

**MEDEZEGGENSCHAP
IN OVERHEIDSDIENST**

**GESCHIEDENIS, WETTELIJKE
VOORSCHRIFTEN EN PRAKTIJK**

J. H. SIKKES

Medezeggenschap in overheidsdienst

Geschriften van de Vereniging voor Arbeidsrecht
Nr. 11

Medezeggenschap in overheidsdienst

**GESCHIEDENIS, WETTELIJKE VOORSCHRIFTEN
EN PRAKTIJK**

Preadvies

J. H. Sikkes

Samsom H. D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn 1986

CIP

ISBN 90 6092 203 4

©

Auteursrecht voorbehouden.

Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld.

Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

De uitgever is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoedingen voor kopiëren, als bedoeld in artikel 17 Auteurswet 1912 en in het K.b. van 20 juni 1974 (Stb. 351, 1974) ex artikel 16b Auteurswet 1912, te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden.

Correspondentie inzake overneming of reproductie richten aan: Samsom Uitgeverij bv, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn.

TEN GELEIDE

Het bestuur van de Vereniging voor Arbeidsrecht heeft tot zijn genoegen de Heer J.H. Sikkes, adviseur in ambtenaren- en arbeidszaken, bereid gevonden een preadvies te verzorgen over de Medezeggenschap in overheidsdienst.

Het preadvies zal worden besproken in een vergadering van de vereniging, te houden op 27 november 1986.

Badhoevedorp, augustus 1986

De voorzitter,
mr. W.M. Levelt-Overmars

INHOUD

Ten geleide	5
1 Inleiding	11
1.1 Geschiedenis van de medezeggenschap in overheidsdienst	11
1.2 Terreinafbakening; wettelijke uitgangspunten	12
1.3 Overige regelingen	13
1.4 Kenmerken van medezeggenschap	14
1.5 Ontwikkelingen in de medezeggenschap bij de overheid	15
1.6 Stroomversnelling: de wetten op de ondernemingsraden	16
1.7 Bezwaren; problemen	18
1.8 Overige sectoren	20
2 De wettelijke voorschriften	22
2.1 De instelling van medezeggenschapsorganen	22
2.1.1 De rijksdienstcommissies	22
2.1.2 De gemeentelijke medezeggenschapscommissies	24
2.1.3 De onderdeelsoverlegorganen	24
2.1.4 (Mede)zeggenschap bij het onderwijs	25
2.1.5 De dienstcommissies bij de rijks- en gemeentepolitie	25
2.1.6 Ondernemingsraden	26
2.2 De samenstelling en de verkiezing van leden	27
2.2.1 De rijksdienstcommissies	27
2.2.2 De gemeentelijke medezeggenschapscommissies	28
2.2.3 De militaire regeling	29
2.2.4 Onderwijs(mede)zeggenschap	30
2.2.5 Politiedienstcommissies	34
2.2.6 Ondernemingsraden	34
2.2.7 Samenvatting	36

2.3	De bevoegdheden van medezeggenschapsorganen	36
2.3.1	Kernbegrippen	36
2.3.2	De rijks- en de politiedienstcommissies	36
2.3.3	De gemeentelijke organen	38
2.3.4	Onderdeelsoverleg	38
2.3.5	Onderwijs	39
2.3.6	Ondernemingsraden	40
2.3.7	De Arbowet en de medezeggenschap in overheidsdienst	42
3	De praktijk van de medezeggenschap	44
3.1	Wettelijke opdracht	44
3.2	Enkele conclusies uit evaluaties	46
3.2.1	Dienstcommissies-oude stijl bij Defensie	46
3.2.2	Twee jaar dienstcommissies bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid	48
3.2.3	Militair onderdeeloverleg	50
3.2.4	Politiemedezeggenschap	51
3.2.5	De situatie bij het onderwijs	51
3.2.6	Ondernemingsraden	52
3.3	Jurisprudentie; enige interessante gevallen	53
3.3.1	Colleges van advies; geschillenregeling	53
3.3.2	Het lidmaatschap van de dienstcommissie	55
3.3.3	Informatierecht	56
3.3.4	Benoemingen	57
3.3.5	Advies en/of instemming	58
3.3.6	Dienstcommissie is dienst	58
3.4	Knelpunten; vragen uit de praktijk	58
3.4.1	De bevoegdheden van de overlegpartner	58
3.4.2	Wat zijn maatregelen?	61
3.4.3	Model-reglementen en hun betekenis	63
3.4.4	Dienstcommissies en (georganiseerd) overleg	64
3.4.5	De betrokkenheid van de vakorganisaties	67
3.4.6	Mogelijkheden van bezwaar of beroep	68
4	Medezeggenschap in bijzondere omstandigheden	71
4.1	Ministeriële aanvullings- en afwijkingsbevoegdheden	71
4.2	In geval van oorlog	72

4.3	Medezeggenschap in internationaal verband	73
5	Slot	76
5.1	Medezeggenschap-nieuwe stijl: klaploperij?	76
5.2	Instemming en overeenstemming	77
5.3	Decentralisatie	78
5.4	Zelfbestuur of zelfbeheer	79
	Noten	82
	Bijlage 1	91
	Bijlage 2	93
	Verantwoording	102

1 INLEIDING

1.1 Geschiedenis van de medezeggenschap in overheidsdienst

*'Luister! ik maak een eind aan mijn toornen, het past niet voortdurend
Altijd weer weligen wrok te kweken . . . Kom aan dan nu, haast U!
Geef den langharigen Grieken weer moed om te strijden, dat ik ook
Eenmaal nog sta tegenover Trojanen, ze ook op de proef stel,
Of ze misschien bij de schepen te slapen begeeren! Ik denk wel
Dat er wel verheugd een zijn knieën zal buigen, gevloten
Weg uit den moordenden krijg en onder 't bereik van mijn lans uit! . . . '*
*Zoo was zijn woord en zij waren verheugd, de gescheenweerde Grieken,
Dat de Pelide grootmoedig zijn wrok had getemd. Agamemnon
Zeide toen onder hen allen, een vorst onder mannen – en zonder
Daar in hun midden op te gaan staan – van zijn zitplaats: 'Nu, luistert!
Dierbare Grieksche Heroën, gij knechten van Ares! Te luistren
Naar een die stáát is gepast, en hem niet in de rede te vallen!
Dat toch is lastig voor hem, ook al was hij nóg zoo ervaren.
Maar hoe zou ooit in luidruchtig rumoer van mannen wel iemand
Luisteren kunnen of spreken. Het schaadt een spreker, hoe klaar ook . . .
Ik zal mij nu tegenover Achilles verklaren; gij andren
Let op mijn woorden, Achaeërs! Laat ieder den inhoud begrijpen!' ¹*

Medezeggenschap in de overheidsdienst is geen nieuw verschijnsel, al dateren de bepalingen daarover in het Algemeen Rijksambtenarenreglement eerst van 1982² en rept de in 1983 herziene Grondwet voor het eerst over de wettelijke verplichting tot het stellen van regels omtrent medezeggenschap van ambtenaren.³ Verschijnselen die vandaag als een vorm van medezeggenschap zouden kunnen worden aangemerkt kwamen al in de grijze oudheid voor, ook bij de overheid. De bijeenkomsten van de Griekse krijgers, waarin de vorsten met hun medestrijders beraadslaagden – soms zo luidruchtig dat horen en zien ze verging – zou men kunnen vergelijken met de overlegvergaderingen van vandaag, die een enkele keer aan het zelfde euvel mank gaan. Elders heb ik geschreven over een in 1918 door de toenmalige Bond van Nederlandsche Dienstplichtigen aan de Tweede Kamer gericht rekest waarin werd ver-

zocht om een regeling van medezeggenschap van soldaten in militaire keukens en kantines, *'omdat de onlusten die in het tijdvak van 24 October tot 1 November in het leger, voornamelijk te Harskamp hebben plaatsgehad, naast andere oorzaken ook voor een groot deel te wijten zijn geweest aan ontstemming over slecht bereid en te weinig eten . . .'*⁴

En wat de burgerlijke overheidsdienst betreft: in 1926 diende het toenmalige Amsterdamse gemeenteraadslid F. van Meurs bij burgemeester en wethouders van de hoofdstad een motie in, waarin de gemeenteraad het college uitnodigde te onderzoeken of het wenselijk en mogelijk was het personeel van de gemeentebedrijven en -diensten *'medezeggenschap te verlenen'*.⁵ Ongetwijfeld zullen er uit de vroegste tot de jongste geschiedenis meer voorbeelden zijn te geven, naast deze drie betrekkelijk willekeurige, waarin een of andere vorm van medezeggenschap een rol speelt.

1.2 Terreinafbakening; wettelijke uitgangspunten

Bij de behandeling van medezeggenschap in overheidsdienst is het niet ongebruikelijk als uitgangspunt te kiezen de wet van 12 december 1929, Stb. 530, houdende regelen betreffende de rechtstoestand van ambtenaren, de Ambtenarenwet 1929. Voor de militaire dienst geldt als pendant daarvan de wet van 19 december 1931, Stb. 519, houdende regelen betreffende de rechtstoestand van de militaire ambtenaren, de Militaire Ambtenarenwet 1931. Beide wetten bevatten – zij het zeer summiere – voorschriften omtrent het geheel van rechten en verplichtingen van werknemers van de overheid, althans van degenen die zijn aangesteld door of vanwege het rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen of de nog slechts op papier bestaande veenschappen en veenpolders,⁶ en van hen die zijn aangesteld in militaire openbare dienst hier te lande of in de overzeese gebiedsdelen, het personeel van de Koninklijke marinereserve en het reservepersoneel van de Koninklijke landmacht daaronder begrepen.⁷

Beide wetten bevatten van oudsher een bepaling die verplicht tot regeling omtrent respectievelijk de wijze waarop met de daarvoor in aanmerking komende organisaties van overheidspersoneel overleg wordt gepleegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren⁸ en de wijze waarop aan verenigingen van militaire ambtenaren gelegenheid wordt gegeven ten aanzien van de dezen betreffende algemeen verbindende voorschriften *'haar gevoelen te*

doen kennen'.⁹ Deze voorschriften gaan over wat gewoonlijk als georganiseerd overleg wordt aangeduid. Borghouts en Metselaar spreken over '*extern overleg*', zonder duidelijk aan te geven waarom dit overleg extern is.¹⁰ Als verklaring kan gelden dat zij tegenover extern overleg het interne overleg plaatsen en dat aanduiden als interne medezeggenschap.¹¹

De aangehaalde wetsartikelen reppen weliswaar over invloed van overheidswerknemers, maar niet over medezeggenschap in de door mij gehanteerde betekenis van het woord. Ze stellen niet de invloed van de werknemers als individuen voorop, maar die van de verenigingen waarin de werknemers zich hebben georganiseerd en die zij, als uitvloeisel van hun lidmaatschap, hebben gemachtigd of opgedragen hun belangen te behartigen. Voor mijn opvatting dat het weliswaar in deze gevallen gaat om de invloed van werknemers, maar dat overleg met vakorganisaties of belangenbehartigingsverenigingen iets anders is dan medezeggenschap van werknemers vind ik steun in het opschrift van hoofdstuk XIA van het Algemeen Rijksambtenarenreglement: Medezeggenschap; het uit artikel 125, eerste lid, onder k, van de Ambtenarenwet 1929 voortvloeiende overleg is in dat reglement uitgewerkt in hoofdstuk XI: Het overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren.¹²

De situatie bij de provincies, gemeenten en waterschappen is min of meer vergelijkbaar. Naast bepalingen in een algemeen ambtenarenreglement en/of een overlegverordening over het overleg met verenigingen van ambtenaren gelden afzonderlijke voorschriften over medezeggenschap. Als voorbeelden vallen te noemen het ontwerp-algemeen ambtenarenreglement, de ontwerp-overlegverordening en het ontwerp-reglement medezeggenschap van het voormalige Centraal orgaan inzake gemeenschappelijke behandeling van gemeentelijke personeelsaangelegenheden.¹³

Zoekt men naar een formeelwettelijke basis ter uitvoering van artikel 109 van de Grondwet, dan komt men terecht bij artikel 125, eerste lid, onder h, van de Ambtenarenwet 1929, dat verplicht tot regeling van '*overige rechten en verplichtingen der ambtenaren*'.

1.3 Overige regelingen

Hetgeen in de bewoordingen van de Grondwet, het Algemeen Rijksambtenarenreglement en de desbetreffende voorschriften van provincies, gemeenten en waterschappen onder medezeggenschap valt te ver-

staan, vindt voor andere sectoren van de overheids- en daarmee in dit verband gelijk te stellen dienst zijn grondslag en regeling in onder andere:

- a. artikel 12, aanhef en onder i, van de Militaire Ambtenarenwet 1931, artikel 127 van het ter uitvoering van die wet vastgestelde Algemeen militair ambtenarenreglement¹⁴ en de op dat artikel gebaseerde Regeling onderdeeloverlegorganen, vastgesteld bij beschikking van de Minister van Defensie van 1 mei 1985, DPAM/AMP nr. PP85/093/2173;
- b. artikel 2 van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen,¹⁵ artikel 87 van het ter uitvoering van die wet vastgestelde Reglement rechtstoestand dienstplichtigen¹⁶ en de óók op dat artikel gebaseerde Regeling onderdeeloverlegorganen;
- c. de Wet medezeggenschap onderwijs;¹⁷
- d. hoofdstuk III, paragrafen 1 en 2, van de Wet universitaire bestuurs-hervorming 1970;¹⁸
- e. de artikelen 6 en 22 van de Politiewet, de artikelen 127a van het Ambtenarenreglement voor de gemeentepolitie 1958¹⁹ en 126a van het Ambtenarenreglement voor de rijkspolitie 1975²⁰ en artikel I, hoofdstuk III, van het Besluit overleg en medezeggenschap politie.²¹

Voor het overige dient bedacht te worden dat op een onderneming in de zin van artikel 1, eerste lid, onder d, van de Wet op de ondernemings-raden 1971, die in stand wordt gehouden door een publiekrechtelijke rechtspersoon en waarin uitsluitend of nagenoeg uitsluitend krachtens arbeidsovereenkomst arbeid wordt verricht, evenals op de onderneming die een natuurlijke of een niet-publiekrechtelijke rechtspersoon in stand houdt, die wet van toepassing kan zijn.²²

Dit beknopte overzicht is niet volledig. Zo bevat het niet de ontelbare reglementen die gelden voor het functioneren van de medezeggenschapsorganen en voor de verkiezing van leden van deze organen. Het gaat dus meer om een grove aanduiding.

1.4 Kenmerken van medezeggenschap

Bepalend voor de vraag naar de inhoud van het begrip medezeggenschap in de door mij gebruikte zin van het woord en hetgeen gewoonlijk als georganiseerd overleg wordt aangeduid – lijkt mij:

- a. de wijze van samenstelling en inrichting van de medezeggenschapsorganen;
- b. de regeling van de bevoegdheden van die organen.

Sinds 20 november 1985²³ worden alle medezeggenschapsorganen samengesteld door middel van periodieke algemene verkiezingen, door en uit het kiesgerechtigde personeel van de dienst of het dienstonderdeel. Het aantal leden is afhankelijk van het aantal bij de dienst of het dienstonderdeel werkzame functionarissen.

De bevoegdheden van de medezeggenschapsorganen laten zich samenvatten als:

- a. het recht van informatie;
- b. het recht van initiatief;
- c. het recht van advies;
- d. het (beperkte) instemmingsrecht, ook wel aangeduid als het (beperkte) medebeslissingsrecht of het (beperkte) vetorecht;
- e. de verplichting tot '*bevorderen van . . .*' of '*waken voor . . .*', ook wel '*waken over . . .*'.

Anders dan bij de regeling van het georganiseerd overleg in de overheidsdienst gaat het dus om de invloed van personeelsleden, niet – althans niet primair – om die van organisaties van personeel. Anders ook dan het georganiseerd overleg biedt de medezeggenschap een, zij het beperkt, instemmings-, medebeslissings- of vetorecht en zijn de medezeggenschapsorganen verplicht tot het 'bewaken' van de handhaving van enkele doeleinden of uitgangspunten van het beleid dat binnen de dienst of het dienstonderdeel wordt gevoerd.

1.5 Ontwikkelingen in de medezeggenschap bij de overheid

De onder 1.1 en 1.3 aangehaalde uitvoeringsvoorschriften betreffende medezeggenschap dateren voor het merendeel uit de jaren tachtig. Zij hebben geleid tot de instelling van een netwerk van medezeggenschapsorganen onder diverse benamingen: dienstcommissies, medezeggenschapscommissies, medezeggenschaps- of anders genoemde raden, onderdeeloverlegorganen en wat in het desbetreffende reglement van de gemeente Leiderdorp de personeelsraad werd genoemd.²⁴

In de burgerlijke rijksdienst en bij diverse gemeenten en provincies kende men echter voordien al organen die als dienst- of medezeggenschapscommissies werden aangeduid. De artikelen 123 tot en met 129d van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, zoals dat toen en tot 1 oktober 1982 luidde, bevatten daarover de nodige bepalingen. Die bepalingen dateren van 1956²⁵ en zijn sindsdien aangevuld.

Borghouts wijst er op dat overigens al voor 1956, spoedig na de

Tweede Wereldoorlog, overlegorganen met de naam dienstcommissies bij onderdelen van de rijksdienst tot stand kwamen, zij het op min of meer informele wijze. Bij de PTT bij voorbeeld functioneerden in 1952 ruim zestig dienstcommissies.²⁶

Deze commissies zijn echter niet te beschouwen als organen die medezeggenschap uitoefenen in de zin waarin die in de voorgaande paragraaf is omschreven. Van vertegenwoordiging door middel van actief en passief kiesrecht van de betrokken werknemers, noch van enig instemmingsrecht was sprake. Dat was ook bepaald niet de bedoeling. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Beel, meende: *'Ofschoon in dit verband veelal wordt gesproken van medezeggenschap, meent de ondergetekende hier dit woord slechts onder alle voorbehoud te kunnen gebruiken . . . De bestuurlijke verantwoordelijkheden zullen ten deze onverkort gehandhaafd dienen te blijven . . .'*²⁷

Een overeenkomstige situatie deed zich voor bij de gemeenten, een aantal provincies en enkele grote waterschappen. Ofschoon het toenmalige Centraal orgaan in 1953 een ontwerp-reglement medezeggenschap publiceerde bevatte dat ontwerp geen bepalingen over wat nú als medezeggenschap wordt aangeduid. Zo behield ook dit ontwerp de aanwijzing van leden van de zo geheten medezeggenschapscommissies voor aan de tot het gemeentelijke georganiseerd overleg toegelaten ambtenarenorganisaties. Borghouts maakt er overigens melding van dat in verschillende gemeenten al vóór de publicatie van het ontwerp-reglement van het Centraal orgaan, evenals in de burgerlijke rijksdienst, sprake was van de instelling van soms medezeggenschaps-, soms ook dienstcommissies genoemde organen. Hij wijst in dit verband op de gemeente Rotterdam en het jaartal 1949.²⁸

1.6 Stroomversnelling: de wetten op de ondernemingsraden

Tot dan toe zag men het medezeggenschapsoverleg (het 'intern' overleg) als een verlengstuk van het georganiseerd ('extern') overleg. Consequentie daarvan was de opvatting dat:

- a. medezeggenschap niet behoorde te betreffen de onderwerpen van georganiseerd overleg als bedoeld in artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet 1929;
- b. medezeggenschap behoorde te zijn voorbehouden aan de organisaties van overheidspersoneel;
- c. leden van medezeggenschapsorganen dus slechts zouden kunnen

worden aangewezen door die organisaties en als vertegenwoordigers daarvan zouden moeten optreden.

