



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Sociaal-Economische Raad
Commissie Bevordering Medezeggenschap
Postbus 90405
2509 LK Den Haag



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2023-0000545231

Datum **15 NOV 2023**
Betreft Adviesaanvraag Politiek Primaat

Geachte heer/mevrouw,

Op dinsdag 7 december 2021 is de petitie *Primaat van de Politiek in de Wet op de ondernemingsraden (WOR)* aangeboden aan de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De petitie was eerder, op 18 maart 2021 aangeboden aan de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De petitie is ondertekend door 114 medezeggenschapsorganen uit overheidssectoren en door meer dan 1.000 andere personen. De ondertekenaars van deze petitie roepen het kabinet en de Tweede Kamer op om artikel 46d, aanhef en onder b. Wet op de ondernemingsraden (WOR) zodanig aan te passen dat ondernemingsraden bij de overheid "op een volwaardige wijze bij de besluitvorming (moeten) worden betrokken, opdat hun rol niet verder wordt beperkt dan ter bescherming van het primaat van de politiek strikt noodzakelijk is".

Achtergrond

Sinds 1995 geldt de Wet op de ondernemingsraden (WOR) ook voor medezeggenschap bij de overheid. Bij de invoering van de WOR voor de overheidssector is niet gekozen voor een aparte wettelijke medezeggenschapsregeling voor de overheid die in grote lijnen overeen zou komen met de WOR, maar is ervoor gekozen om bij de WOR zelf aan te sluiten. Er werd gestreefd naar marktconforme medezeggenschap bij de overheid, hetgeen inhoudt dat de medezeggenschap bij de overheid zo volledig mogelijk moest aansluiten bij die van de marktsector, tenzij de bijzondere positie van de overheid als werkgever een afwijking noodzakelijk maakt.¹

Het brengen van de overheidsdiensten onder de werking van de WOR is onderdeel van het normaliseringsproces dat is ingezet in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw². De initiatiefnemers van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wrna) hebben aangegeven dat ondanks het normaliseringsproces zij begrijpen dat afwijkingen voor de overheid nodig zijn en benadrukken dat het

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 551, nr. 3, p. 2.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 3.

onder andere bij de WOR om bestaande wetgeving gaat en dat zij deze in stand laten³.

Datum
15 NOV 2023
Onze referentie
2023-0000545231

In hoofdstuk VII.B WOR zijn bijzondere bepalingen voor ondernemingsraden bij de overheid opgenomen. De belangrijkste bijzondere bepaling is artikel 46d, aanhef en onder b, van de WOR ter bescherming van het primaat van de politiek. Hierin is bepaald dat het overlegrecht, conform artikel 23, tweede lid, WOR bij de overheid niet geldt voor *aangelegenheden betreffende 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*.

De achtergrond van deze bepaling is dat aan een personeelsvertegenwoordiging niet meer invloed op de politieke besluitvorming wordt gegeven dan aan andere burgers die immers ook door die besluitvorming kunnen worden geraakt.⁴

Hierdoor blijven democratisch gecontroleerde organen vrij om bij de besluitvorming over taken van publiekrechtelijke lichamen, het beleid en de uitvoering van die taken, verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en om op basis van die belangenafweging een bepaald besluit te nemen en eventueel te heroverwegen. Dit is het primaat van de politiek dat met artikel 46d, aanhef en onder b, WOR veilig wordt gesteld.⁵

Voorafgaand aan de invoering van de WOR bij de overheid is al aangegeven dat er vragen zijn bij de uitleg van deze wettekst. De minister heeft in de Kamer aangegeven dat het aan de rechtspraak is om de overgelaten vragen te beantwoorden.⁶

Het uitsluiten van de aangelegenheden genoemd in artikel 46d, aanhef en onder b WOR van het overlegrecht, conform artikel 23, tweede lid, WOR, betekent dat een ondernemingsraad bij de overheid geen advies- of instemmingsrecht heeft ten aanzien van deze aangelegenheden. Bij een advies- of instemmingsaanvraag vereist de procedure van artikel 25 respectievelijk 27 WOR dat ten minste eenmaal in een overlegvergadering overleg moet worden gevoerd voordat een ondernemingsraad advies of instemming over het onderwerp kan uitbrengen⁷.

