

VERTROUWELIJK

Nummer: RP.050

VERSLAG VAN DE HOORZITTING

Verslag van de hoorzitting van de Kleine Commissie van de Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie d.d. 9 juni 1999 inzake het geschil tussen vier Ondernemingsraden van de Bestuursdepartement van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OcenW) en de bestuurder daarvan.

Aanwezig:

Namens de Bedrijfscommissiekamer:

J.P.O.M. van Herpen (ACOP, voorzitter), J.A.M. van 't Hooft (AC/NOVON), mw. J. Terlouw-Noorlander (SZW), G. Huijer (Ned. Pol. Instituut) en mw.mr J.C. Dekker (secretaris Bedrijfscommissie).

Namens partijen:

Namens de ondernemingsraden: de heren I.M. Tromp (facb); B. van der Geest (facb) J.J. Höppener (ad) R. Torensma (ad) en W. Kroft (assistent raadsman) en de dames M. Veldkamp (cultuur), K van Dijk (cultuur), en M Bosman (raadvrouw).

Namens de ondernemer: de heren P.H. Holthuis (SG), R.J.A. Kerstens (PSG), G. Rutgers (PsO) en P.W. de Nijs (PsO/Jazz).

In het onderstaande volgt een weergave van hetgeen ter zitting is besproken, voor zover afwijkend danwel aanvullend ten aanzien van hetgeen reeds uit de door partijen overgelegde stukken is gebleken.

De voorzitter heet de aanwezigen welkom, legt de taak van de Kamer uit en stelt de Kleine Commissie voor.

Desgevraagd bevestigen partijen dat zij reeds eerder aan de Kamer te kennen hebben gegeven in te kunnen stemmen met een verlenging van de 2-maanden-termijn waarbinnen de Kamer zijn advies behoort uit te brengen.

Partijen geven aan niet te kunnen instemmen met de bindendheid van een eventueel uit te brengen advies van de Kamer.

Reactie Ondernemingsraden op verweerschrift van de bestuurder.

Mw. Bosman gaat aan de hand van een pleitnotitie in op het verweerschrift van de bestuurder. daarbij het volgende aan de orde:

1. Zij stelt dat het doel van de ondernemingsraden is om tot een vergelijk te komen met de bestuurder. De ondernemingsraden hebben ook na 7 december 1998 geprobeerd om tot overeenstemming te komen met de bestuurder. Omdat dit niet is gelukt is het geschil nu aanhangig gemaakt. Zij zien echter niets in escalatie van het conflict en hopen daarom ook op een succesvolle bemiddeling ter zitting.

2. Aanloop van het geschil.

In 1996 is in overeenstemming met het gesloten convenant de medezeggenschap bij het ministerie van OcenW vorm gegeven. Conform dit convenant is de huidige medezeggenschapsstructuur vorm gegeven.

Medio 1998 is aan de hand van een door de bestuurder opgestelde discussienota deze medezeggenschapsstructuur ter discussie gesteld en is hierover uitvoerig overleg gevoerd in de departementale ondernemingsraad (DOR). Partijen kwamen niet tot overeenstemming over de opheffing van de gemeenschappelijke ondernemingsraad van het

bestuursdepartement (GORBd) en de ondernemingsraden van het bestuursdepartement

Over deze structuurwijziging is tweemaal informeel overleg is geweest met de GORBd, maar niet met de ondernemingsraden.

In het convenant is voorzien in een onafhankelijke (dat hoeft niet per sé externe) evaluatie van de medezeggenschapsstructuur. In het discussiestuk dat aan het overleg ten grondslag heeft gelegen, is alleen de mening van de bestuurder en niet die van de ondernemingsraden opgenomen. Van een onafhankelijke evaluatie is derhalve geen sprake.

De reden van de evaluatie van de medezeggenschapsstructuur bij het ministerie van OcenW, die de bestuurder op pagina 3 van zijn verweer geeft is onjuist. In overeenstemming met de afspraak in het Centraal Georganiseerd Overleg is in het convenant van elk ministerie in een evaluatie voorzien. Bij andere ministeries, o.a. bij Justitiële Inrichtingen, is over de evaluatie met alle geledingen gesproken. Bij OcenW is dat niet geschiedt.

Op 7 december 1998 is door de bestuurder besloten eenzijdig de structuur te wijzigen. De ondernemingsraden hebben daarop op 22 maart 1999 een kort geding in Den Haag aangespannen. De President in kort geding heeft beslist dat de bestuurder niet tot uitvoering van zijn besluit mag overgaan tot over deze zaak in de bodemprocedure is beslist. De bestuurder heeft hoger beroep aangetekend, omdat hij het niet eens is met enkele overwegingen van de President en met enkele argumenten van de ondernemingsraden. Dit blijkt ook uit het verweerschrift. Dit is echter niet het onderwerp van het vandaag voorliggende geschil.

Bij deze Kamer ligt de vraag voor dat de ondernemingsraden als belanghebbenden bezwaar hebben tegen het instellen van een ondernemingsraad. Zij menen dat het de bestuurder **niet** vrij staat om de structuur eenzijdig te wijzigen als daartegen bezwaar is gemaakt. Dit valt af te leiden uit artikel 36 van de WOR, waar sprake is van een bemiddelingspoging van de

bedrijfscommissie, die zinloos is als er sprake van een algemeen besluit; uit de jurisprudentie en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

3. Uitgangspunten van de WOR

De bestuurder is het eens met het uitgangspunt van de ondernemingsraden dat er een medezeggenschapsorgaan behoort te zijn op het niveau waarop de beslissingen vallen.

Het uitgangspunt, dat de medezeggenschap zo dicht mogelijk bij de werkvloer belegd dient te worden, deelt hij niet.

Literatuur over dit uitgangspunt is te vinden in de praktijkcahiers: “Medezeggenschap bij de Overheid” en “De WOR bij de overheid” van Sprengers.

Ook blijkt het bestaan van dit uitgangspunt uit het systeem van de WOR. Alle bevoegdheden van GOR, COR of onderdeelcommissies worden immers afgeleid van die van de ondernemingsraad. Verder wijst mw. Bosman op artikel 4 van de WOR waarin gezegd wordt dat de ondernemer voor een onderdeel van de onderneming een ondernemingsraad instelt indien dit bevorderlijk is voor een goede gang van zaken binnen de onderneming. Een onderdeel waarvoor een aparte ondernemingsraad is ingesteld, wordt beschouwd als een aparte onderneming.

Tenslotte wordt in artikel 35 van de WOR de mogelijkheid geopend, om een overkoepelende gemeenschappelijke of centrale ondernemingsraad in te stellen, als dat bevorderlijk is voor de goede gang van zaken binnen de onderneming. Aan de onderzijde kunnen eventueel onderdeelcommissies in het leven geroepen worden.

Tenslotte wijst mw. Bosman op het antwoord op vragen van de PvdA bij de invoering van de WOR bij de overheid, waarin geantwoord is dat een directie ook een onderneming in de zin van de wet kan zijn.

De bestuurder meent, aldus de raadvrouw dat er een ondernemingsraad moet komen op het niveau waarop de

meest verregaande zeggenschap is. Zij is het daar niet mee eens. Naar haar idee dient bezien te worden op welk niveau er behoefte is aan een ondernemingsraad. Deze behoefte wordt gemeten aan de WOR. Deze geeft de onderwerpen (bijvoorbeeld in de artikelen 25 en 27) aan waarover gesproken wordt. Daaruit vloeit op natuurlijke wijze voort op welk niveau een ondernemingsraad ingesteld moet worden. Zij wijst nogmaals op artikel 4, tweede lid van de WOR, waarin het begrip onderneming is gedefinieerd. De bestuurder gebruikt het begrip onderneming voor het gehele bestuursdepartement en dit sluit niet aan bij deze definitie volgens de raadsvrouw.

De raadsvrouw meent dat de ondernemingsraden op het juiste niveau zijn ingesteld. Dit blijkt uit zowel uit de verdeling van de bevoegdheden als uit de resultaten van de personeelsenquête.

4. Argumenten van de or

De bestuurder zal nu hij een nieuwe structuur wenst in te voeren moeten bewijzen dat de nieuwe structuur beter is dan de bestaande. Daarvan heeft hij geen der echelons van medezeggenschap binnen het bestuursdepartement kunnen overtuigen.

Mw. Bosman zegt dat zij hier slechts nader zal ingaan op de argumenten waarop de bestuurder kritiek uitoefende blijkens het verweerschrift. De bestuurder noemt in zijn verweerschrift een lijst met onderwerpen die naar zijn mening op het niveau van de GORBd besproken dienen te worden. Zij wijst erop dat over de aangegeven onderwerpen met de DOR dan wel met de ondernemingsraden wordt overlegd en slechts in een incidenteel geval met de GORBd. De lijst is derhalve niet juist en daarom is het instellen van een ondernemingsraad op het niveau van de huidige GORBd in strijd met de uitgangspunten van de WOR.

Ook vinden de ondernemingsraden dat de structuur van de huidige medezeggenschap voldoende duidelijk is. Onvoldoende kennis van de WOR kan er de oorzaak van zijn dat er twijfel kan ontstaan over het niveau waarop bepaalde onderwerpen worden behandeld. Dit is echter een kwestie van scholing en heldere afspraken.

Door de bestuurder worden vraagtekens gezet bij het functioneren van de GORBd en de DOR. Deze zouden slechts beslissen, indien er sprake is van algehele consensus. De ondernemingsraden en ook de GORBd en DOR zijn het hier niet mee eens volgens mw. Bosman. De GORBd probeert steeds het algemeen belang in het oog te houden. Ter adstructie verwijst zij naar de procedure omtrent de huisvesting. Bovendien wordt regelmatig bij meerderheid van stemmen besloten en niet slechts indien er volledige overeenstemming is. De stukken worden echter regelmatig te laat verspreid. Dit leidt tot vertraging in de besluitvorming, omdat de GORBd zich niet of onvoldoende op de besluitvorming kan voorbereiden.

De structuur van het departement is ook niet zodanig gewijzigd dat daardoor de medezeggenschap niet meer bij de bestaande situatie aansluit. De mandaatswijzigingen hebben aldus mw. Bosman slechts tot doel om de verantwoordelijkheden te verhelderen. Verder zijn regeleingen samengevoegd. Ook dat is echter geen reden voor wijziging van de medezeggenschapsstructuur.

4. conclusie

De bestuurder is er naar de mening van de ondernemingsraden niet in geslaagd om aan te tonen dat een nieuwe structuur beter werkt dan de huidige.

De ondernemingsraden onderschrijven het verwijt van de bestuurder niet dat zij vertragend bezig zijn. Zij hebben zich steeds constructief opgesteld en zijn ook bereid om over een

andere indeling van de directies in de ondernemingsraden te spreken om deze meer in de vernaderde lijnstructuur in te passen.

De ondernemingsraden herhalen hun aanbod om na een onafhankelijke evaluatie, die niet per sé door een extern bureau hoeft te geschieden, met de bestuurder over de meddezeggingsstructuur.

De voorzitter geeft nu het woord aan de bestuurder en verzoekt hem expliciet in te gaan op de vraag of de bestuurder bevoegd is om de structuur eenzijdig te wijzigen.

De bestuurder wil wel op deze vraag ingaan, doch vraagt zich af of dit een juridische vraagstelling is. Hij acht het niet de taak van de Bedrijfscommissie om zich over de juridische aspecten te buigen, omdat de rechter hierin bevoegd is.

De voorzitter meent dat ingeval er een advies wordt uitgebracht, de Bedrijfscommissie zich ook over de juridische aspecten zal moeten buigen.

Van de zijde van de bestuurder wordt opgemerkt dat voor de wetswijziging van 1998 de structuur slechts met instemming van de ondernemingsraden kon worden gewijzigd. Naar zijn mening is dit vereiste tengevolge van deze wijziging vervallen. Het primaat van deze beslissing is thans gelegd bij de ondernemer. Volgens de zagsman van de bestuurder staat dit met zoveel woorden in de memorie van toelichting (Zie de toelichting op pag. 38 en 39 bij artikel I, onderdeel C en D).

Mevrouw Bosman interrumpeert en zegt dat de toelichting spreekt over de instelling van een Centrale ondernemingsraad en niet over een gehele structuur. Verder wordt in de toelichting duidelijk opgemerkt dat overleg voorondersteld wordt. De wetswijziging is bedoeld om de wet te harmoniseren.

De heer De Nijs wijst daarop op de toelichting bij artikel 27, waarin uitdrukkelijk wordt betoogd dat de opsomming in deze bepaling limitatief is. Naar zijn oordeel houdt dit in dat er in dit geval geen sprake is van instemmingsrecht van de ondernemingsraden over dit onderwerp.

De voorzitter vraagt aan de bestuurder om zijn visie op dit onderwerp te geven.

De bestuurder meent dat uitvoerig met de DOR gesproken is en dat hij ervan uitgaat dat deze mandaat hebben, waardoor hij niet met elk lager gremium ook hoeft te spreken. Overigens zijn drie van de vier ondernemingsraden wel akkoord met deze plannen stelt hij.

Het departement is anders dan andere ministeries niet onderverdeeld in afzonderlijke Directoraten Generaal. De Directeuren Generaal hebben ieder een eigen werkveld, maar de eenheden waarvoor zij verantwoordelijk zijn vormen geen afzonderlijk afgerond geheel. Dit is van invloed op de ondernemingsraadstructuur. Zo is er een ondernemingsraad die voorgezeten wordt door een Directeur Generaal, een andere ondernemingsraad omvat een directie en de bestuurder daarvoor is de directeur. Weer een andere ondernemingsraad wordt voorgezeten door elke keer een andere directeur. Dit is niet helder en logisch. Bij veranderingen in de organisatie doemt dan ook elke keer de vraag op met welke ondernemingsraad hierover gesproken moet worden. Daar wordt in een dergelijk geval dan met de GOR over gesproken,

Hij meent dat de huidige medezeggenschapsstructuur niet voldoet om adequaat op in te spelen op de vragen die op ons afkomen en die niet uitsluitend betrekking hebben op de invulling van de blokdagen en ADV-dagen. De vraag waar we wel voor staan en waarover in de onderneming en met de top van het departement meegedacht en meegesproken moet worden is,

hoe we, als departement de afnemers (politieke top en burgers) zo goed mogelijk kunnen bedienen. De getrapte medezeggenschap voldoet niet in een dergelijke functie. Er ontbreekt een gezaghebbend orgaan. Met het personeel moet op departementaal niveau gesproken kunnen worden over de veranderingen die in de toekomst op ons afkomen.