Deze opvattingen zijn ter discussie gesteld onder invloed van de inwerkingtreding en toepassing van de respectieve wetten op de ondernemingsraden, te beginnen met de wet van 1950. In de literatuur over medezeggenschap in overheidsdienst komt men als markeringspunten van deze discussie een aantal moties tegen van leden van de Tweede Kamer, Kamervragen en – voor wat betreft de ontwikkelingen bij de decentrale lichamen – de vaststelling in 1971 van een medezeggenschapsverordening door de gemeenteraad van Rotterdam op grond waarvan ook niet-leden van een vakorganisatie lid konden zijn van een medezeggenschapscommissie.

Het bekendst is de motie van de Tweede Kamerleden Nypels, Evenhuis en Jansen, waarin aan de regering wordt gevraagd te onderzoeken hoe belemmeringen kunnen worden weggenomen om medezeggenschapsorganen bij het rijk, de provincies en de gemeenten te laten samenstellen door middel van verkiezingen, waarbij in beginsel aan alle personeelsleden actief en passief kiesrecht zou moeten worden toegekend.²⁹ De motie is aangenomen op 4 oktober 1975. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, De Gaay Fortman, bleek weinig geneigd tot uitvoering ervan. Zijn partners in het centraal georganiseerd overleg reageerden eveneens afwijzend.

De opvolger van De Gaay Fortman, Wiegel, liet echter tijdens de begrotingsbehandeling 1979 aan de Kamer weten dat een wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement in voorbereiding was, dat die wijziging een herziening van de instellings-, samenstellings- en bevoegdheidsbepalingen van dienstcommissies beoogde, dat over de voorgenoemen wijziging overleg gaande was met de centrales van overheidspersoneel en dat redenen bestonden om aan te nemen dat dat overleg tot overeenstemming zou leiden. Hieruit valt af te leiden dat de centrales van overheidspersoneel eieren voor hun geld hadden gekozen; in beraad was dus minder de vraag of medezeggenschap-nieuwe stijl zou moeten worden geïntroduceerd, dan wel de vraag hoe een nieuwe regeling er uit zou moeten zien en tot hoe ver deze zou moeten aansluiten bij de Wet op de ondernemingsraden.

Gedurende de ambtsperiode van minister Van Thijn heeft het overleg hierover zich voortgesleept; diens opvolger Rood heeft het genoeg mogen smaken het Koninklijk besluit tot wijziging van onder andere het Algemeen Rijksambtenarenreglement door opnemingsdaarin van hoofdstuk XIA, Medezeggenschap, van zijn handtekening te voorzien.³⁰

Behalve in de gemeente Rotterdam werd intussen in meer gemeenten en bij enkele provincies actief en passief kiesrecht voor medezeggenschapsorganen ingevoerd.³¹ In 1974 publiceerde het toenmalige Centraal orgaan een ontwerp van een reglement medezeggenschap dat drie alternatieven voor de samenstelling van gemeentelijke commissies bood. Naar gelang wenselijkheden of behoeften presenteerde het ontwerp mogelijkheden tot samenstelling van commissies:

- a. of uit personeelsleden, tevens leden van organisaties van overheids-personeel, door die organisaties aangewezen;
- b. of uit leden van organisaties, te kiezen door alle daartoe bevoegde personeelsleden;
- c. of uit personeelsleden, ongeacht het lidmaatschap van een organisatie en gekozen door alle kiesgerechtigde leden van het personeel.

De reden waarom het Centraal orgaan deze drie varianten voorstelde zonder zelf een keuze te doen is illustratief voor de toen bestaande gedachten, die we vandaag zouden kenschetsen als vrees om zich aan koud water te branden. Het zou gaan, aldus de toelichting op het ontwerp-reglement, om *‘een politiek belangrijke zaak, die geheel tot de verantwoordelijkheid van de gemeenteraden behoort, waarin het Centraal orgaan niet mag en wil treden’*. Deze terughoudendheid heeft tot 1983 geduurd. Toen ontwierp het orgaan een aangepast reglement, aangepast in die zin dat ook daarin, in navolging van hoofdstuk XIA van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, werd geopteerd voor samenstelling van medezeggenschapscommissies door middel van actief en passief kiesrecht.

1.7 Bezwaren; problemen

Dit beknopte overzicht – nog globaal aangevuld in paragraaf 1.8 met gegevens over de ontwikkelingen in andere sectoren van de overheidsdienst – maakt duidelijk dat de introductie van medezeggenschap in de nu gebruikte zin van het woord de nodige voeten in de aarde heeft gehad. Zowel van werkgevers- als van werknemerszijde bestonden oorspronkelijk bezwaren, later aarzelingen. De bezwaren zijn deels van principiële, deels van praktische aard geweest.

Van werkgeverszijde voorzag men problemen met het instemmingsrecht. Dat zou niet kunnen overeenstemmen met de eenzijdige overheidsbevoegdheid, tot uitdrukking komende in onder andere het budget-

recht van de volksvertegenwoordiging. De politieke verantwoordelijkheid van de overheid, die de eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel en de eenzijdige bepaling van de arbeidsomstandigheden tot gevolg behoort te hebben, verdraagt zich, naar traditionele opvattingen, niet met een gedeelde verantwoordelijkheid; gedeeld in die zin dat maatregelen afhankelijk zijn van de instemming van degenen op wie ze betrekking hebben.

Men heeft getracht voor dit probleem een oplossing te vinden door een beperkt instemmingsrecht te introduceren, daarmee de kool en de geit sparend. De beperking heeft men hierin gevonden dat, in tegenstelling tot de regeling in de Wet op de ondernemingsraden,

- a. slechts sprake is van de uitoefening van medezeggenschap op het niveau van een diensteenheid, tak van dienst of dienstonderdeel en niet op het niveau van de overheidsorganisatie als geheel (de 'onderneming');
- b. (mitsdien) slechts recht van instemming bestaat met betrekking tot maatregelen die behoren tot de bevoegdheid van het hoofd van de diensteenheid, tak van dienst of het dienstonderdeel en niet tot die van het politiek bevoegde gezag (de 'ondernemer');
- c. bij ontbreken van instemming over de te nemen maatregel(en) een beslissing moet worden genomen door een hiërarchisch hoger orgaan dat dan in de plaats treedt van het hoofd van de diensteenheid, en dus niet door een buiten de organisatie staande instantie, de bedrijfscommissie;
- d. het overleg over de arbeidsvoorwaarden – althans over de vorming daarvan – is voorbehouden aan de organen voor het georganiseerd overleg, in die zin dat dat overleg niet mag worden doorkruist door de uitoefening van medezeggenschap via 'intern overleg'.³²

Het voorbehoud dat artikel 125, eerste lid, onder k, van de Ambtenarenwet 1929 op dit laatste punt maakt is overigens in de praktijk niet zo groot als het lijkt, omdat hetzelfde voorbehoud geldt in het geval collectieve arbeidsovereenkomsten dit maken.³³

Van de zijde van de werknemersorganisaties, de centrales van overheidspersoneel, bestonden – en men komt die nog wel tegen! – bezwaren vanwege:

- a. vermeende strijd tussen het aangehaalde artikel 125, eerste lid, onder k, en een regeling van medezeggenschap waarbij in principe alle daarvoor in aanmerking komende betrokkenen lid van een medezeggenschapsorgaan kunnen zijn;

- b. vrees voor verlies aan invloed van de georganiseerde vakbeweging;
- c. vrees voor doorkruising van de georganiseerde belangenbehartiging door de uitoefening van medezeggenschap door ongeorganiseerden.

Is mijn indruk juist, dan heeft men in de kring van de vakbeweging haar bezwaren grotendeels laten vallen onder druk 'van onder af'. Naarmate men er in meer gemeenten – waaronder met bestuursorganen waarin geestverwanten van de algemene vakbeweging een meerderheid of althans een betekende stem in het kapittel hebben – toe overging een regeling van actief en passief kiesrecht te introduceren en sinds deze regeling in de praktijk is gebracht, bleek het moeilijker zich daarvan langer afzijdig te houden. Men werd door de ontwikkelingen gedwongen zijn afwijzende standpunt te herzien. Dat is de vakbeweging in zoverre vergemakkelijkt dat in elk geval op papier de invloed op de vorming van het arbeidsvoorwaardenbeleid aan het georganiseerd overleg is gelaten.

1.8 Overige sectoren

Het heeft langer geduurd vóór er een systeem van medezeggenschap in de krijgsmacht is ingevoerd. Daarbij speelde vanzelfsprekend het specifieke karakter van de defensieorganisatie een grote rol. Daarmee zou zich geen medezeggenschap van 'minderen' in maatregelen van 'meerderen' verdragen. Het is dan ook typerend dat, ofschoon de Regeling onderdeeloverlegorganen in grote trekken aan die organen de zelfde bevoegdheden toekent als aan dienst- of medezeggenschapscommissies in de burgerlijke overheidsdienst, men in de bewuste regeling, noch in de brochure *Overleg bij defensie* die het ministerie op ruime schaal heeft verspreid, het woord medezeggenschap tegenkomt als het om die onderdeeloverlegorganen en hun bevoegdheden gaat.

Een tweede probleem bestond erin dat in de defensieorganisatie naast militairen burgerambtenaren werkzaam zijn. De bevoegdheden van die categorie, ontleend aan hoofdstuk XIA van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, zouden die van het militaire personeel ('beroeps-', kort-verbanders zowel als dienstplichtigen) gemakkelijk kunnen doorkruisen. Gepoogd is daarvoor een oplossing te vinden in de later te behandelen Coördinatieregeling onderdeeloverlegorganen en dienstcommissies. In hoofdstuk 4 ga ik in op complicaties in internationaal verband.

Nog meer tijd heeft de introductie van medezeggenschap in de politie-

organisatie gekost. Aan te nemen valt dat – naast het gegeven dat het Ministerie van Justitie, zoals een insider het uitdrukte, *‘nooit zo hard loopt als het om zulke dingen gaat’* – hier ook problemen, samenhangende met de piramidale bevelsstructuur een rol hebben gespeeld. Bovendien kampt men met het gegeven van het beheersdualisme bij de rijksen de gemeentepolitie. Dat probleem is opgelost door in de nieuwe regeling, in een ‘voorbeschouwing’ over het ontwerp aangeduid als Bommelding, in afzonderlijk maar grotendeels dezelfde strekking hebbende paragrafen de rijks- en de gemeentelijke commissies op te nemen.

Ik volsta met aanstippenderwijs de ontwikkelingen naar medezeggenschap en (mede)bestuur in de onderwijssector te noemen. De Wet universitaire bestuurshervorming 1970, waarvan de werking enkele malen is verlengd, is het resultaat geweest van wat met (misschien tè) grote woorden is aangeduid als de periode van de studentenonrusten of zelfs de studentenopstand. Naar verwachting zal de als tijdelijk experiment bedoelde wet worden geïncorporeerd in de in de loop van 1986 in werking tredende Wet op het wetenschappelijk onderwijs en de nieuwe Wet op het hogere beroepsonderwijs. Voorjaar 1977 is in de Tweede Kamer uitvoerig gesproken over de toepasselijkheid van de Wet op de ondernemingsraden op andere onderwijsvormen. Conclusie was dat de wet geen passende regeling voor scholen vormde, ofschoon ze formeel wel van toepassing was. Om die reden verleende de toenmalige Minister van Sociale Zaken de onderwijssector vrijstelling van de toepassing van de wet, onder voorwaarde dat een ‘eigen’ wettelijke regeling tot stand zou komen, en dat wel binnen twee jaar. De eigen regeling is de Wet medezeggenschap onderwijs geworden, in werking getreden op 1 februari 1982.

Ik acht me er van ontslagen de geschiedenis van de verschillende wetten op de ondernemingsraden te schilderen. Dat zou het bestek van dit geschrift te buiten gaan en het valt ook buiten mijn onderwerp. Voor daarin geïnteresseerden is, denk ik, elders voldoende materiaal voorhanden.

2 DE WETTELIJKE VOORSCHRIFTEN

2.1 De instelling van medezeggenschapsorganen

2.1.1 De rijksdienstcommissies

‘In beginsel moet gewaarborgd zijn dat iedere ambtenaar vertegenwoordigd kan zijn in een commissie’.

‘Ieder departement moet bedekt zijn met dienstcommissies’.

Het eerste citaat is van artikel 123, tweede lid, onder a, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, het tweede uit de nota van toelichting op het Koninklijk besluit waarbij dit artikel in het reglement is opgenomen. Dat artikel schrijft voor dat door of vanwege de minister, hoofd van een departement, bij dat departement dienstcommissies worden ingesteld. Deze commissies moeten functioneren voor een diensteenheid, dat is een organisatieonderdeel, dus een onderdeel van de departementale organisatie. Er moet zoveel mogelijk op worden gelet, zegt het tweede lid van artikel 123, onder b, dat de diensteenheid in organisatorisch dan wel beleidsuitvoerend opzicht een eenheid vormt.

Deze bepalingen munten niet uit door duidelijkheid. Vast staat dat de instelling van dienstcommissies een ministeriële verplichting is en geen vrije bevoegdheid. Het departementshoofd kan zijn bevoegdheid echter overdragen. Borghouts en Martini verwijzen in dit verband naar grote zelfstandige eenheden als de PTT en de belastingdienst, waar de dienstleiding het beste kan bepalen wáár tot instelling van dienstcommissies kan worden overgegaan.³⁴

De reden van de onduidelijkheid in het reglement over het begrip diensteenheid is, blijkens de nota van toelichting, de grote verscheidenheid aan organisatorische eenheden in de rijksdienst. De gedecentraliseerde organisatiestructuur brengt mee dat aan dit begrip geen of nauwelijks organisatorische betekenis is te geven. Nauwelijks omdat weliswaar enige indicatie wordt gegeven door verwijzing naar organisatorische of

beleidsuitvoerende criteria, géén omdat het beginsel dat iedere ambtenaar in een commissie vertegenwoordigd moet zijn gemakkelijk met die criteria in strijd komt.

De praktijk is dan ook dat het begrip diensteneid op zeer verschillende manieren is geïnterpreteerd. Naast commissies voor kleine werkverbanden zijn commissies voor grote eenheden ingesteld. Dat heeft niet alleen organisatorische consequenties. Artikel 123, eerste lid, schrijft voor dat commissies worden ingesteld 'na overleg met de desbetreffende bijzondere commissie'. De bijzondere commissie van overleg is het orgaan waarmee de secretaris-generaal van een ministerie of het hoofd van een rijksdienst, -instelling of -bedrijf overleg pleegt over 'aangelegenheden van algemeen belang voor de *bijzondere* (cursivering van mij, JHS) rechtstoestand der ambtenaren (de ambtenaren van dat ministerie, die dienst, instelling of dat bedrijf, JHS) en/of de bijzondere regels, volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd'.³⁵

De burgerlijke rijksdienst kent ruimt veertig bijzondere commissies;³⁶ de drie krijgsmachtonderdelen hebben elk hun eigen bijzondere commissie, de DCKL, de DCKLu en de DCKM.³⁷ Deze bijzondere commissies zijn niet te verwarren met de sectorale overlegorganen voor (bij voorbeeld) onderwijspersoneel, burgemeesters, noodwachtpersoneel en politieambtenaren.³⁸ De laatste houden zich bezig met *algemene* rechtspositionele vraagstukken in plaats van *bijzondere*, zij het dat het gaat om algemene vraagstukken, een sector van de overheidsorganisatie betreffende.

Bijzondere zowel als sectorale commissies hebben alle leden die zijn aangewezen door de centrales van overheidspersoneel, toegelaten tot het centraal georganiseerd overleg in ambtenarenzaken.³⁹ Dit heeft tot gevolg dat de vakorganisaties van ambtenaren via artikel 123, eerste lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement greep hebben op de uitoefening van medezeggenschap. Ofschoon te onderscheiden valt tussen de taken en bevoegdheden van enerzijds de bijzondere commissies en anderzijds de dienstcommissies is dit onderscheid, zeker in de dagelijkse praktijk, niet altijd even gemakkelijk te maken. De activiteiten van beide commissies kunnen elkaar gemakkelijk overlappen wanneer vraagstukken over 'voeren', 'toepassen' of 'uitvoeren' van personeelsbeleid aan de orde zijn. Die overlapping zal des te gemakkelijker zijn te constateren als naast één bijzondere commissie slechts één of enkele dienstcommissies fungeren.

2.1.2 De gemeentelijke medezeggenschapscommissies

Eenzelfde situatie treft men aan bij de decentrale lichamen; artikel 2, eerste lid, van het ontwerp-reglement medezeggenschap van het voormalige Centraal orgaan schrijft voor dat burgemeester en wethouders in overleg met de organisaties tenminste een medezeggenschapscommissie instellen bij elke tak van dienst. Takken van dienst zijn, blijkens de begripsomschrijvingen in artikel 1, vierde lid, onder b, van het ontwerp-reglement de gemeentesecretarie en de gemeentelijke diensten en bedrijven. De woorden *'tenminste een'* in artikel 2, eerste lid, brengen mee dat per diensttak ook méér commissies kunnen worden ingesteld. Ook het omgekeerde is mogelijk; in overleg met de organisaties kunnen burgemeester en wethouders, aldus het derde lid van artikel 2, voor twee of meer diensttakken met elk minder dan 35 personeelsleden één commissie voor de gezamenlijke diensttakken instellen. Het verschil met de rijksregeling is dat het begrip diensttak duidelijker is afgebakend dan diensteenheid in de zin van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.