Het gevolg hiervan is volgens de wetgever dat de ondernemingsraden bij de overheid geen recht op overleg, advies of instemming hebben over besluiten van democratisch gecontroleerde organen (kabinet en Staten-Generaal, college van burgemeester en wethouders, gemeenteraad, etc.) over de vaststelling van taken, het beleid en de uitvoering van die taken. Dit valt namelijk onder het "primaat van de politiek". Deze besluiten zijn voor de ondernemingsraden bij de overheid een gegeven, maar de daaruit volgende gevolgen voor de werkzaamheden van het personeel behoren wel tot de aangelegenheden die de onderneming betreffen en vallen in ieder geval wel onder het recht op overleg van de ondernemingsraad.⁸ Het gaat hier bijvoorbeeld om gevolgen voor de personeelsformatie, veranderingen in arbeidsomstandigheden en reorganisatie van werkzaamheden. In de Memorie van Toelichting werd aangegeven dat niet in alle gevallen een strikte

³ Handelingen I 2016/17, nr. 1, item 8, p. 6.

⁴ Kamerstukken II 1993/94, 23 551, nr. 5, p. 8.

⁵ Kamerstukken II 1993/94, 23 551, nr. 4, p. 9.

⁶ Handelingen II, 4 oktober 1994, 6-235.

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 6.

⁸ Kamerstukken II 1993/94, 23 551, nr. 3, p. 5-6.

scheiding kan worden aangebracht tussen een besluit en de personele gevolgen van een besluit.⁹

Datum
15 NOV 2023
Onze referentie
2023-0000545231

Voor een goed begrip van de toepassing van de WOR bij de overheid is ook van belang om vast te stellen wie bij de overheid als WOR-bestuurder optreedt. Artikel 1, eerste lid 1, onder e, WOR legt vast dat de bestuurder hij is, die alleen dan wel tezamen met anderen in de onderneming rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid. In de praktijk is de dagelijkse leiding over het ambtenarenapparaat (de rechtstreekse hoogste zeggenschap in de zin van de WOR) gedelegeerd aan bepaalde ambtenaren¹⁰. In artikel 46, aanhef en onder a, WOR zijn ook expliciet ministers, commissarissen van de koning, leden van gedeputeerde staten of provinciale staten, leden van het college van B&W en leden van de gemeenteraad, etc. voor de toepassing van de WOR niet als bestuurder aangemerkt.

Na de invoering van het wetsartikel hebben de Ondernemingskamer van het Hof Amsterdam en de Hoge Raad in verschillende uitspraken uitleg gegeven over welke besluiten van overheidswerkgevers vallen onder artikel 46d, aanhef en onder b, WOR.

Petitie

De initiatiefnemers van de petitie zijn van mening dat de rechtspraak met deze uitspraken gaandeweg het primaat van de politiek te ruim uitleg geeft. Hierdoor is de invloed van de medezeggenschap bij de overheid te beperkt. Bovendien stellen de initiatiefnemers van de petitie dat het politiek primaat in de WOR niet meer aansluit bij het normaliseringsproces voortvloeiende uit de invoering van de Wvna.

Adviesvraag

Gelet op voorgaande vragen wij de opvatting van de SER/CBM over (de werking van) het primaat van de politiek in de WOR. Het betreft hier echter niet een zuiver medezeggenschapsvraagstuk. Het vraagstuk van het politiek primaat is evenzeer relevant voor de besluitvormingsprocessen bij de overheid en dus voor de inrichting en werking van het openbaar bestuur in Nederland. Om deze reden verzoeken wij u bij de advisering over het primaat van de politiek deskundigheid op het gebied van het openbaar bestuur te betrekken. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft reeds aangegeven bereid te zijn een bijdrage aan het onderzoek te leveren.

De concrete vraag aan de SER/CBM is of met de huidige lijn van de interpretatie van het politiek primaat in de rechtspraak de marktconformiteit van de medezeggenschap bij overheid voldoende is gewaarborgd.

⁹ Kamerstukken II 1993/94, 23 551, nr. 3, p. 7.

Met andere woorden, of de beoogde marktconformiteit van de medezeggenschap niet te veel wordt ingeperkt door het politiek primaat. Mocht de SER/CBM van mening zijn dat de beoogde marktconformiteit van de medezeggenschap bij de overheid te veel wordt ingeperkt door het politiek primaat, is de vervolgvraag op welke wijze deze marktconformiteit van de medezeggenschap bij de overheid zou kunnen worden verbeterd, rekening houdend met de politiek-bestuurlijke verhoudingen.

Datum
15 NOV 2023
Onze referentie
2023-0000545231

Met vriendelijke groet,

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip