt scholing binnen de overheid traditioneel toegejuicht. Tot slot merkt de minister op dat het voor de rol van ondernemingsraden bij gemeentelijke herindelingen niets uitmaakt welke overheid hiertoe een voorstel doet.

### **Nadere gedachtewisseling**

Mevrouw **Van der Hoek** (PvdA) herhaalt dat er tijd gewonnen kan worden, als politieke besluiten met personele gevolgen wel voor advies worden voorgelegd aan de ondernemingsraad. Het primaat van de politiek blijft natuurlijk vooropstaan, maar een ondernemingsraad kan de bestuurder bijvoorbeeld attenderen op zaken die over het hoofd worden gezien bij een besluit. Aangezien een meerderheid van de werkgevers hier wel advies over blijkt te willen vragen, zou overwogen moeten worden om toch een bepaling ter zake in de wet op te nemen. Daar komt nog bij dat is afgesproken dat de WOR bij de overheid zoveel mogelijk zou aansluiten op de WOR in de marktsector. Mevrouw Van der Hoek geeft aan dat haar fractie hier bij de algehele evaluatie van de WOR op terug zal komen. Ook zou zij het op prijs stellen, als een verschijningsplicht voor politiek verantwoordelijken bij de halfjaarlijkse overlegvergadering in de wet wordt opgenomen. OR-leden bij de overheid kunnen nu wel zeggen dat zij hier geen behoefte aan hebben, maar in de marktsector blijkt de halfjaarlijkse overlegvergadering een goede mogelijkheid te zijn om in een andere sfeer over de interne gang van zaken te spreken.

De heer **De Swart** (VVD) spreekt zijn verbazing uit over het feit dat het verzoek om het adviesrecht voor politieke besluiten met personele gevolgen in de wet op te nemen, wordt herhaald. Hij heeft daar in ieder geval geen behoefte aan.

De **minister** vindt dat alleen al het feit dat ondernemingsraden het op ruime schaal niet nodig c.q. wenselijk achten dat politiek verantwoordelijken aanwezig zijn bij de halfjaarlijkse overlegvergadering, een reden om geen verschijningsplicht in de wet op te nemen. Bovendien is het mogelijk om hier op ondernemingsniveau en sectoraal niveau afspraken over te maken. Het kan echter wel eens nuttig zijn dat een bestuurder informeel overleg heeft met de ondernemingsraad. Lokale bestuurders zullen hier trouwens eerder toe overgaan, omdat zij dichter betrokken zijn bij de zaken die op dat niveau spelen.

De minister kan zich wel voorstellen dat ondernemingsraden het idee hebben dat zij, als zij adviesrecht hebben, kunnen bijdragen aan een voor spoedige behandeling van politieke besluiten met personele gevolgen, maar wijst erop dat zo'n advies niet zomaar terzijde kan worden gelegd door bestuurders. Als de ondernemingsraad geen genoegen neemt met de motivering van de afwijking van het advies, kan er zelfs een beroepsprocedure gestart worden. Publiekrechtelijke belangen moeten met verantwoording aan democratisch gekozen organen door publiekrechtelijke organen worden vastgesteld. Daarna moet natuurlijk met de ondernemingsraad gesproken worden over de personele gevolgen van zo'n besluit. Het lijkt de minister om principiële redenen geen goede zaak om een onderscheid te gaan maken tussen politieke besluiten die wel en die

niet aan de ondernemingsraad moeten worden voorgelegd. Bovendien zal het heel moeilijk zijn om zo'n onderscheid te maken en bestaat het risico dat de lijst van besluiten die niet voorgelegd behoeven te worden, erg lang wordt. Het argument dat OR-leden veel kennis van zaken hebben, vindt de minister ook niet plausibel, omdat anderen in de organisatie vaak ook kennis hebben van dezelfde materie. De minister is er overigens wel in geïnteresseerd in welke gevallen ondernemingsraden hebben aangegeven dat zij ten onrechte of ten detrimente van de kwaliteit van de besluitvorming niet gehoord zijn en vraagt dan ook die informatie aan hem door te geven. Ook is hij bereid, te bevorderen dat politieke besluiten met personele gevolgen zoveel mogelijk aan de ondernemingsraad worden voorgelegd, als dat de besluitvorming en de verhoudingen ten goede kan komen. Hij voelt er echter niets voor om het adviesrecht voor politieke besluiten met personele gevolgen in de wet vast te leggen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
De Cloe

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
De Gier