2.1.3 De onderdeelsoverlegorganen

Bij de krijgsmacht is deels sprake van een zelfde situatie doordat daarbij ook een bijzondere commissie moet worden ingeschakeld als zo geheten overlegorganen worden ingesteld. Die organen functioneren bij onderdelen van de krijgsmacht en worden daarom ook aangeduid als onderdeelsoverlegorganen. Onder een onderdeel wordt in beginsel verstaan:

- | | |
|----------------------------------|--|
| bij de Koninklijke marine: | een groep van schepen dan wel een groep van vliegtuigen, een inrichting der zeemacht en een eenheid of groep eenheden bij het korps mariniers ter grootte van een bataljon of van een overeenkomstig niveau; |
| bij de Koninklijke landmacht: | een bataljon of een eenheid van overeenkomstig niveau; |
| bij de Koninklijke luchtmacht: | een vliegbasis of overeenkomstig onderdeel; |
| bij de Koninklijke marechaussee: | een district of een eenheid van overeenkomstig niveau. ⁴⁰ |

De ter beschikking staande documentatie⁴¹ geeft geen uitsluitel over de vraag hoe een overlegorgaan voor een groep van schepen of een groep

van vliegtuigen, varend of vliegend dan wel afgemeerd of anderszins in ruste, in de praktijk functioneert. Wel wordt licht geworpen op een ander interessant punt.

Bij veel onderdelen van de krijgsmacht zijn, zoals ik eerder vermeldde, zowel militairen als burgers werkzaam. De laatsten zijn ambtenaar in de zin van hoofdstuk XIA van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, ongeacht of zij dat ook zijn in de zin van artikel 1, eerste lid, van dat reglement, dan wel of zij werkzaam zijn op arbeidsovereenkomst en dus onder de werking van het Arbeidsovereenkomstenbesluit vallen.⁴²

Voor deze groepen personeel kunnen dienstcommissies worden ingesteld. Bij een onderdeel kunnen dus verschillende medezeggenschapsorganen voorkomen. Dat kan voor de hand liggende coördinatieproblemen veroorzaken. De Coördinatieregeling onderdeeloverlegorganen en dienstcommissies beoogt dergelijke problemen te voorkomen of op te lossen. In die regeling is onder andere bepaald dat een dienstcommissie en een onderdeeloverlegorgaan gezamenlijk kunnen vergaderen.

2.1.4 (Mede)zeggenschap bij het onderwijs

De Wet medezeggenschap onderwijs en de Wet universitaire bestuursvorming 1970 vormen in zoverre een buitenbeentje in dit overzicht, dat zij niet alleen op inrichtingen voor openbaar onderwijs, dus op de overheidsdienst, van toepassing zijn, maar ook op schoolvormen voor bijzonder, van overheidswege bekostigd, onderwijs.⁴³ Daarenboven zijn de medezeggenschaps- of bestuursorganen ingevolge beide wetten buitenbeentjes omdat een aantal leden ervan niet voortkomt uit het personeel, maar uit leerlingen en/of hun ouders, respectievelijk uit de studentengemeenschap.⁴⁴

2.1.5 De dienstcommissies bij de rijks- en gemeentepolitie

In de regeling van de medezeggenschap bij de politie komt, zoals eerder opgemerkt, het beheersdualisme tot uitdrukking.⁴⁵ Bij onderdelen van het korps rijkspolitie worden door of vanwege de Minister van Justitie dienstcommissies ingesteld. Het valt op dat voor die instelling geen overleg met de (sector-)commissie voor georganiseerd overleg in politieambtenarenzaken is voorgeschreven.⁴⁶ Evenmin geeft de regeling van de politiemedezeggenschap heldere criteria over wat onder een onderdeel – ook hier genoemd diensiteenheid – is te verstaan. Uit het Besluit instelling dienstcommissies-nieuwe stijl bij het korps rijkspolitie en overige diensten en instellingen ressorterende onder de directie poli-

tie van het Ministerie van Justitie blijkt dat intussen 41 dienstcommissies zijn ingesteld.⁴⁷ Uit het Reglement voor de eerste verkiezing van vergadering van de algemene dienstcommissie van het korps rijkspolitie valt bovendien af te leiden dat inmiddels is voldaan aan het voorschrift in artikel 16, eerste lid, van het Besluit overleg en medezeggenschap politie, dat die instelling vergt.⁴⁸

Voor de gemeentelijke politiekorpsen is de burgemeester het tot instellen van een dienstcommissie bevoegd gezag. Bij elk gemeentelijk korps wordt tenminste één commissie ingesteld, aldus artikel 44, eerste lid, van het hierboven genoemde besluit. De burgemeester kan besluiten meer dan één dienstcommissie in te stellen. Hij moet er in dat geval, aldus artikel 44, tweede lid, onder b, op letten dat het onderdeel van het korps waarvoor een afzonderlijke commissie wordt ingesteld in organisatorisch dan wel beleidsuitvoerend opzicht een eenheid vormt. Het ligt voor de hand dat van deze mogelijkheid slechts gebruik wordt gemaakt bij de grotere korpsen.

2.1.6 Ondernemingsraden

Op overheidsondernemingen of ‘semi’-overheidsondernemingen⁴⁹ – het begrip onderneming geïnterpreteerd in de zin van artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wet op de ondernemingsraden – kan die wet van toepassing zijn. Dat is het geval als de betrokken overheid optreedt als niet-publiekrechtelijke rechtspersoon en in die hoedanigheid een onderneming in stand houdt of wanneer een overheidslichaam een onderneming in stand houdt waarin uitsluitend of nagenoeg uitsluitend krachtens arbeidsovereenkomst arbeid wordt verricht.⁵⁰ Indien wordt voldaan aan de getalscriteria in artikel 2 van de Wet op de ondernemingsraden bestaat de verplichting tot instelling van een ondernemingsraad in dergelijke ondernemingen.

In de jaren zeventig bestond er verdeeldheid in opvatting over de vraag of de ondernemingsraad het aangewezen orgaan behoorde te zijn voor medezeggenschap in (semi-)overheidsondernemingen, dan wel of daarvoor aansluiting zou moeten worden gezocht bij de regeling van bestaande en toekomstige dienstcommissies. Reeds toen werd duidelijk dat de Minister van Sociale Zaken niet geneigd was gebruik te maken van de hem in artikel 5, tweede lid, van de wet gegeven bevoegdheid tot verlening van ontheffing van de verplichting tot instelling van ondernemingsraden bij dergelijke ondernemingen.

Intussen lijkt de positie van ondernemingsraden minder controversieel te zijn dan destijds is voorgesteld. De ondernemingsraden lijken

een – ook door bestuurders – volledig geaccepteerd instituut te zijn geworden. Deze voorlopige conclusie valt te trekken uit het interimrapport *De OR en zijn bevoegdheden* dat in februari 1986 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is aangeboden aan de Tweede Kamer.⁵¹ Het gaat hier om een algemene gevolgtrekking; het rapport bevat geen gegevens waaruit zou blijken dat die niet zouden gelden voor ondernemingsraden bij overheidsondernemingen.

2.2 De samenstelling en de verkiezing van leden

2.2.1 De rijksdienstcommissies

Hoofdstuk XIA van het Algemeen Rijksambtenarenreglement heeft gebroken met het voordien bestaande stelsel dat leden van dienstcommissies werden aangewezen door de tot het centraal georganiseerd overleg in ambtenarenzaken toegelaten centrales van overheidspersoneel of door bij die centrales aangesloten verenigingen.⁵² Het nieuwe artikel 124 bepaalt dat een dienstcommissie bestaat uit ambtenaren (in de zin van het reglement en het Arbeidsovereenkomstenbesluit) die rechtstreeks worden gekozen door en uit de tot de diensteenheid behorende ambtenaren.

Dat betekent niet dat de rol van de ambtenarenorganisaties in de dienstcommissies sinds 1 oktober 1982 is uitgespeeld. Zij hebben een streepje voor bij de indiening van kandidatenlijsten. Die lijsten kunnen namelijk worden ingediend, zegt artikel 124b, eerste lid, door een centrale of een vereniging van ambtenaren of door tenminste eenderde deel van de tot de diensteenheid behorende ambtenaren die géén lid zijn van zo'n vereniging of centrale die een lijst heeft ingediend. Voor zo'n 'vrije lijst' kan bij de indiening met dertig handtekeningen worden volstaan. Een ambtenarenorganisatie die een kandidatenlijst wil indienen is dus niet aan een getalscriterium onderworpen, een 'vrije groepering' wèl. Zo'n vrije lijst mag bovendien, blijktens artikel 124b, eerste lid, onder b, alleen worden ingediend door niet-leden van een organisatie, als die zelf een lijst ingediend heeft. Door het indienen van een kandidatenlijst en door controle van haar ledenadministratie op eventuele 'dissidenten' kunnen de organisaties dus het aanbod van lijsten en kandidaten beïnvloeden. Hier steekt het oude vraagstuk van de dubbele lidmaatschappen van (vak)organisaties de kop weer op, zij het in een variant.

Interessant is overigens dat het Algemeen Rijksambtenarenreglement geen wachttijd of drempeltijd kent voor de uitoefening van het

actief en passief kiesrecht. In de praktijk blijkt de periode tussen de indiening van kandidatenlijsten en de verkiezing als wachttijd te fungeren.

Het actieve kiesrecht is overigens slechts onthouden aan het hoofd van de diensteenheid en degene die door het hoofd bevoegd is verklaard tot overleg met de dienstcommissie. Dat zal het plaatsvervangend hoofd van de diensteenheid kunnen zijn. Het hoofd of plaatsvervangend hoofd zijn ingevolge artikel 127, eerste lid, overlegpartner van de dienstcommissie. Het ligt dus voor de hand dat zij niet tevens lid van de commissie/vertegenwoordiger van het personeel van de diensteenheid kunnen zijn. Dat hoeft hen echter niet te beletten actief kiesrecht uit te oefenen.

2.2.2 De gemeentelijke medezeggenschapscommissies

Een overeenkomstige situatie treffen we aan bij de decentrale lichamen die het ontwerp-reglement medezeggenschap van het voormalige Centraal orgaan hanteren als model voor hun regelingen. Ook hier het prerogatief van de in het georganiseerd overleg vertegenwoordigde organisaties om zonder meer kandidaten in te dienen en de verplichting van tenminste eenderde deel van het personeel of maximaal dertig personeelsleden om de indiening van een 'vrije' lijst met handtekeningen te bekrachtigen. Ook hier het voorschrift dat een vrije lijst alléén kan worden ingediend door personeelsleden die geen lid zijn van een organisatie of waarvan de organisatie geen kandidatenlijst heeft ingediend. Ook hier de bepaling dat het diensthoofd, alsmede diens plaatsvervanger, niet verkiesbaar zijn tot lid van de commissie.⁵³

Een verschil schuilt overigens in het aantal leden van de rijks- en de gemeentelijke commissies. Het aantal leden van een dienstcommissie bedraagt in een diensteenheid van het rijk met

- a. minder dan 100 ambtenaren ten minste 3 en ten hoogste 5;
- b. 100 tot 500 ambtenaren ten minste 5 en ten hoogste 9;
- c. 500 tot 2000 ambtenaren ten minste 9 en ten hoogste 13;
- d. 2000 of meer ambtenaren ten minste 13 en ten hoogste 19.⁵⁴

Het aantal leden van de gemeentelijke en daarmee gelijk te stellen medezeggenschapscommissies bedraagt bij een tak van dienst met:

- a. minder dan 100 personeelsleden 5–7;
- b. van 101 tot 200 personeelsleden 7–9;
- c. van 201 tot 250 personeelsleden 9–11;
- d. van 251 tot 300 personeelsleden 11–13;
- e. 301 of meer personeelsleden 13–15.⁵⁵

Het exacte aantal leden van de dienstcommissie wordt, met inachtname van deze grensgetallen, door de dienstcommissie zelf bepaald; dat dient te gebeuren bij reglement, goed te keuren door de minister, hoofd van het departement. Het exacte aantal leden van de gemeentelijke medezeggenschapscommissie wordt, eveneens binnen de reglementaire grenzen, vastgesteld door burgemeester en wethouders.⁵⁶

2.2.3 *De militaire regeling*

In de krijgsmacht heeft men te maken met enerzijds categorieën militairen en anderzijds met wat ik gemakshalve noem dienstplichtigen en beroepsmilitairen.⁵⁷ De Regeling onderdeeloverlegorganen houdt met dat onderscheid terdege rekening. Artikel 3, eerste lid, van de regeling bepaalt dat een overlegorgaan bestaat uit militairen die door hun bij het onderdeel geplaatste collega's rechtstreeks uit hun midden worden gekozen, met dien verstande dat militairen uit het vlottende personeelsbestand maximaal de helft van het aantal zetels kunnen innemen. De rest van de zetels (dus de helft of meer) moet worden ingenomen door vertegenwoordigers van het vaste personeelsbestand. 'Vlottend' is, aldus artikel 1, aanhef en onder f, het personeelsbestand dat bestaat uit militairen in een feitelijke opleidingssituatie en militairen die, gerekend vanaf het tijdstip van beëindiging van de feitelijke opleidingssituatie, naar verwachting niet langer dan een jaar bij een onderdeel zullen zijn geplaatst. In het algemeen zal het hier gaan om dienstplichtigen. Het vaste personeelsbestand wordt dan gevormd door de rest, dus door de militairen die niet tot het vlottende bestand behoren, het beroepspersoneel en de kort-verband-vrijwilligers en technische specialisten die niet meer in opleiding zijn.

Van het vaste personeelsbestand moet tenminste één gekozen vertegenwoordiger van elke categorie van op een kandidatenlijst voorkomende en bij het onderdeel geplaatste militairen in het overlegorgaan zitting hebben. Categorieën zijn:

- a. officieren;
- b. onderofficieren met de rang van sergeant en hoger;
- c. korporaals, korporaals der 1e klasse en marechaussees der 1e en der 2e klasse;
- d. militairen zonder rang.

Het aantal leden van een overlegorgaan bedraagt bij een onderdeel met:

- a. minder dan 100 militairen ten minste 4 en ten hoogste 6;
- b. 100 tot 500 militairen ten minste 6 en ten hoogste 10;

- c. 500 tot 2000 militairen ten minste 10 en ten hoogste 14;
- d. 2000 of meer militairen ten minste 14 en ten hoogste 20.⁵⁸

Het exacte aantal leden wordt bij reglement, vast te stellen door het overlegorgaan en goed te keuren door of vanwege de Minister van Defensie, bepaald. De samenstelling van een orgaan met een beperkt aantal leden zal moeilijkheden kunnen opleveren als men beide personeelsbestanden en alle categorieën aan bod wil laten komen. Hier lijkt een taak te liggen voor de belangenverenigingen⁵⁹ van militairen die kandidatenlijsten kunnen indienen en voor degenen die, op dezelfde geclausuleerde wijze als in de burgerlijke overheidsdienst, 'vrije lijsten' mogen indienen.

Ook voor de onderdeeloverlegorganen geldt dat de gesprekspartner of overlegpartner, de commandant van het onderdeel of de door hem tot het voeren van overleg bevoegd verklaarde officier, geen passief kiesrecht heeft.

2.2.4 *Onderwijs(mede)zeggenschap*

Aan elke school is, aldus artikel 4, eerste lid, van de Wet medezeggenschap onderwijs, een medezeggenschapsraad verbonden. Het valt op dat de wet geen verplichting oplegt aan enig ter zake bevoegd gezag tot instelling van zo'n raad; de wet constitueert. Een school is, blijkens de begripsbepalingen in artikel 1, aanhef en onder b, een openbare of uit de openbare kas bekostigde school voor basisonderwijs, speciaal onderwijs of voortgezet onderwijs (onder de laatste ook een cursus of 'inrichting' begrepen) en een school als bedoeld in de Experimentenwet onderwijs.

'Bevoegd gezag' is voor wat een rijksschool betreft de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, voor een gemeentelijke school het college van burgemeester en wethouders voor zover de raad niet anders bepaalt en voor een bijzondere school het schoolbestuur. Dit bevoegde gezag heeft een medezeggenschapsreglement vast te stellen met inachtneming van het bij of krachtens de wet bepaalde.

Medezeggenschapsraden bestaan uit:

- a. leden die uit en door het personeel worden gekozen;
- b. leden die uit en door de ouders of de leerlingen worden gekozen;
- c. overige leden, gekozen door de leden onder a en b, indien het medezeggenschapsreglement dat bepaalt en uit categorieën die dat reglement aangeeft.⁶⁰

De aantallen leden onder a en b zijn aan elkaar gelijk en bedragen elk ten minste eenderde van het totale aantal leden. De wet onderscheidt ten aanzien van de medezeggenschap van leerlingen vier situaties:

- a. in het basis- en speciaal onderwijs geen leerlingen, maar alleen ouders in de raad;
- b. in het hoger beroepsonderwijs geen ouders, maar alleen leerlingen in de raad;
- c. in het overige voortgezet onderwijs, wanneer het merendeel van de leerlingen jonger dan 16 jaar is: ouders verplicht, leerlingen naar keuze;
- d. in het overige voortgezet onderwijs, wanneer het merendeel van de leerlingen ouder is dan 16 jaar: ouders en leerlingen in de raad.

De positie van de schoolleider (directeur of rector) is een andere dan die van het hoofd van een diensteenheid, een tak van dienst of een militaire commandant. De wet gaat er van uit dat het bevoegde gezag de overlegpartner van de medezeggenschapsraad is. Het bevoegde gezag kan bij het medezeggenschapsreglement bepalen dat het tot de taak van de schoolleider behoort om namens hem (d.i. namens het bevoegde gezag) met de raad besprekingen te voeren. Voor de schoolleider brengt dat mee dat hij niet tot lid van de raad kan worden gekozen. In andere gevallen kan hij dus wel tot lid gekozen worden. Gebeurt dat niet, dan wijst de wet hem aan als adviserend lid. Het ligt voor de hand dat degenen die deel uitmaken van het bevoegde gezag niet tevens lid van de medezeggenschapsraad kunnen zijn.⁶¹

Een interessante bepaling lijkt mij nog die welke voorschrijft dat in het medezeggenschapsreglement kan worden opgenomen dat slechts degenen die hebben verklaard de grondslag en de doelstellingen van de school te onderschrijven kunnen worden gekandideerd als lid van de raad.⁶²

De wet bevat geen voorschriften over de samenstelling en verkiezing van leden van geledingenraden (een personeelsraad of afzonderlijke raden voor onderwijzend en niet-onderwijzend personeel, een ouderaad en een leerlingenraad), gemeenschappelijke geledingenraden (gemeenschappelijk voor meer scholen onder hetzelfde bevoegde gezag) of deelraden (raden voor afdelingen van scholen voor hoger beroepsonderwijs of voor combinaties van dergelijke afdelingen). Een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (voor meer scholen onder één bevoegd gezag) wordt gekozen door en uit de leden van de afzonderlijke raden.⁶³

De universitaire gemeenschap – daaronder ook te verstaan de gemeen-

schap van een hogeschool – bestaat blijkens artikel 3, eerste lid, van de Wet universitaire bestuursvorming 1970 uit het wetenschappelijke personeel, de studenten en het niet-wetenschappelijke personeel. De leden van die gemeenschap bezitten het actief kiesrecht voor de krachtens de wet in te stellen bestuursraden, zij het dat voor eerste-jaarsstudenten een drempeltijd van zes maanden geldt. Degenen die actief kiesgerechtigd zijn kunnen door de geledingen waartoe ze behoren worden gekozen tot lid van de bestuursraden.

Titel II, de hoofdstukken II en IV (de artikelen 4 tot en met 33) van de wet kent drie bestuursniveaus. Aan de top de universiteitsraad, bestaande uit maximaal 40 personen, gekozen of benoemd, waarvan 5/6 uit leden van de universitaire gemeenschap (minimaal 1/3 wetenschappelijk personeel, maximaal 1/3 studenten en maximaal 1/3 niet-wetenschappelijk personeel) en 1/6 benoemd door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen uit personen buiten de universitaire gemeenschap.

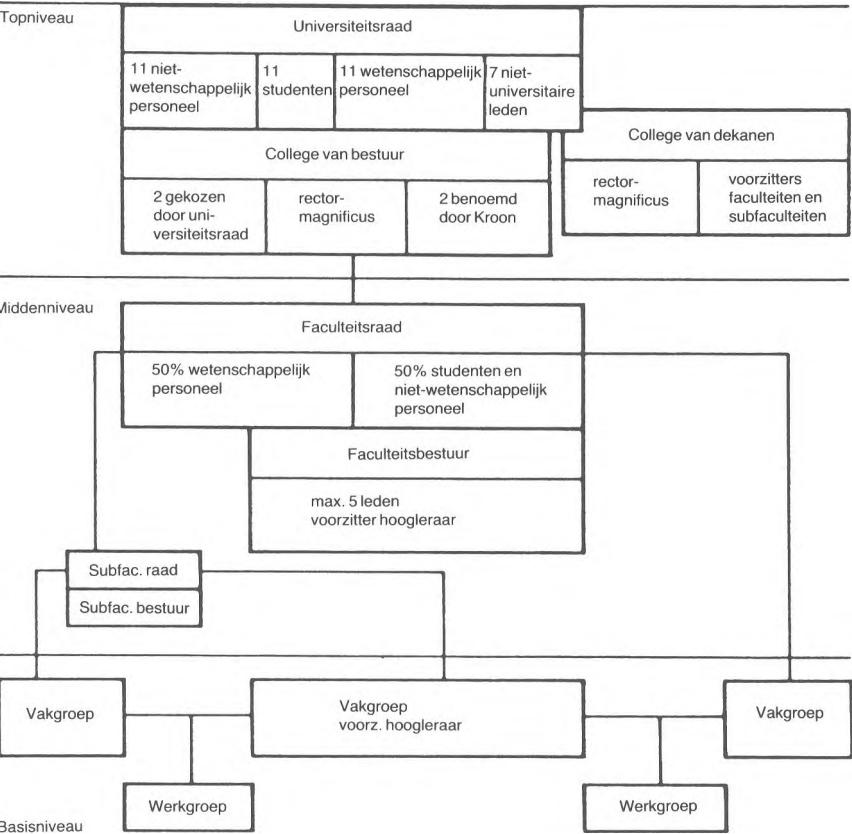
Het college van bestuur, belast met het dagelijkse bestuur van de universiteit, bestaat uit drie of vijf leden; het exacte aantal wordt bepaald door de Kroon. Eén, respectievelijk twee leden, al naar gelang het college uit drie of vijf personen bestaat, worden gekozen door de universiteitsraad, al dan niet uit zijn midden, uit het wetenschappelijke korps in vaste dienst. Eén of twee leden, ook weer afhankelijk van het totaal aantal leden, worden door de Kroon benoemd. De rector magnificus is ambtshalve lid. De Kroon benoemt de voorzitter uit de leden van het college. Het college van dekanen wordt gevormd door de dekanen van de faculteiten en van door de universiteitsraad aangewezen subfaculteiten. De rector magnificus, benoemd door de Kroon uit een door het college opgemaakte voordracht van ten minste twee gewone hoogleraren, is voorzitter van het college.

Op het middenniveau, de faculteitsgemeenschap, fungeert de faculteitsraad als algemeen bestuur. De raad bestaat voor ten minste 50% uit leden van het wetenschappelijk personeel en voor het overige uit studenten en leden van het niet-wetenschappelijke personeel. De faculteitsraad kiest, al dan niet uit zijn midden, een faculteitsbestuur van ten hoogste vijf leden. De voorzitter (dekaan) wordt door de faculteitsraad gekozen uit de gewone hoogleraren. Het vorengaande geldt mutatis mutandis voor subfaculteiten, als de faculteit die heeft ingesteld.

Op het basisniveau stellen faculteitsraden vakgroepen in; de faculteitsraad regelt de samenstelling van het bestuur van de vakgroep. Daarvan moeten in elk geval deel uitmaken de hoogleraren, houders van onderwijsopdrachten en wetenschappelijke medewerkers in vaste dienst. Voorzitter is een hoogleraar. Twee of meer vakgroepen kunnen

onder goedkeuring van de faculteitsraad of -raden een werkgroep instellen. Een werkgroep bestaat uit leden van het wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke personeel, personen die zonder in dienst te zijn van de universiteit een bijdrage leveren aan het onderzoek en studenten, aangewezen door de desbetreffende vakgroepsbesturen. De besturen voorzien ook in de leiding van de werkgroepen.

Deze structuur – waarvan men waarschijnlijk met meer recht (en in elk geval mèt de wet) kan zeggen dat zij de bestuursorganisatie vormt dan dat ze medezeggenschap in de tot nu gehanteerde betekenis vorm geeft – vindt zijn verduidelijking in schema 1.⁶⁴



2.2.5 *Politiedienstcommissies*

Hoofdstuk III, titel 1, paragraaf 1 (de artikelen 15, 16 en 17) en paragraaf 2 (artikel 45) van het Besluit overleg en medezeggenschap politie regelt de samenstelling van:

- a. de dienstcommissies van het korps rijkspolitie en de overige diensten en instellingen die onder de directie politie van het Ministerie van Justitie ressorteren;
- b. de algemene dienstcommissie;
- c. dienstcommissies voor de gemeentepolitie.

Het aantal leden van de onder a genoemde commissies bedraagt in een diensteenheid met:

- a. minder dan 100 ambtenaren ten minste 3 en ten hoogste 5;
- b. 100 tot 500 ambtenaren ten minste 5 en ten hoogste 9;
- c. 500 tot 2000 ambtenaren ten minste 9 en ten hoogste 13;
- d. 2000 of meer ambtenaren ten minste 13 en ten hoogste 19.

Het hoofd van de diensteenheid noch degene die door deze tot overleg met de dienstcommissie bevoegd is verklaard kunnen lid van de commissie zijn.

De algemene dienstcommissie bestaat uit ambtenaren die rechtstreeks zijn gekozen door en uit het personeel waaruit de ('basis'-)dienstcommissies bestaan.

Hetgeen is opgemerkt over de samenstelling van die commissies geldt mutatis mutandis voor de dienstcommissies bij de gemeentepolitie. Ambtenaren in de zin van het Besluit overleg en medezeggenschap politie zijn niet alleen de politiefunctionarissen als bedoeld in de beide politieambtenarenreglementen,⁶⁵ maar ook de 'burger'ambtenaren als bedoeld in het Algemeen Rijksambtenarenreglement en de werknemers als bedoeld in het Arbeidsovereenkomstenbesluit. Het Besluit overleg en medezeggenschap is in zijn begripsbepalingen onvolledig. Verzuimd is de overeenkomstige categorieën gemeentelijke ambtenaren en werknemers onder het ambtenaarsbegrip te brengen. Ook bij gemeenten met gemeentepolitie kent men personeel, géén ambtenaren in de zin van de politiewetgeving, werkzaam 'buiten de sterkte'.

2.2.6 *Ondernemingsraden*

Onder het voorbehoud dat toch wel twijfelachtig is of hier nog over

medezeggenschap in overheidsdienst mag worden gesproken,⁶⁶ moet, was het slechts volledigheidshalve, nog aandacht worden geschonken aan de samenstelling van ondernemingsraden. Het aantal leden bedraagt in een onderneming met:

- a. minder dan 50 personen 3;
- b. 50 tot 100 personen 5;
- c. 100 tot 200 personen 7;
- d. 200 tot 400 personen 9;
- e. 400 tot 600 personen 11;
- f. 600 tot 1000 personen 13;
- g. 1000 tot 2000 personen 15;
- h. en zo vervolgens bij elk volgend duizendtal personen 2 leden meer, tot ten hoogste 25.

De bedrijfscommissie kan, als haar dat voor een goede toepassing van de Wet op de ondernemingsraden wenselijk voorkomt, op verzoek van de ondernemer of de ondernemingsraad bepalen dat voor elk lid een plaatsvervanger wordt gekozen. Die plaatsvervanger heeft dezelfde rechten en verplichtingen als degene die hij vervangt. Ook hier de – vanzelfsprekende – rechtstreekse verkiezing van de leden door en uit het in de onderneming werkzame personeel, met dien verstande dat zowel voor de uitoefening van het actieve als voor die van het passieve kiesrecht drempeltijden gelden. Het actieve kiesrecht vereist een werkzaamheid van tenminste zes maanden in de onderneming, het passieve kiesrecht een werkzaamheid van ten minste een jaar. Dat het moet gaan om een aaneengesloten periode is niet voorgeschreven.⁶⁷

Interessant is ook hier de positie van de werknemersorganisaties, die kandidatenlijsten willen indienen. Er moet, met de woorden van de wet, sprake zijn van *‘een vereniging van werknemers, die in de onderneming werkzame kiesgerechtigde personen onder haar leden telt, krachtens haar statuten ten doel heeft de belangen van haar leden als werknemers te behartigen en als zodanig in de betrokken onderneming of bedrijfstak werkzaam is en voorts tenminste twee jaar in het bezit is van volledige rechtsbevoegdheid, mits zij met haar leden in de onderneming over de samenstelling van de kandidatenlijst overleg heeft gepleegd’*. Een dergelijke overlegverplichting komt in de tot nu toe behandelde publiekrechtelijke regeling niet voor. Voor ‘vrije’ lijsten gelden overigens overeenkomstige voorschriften als voor kandidering van leden van publiekrechtelijke medezeggenschapsorganen.⁶⁸

2.2.7 *Samenvatting*

Samenvattend: overeenkomsten en verschillen. Verschillen in de aantallen leden, gerelateerd aan de aantal personeelsleden en andere kiesgerechtigden. De redenen van die verschillen zijn niet even duidelijk. Ze blijken soms impliciet: de structuur van een diensteenheid van de burgerlijke rijksdienst kan vergeleken worden met die van een eenheid van de rijkspolitie maar is een geheel andere dan die van één of meer scholen voor voortgezet onderwijs of van de universitaire gemeenschappen.

Overeenkomsten: in alle gevallen hebben de werknemers- of vakorganisaties bij de kandidering van leden van medezeggenschapsorganen in enge zin een prerogatief ten opzichte van de vrije groeperingen.

2.3 **De bevoegdheden van medezeggenschapsorganen**

2.3.1 *Kernbegrippen*

Kernbegrippen die de medezeggenschap markeren en die de bevoegdheden van de medezeggenschapsorganen uitlijnen zijn:

- a. het recht op dan wel de bevoegdheid tot informatie;
- b. de bevoegdheid tot desgevraagd en eigener beweging adviseren/voorstellen doen;
- c. de (mede)beslissingsbevoegdheid, ook wel het instemmings- of (het spiegelbeeld) het vetorecht.

Hoe staat het hiermee bij de respectieve binnen de overheidsdienst opererende organen?⁶⁹ Vooropgesteld kan worden dat die bevoegdheden een rol spelen in het overleg met het hoofd van de diensteenheid, het hoofd van de tak van dienst, de eventueel door deze hoofden aangewezen functionarissen die als overlegpartners optreden, het bevoegde gezag of de door dat gezag aangewezen, dan wel de ondernemer.

2.3.2 *De rijks- en de politiedienstcommissies*

Het Algemeen Rijksambtenarenreglement verwerkt de kernbegrippen niet in elk opzicht logisch. De systematiek van de regelgeving speelt de regelgever parten. Waar plaatst hij wat? En hoe? Het informatierecht is geformuleerd als een verplichting van het hoofd van de diensteenheid. Deze verstrekt de dienstcommissie *'tijdig alle inlichtingen en gegevens,*

die de commissie voor de vervulling van haar taak redelijkerwijs nodig heeft'.⁷⁰ Het hoofd van de diensteenheid heeft hier dus het initiatief te nemen. Dat neemt niet weg dat de commissie hem ook om inlichtingen kan vragen. Schriftelijke informatie, inlichtingen en gegevens, zegt het reglement, wordt desgevraagd verstrekt. Aangenomen mag worden dat die informatie ook ongevraagd schriftelijk gegeven zal worden, zonodig voorzien van een mondelinge toelichting. Er behoort sprake te zijn van goed samenspel, zoals ook nog eens kan blijken uit de circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken aan zijn ambtgenoten van 13 februari 1978, nr. AB78/U166, DGOP/OPZ/AJZ, over onderwerpen van reorganisaties en dergelijke.⁷¹

Een speciale vorm van informatie is die omtrent het functioneren van de diensteenheid in een verstreken en het verwachte functioneren in een komend tijdvak. Die informatie moet, bij wijze van jaarverslag en prognose – naar mijn mening zo mogelijk onderbouwd door een resultatenrekening en begrotingscijfers – ten minste éénmaal per jaar en schriftelijk worden gegeven.⁷²

Het adviesrecht heeft een plaats gevonden onder het kopje *Het overleg* (van het hoofd van de diensteenheid, JHS) *met de commissie*. Ook dáár is het gegoten in de vorm van een verplichting van het hoofd van de diensteenheid: '*De commissie wordt door het hoofd van de diensteenheid tijdig in de gelegenheid gesteld advies aan hem uit te brengen over voorgenomen maatregelen met betrekking tot ...*'; dan volgt een reeks onderwerpen, de diensteenheid betreffende, en wel:

- a. de wijze waarop de arbeids- en dienstvoorwaarden bij de diensteenheid worden toegepast;
- b. de wijze waarop het algemeen personeelsbeleid bij de diensteenheid wordt uitgevoerd;
- c. aangelegenheden op het gebied van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid in de diensteenheid;
- d. de organisatie en werkwijze binnen de diensteenheid;
- e. de technische en economische dienstuitvoering bij de diensteenheid.

Het aldus geconstrueerde adviesrecht kan ook op eigen initiatief worden uitgeoefend. De commissie kan het hoofd van de diensteenheid ook eigener beweging voorstellen doen over de bovengenoemde aangelegenheden.⁷³

Het kan hier gaan om maatregelen – een ruim begrip – die het hoofd van de diensteenheid zelf kan treffen, die dus binnen de kring van zijn bevoegdheden liggen, òf om maatregelen waartoe niet hij, maar hoger

gezag bevoegd is. In het laatste geval heeft hij het advies voor te leggen aan het beslissingsbevoegde gezag. In het eerste geval heeft het hoofd van de dienst eenheid slechts een maatregel te nemen waarover met de commissie overeenstemming is bereikt. Het hier aan de orde zijnde medebeslissings- of instemmingsrecht is echter niet absoluut. Wenst de ontvanger van het advies dat niet uit te voeren dan legt hij het, na een heroverwegingsprocedure, voor aan de minister, hoofd van het departement. Die dient dan in de plaats van het hoofd van de dienst eenheid te beslissen, na ingewonnen advies van een college van advies.⁷⁴ De minister is slechts verplicht tot beargumentering van zijn beslissing; hij behoeft de adviezen van de dienstcommissie en van het college van advies niet op te volgen.

Als bijzondere bevoegdheden⁷⁵ vallen te noemen de bevordering ('zoveel mogelijk') van het werkoverleg, het waken tegen discriminatie, het bevorderen van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van de inschakeling van gehandicapten.⁷⁶ Bovendien kan de dienstcommissie eisen formuleren waaraan een te benoemen hoofd van de dienst eenheid zou moeten voldoen en een afvaardiging in een selectiecommissie aanwijzen. De bevoegdheden van de politiedienstcommissies op dit punt zijn in grote trekken gelijklopend.

2.3.3 De gemeentelijke organen

Het ontwerp-reglement medezeggenschap van het voormalige Centraal orgaan bevat een overeenkomstige bevoegdhedenregeling, opgenomen in hoofdstuk 4 (de artikelen 13 tot en met 19). Aan de opsomming onder a tot en met e hierboven voegt het ontwerp nog één toe: alle overige aangelegenheden van algemene aard, de tak van dienst betreffende.

In het ontwerp-reglement ben ik geen anti-discriminatiebepaling als in het Algemeen Rijksambtenarenreglement tegengekomen.