De bestuurder wil graag dat er bemiddeld wordt, omdat er naar zijn mening niet gewacht kan worden om de grote vraagstukken met het personeel te bespreken. De bewindslieden en bijv. kamerleden wensen hier op korte termijn antwoord op. Er komen grote veranderingen, die komen er toch wel, maar die wil hij bespreken met dat orgaan dat gezaghebbend is in de onderneming.

De voorzitter meent dat het waarom van de structuurwijziging in ieder geval helder is geworden. Hij heeft aan beide zijden dingen gehoord, die van belang zijn:

- van de kant van de ondernemingsraad dat de ondernemingsraden weliswaar niet gebonden willen zijn aan het advies, maar dat zij het liefst vandaag tot zaken willen komen met de bestuurder.
- Van de zijde van de bestuurder dat hij vindt dat er steeds langs elkaar heen is gepraat.

Deze beide elementen zijn een goede basis om er uit te komen.

Uit de stukken bleek dat een van de knelpunten is het ontbreken van een deugdelijke onafhankelijke evaluatie, waarin helder verwoord is wat de probleemstelling is, waar zou het departement naar toe moeten en wat zijn daarvoor de redenen. Dat is de basis die nodig is om de patstelling te doorbreken en elkaar te overtuigen. Het is daarbij van belang dat de persoon of de organisatie, die daarbij behulpzaam kan zijn het vertrouwen van beide partijen geniet. De huidige overgangsfase, met ondernemingsraden die voor een jaar aantreden, zou benut kunnen worden om deze evaluatie van de grond te krijgen en de

meest wenselijke structuur in gezamenlijk overleg op te zetten.
De discussie is nooit goed op gang gekomen

De voorzitter meent dat wellicht een dag met al het personeel een goede start is van gehele discussie op gang te brengen.

De raadvrouw van de ondernemingsraden kan zich in het voorstel van de voorzitter vinden. De ondernemingsraden zijn bereid om hierover een open discussie te voeren. De discussie zou er naar haar mening ook dienen te gaan over de criteria waaraan medezeggenschap dient te voldoen. Zij meent dat de bestuurder en de ondernemingsraden een andere visie op medezeggenschap hebben, waardoor het discussieren moeilijk wordt.

De voorzitter meent dat het wellicht wenselijk is dat er een debat over dit vraagstuk komt voordat tot evaluatie wordt overgegaan.

De heer Holthuis meent dat de evaluatie zoals dat uit het onderzoeksplan van het externe bureau bleek niet het antwoord op de vragen over de structuur geeft en ook niet in het belang van het personeel is. De vraag over het spanningsveld tussen politiek en de ambtenaren komt bij een dergelijke evaluatie niet uit de verf. Het is van belang voor de mensen zelf dat er wel een antwoord komt op die vraag.

De heer Huijjer merkt op dat bij het ministerie van Justitie elk jaar een congresdag over de WOR en medezeggenschap waarin een of medere thema's uit de WOR aan de orde komen. Naar zijn mening heeft OcenW behoefte aan zo'n dag als start van de inhoudelijke evaluatie. Een absolute voorwaarde voor een goede discussie is echter dat de partijen hun stellingname verlaten. Is die bereidheid om de eigen opvatting los te laten er niet. Hij vraagt de mening van partijen over dit oplossingsmodel.

Mevrouw Bosman zegt dat de ondernemingsraden hiervoor openstaan.

De heer Holthuis meent dat met de DOR een evaluatie is afgesproken. Uit het feit dat die niet de instemming heeft van de GORBd en de ondernemingsraden blijkt dat de huidige structuur niet deugt. Een discussiedag met externe sprekers lijkt hem een goed idee. Hij wil daar ook de ervaringen van andere departementen bij betrekken, onder meer Justitie VWS en SZW.

De heer Huijjer meent dat dan ook op die dag zowel sprekers van werkgeverszijde als van werknemerszijde uitgenodigd moeten worden. Om de structuur te wijzigen moet zo laag mogelijk in de organisatie draagvlak gecreëerd worden. Maar dit is alleen een uitgangspunt om de evaluatie op gang te brengen.

Echter van belang is dat de medezeggenschap in de toekomst meer met de top

Niets meer aan de orde zijnde sluit de voorzitter de zitting.