2.3.4 Onderdeelsoverleg

Een zodanige bepaling komt weer wèl voor in de Regeling onderdeelsoverlegorganen; die organen behoeven – om begrijpelijke redenen – niet de inschakeling van gehandicapten in de krijgsmacht te bevorderen. Ze dienen wèl en zelfs in het bijzonder de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de onderdelen te bevorderen.⁷⁷ Overigens gaat de medezeggenschap van militairen niet zover dat een onderdeelsoverlegorgaan betrokken wordt bij de selectie van een hoofd van de dienst eenheid, in dit geval de commandant van een onderdeel. Aan de adviesbevoegd-

heden – die overigens dezelfde onderwerpen betreffen als die welke het Algemeen Rijksambtenarenreglement aan de dienstcommissies verleent – zijn toegevoegd bevoegdheden met betrekking tot aangelegenheden betreffende het woon- en leefklimaat bij het onderdeel.⁷⁸

Stemt de commandant niet in met een advies over een maatregel die hij zelf kan treffen, dan dient hij de kwestie na heroverweging aan de Minister van Defensie ter beslissing voor te leggen. De minister dient vóór het nemen van een beslissing advies te vragen aan een college van advies.⁷⁹

2.3.5 *Onderwijs*

De bevoegdheden van de medezeggenschapsraden ingevolge de Wet medezeggenschap onderwijs zijn onder te verdelen in algemene en bijzondere. Als algemeen worden aangeduid de bevoegdheden of taken die de algemene gang van zaken in de school betreffen. De algemene gang van zaken is onderwerp van bespreking met en advisering aan het bevoegde gezag. Naast de verplichting te waken tegen discriminatie en de gelijke behandeling van mannen en vrouwen te bevorderen geldt de plicht ‘naar vermogen’ openheid, openbaarheid en onderling overleg in de school te bevorderen.⁸⁰

Bijzondere bevoegdheden dienen te zijn vastgelegd in het medezeggenschapsreglement dat door het bevoegde gezag wordt vastgesteld. In dat reglement moet zijn opgenomen:

- a. hetzij de bepaling dat elk terzake voorgenomen besluit van het bevoegde gezag de instemming behoeft van de medezeggenschapsraad;
- b. hetzij de bepaling dat elk terzake voorgenomen besluit van het bevoegde gezag de instemming behoeft van dat deel van de raad, dat ingevolge artikel 4, derde lid, onder a dan wel onder b, door het personeel onderscheidenlijk door de ouders of de leerlingen is gekozen;
- c. hetzij de bepaling dat elk terzake voorgenomen besluit van het bevoegde gezag vooraf aan de raad om advies wordt voorgelegd;
- d. hetzij de bepaling dat het nemen van een besluit terzake zonder meer blijft voorbehouden aan het bevoegde gezag of zich aan de school niet voordoet.⁸¹

De bijzondere bevoegdheden betreffen een scala van aangelegenheden, van de verandering van de grondslag of de doelstellingen van de school tot regeling van de vakantie en de vaststelling of wijziging van regels op

het gebied van de veiligheid en de gezondheid.⁸² Overigens gelden de bijzondere bevoegdheden niet in die gevallen waarin bij of krachtens wettelijk voorschrift of collectieve arbeidsovereenkomst is voorzien.

Voorstellen tot wijziging enzovoort van het medezeggenschapsreglement (de Wet medezeggenschap onderwijs spreekt in artikel 10 over '*met betrekking tot het medezeggenschapsreglement*'), die de vereiste instemming van de raad niet krijgen moeten aan een commissie voor geschillen worden voorgelegd. Die commissie heeft (dus) slechts bevoegdheden ten aanzien van dergelijke voorstellen.

Hiervóór stelde ik dat de bij de Wet universitaire bestuursvorming 1970 gecreëerde of 'hervormde' organen eerder als bestuurs- of 'zeggenschaps'organen dan als medezeggenschapsorganen zijn te zien. Dat blijkt uit de bevoegdheidsvoorschriften in de artikelen 5 tot en met 31 van de wet. Het bestuur van de faculteit wordt uitgeoefend door de faculteitsraad en het faculteitsbestuur; de raad organiseert en coördineert het onderwijs en de wetenschapsbeoefening, stelt een faculteitsreglement in en stelt voor elke studierichting het onderwijsprogramma vast. Het faculteitsbestuur behartigt de dagelijkse zaken van de faculteit.

Soortgelijke bepalingen gelden voor de zeggenschap over subfaculteiten. De faculteitsraad stelt bij reglement een vakgroep in; de besturen van twee of meer vakgroepen kunnen – eventueel interuniversitaire – werkgroepen instellen.

Aan de universiteitsraad behoort de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de zaken van de universiteit in haar geheel, voor zover die niet bij of krachtens de wet aan het college van bestuur is opgedragen.⁸³ Uit die bevoegdheid vloeit voort die tot vaststelling van een bestuursreglement, een kiesreglement, de begroting en eventueel een aanvullende begroting, alsmede richtlijnen voor de organisatie en de coördinatie van het onderwijs en de wetenschapsbeoefening.

Het college van bestuur is belast met het dagelijks bestuur van de universiteit en wat daar zo uit voortvloeit.

2.3.6 Ondernemingsraden

Om dit beknopte overzicht af te ronden volledigheidshalve nog enkele notities over de bevoegdheden van de ondernemingsraden. Dan komen we weer op vertrouwd terrein, dat van het informatie-, advies- en instemmingsrecht.⁸⁴ Daarbij valt in de eerste plaats op dat de adviesbevoegdheden van de ondernemingsraad volgens de letter van de wet méér betreffen dan die van zijn publiekrechtelijke pendanten. In de opsom-

ming in artikel 25, eerste lid, van de Wet op de ondernemingsraden komen we tegen als onderwerpen van advies voor de ondernemingsraad:

- a. overdracht van de zeggenschap over de onderneming of een onderdeel daarvan;
- b. het vestigen van, dan wel het overnemen of afstoten van de zeggenschap over een andere onderneming, alsmede het aangaan van, het aanbrengen van een belangrijke wijziging in of het verbreken van duurzame samenwerking met een andere onderneming, waaronder begrepen het aangaan, in belangrijke mate wijzigen of verbreken van een belangrijke financiële deelneming vanwege of ten behoeve van een dergelijke onderneming;
- c. beëindiging van de werkzaamheden van de onderneming of van een belangrijk onderdeel daarvan;
- d. belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging van de werkzaamheden van de onderneming;
- e. belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming, dan wel in de verdeling van bevoegdheden binnen de onderneming;
- f. wijziging van de plaats waar de onderneming haar werkzaamheden uitoefent;
- g. het groepsgewijze werven of inlenen van arbeidskrachten;
- h. het doen van een belangrijke investering ten behoeve van de onderneming;
- i. het aantrekken van een belangrijk krediet ten behoeve van de onderneming;
- j. het verstrekken en het formuleren van een adviesopdracht aan een deskundige buiten de onderneming betreffende een der hiervoor bedoelde aangelegenheden.

Anderzijds is sprake van een beperkter instemmingsrecht. Dat betreft namelijk de voorgenomen vaststelling, wijziging of intrekking van:

- a. een reglement als bedoeld in artikel 1637j van het Burgerlijk Wetboek;
- b. een regeling met betrekking tot een pensioenverzekering, een winstdelingsregeling of een spaarregeling;
- c. een werktijd- of vakantie-regeling;
- d. een belonings- of een functiewaarderingsstelsel;
- e. een regeling op het gebied van de veiligheid, de gezondheid of het welzijn in verband met de arbeid;
- f. een regeling op het gebied van het aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid;
- g. een regeling op het gebied van de personeelsopleiding;

- h. een regeling op het gebied van de personeelsbeoordeling;
- i. een regeling op het gebied van het bedrijfsmaatschappelijk werk;
- j. een regeling op het gebied van het werkoverleg;
- k. een regeling op het gebied van de behandeling van klachten;
- l. een regeling met betrekking tot de positie van jongeren in de onderneming, een en ander voor zover betrekking hebbende op alle of een groep van in de onderneming werkzame personen.

Het gaat hier dus in alle gevallen om *regelingen*; het Algemeen Rijksambtenarenreglement en synonieme regelingen schrijven instemming met voorgenomen *maatregelen* voor. Hier tegenover staat weer dat de bevoegdheden van de dienst- en medezeggenschapscommissies en de onderdeeloverlegorganen niet verder reiken dan de diensteenheid, de tak van dienst of het onderdeel, terwijl die van de ondernemingsraden zich uitstrekken over de gehele onderneming in de zin van de hoofdstukken I en II van de Wet op de ondernemingsraden.

Als bijzondere bevoegdheid, verder strekkende dan die van de publiekrechtelijke medezeggenschapsorganen, valt nog te noemen het recht tot benoeming van bestuursleden van door de ondernemer ten behoeve van in de onderneming werkzaam personeel opgerichte instellingen.⁸⁵

2.3.7 De Arbowet en de medezeggenschap in overheidsdienst

Het Arbeidsomstandighedenbesluit burgerlijke openbare dienst heeft een begin gemaakt met de introductie van de Arbeidsomstandighedenwet in de overheidsdienst. De Arbowet bestempelt de zorg voor de veiligheid, de gezondheid en het welzijn op het werk als een taak van de werkgever en de werknemers tezamen. Die zorg zal tot uitdrukking kunnen komen in het overleg van het diensthoofd met de dienstcommissie of het overeenkomstige orgaan. Voor de defensie-organisatie berust de verplichting tot overleg op het Arbeidsomstandighedenbesluit defensie. Anders dan de ondernemingsraden, die hun bevoegdheden met betrekking tot Arbo-aangelegenheden aan een commissie voor veiligheid, gezondheid en welzijn kunnen overdragen, zijn de publiekrechtelijke medezeggenschapsorganen zelf de fora voor overleg.

Zij zijn op drie manieren bij de besluitvorming over Arbo-aangelegenheden betrokken, en wel via een *hoorverplichting* voor de werkgever (de artikelen 5, tweede lid, 18, tweede lid, 35, 36, achtste lid, 37, derde lid, 40, tweede lid, 41, achtste lid, en 42, negende lid), via de verplichting

tot vooraf voeren van *overleg* (artikel 5, zesde lid) en de bevoegdheid tot het geven van *advies* (artikel 18, vijfde lid, van de Arbowet).

In dit bestek volsta ik met deze globale aanduiding en verwijzing naar meer gespecialiseerde literatuur zoals het boekje *Arbowet, toelichting en achtergronden*, een gezamenlijke uitgave van de Ministeries van Binnenlands Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1985).

3 DE PRAKTIJK VAN DE MEDEZEGGENSCHAP

3.1 Wettelijke opdracht

De bepalingen omtrent medezeggenschap-nieuwe stijl zijn in het Algemeen Rijksambtenarenreglement ingevoegd bij Koninklijk besluit van 13 september 1982, Stb. 526, en in werking getreden met ingang van 1 oktober van dat jaar. Het bewuste Koninklijk besluit schrijft voor dat vóór 1 oktober 1985 moet zijn voldaan aan de verplichting tot instelling van dienstcommissies bij de daarvoor in aanmerking komende organisatieonderdelen van alle departementen. Aldus zou binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de medezeggenschapsvoorschriften de gehele rijksdienst moeten zijn overdekt met een netwerk van dienstcommissies. Dat zouden er naar verwachting ongeveer duizend zijn, met in totaal ongeveer negenduizend leden.⁸⁶

Vier jaar na inwerkingtreding van de dienstcommissieregeling dient de Minister van Binnenlandse Zaken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de regeling is toegepast. In dat onderzoek moeten ook de bevindingen van de overige ministers-departementshoofden, van leden van dienstcommissies en van vertegenwoordigers van de vier centrales van overheidspersoneel zijn betrokken.⁸⁷

Op dit ogenblik (voorjaar 1986) zijn nog geen resultaten van een dergelijke evaluatie gepubliceerd. Wel is opdracht gegeven tot het instellen van een voorbereidingsonderzoek voor de evaluatie. Daarmee is het Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg (IVA) belast.⁸⁸

De evaluatie moet, aldus de opdracht aan het IVA, licht werpen op de vraag of dienstcommissies 'goed' functioneren. Van goed functioneren is sprake als de dienstcommissies de bijdrage van het personeel aan het besluitvormingsproces binnen de diensteenheid vergroten.⁸⁹

Vooruitlopende op de geëiste evaluatie van de medezeggenschapsinvoering-nieuwe stijl heeft de afdeling arbeidssociologie van de Rijkspsychologische dienst een onderzoek ingesteld naar het functioneren van

dienstcommissies-oude stijl bij het Ministerie van Defensie. De resultaten van dat onderzoek zijn in rapportvorm gepubliceerd en beschikbaar gekomen in december 1984.⁹⁰ Een tussentijdse evaluatie van de medezeggenschap-nieuwe stijl is te vinden in de rapportage van J. T. Lemmen en C. Smit aan de departementsleiding en de bijzondere commissie voor overleg van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁹¹

Uit de beschikbare informatie en uit wat vanuit de praktijk-van-alledag naar voren komt is een aantal conclusies te trekken; daarover verderop in dit hoofdstuk.

Een evaluatieverplichting, gekoppeld aan een bepaalde termijn, ontbreekt in de regelingen van de decentrale publiekrechtelijke lichamen. Dat wil niet zeggen dat in die kringen niet teruggekeken wordt. Het ontwerp-reglement medezeggenschap van het voormalige Centraal orgaan, in 1983 aan de gemeenten aangeboden, is in feite het resultaat van een terugblik waaruit de conclusie is getrokken dat het vlees-noch-vis-model dat eerder in gemeentelijke kring werd gehanteerd niet meer aansloot op de ontwikkelingen en dus niet meer voldeed.

Merkwaardigerwijs zoekt men in de Wet medezeggenschap onderwijs tevergeefs naar een evaluatieopdracht. Men zou zo zeggen dat er aan de introductie van medezeggenschap van onder andere ouders en leerlingen nog al wat haken en ogen zitten. Dat blijkt ook wel uit de 'handreiking' die de Besturenraad protestants christelijk onderwijs in 1982 heeft gedaan aan de schoolbesturen, voor de vormgeving van medezeggenschap in hun scholen.⁹² Het zou ook interessant zijn in een dergelijke evaluatie een parallel getrokken te zien tussen de uitoefening van medezeggenschap in een bijzondere school met aan het hoofd een verenigings- of stichtingsbestuur en een openbare school onder bestuur van de gemeentelijke of de rijksoverheid.

In het Besluit overleg en medezeggenschap politie is weer wel sprake van een evaluatieverplichting à la die in het Algemeen Rijksambtenaren-reglement. Vier jaar na de inwerkingtreding van het besluit stelt de Minister van Binnenlandse Zaken zo'n onderzoek in. Behalve de bevindingen van leden van de politiedienstcommissies en van vertegenwoordigers van de verenigingen van politieambtenaren moeten die van de Minister van Justitie en van de burgemeesters van gemeenten met gemeentepolitie in dat onderzoek worden betrokken.

Het politiereglement is echter nog maar kort geleden in werking getreden en op dit ogenblik is er dus nog geen sprake van een evaluatie.

Uit het feit dat de werkingsduur van de Wet universitaire bestuursher-

vorming 1970 enkele malen is verlengd en dat die wet wordt geïncorporeerd in de naar verwachting met ingang van 1 september 1986 in werking tredende wetten op het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs mag al een zekere evaluerende werking van de wet zelf worden afgeleid. Uit de Kamerstukken over de behandeling van het wetsontwerp blijkt daar overigens niet zo erg veel van. De memorie van toelichting constateert wel dat bij de invoering van de wet van 1970 de instellingen van wetenschappelijk onderwijs vrijwel geen begeleiding en ondersteuning hebben genoten.⁹³

Er is tenslotte het breed opgezette landelijke onderzoek naar de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd door het Instituut voor toegepaste sociologie te Nijmegen. Het interimrapport *De OR en zijn bevoegdheden* beschrijft de eerste resultaten van dat onderzoek. Het bevat niet alleen informatie over de toepassing van de wettelijke bevoegdheden van ondernemingsraden, maar ook over knelpunten die zich daarbij voordoen.

Het interimrapport wordt in het najaar van 1986 gevolgd door een eindrapport met de resultaten van het gehele onderzoek.⁹⁴

3.2 Enkele conclusies uit evaluaties

3.2.1 Dienstcommissies-oude stijl bij Defensie

De vlag *Dienstcommissie-oude stijl van het Ministerie van Defensie* dekt niet helemaal de lading van het rapport met die naam van de Rijkspsychologische dienst. Dat rapport bevat namelijk ook het een en ander over verwachtingen ten aanzien van de dienstcommissies-nieuwe stijl.⁹⁵ Aan de rapportage ligt een enquête ten grondslag onder de voorzitters en de leden van de toenmalige 65 dienstcommissies bij dit ministerie.⁹⁶ Van de 65 voorzitters en ongeveer 400 commissieleden hebben respectievelijk 50 en 230 gereageerd (77%, respectievelijk 58%).

Slechts de voorzitters is gevraagd wat zij verwachtten van de komst van de dienstcommissies-nieuwe stijl. Daarover bleken de meningen verdeeld: 18 voorzitters reageerden in positieve zin, 19 negatief en 13 vonden op het moment van het invullen van de enquête de ontwikkelingen nog te onbepaald om daarover al een uitspraak te doen. Als negatieve opmerkingen overheersten verwachtingen, betrekking hebbende op de moeizamere en minder slagvaardige besluitvorming; positieve

opmerkingen betroffen vooral de duidelijker structurering en betere vertegenwoordiging van het personeel.

Het ligt voor de hand dat vragen omtrent toekomstverwachtingen niet zijn voorgelegd aan leden van dienstcommissies, omdat ten aanzien van die groep – anders dan voor veel diensthoofden – niet de verwachting bestond dat ze qualitate qua een rol zouden spelen in het dienstcommissieoverleg-nieuwe stijl. Wellicht speelde ook een rol dat de oude dienstcommissieleden, vertegenwoordigers van en aangewezen door hun belangenorganisaties, op voorhand een negatieve houding zouden aannemen tegenover het nieuwe medezeggenschapsstelsel en hun reacties dus een vertekend beeld zouden opleveren.

Uit antwoorden op dezelfde vragen van zowel leden als voorzitters blijkt echter wel van een redelijke mate van eenstemmigheid over het functioneren van de commissies-oude stijl.⁹⁷ Die vragen en antwoorden betreffen overigens minder de toekenning van bevoegdheden dan de wijze waarop van de bevoegdheden gebruik werd gemaakt, hetgeen schema 2 samenvattend toont.

Schema 2: enquête functioneren dienstcommissie-oude stijl

	mening dc-lid stemt overeen met mening voorzitter		mening dc-lid stemt niet overeen met mening voorzitter	
	beide positief	beide negatief	voorzitter positiever	dc-lid positiever
zakelijk karakter	72%	3%	15%	10%
harmoniesfeer	78%	3%	15%	4%
efficiënt	31%	18%	31%	20%
constructief	55%	4%	31%	10%
openhartig	62%	3%	31%	4%

Overigens blijkt niet alleen van een redelijke mate van gelijkgezindheid van de toenmalige ambtshalve voorzitters en de commissieleden; uit de rapportages valt ook de conclusie te trekken dat bij beide categorieën respondenten een overwegende mate van tevredenheid met het reilen en zeilen van de oude dienstcommissies bestond. Men zou daar dan weer uit kunnen concluderen dat, althans bij het Ministerie van Defensie, geen grote behoefte aan de verandering in het medezeggenschapsstelsel heeft bestaan. Die conclusie geldt dan niet het personeel – dat wil zeggen het burgerpersoneel –, maar de diensthoofden en het vakbondskader, vertegenwoordigd in de vroegere dienstcommissies.

Dit leidt dan weer tot de veronderstelling dat er een discrepantie bestaan heeft in de opvattingen omtrent medezeggenschap en de noodzaak van vernieuwingen van enerzijds 'de politiek' en anderzijds 'het veld'. Wellicht mag ook verondersteld worden dat hierover verschil van mening heeft bestaan tussen de top en het kader van de georganiseerde vakbeweging en het personeel, al of niet georganiseerd in een van de erkende ambtenarenverenigingen.⁹⁸

3.2.2 *Twee jaar dienstcommissies bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

Lemmen en Smit laten hun uitgebreide rapportage over *Twee jaren dienstcommissies-nieuwe stijl bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1983–1985)* vooraf gaan door een samenvatting van adviespunten van de bijzondere commissie en van discussiepunten, conclusies, aanbevelingen en beslispunten die zij hebben geïnventariseerd. Een voor de hand liggende vraag is geweest of juiste criteria zijn gehanteerd voor het formeren van diensteenheden. Die vraag houdt nauw verband met de mate van bevoegdheid van het hoofd van de diensteenheid en dus met de betekenis die het instemmingsrecht van de dienstcommissie met door het diensthoofd te nemen maatregelen heeft.

Uit de rapportage komt naar voren dat er alle aanleiding is dicht bij de basis, bij diensten die in organisatorisch opzicht een eenheid vormen, dienstcommissies te formeren. Het hoofd van een kleine diensteenheid heeft echter minder zelfstandige bevoegdheden. De rapporteurs wijzen er zijdelings ook op dat het formeren van veel commissies een '*explosie van kosten*' tot gevolg heeft. Een oplossing lijkt te zijn de instelling van onderdeelcommissies.

Deze onderdeelcommissies kunnen worden beschouwd als vaste werkgroepen van de dienstcommissies. Ze kunnen bestaan uit medewerkers van een dienstonderdeel, te kiezen door het bij dat onderdeel werkzame personeel, en tenminste één lid van de desbetreffende dienstcommissie. De onderdeelcommissie, die door de dienstcommissie wordt ingesteld, dient bevoegdheden uit te oefenen die door de dienstcommissie zijn gedelegeerd.

Het Algemeen Rijksambtenarenreglement voorziet niet in de instelling van dergelijke sub-organen. Het regelt alleen de instelling en werkwijze van werkgroepen van de dienstcommissie. Die werkgroepen worden verondersteld te zijn geformeerd uit leden van de dienstcommissie.⁹⁹ Het reglement laat niet toe dat niet-leden van de dienstcommissie zitting hebben in een werkgroep. Een uitweg zou zijn te vinden door dergelijke niet-leden te beschouwen als deskundigen die kunnen worden uitgeno-

digd tot het bijwonen van commissievergaderingen met het oog op de behandeling van een bepaald onderwerp.¹⁰⁰

Die uitweg lijkt om verschillende redenen meer op een omweg. Het lijkt daarom beter dat de Minister van Binnenlandse Zaken in dergelijke situaties gebruik maakt van zijn bevoegdheid nadere algemene voorschriften te geven of dat de minister, hoofd van het departement dat doet, voor zover nodig in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken.¹⁰¹ Er is tenslotte nog de mogelijkheid van vaststelling van nadere voorschriften bij Koninklijk besluit of, met machtiging van de Kroon, door de Minister van Binnenlandse Zaken.¹⁰²

Hetzelfde kan gelden voor het instellen – al dan niet op ad hoc basis – van dienstcommissies voor bijzondere onderwerpen of aangelegenheden. Lemmen en Smit noemen als voorbeeld een bij hun ministerie ingestelde dienstcommissie voor de nieuwbouw.

Uit de situatie bij dit ministerie zou de vraag naar voren kunnen komen of de medezeggenschapsregeling in het Algemeen Rijksambtenarenreglement niet te veel uitgaat van één uniform patroon en anderzijds te weinig houvast biedt door de hantering van het begrip diensteenheid als een louter juridisch gegeven. De praktijk behelpt zich met criteria als:

- een uit organisatorisch oogpunt *‘afgerond’* geheel;
- een overzichtelijk geheel, waarin medezeggenschap *‘aan de basis’* vorm kan krijgen en waarin het personeel zich voldoende kan herkennen;
- voldoende wezenlijke bevoegdheden van het diensthoofd, waarop door middel van het instemmingsrecht invloed valt uit te oefenen;
- een zodanige vorm van coördinatie dat het overleg in de ene dienstcommissie niet wordt doorkruist door dat in de andere.

Wil er sprake zijn van nadere regeling van de beoogde differentiatie, dan moet aan verschillende voorwaarden kunnen worden voldaan. Eén daarvan heb ik zoëven al genoemd: er dienen voldoende financiële middelen en (dus) faciliteiten als vergaderaccommodatie, administratieve hulpmiddelen en dergelijke beschikbaar te zijn. Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schijnt het daar aan te ontbreken. Er wordt althans voor gepleit de zogenaamde 100-uren-regeling te verruimen¹⁰³ in die zin dat in plaats van maximaal 100 voorbereidingsuren minimaal dat zelfde aantal kan worden opgenomen. Bovendien wordt de noodzaak van een eigen budget voor dienstcommissies benadrukt.

De belangrijkste voorwaarde lijkt me echter dat er onder het personeel voldoende belangstelling moet bestaan om zich als lid van een commissie te laten kandideren. Het is in kringen van de ambtenarenorga-

nisaties een veel en vaak gehoorde klacht dat het in het algemeen aan die belangstelling ontbreekt. Navraag bij verschillende besturen van met name categoriale organisaties leert dat men de bemanning van de dienstcommissies als het grootste probleem ziet waar men mee te kampen heeft. Het dienstcommissiewezen vormt blijkbaar de afspiegeling van de algemene trend van verminderde belangstelling voor organisaties die de collectieve en individuele belangenbehartiging ten doel hebben. Die verminderde belangstelling leidt de laatste jaren tot niet onaanzienlijk ledenverlies. Bladerend in bij voorbeeld het *Jaarboek van de Nederlandse bond van gemeenteambtenaren*, aangesloten bij het Ambtenarencentrum, ziet men bovendien een toenemend aantal vacatures van kaderfuncties als afdelings- of districtsbestuurder.¹⁰⁴

Hetzelfde verschijnsel zien we in de kringen van de post-actieve ambtenaren. Een organisatie als de Nederlandse bond van gepensioneerden ten laste van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds zag in enkele jaren haar ledenbestand slinken van plm. 65.000 tot plm. 45.000. Groots opgezette ledenwerfcampagnes blijken slechts een korte tijd soelaas te bieden. Een middel als een drastische verhoging van een ledenwerfpremie blijkt evenmin aan zijn doel te beantwoorden. Vanuit die invalshoek bezien lijkt het weinig zin te hebben de voorzitters en de secretarissen van dienstcommissies, zoals Lemmen en Smit voorstellen, een vergoeding toe te kennen voor het uitoefenen van deze functies. De rapporteurs verdedigen dit voorstel door er op te wijzen dat het om 'zware' functies gaat, die kwaliteit vereisen.

Beter lijkt een oplossing na te streven door de dienstcommissies vanwege de departementsleiding ambtelijke ondersteuning te laten verlenen. Dat kan door de gekozen secretaris te laten bijstaan door een ambtelijk secretariaat of door aan de voorzitter een ambtelijke secretaris toe te voegen.

Het Algemeen Rijksambtenarenreglement verzet zich daar niet tegen.

3.2.3 Militair onderdeelsoverleg

Ofschoon nog weinig ervaring is opgedaan met de militaire onderdeelsoverlegorganen en de raakvlakken die hun functioneren vertoont met dat van de (burger)dienstcommissies bij militaire onderdelen blijkt van problemen met de coördinatie die de Coördinatieregeling onderdeelsoverlegorganen en dienstcommissies voorschrijft. Daar waar binnen de defensieorganisatie zowel een onderdeelsoverlegorgaan als een dienstcommissie functioneert kunnen op voorstel van de commandant of van het hoofd van de diensteenheid en in overeenstemming met de beide

organen de overlegvergaderingen gezamenlijk worden gehouden, als het om maatregelen gaat waarover met zowel het onderdeelsoverleg-
orgaan als met de dienstcommissie overleg moet worden gepleegd. Het-
zelfde geldt voor herhaald of hernieuwd overleg in geval in eerste instan-
tie over een voorgenomen maatregel geen overeenstemming kon worden
bereikt.

Deze regeling laat de bevoegdheden van de beide organen onverlet.
Dat betekent dus dat beide instemming hebben te betuigen of een posi-
tief advies moeten geven.

Gezamenlijke instemming of een gezamenlijk advies hangen echter
af van de voorstellen van de commandant of het hoofd van de diensteen-
heid en van de beoordeling of een maatregel zowel het militaire als het
burgerpersoneel regardeert. Die beoordeling blijkt niet in alle gevallen
tot een gelijklozend resultaat te leiden.

3.2.4 *Politiemedezeggenschap*

Een soortgelijke situatie zou zich kunnen voordoen bij de politie, als
sprake is van een diensteenheid of een dienstonderdeel (korps of korps-
onderdeel), waarbij zowel een dienstcommissie ingevolge het Besluit
overleg en medezeggenschap politie, als een dienst- of medezeggen-
schapscommissie voor het 'burgerpersoneel' is ingesteld. Dit 'burgerper-
soneel' is echter, als het binnen of boven de sterkte werkzaam is, admini-
stratief-technisch personeel in de zin van de Politiewet en dus ook politie-
ambtenaar.¹⁰⁵ Bovendien zal sprake zijn van een éénhoofdige dienst-
leiding.

3.2.5 *De situatie bij het onderwijs*

Ofschoon tot nu toe geen gegevens met algemene strekking over prak-
tijkervaringen met de Wet medezeggenschap onderwijs zijn gepubli-
ceerd, is wel kritiek te beluisteren. Eerder citeerde ik uit de handreiking
aan schoolbesturen voor de vormgeving van medezeggenschap in hun
scholen, *Op weg met medezeggenschap*, van de Besturenraad protestants
christelijk onderwijs. Daaruit bleek dat schoolbesturen tegenzin of be-
denkingen tegen medezeggenschap-nieuwe stijl hadden te overwinnen.
Die bedenkingen zijn nog niet alle verdwenen. Zij richten zich onder
andere op vertraging in de besluitvorming door het bevoegde gezag.

Medezeggenschap door leerlingen van scholen voor voortgezet en
daarmee gelijk te stellen onderwijs blijkt ook op problemen te stuiten.
Gewezen wordt op de frequente wisseling van leerlingen-leden van mede-

zeggenschapsorganen; die blijkt niet bevordelijk te zijn voor de consistentie en de continuïteit van het beleid. In kringen van ouders van leerlingen van openbare gemeentelijke scholen kan men beluisteren dat de bevoegdheden van medezeggenschapsraden hun niet ver genoeg gaan. Van belang zijnde beslissingen, zo luidt het, worden door het gemeentebestuur als bevoegd gezag genomen. Hier openbaart zich de dubbelrol van de gemeentelijke overheid: behartigster van het algemeen welzijn in de gemeente en bestuursorgaan van een of meer scholen.

Gepleit wordt daarom voor een derde bestuurslaag tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders enerzijds en de medezeggenschapsraad anderzijds. Die derde bestuurslaag zou moeten worden gevormd door een functionele of beheerscommissie in de zin van artikel 61 van de gemeentewet. Een dergelijke commissie kan bevoegdheden toegekend krijgen van burgemeester en wethouders en/of de gemeenteraad. Zij zou kunnen worden samengesteld langs de weg van verkiezingen door en uit ouders, eventueel leerlingen en leerkrachten van de scho(o)l(en).

De gemeentewet schrijft onder andere voor dat tenminste één lid van een dergelijke commissie moet worden aangewezen door en uit de gemeenteraad.¹⁰⁶ Een dergelijke verschuiving van *medezeggenschap* naar *zeggenschap* of *bestuur/beheer* kan echter ook worden vergeleken met het spannen van het paard achter de wagen. De wettelijk voorgeschreven medezeggenschapsraad blijft in deze constellatie immers vermoedelijk toch bestaan; zijn bevoegdheden zullen echter feitelijk worden uitgehold. Men mag niet aannemen dat het afwijkingsartikel in de Wet medezeggenschap onderwijs voor dit soort gevallen is bedoeld.¹⁰⁷

3.2.6 Ondernemingsraden

Een enkele kanttekening tenslotte over de praktijk van het functioneren van ondernemingsraden, aan de hand van het interimrapport van het Instituut voor toegepaste sociologie.

De klacht dat het moeilijk is onder werknemers voldoende kandidaten te vinden voor het lidmaatschap van een ondernemingsraad is dezelfde als de eerder gehoorde, waarbij het ging om kandidaten voor publiek-rechtelijke medezeggenschapsorganen. Uit het ITS-rapport blijkt dat slechts 32% van de ondernemingsraden over voldoende kandidaten beschikt. Wellicht heeft dit gebrek aan belangstelling tot gevolg dat veel ondernemingsraden betrekkelijk geïsoleerd functioneren. Van voorzitters van ondernemingsraden is 86% van oordeel dat er weinig of geen impulsen komen vanuit de achterban.

Ondernemingsraden moeten, mede om die reden, waken tegen te grote drang naar eigen deskundigheid, aldus minister J. de Koning van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De roep om deskundigheid kan een drempelverhogend effect krijgen en zo de medezeggenschap tot iets elitairs maken, meent de bewindsman.¹⁰⁸

Bestuurders zowel als vertegenwoordigers van ondernemingsraden blijken het adviesrecht en het instemmingsrecht in het algemeen positief te beoordelen. Bestuurders noemen als gunstige effecten dat zij worden gedwongen besluiten beter voor te bereiden; voorzitters van ondernemingsraden wijzen op betere garanties voor werknemers. Overigens speelt ook hier het probleem dat werdesignaleerd bij het gezamenlijke optreden van onderdeelsoverlegorganen en dienstcommissies bij militaire onderdelen: niet in alle gevallen waarin een onderwerp onder het advies- of instemmingsrecht valt, wordt ook daadwerkelijk om instemming of advies gevraagd.

Evenals ten aanzien van de dienstcommissies bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is er van de kant van de leiding enige kritiek op het inschakelen van de ondernemingsraad omdat die de slagvaardigheid van de ondernemer belemmert. Van de bestuurders ziet 6% hierin een structureel probleem; 31% meent dat sprake is van incidenten.

De ondernemingsraden hebben op hun beurt nogal eens problemen met de informatievergathering. Een kwart van de voorzitters van ondernemingsraden ziet op dit punt altijd problemen, een derde soms.

3.3 Jurisprudentie; enige interessante gevallen

3.3.1 Colleges van advies; geschillenregeling

De medezeggenschapsvoorschriften-nieuwe stijl in het Algemeen Rijksambtenarenreglement introduceren een college van advies inzake het overleg met dienstcommissies bij ieder departement van algemeen bestuur. Zo'n college bestaat uit een voorzitter en vier leden met elk een plaatsvervanger. Voorzitter, leden en plaatsvervangers worden – de leden en de plaatsvervangende leden op voordracht van de centrales van overheidspersoneel, de voorzitter en diens plaatsvervanger op voordracht van de leden van het college – benoemd door de minister, hoofd van het departement. De colleges van advies hebben tot taak 'hun' minister van advies te dienen over geschillen tussen een hoofd van een diensteenheid en een dienstcommissie. Het gaat daarbij met name over

een geschil dat ontstaat wanneer het hoofd van de diensteenheid na overleg en hernieuwd overleg met de commissie niet instemt met een hem gegeven advies over een maatregel die hij bevoegd is te treffen. Het uitblijven van overeenstemming tussen de dienstcommissie en het hoofd van de diensteenheid zal er toe leiden dat de minister, gehoord het college van advies, een beslissing neemt.¹⁰⁹

Deze en overige bevoegdheden van de minister-departementshoofd vertonen een grote mate van overeenkomst met die van de bedrijfscommissies voor groepen van ondernemingen ingesteld door de Sociaal-Economische Raad, ter behandeling van aangelegenheden betreffende de ondernemingsraden. Kenmerkend verschil is dat het Algemeen Rijksambtenarenreglement kiest voor een systeem van bevoegdhedentoedeling aan de departementsleiding (de 'bestuurder van de onderneming' als degene die de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid), terwijl de Wet op de ondernemingsraden dergelijke bevoegdheden legt bij een buiten de onderneming staande instantie.¹¹⁰ Uit de nota van toelichting bij het Koninklijk besluit tot opneming van hoofdstuk XIA in het Algemeen Rijksambtenarenreglement blijkt dat de politieke verantwoordelijkheid van de overheid zich er tegen verzet de beslissingen in aangelegenheden, een diensteenheid betreffende, in handen van een derde te leggen.¹¹¹ Als concessie aan de voorwaarde van een zo objectief mogelijk ministerieel oordeel is gekozen voor de inschakeling van het college van advies.

Een dergelijk college komt niet voor in de gemeentelijke en overige medezeggenschapsbepalingen waarvoor het ontwerp-reglement medezeggenschap van het voormalige Centraal orgaan model heeft gestaan. Het Besluit overleg en medezeggenschap politie en de Regeling onderdeeloverlegorganen kennen wel colleges van advies, met gelijke bevoegdheden als de colleges voor de departementen van algemeen bestuur.¹¹² De medezeggenschapsregeling voor de politie schrijft niet alleen voor dat er een college van advies is voor de diensteenheden van het korps rijkspolitie en de overige diensten en instellingen die onder de Directie politie ressorteren; er moet ook in elk gemeentelijk politiekorps een adviescollege zijn. Dat kan eventueel een regionaal, intergemeentelijk, college zijn.¹¹³

Voor de toepassing van de Wet medezeggenschap onderwijs dient elke school te zijn aangesloten bij een commissie voor geschillen. Zo'n commissie strekt, uitzonderingen daargelaten, haar werkkring uit over ten minste 20 scholen. De bevoegdheden van een dergelijke commissie verschillen van die van de eerder genoemde adviescolleges. In geval van

een geschil met betrekking tot het medezeggenschapsreglement dient de commissie een bindend voorstel te doen of een bindende uitspraak te geven.¹¹⁴

De Wet universitaire bestuurs hervorming 1970 bevat een voor de hand liggende andere regeling van het toezicht. Besluiten van de universiteitsraad en van het college van bestuur, die niet aan goedkeuring zijn onderworpen, kunnen wegens strijd met de wet of het algemeen belang bij Koninklijk besluit geheel of gedeeltelijk worden geschorst of vernietigd.¹¹⁵

Adviezen van de colleges van advies inzake het overleg met dienstcommissies worden periodiek gepubliceerd. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken geeft een bundel *Overzicht van uitspraken* uit. De uitspraken worden ook opgenomen in het *Handboek medezeggenschap overheidsorganisaties*. Men kan deze verzameling aanduiden als de jurisprudentie van de adviescolleges. Het voorwoord bij de bundel van Binnenlandse Zaken van mei 1985, die uitspraken bevat over de periode 1 oktober 1982 tot 1 januari 1985, wijst er op dat die aanduiding verwarring in de hand kan werken omdat ze associaties oproept met rechterlijke uitspraken of uitspraken van onafhankelijke externe instanties. Hier zou het echter meer gaan om een procedure die verwantschap vertoont met die voor interne bezwaren bij het bevoegde gezag.

Wat daarvan zij, de tot nu toe gepubliceerde uitspraken leveren interessant materiaal op. Vooral in de periode kort na de inwerkingtreding van de medezeggenschapsregeling-nieuwe stijl betreffen die uitspraken veelal de inhoud van de reglementen die de dienstcommissies onder goedkeuring van de minister hebben vastgesteld. Daarna komen voorgenomen maatregelen (of het achterwege blijven van maatregelen) van hoofden van diensteenheden ter sprake. Daarbij ook de vraag of voorgenomen maatregelen wel of niet om advies en/of instemming aan dienstcommissies moeten worden voorgelegd.

3.3.2 *Het lidmaatschap van de dienstcommissie*

Het valt op dat men in de eerste fase nog al wat reglementen tegen komt die de mogelijkheid openen van aanwijzing van plaatsvervangende leden door dienstcommissies zelf. De noodzaak daartoe zou blijken in geval van langdurige ziekte of detachering van een (gekozen) lid. Een dergelijke aanwijzing staat echter haaks op de strekking van de nieuwe regeling: medezeggenschap door gekozenen door en uit het personeel. Ze is dus in strijd met het Algemeen Rijksambtenarenreglement en mitsdien,

aldus verschillende collegeuitspraken, terecht niet goedgekeurd.¹¹⁶

De oplossing van dit probleem zou, meen ik, zijn dat de langdurig zieke of gedetacheerde bedankt als lid en dat in de aldus ontstane vacature wordt voorzien door aanwijzing van zijn opvolger op de kandidatenlijst. Dat impliceert dat die lijst voldoende namen moet bevatten; dat zou problemen kunnen geven vanwege de geringe belangstelling van personeelsleden om zich te laten kandideren.

Hiermee in verband staat de vraag of een dienstcommissie een lid vanwege langdurige afwezigheid kan schorsen. Neen, aldus de minister neen ook aldus het college van advies. Een dergelijke bepaling is evenzeer in strijd met de 'nieuwe' medezeggenschapsgedachte en dus met het Algemeen Rijksambtenarenreglement als die over de benoeming van plaatsvervangende leden.

In hetzelfde vlak ligt een voorschrift in een medezeggenschapsreglement dat leden van dienstcommissies maximaal twee opeenvolgende perioden zitting kunnen hebben. Daardoor zou, aldus het desbetreffende adviescollege, met name in de keuzevrijheid van ongeorganiseerden en de centrales van overheidspersoneel om kandidaten te stellen worden getreden.¹¹⁷ Dat men hierover ook anders kan denken blijkt uit de als bijlage opgenomen brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan zijn ambtgenoot van WVC van 31 januari 1985, AB84/2126, OPZ/AJZ.

3.3.3 *Informatierecht*

Wanneer moet een hoofd van een diensteenheid de dienstcommissie informeren over voorgenomen maatregelen? Die vraag is met name van belang in geval van langlopende reorganisaties die zich in verschillende fasen ('van het plan tot de man') voltrekken.¹¹⁸

In casu ging het om een verschil van mening tussen een dienstcommissie en een hoofd van een diensteenheid over het vroegste moment waarop over lopende reorganisaties binnen de diensteenheid informatie aan de commissie moest worden verstrekt. Het verschil van mening betrof twee concept-reorganisatierapporten die om commentaar aan het personeel zouden worden voorgelegd. De dienstcommissie wilde die rapporten éerst ter inzage hebben. Uit de objectieve redactie van artikel 126e van het Algemeen Rijksambtenarenreglement volgt, aldus het college van advies, dat het diensthoofd géén informatie behoeft te geven voordat de rapporten aan hem zijn aangeboden. Met andere woorden: informatie dient slechts aan de hand van stukken te worden gegeven. Hetgeen voordien bekend is uit besprekingen of uit opmerkingen 'in de wandelgangen' vormt geen onderwerp van informatieoverdracht.

Blijkbaar heerst de opvatting dat men niet op loze praatjes mag afgaan en dat geruchten de onrust onder het personeel doen toenemen en dus zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Daargelaten of dit feitelijk mogelijk is rijst wèl de vraag of het niet ten koste van de effectiviteit van de advisering door een dienstcommissie gaat wanneer men de informatieverplichting te sterk koppelt aan de beschikbaarheid van geschreven bronnen.¹¹⁹

3.3.4 Benoemingen

Inspraak bij benoemingen, bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid geregeld in een ministeriële circulaire met dezelfde titel en afgekort IBB, blijkt eveneens de nodige collegeuitspraken op te leveren. De bewuste circulaire voorziet in de inschakeling van een BAC, zijnde een benoemingsadviescommissie in geval van de vervulling van een vacature van een leidinggevende functie. Als zich slechts één sollicitant heeft aangemeld zou de IBB-procedure niet behoeven te worden gevolgd en zou men het zonder de inschakeling van de BAC kunnen doen, zo meende een hoofd van een diensteenheid. Ten onrechte, aldus het college van advies èn de minister, die het advies van het college overnam. Er valt dan ook niet goed in te zien waarom in zo'n geval geen – gebruikelijke – procedure zou moeten worden gevolgd. Met die procedure is ook de sollicitant zelf gediend.¹²⁰

Ten overvloede beslist, in een andere kwestie waarin het functioneren van een benoemingsadviescommissie aan de orde is, de minister na ingewonnen advies van het college: *'De voor benoeming verantwoorde lijke functionaris – c.q. de dienstleiding – behoort de werkzaamheden van een BAC niet te interfereren en onthoudt zich van sollicitatiegesprekken met een kandidaat zolang de BAC nog geen advies heeft uitgebracht, tenzij de BAC zelf tussentijds een zodanig gesprek voorstelt'*.¹²¹

Niet alleen de vraag of een vacature zal worden vervuld en door wie, maar ook de wijze van invulling (door middel van een ambtelijke aanstelling of een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht) is onderworpen aan de instemming van een dienstcommissie, als het gaat om een voorgenomen maatregel waartoe het hoofd van de diensteenheid de bevoegdheid heeft, aldus het adviescollege. Het instemmingsrecht kan niet bij afspraak tussen de commissie en het hoofd van de diensteenheid worden beperkt, zoals blijktbaar in het bewuste geval was gebeurd. Het Algemeen Rijksambtenarenreglement biedt geen mogelijkheid tot afwijking bij overeenkomst.¹²²

3.3.5 *Advies en/of instemming*

Alléén advies of ook instemming, that's the question. Zo bij de uitvoering van de min-2%-operatie. De omvang en de 'invulling' van die operatie vormen wèl onderwerp van overleg en (dus) van advies door de dienstcommissie, maar niet van instemming, aldus het college van advies en de desbetreffende minister in navolging van het advies van het college. De uitvoering van de operatie zou wel afhankelijk zijn van de instemming van de dienstcommissie.¹²³

Dat roept de vraag op naar het verschil tussen omvang, invulling en uitvoering. Bij de bepaling van de omvang zal het gaan om het aantal plaatsen dat moet verdwijnen, bij de invulling om de functies en bij de uitvoering om de functionarissen (de 'poppetjes'). Bij het laatste valt te denken aan de opstelling van herplaatsingsplannen, bijbehorende om-, her- en bijscholingsplannen, het gebruik van vut-plaatsen en dergelijke.

Deze uitspraak bevestigt het belang van een nauwkeurige bevoegdheidentoedeling aan hoofden van diensteenheden. Hebben die zelf bevoegdheden, dan heeft de dienstcommissie het recht van instemming. Gaat het slechts om advies door het hoofd aan de dienstleiding of het bevoegde gezag, dan beperkt de bevoegdheid van de dienstcommissie zich eveneens tot het uitbrengen van advies.

3.3.6 *Dienstcommissie is dienst*

En tenslotte, hoewel de werkzaamheden van de dienstcommissie als dienst worden aangemerkt, houdt dat niet in dat deze werkzaamheden tot de ambtelijke taak van het dienstcommissielid behoren. De dienstcommissieactiviteiten als zodanig vallen buiten de zeggenschap van het hoofd van de diensteenheid of het -onderdeel waar het dienstcommissielid werkzaam is. Brieven die voor een dienstcommissielid bestemd zijn kunnen wèl via de ambtelijke kanalen worden gedistribueerd, maar behoren niet dezelfde behandeling te ondergaan, zoals openen, registreren en dergelijke. Dàt stukken voor een dienstcommissielid bestemd zijn moet wel blijken uit de adressering.¹²⁴

3.4 **Knelpunten; vragen uit de praktijk**

3.4.1 *De bevoegdheden van de overlegpartner*

Een van de kernpunten van de regeling van de medezeggenschap-nieuwe

stijl is de vraag naar de bevoegdheden van de overlegpartner, het hoofd van de diensteenheid, het hoofd van een tak van dienst, de commandant, de schoolleider of het bevoegde gezag en in ondernemingen de ondernemer. Naarmate deze bevoegdheden een ruimer terrein bestrijken zal het overleg met hem meer inhoud krijgen en de medezeggenschap in het gebruik van die bevoegdheden toenemen. De dienstleiding of het bevoegde gezag zal hiermee geconfronteerd worden als het gaat om toedeling van bevoegdheden; het kernpunt heeft nog meer betekenis: het is van groot belang voor de vormgeving van het begrip diensteenheid, tak van dienst of onderdeel; het zou zelfs van betekenis kunnen zijn voor de bepaling van de grootte van scholen of scholengemeenschappen.¹²⁵

Het kan van belang zijn te weten welke de grondslag is voor de uitoefening van bevoegdheden. Algemeen aanvaard is dat toekenning van bevoegdheden aan ambtenaren kan geschieden via attributie, delegatie of mandaat. Van attributie is sprake wanneer een wettelijke regeling een bevoegdheid toekent aan een bestuursorgaan of een ambtenaar, bij voorbeeld de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen of onthefingen. Het lijkt het meest zuiver voor deze figuur het Nederlandse *'toekenning'* te reserveren.

Van delegatie is sprake wanneer een bestuursorgaan een aan hem geattribueerde bevoegdheid overdraagt aan een ander – in de staatsrechtelijke hiërarchie 'lager' geplaatst – orgaan of een ambtenaar. Het lagere orgaan of de ambtenaar oefent deze bevoegdheid volgens eigen inzicht, onder eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uit. In dit geval zou ik van *'overdracht'* willen spreken. Ten aanzien van delegatie wordt algemeen gesteld dat deze slechts geoorloofd is als daartoe in een wettelijk voorschrift een regeling is getroffen.

De mandaatsfiguur vindt toepassing in het geval een bevoegdheid namens een 'hoger' geplaatste wordt uitgeoefend, in diens naam en onder diens verantwoordelijkheid. Voor die figuur zou ik het woord *'opdracht'* willen gebruiken.

Beoefenaren van het gemeenterecht onderscheiden naast de drie bovengenoemde figuren ook nog wel de legitimatie; de wet zou dan *'oorspronkelijke'* bevoegdheden vastleggen of bevestigen. Men zou dan ook van *'bevestiging'* kunnen spreken.¹²⁶

Crince Le Roy wijst er op dat tegen het onderscheid tussen delegatie en mandaat nog wel eens bezwaren zijn aangevoerd.¹²⁷ Hij verwijst naar G. A. van Poelje en diens *Algemene inleiding tot de bestuurskunde*, derde druk, pag. 132. Volgens Van Poelje zou de onderscheiding te grote betekenis toekennen aan het zuiver formele element, de manier

waarop de overdracht of opdracht geschiedt. In feite handelt, aldus Van Poelje, zowel bij overdracht als opdracht de persoon aan wie de oordeels- en handelingsbevoegdheid is op- of overgedragen, veelal zelfstandig. Van Poelje wijst er bovendien op dat de mandataris vergelijkenderwijs grotere bevoegdheid heeft dan de delegataris, doordat delegatie onder allerlei beperkingen en voorbehouden wordt verleend. Het verschil in verantwoordelijkheid tenslotte zou vaak meer in woorden dan in feiten tot uitdrukking komen.

De hier gereleveerde opvatting van Van Poelje wordt, meen ik, niet algemeen gedeeld. Crinice Le Roy houdt vast aan het onderscheid tussen op- en overdracht; in de meeste administratiefrechtelijke literatuur wordt benadrukt dat de mandataris weliswaar handelt, maar niet in eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid. In dat verband wordt ook gewezen op verschillen tussen wettelijk toegestaan en niet-wettelijk geregeld mandaat,¹²⁸ ook wel aangeduid als formeel en informeel mandaat en, wat het laatste betreft, het schriftelijk vastgelegde of 'gewoonte' mandaat.¹²⁹ Zie ik het juist, dan kan geen enkele overheidsorganisatie van enige betekenis het doen zonder alle mogelijke 'gewoonte' mandaten, ongeacht of het om de rijksoverheid of de decentrale lichamen gaat.¹³⁰

Ook al vindt zij geen algemene bijval, de opvatting van Van Poelje lijkt mij het meeste aan te sluiten bij of antwoord te geven op de vraag naar bevoegdheden van een hoofd van een diensteenheid en daarmee gelijk te stellen functionarissen. Indien er sprake zou zijn van geattribueerde bevoegdheden lijkt hier geen probleem te zijn.¹³¹ De wet kent die bevoegdheden toe; verschil van mening zou nog kunnen bestaan over de vraag of ze aan een diensthoofd zijn geattribueerd of aan een functionaris die tevens diensthoofd is.

Onder het voorbehoud van bevoegdelijk gebruik van hetgeen is gedelegeerd lijkt mij evenmin een groot probleem te schuilen in wat door overdracht aan bevoegdheden ontstaat.¹³² Twijfels kunnen rijzen als het gaat om gemandateerde bevoegdheden. Handelt het diensthoofd met mandaat zodanig bevoegdelijk dat hij daarop moet worden aangesproken, of handelt hij slechts in naam van en onder verantwoordelijkheid van het 'bevoegde gezag'?

Het Algemeen Rijksambtenarenreglement en overeenkomstige regelingen onderscheiden naar maatregelen welke het hoofd van de diensteenheid (of de vergelijkbare functionaris) bevoegd is te treffen¹³³ en maatregelen waartoe niet hij maar het 'in dezen bevoegde gezag' bevoegd is.¹³⁴ Voor de eerste categorie maatregelen geldt het – geclausuleerde – vereiste van instemming van de dienstcommissie of het vergelijkbare orgaan; voor de tweede categorie is slechts het vereiste van – al

dan niet positief – advies voorgeschreven. Dat advies wordt dan zo spoedig mogelijk door het hoofd van de diensteenheid aan het bevoegde gezag gezonden. Ofschoon dat niet is voorgeschreven mag verondersteld worden dat naast het advies van de dienstcommissie het advies of het voorstel van het diensthoofd ligt.

Anders: het diensthoofd beslist over en neemt maatregelen, na instemming van de commissie, of adviseert over maatregelen na op zijn beurt door de commissie geadviseerd te zijn. De medezeggenschapsvoorschriften onderscheiden niet naar bevoegdheden per attributie, delegatie of mandaat. Wat het laatste betreft, zeker wanneer het om ‘gewoonte’mandaat gaat is algemeen aanvaard dat de mandant daarop inbreuk kan maken, zijns bedunkens en in redelijkheid. Alsdan ontstaat de situatie dat het hoofd van de diensteenheid, die wél bevoegd was, dat niet meer is.

Borghouts wijst hier op in zijn annotatie bij het besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 22 augustus 1984 waarbij het ging om de vraag of een dienstcommissie een gunstig advies zou kunnen uitbrengen over een maatregel ter uitwerking van de min-2%-operatie.¹³⁵

3.4.2 Wat zijn maatregelen?

Het Algemeen Rijksambtenarenreglement – ook andere regelingen doen dat – spreekt over ‘maatregelen’ of ‘voorgenomen maatregelen’. Wat zijn dat? De regelingen zelf geven geen nadere aanduiding of omschrijving. We mogen aannemen dat een maatregel als hier bedoeld niet hetzelfde is als een reglement, regeling of systeem over de vaststelling, wijziging of intrekking waarvan de ondernemer de instemming van de ondernemingsraad behoeft.¹³⁶ Borghouts en Martini noemen het een belangrijk positief verschil dat het begrip maatregel een veel ruimer strekking heeft dan het begrip regeling in de Wet op de ondernemingsraden.¹³⁷ Het omvat, aldus deze schrijvers, naast regelingen ook uitvoeringsmaatregelen.

Regelingen zowel als uitvoeringsmaatregelen kunnen een zeer breed terrein bestrijken. Artikel 127d van het Algemeen Rijksambtenarenreglement paalt dat terrein af. De adviesbevoegdheid betreft:

- a. de wijze waarop de arbeids- en dienstvoorwaarden bij de diensteenheid worden toegepast;
- b. de wijze waarop het algemeen personeelsbeleid bij de diensteenheid wordt uitgevoerd;
- c. aangelegenheden op het gebied van de veiligheid, de gezondheid en

- het welzijn in verband met de arbeid in de diensteenheid;
- d. de organisatie en werkwijze binnen de diensteenheid;
 - e. de technische en economische dienstuitvoering bij de diensteenheid.

Het gaat dus steeds om aangelegenheden binnen, in of bij de diensteenheid; daarin zit een beperking ten opzichte van de bevoegdheden van de ondernemingsraden, die de onderneming betreffen.

Het model-reglement van het voormalige Centraal orgaan bevat een zo goed als identieke opsomming; het voegt nog een algemeen punt toe: alle overige aangelegenheden van algemene aard, de tak van dienst betreffende. Het model-reglement legt ook een beperking aan die het Algemeen Rijksambtenarenreglement elders, namelijk in artikel 127e, kent: individuele personen zijn geen onderwerp van beraad, overleg en advies.¹³⁸

De Regeling onderdeeloverlegorganen voegt aan de opsomming in het Algemeen Rijksambtenarenreglement toe dat het overlegorgaan moet adviseren over aangelegenheden met betrekking tot het woon- en leefklimaat bij het onderdeel.¹³⁹ Geen advies kan worden uitgebracht over de vaststelling van de inhoud en de omvang van de taak van het onderdeel. Bovendien kan de *'stipte uitvoering'* van bevoegdelijk gegeven opdrachten van de commandant en diens ondercommandanten *'nimmer'* ter discussie worden gesteld. Het Besluit overleg en medezeggenschap politie bevat bepalingen, identiek aan die in het Algemeen rijksambtenarenreglement.¹⁴⁰

De Wet medezeggenschap onderwijs tenslotte bevat een uitgebreide opsomming van aangelegenheden waarover de medezeggenschapsraad zijn advies moet uitbrengen of waarmee instemming moet worden betuigd. Die aangelegenheden, in artikel 7 van de wet aangegeven met a tot en met bb, betreffen alle de grondslag van de school, de organisatie van de school en het onderwijs, de werkwijze op de school en de positie van leerkrachten, ouders of leerlingen. Deze wet hanteert niet het begrip maatregel, maar spreekt over besluit (betreffende ...).

Het woord 'maatregel' is, zegt Fockema Andreae's Rechtsgeleerd handwoordenboek, een algemene aanduiding voor regels van wetgevend aard, anders dan wetten in formele zin. Borghouts en Martini begrijpen er ook onder wat zij noemen *uitvoeringsmaatregelen*. Aan te nemen is dat het hoe dan ook moet gaan om handelingen met een zekere algemene strekking, naar tijd, plaats, feit of persoon. Beschikkingen in de gebruikelijke zin van het woord¹⁴¹ zullen niet onder de maatregelen in de zin van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en overeenkom-

stige regelingen vallen, en ook niet onder de besluiten waarop de Wet medezeggenschap onderwijs doelt. Dit behoeft er overigens geen belemmering voor te zijn dat een maatregel één functionaris treft. Ik verwijs naar het preadvies van H. J. de Bijll Nachenius over *Artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraden*, Geschriften van de Vereniging nr. 8 (1983), paragrafen 3.1 en 3.2 en de daarin aangehaalde literatuur. Er zal ook sprake moeten zijn van enig rechtsgevolg of beoogd rechtsgevolg, uit de maatregel zelf voortvloeiende.

(Voorgenomen) maatregelen met betrekking tot de omvang en de 'invulling' van de min-2%-operatie via mutaties en formatieplaatsen beogen een rechtsgevolg dat intreedt door uitvoeringsmaatregelen (herplaatsing, ontslag, opwachtgeldstelling en dergelijke); zie ik het goed dan hebben de maatregelen tot begroting van de omvang en tot 'invulling' zelf geen rechtsgevolgen. Men zou zich dus kunnen afvragen of daarover advies van de dienstcommissie moet worden ingewonnen. De praktijk begrijpt de min-2%-operatie (en vergelijkbare operaties of reorganisaties) onder *'voorgenomen maatregelen met betrekking tot de organisatie en werkwijze binnen de diensteenheid'*. Omvangsbepaling en 'invulling' behoren niet tot de bevoegdheden van het hoofd van de diensteenheid en zijn derhalve niet aan de instemming van de commissie onderworpen. Dat zal wèl het geval kunnen zijn met de uitvoering.¹⁴²

3.4.3 Model-reglementen en hun betekenis

De meeste medezeggenschapsorganen behoren alle een reglement vast te stellen waarin hun werkwijze is geregeld. Die reglementen strekken ter uitvoering of aanvulling van de wettelijke voorschriften. Ze moeten door het daartoe bevoegde gezag worden goedgekeurd.¹⁴³ Dat gezag heeft bovendien de bevoegdheid, als het dit in verband met de gelijke toepassing van de medezeggenschapsvoorschriften nodig vindt, (nadere) voorschriften te geven of voorzieningen te treffen.¹⁴⁴

Van deze bevoegdheid is gebruik gemaakt bij ministerieel besluit, om model-reglementen voor dienstcommissies vast te stellen. Het model van dat model is door de Minister van Binnenlandse Zaken aan zijn ambtgenoten voorgelegd bij de inwerkingtreding van hoofdstuk XIA van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.¹⁴⁵ De vraag is wat de betekenis is van zo'n model-reglement. Het lijkt mij, ofschoon het is vastgesteld bij ministerieel besluit, geen bindend voorschrift dat klakkeloos moet worden uitgevoerd of opgevolgd. Uit de bundel *Ministeriële besluiten en bijbehorende adviezen van colleges van advies* van mei 1985 blijkt echter dat een aantal model-artikelen *onverkort* door de dienst-

commissie in haar reglement moet worden overgenomen. Dat heeft er toe geleid dat in een aantal gevallen het college van advies aan de minister moest adviseren goedkeuring te onthouden aan van het ministeriële model afwijkende bepalingen in dienstcommissiereglementen, niet-tegenstaande die bepalingen naar het oordeel van het college op zichzelf zeker zinvol waren.¹⁴⁶ Het college heeft dan ook geadviseerd bij een eerstkomende gelegenheid het model-reglement op die punten te herzien. De ‘zinvolle aanvullingen’ kunnen daarna alsnog in de reglementen worden opgenomen.

Mijn opvatting is dat, zeker in de experimentele fase waarin de medezeggenschap zich nu nog bevindt, het bevoegde gezag in het algemeen toch terughoudend moet zijn met aanvullings- of uitwerkingsvoorschriften, al of niet in de vorm van modellen van reglementen, centrale richtlijnen, aanwijzingen of hoe men ze wil noemen. Het loopt, zoals een aantal malen is gebleken, het risico dat modellen of bindende bepalingen daarin de praktijktoets van de ‘jurisprudentie’ onvoldoende kunnen doorstaan. Goedkeuring van commissiebesluiten tot vaststelling van reglementen heeft weliswaar een preventieve werking (een reglement zal immers pas in werking kunnen treden nádat de vereiste goedkeuring is verleend), maar het afhankelijk stellen van de goedkeuring van het nauwkeurig opvolgen van te voren gegeven bindende richtlijnen kan gemakkelijk het gevaar van ‘overkill’ in zich bergen.

De figuur van de goedkeuring ná de vaststelling van het reglement veronderstelt een grote mate van autonomie van de dienstcommissie. Ze is vrij om binnen het raam van het Algemeen Rijksambtenarenreglement zelf te bepalen wat ze wil reglementeren. Een te strak toezicht kan ontwikkelingen vanuit de praktijk tegenhouden. Dat lijkt me niet gewenst.¹⁴⁷

3.4.4 *Dienstcommissies en (georganiseerd) overleg*

Een hangijzer is de verhouding tussen de medezeggenschapsorganen-nieuwe stijl en de traditionele organen van (georganiseerd) overleg en meer speciaal voor de burgerlijke rijksdienst het overleg in de bijzondere commissies. Die commissies – samengesteld uit vertegenwoordigers van de ambtenarenorganisaties – hebben enkele bevoegdheden waaruit blijkt dat de georganiseerde vakbeweging haar greep op de nieuwe medezeggenschap weliswaar lossen moeten maken, maar niet geheel is kwijtgeraakt.

De rijksdienstcommissies worden ingesteld *ná* overleg met de desbetreffende bijzondere commissie, gemeentelijke medezeggenschapscom-

missies in overleg 'met de organisaties', waaronder te rekenen zijn de organisaties die in de gemeentelijke commissies voor georganiseerd overleg zijn vertegenwoordigd.¹⁴⁸ De Regeling onderdeelsoverlegorganen kent een identiek voorschrift als het Algemeen Rijksambtenarenreglement; alleen het Besluit overleg en medezeggenschap politie roept geen medewerking van enige commissie in, noch voor de rijkspolitie, noch op gemeentelijk niveau. Dat vindt hierin zijn oorzaak dat in politieambtenarenzaken geen bijzondere commissies of gemeentelijke overleg-instituten functioneren.

Deze bevoegdheid lijkt geen onoverkomelijke problemen op te leveren. De bijzondere commissies en het gemeentelijke georganiseerd overleg bestrijken echter terreinen die die van de medezeggenschap dicht kunnen benaderen of wellicht overlappen. Het zou dus in de lijn kunnen liggen dat de overlegcommissies problemen signaleren in de verhouding van hun bevoegdheden tot die van de medezeggenschapsorganen. Dat zou er toe kunnen leiden dat men als beleid kiest die organen een zo beperkt mogelijk gebied te laten bestrijken.

Het Algemeen Rijksambtenarenreglement waakt daar tegen met de bepaling dat bij het instellen van dienstcommissies zo veel mogelijk gegarandeerd moet zijn dat iedere ambtenaar in een commissie kan zijn vertegenwoordigd; er moet bovendien zo veel mogelijk op worden gelet dat de diensteenheid waarvoor een commissie wordt ingesteld in organisatorisch dan wel beleidsuitvoerend opzicht inderdaad een eenheid vormt. Een dergelijke bepaling geeft richting aan de gedachten over vorming van dienstcommissies; ze bevat geen duidelijke aanwijzingen. Vandaar de eerder, in hoofdstuk 2, gesignaleerde behoeften in de praktijk aan duidelijkere criteria.

Anderzijds biedt een voorschrift als dit ruimte om naar tijd en plaats te experimenteren en zo nodig te reorganiseren. Dergelijke experimenten worden door Lemmen en Smit behandeld in hun evaluatie van *Twee jaren dienstcommissies bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.¹⁴⁹ De instelling van centrale en onderdeeldienstcommissies, de eerste als 'overkoepeling', de laatste als werkgroep van dienstcommissies, lijkt zo'n experiment. Overigens rijst de vraag of dat experiment in overeenstemming is met hoofdstuk XIA van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, omdat dat, anders dan de Wet op de ondernemingsraden¹⁵⁰, niet met zoveel woorden medezeggenschap op verschillende niveaus regelt.

Als gevolg van de instelling van twee dienstcommissies op directoraat-generaalniveau zijn bij het ministerie twee bijzondere commissies – die het zelfde 'veld' dekten – opgeheven. Hieruit valt al te concluderen

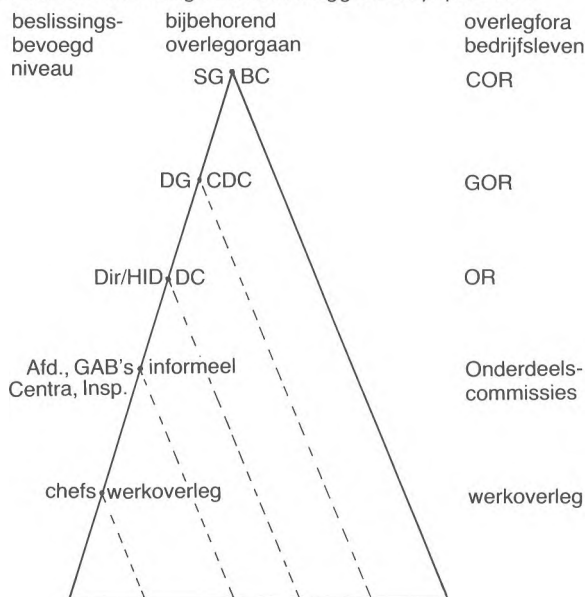
dat overleg in de bijzondere commissies en medezeggenschap door de dienstcommissies raakvlakken vertonen en dat zich overlappingsen kunnen voordoen.

Als de praktijk leert dat er behoefte bestaat aan coördinatie naar boven en detaillering naar beneden lijkt mij dat hoofdstuk XIA van het Algemeen rijksambtenarenreglement daaraan zou moeten worden aangepast. Een dergelijke aanpassing zou wellicht ook consequenties moeten hebben voor hoofdstuk XI, paragraaf 2, Het overleg met de bijzondere commissie. Niet ondenkbaar is dat zich dan een ontwikkeling aftekent waarin méér bijzondere commissies het veld gaan ruimen en de invloed van de georganiseerde vakbeweging via deze commissies afneemt.¹⁵¹ Aldus kan een situatie ontstaan zoals die al is vastgelegd in het Besluit overleg en medezeggenschap politie. Bij dat besluit is ingesteld een algemene dienstcommissies bij de rijkspolitieonderdelen.¹⁵²

De Wet medezeggenschap onderwijs biedt in de artikelen 12 tot en met 15 de mogelijkheid tot instellen van geledingenraden, deelraden, gemeenschappelijke medezeggenschapsraden en gemeenschappelijke geledingenraden.

Lemmen en Smit construeerden een beslissings- en medezeggenschapspiramide¹⁵³ (zie schema 3).

Schema 3: beslissings- en medezeggenschapspiramide



Essentieel daarbij is de vraag naar de beslissingsbevoegdheid van de overlegpartner, het hoofd van de diensteenheid. Naar de mate van diens beslissingsbevoegdheden komt de medezeggenschap via de dienstcommissie tot uitdrukking in het instemmingsrecht. Wil dat recht van voldoende betekenis zijn, dan moet het hoofd van de diensteenheid voldoende eigen bevoegdheden hebben. Dat zal meebrengen dat in het algemeen voor voldoende grote diensteenheden wordt gekozen.

3.4.5 De betrokkenheid van de vakorganisaties

De betrokkenheid van de vakorganisaties bij de medezeggenschap-nieuwe stijl komt overigens tot uitdrukking in:

- a. de bevoegdheid van de voorzitter van het overleg met de bijzondere commissie om dienstcommissies over bepaalde onderwerpen om advies te vragen;¹⁵⁴
- b. overleg met de bijzondere commissie als de minister, hoofd van het departement, het aantal leden van een dienstcommissie wenst vast te stellen, de verkiezingen wil inrichten en regels voor de werkwijze van een dienstcommissie wil vaststellen;¹⁵⁵
- c. de vertegenwoordiging in het college van advies.¹⁵⁶

Problemen kunnen schuilen in de aangelegenheden waarover de dienstcommissie advies uitbrengt aan het hoofd van de diensteenheid en de bijzondere commissie overleg pleegt met en advies uitbrengt aan de dienstleiding.¹⁵⁷ In het eerste geval gaat het over *‘voorgenomen maatregelen’* met betrekking tot onder andere de toepassing, uitvoering, organisatie, werkwijze en dienstuitoefening, al dan niet tot de competentie van het hoofd van de diensteenheid behorende. In het tweede geval gaat het om *‘aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand dier ambtenaren* (de ambtenaren, werkzaam bij een ministerie, een of meer daaronder ressorterende diensten, bedrijven of instellingen, JHS) *en/of de bijzondere regels, volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd’*.¹⁵⁸

Nemen we de al eerder ter sprake gebrachte min-2%-operatie en de daaruit voortvloeiende maatregelen in de sfeer van de beslissing omtrent die operatie, de ‘invulling’ ervan en de uitvoering. Uit de aangehaalde adviezen van colleges van advies en de met inachtneming daarvan genomen ministeriële beslissingen valt op te maken, dat er een spanningsveld bestaat tussen de bijzondere regels volgens welke het personeelsbeleid *zal worden gevoerd* en voorgenomen maatregelen met betrekking tot de wijze waarop het algemeen personeelsbeleid bij de diensteenheid *wordt uitgevoerd*.¹⁵⁹

Dit spanningsveld is duidelijker aanwijsbaar naarmate een dienst, bedrijf of instelling en een diensteenheid elkaar meer overlappen. Dan kunnen zaken ‘*van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand*’ gemakkelijker zaken worden bij, binnen of in de diensteenheid.

Ik meen dat Borghouts en Martini het niet juist voorstellen als ze schrijven dat de invalshoek van de bijzondere commissie een ruimere is dan die van de dienstcommissie. Dat lijkt mij in elk geval niet zo als het gaat om organisatorische vraagstukken of om aangelegenheden die de werkwijze en de economische en technische dienstuitvoering betreffen. De bijzondere commissie oordeelt alleen over de personele consequenties daarvan; de bevoegdheid van de dienstcommissie beperkt zich daar niet toe.¹⁶⁰ Ik ben het wel met de beide schrijvers eens dat overlappingen – of de kansen daarop – werkafspraken tussen beide organen nodig maken. Met alleen naar de wettelijke bevoegdheidsvoorschriften te kijken kan men niet volstaan.

3.4.6 *Mogelijkheden van bezwaar of beroep*

Colleges van advies vormen geen jurisprudentie, aldus het voorwoord van de eerder aangehaalde bundel *Ministeriële besluiten en bijbehorende adviezen 1982–1985*. Ze zijn geen onafhankelijke externe rechterlijke instanties. De ministeriële besluiten, aldus dat voorwoord, vertonen veeleer verwantschap met het resultaat van een interne bezwarenprocedure bij het bevoegd gezag. Het college van advies zou dan lijken op – bij voorbeeld – de commissie van advies bezwaren functiewaardering (ook aangeduid als de ‘*bezwarencommissie*’) die haar grondslag vindt in het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 en is of wordt ingesteld bij de Regeling bezwarenprocedure functiewaardering BBRA 1984.¹⁶¹

Het verschil is dat die commissie advies uitbrengt aan het bevoegde gezag over het bezwaar dat een individuele ambtenaar maakt tegen de uitkomst van de waardering van zijn functie; zijnde die uitkomst, in al dan niet bijgestelde vorm, – vermoedelijk – een besluit dat door de ambtenarenrechter inhoudelijk, zij het waarschijnlijk marginaal, getoetst zal kunnen worden.¹⁶² Het is ook mogelijk dat de ambtenarenrechter komt tot een niet-ontvankelijkverklaring, met als overweging dat het besluit niet de functionaris maar de functie betreft, zulks naar analogie van de jurisprudentie over verschillende gemeentelijke systemen van functiewaardering.¹⁶³

Het college van advies valt niet te zien als een commissie als bedoeld in de Ambtenarenwet 1929, waaraan met uitsluiting van andere organen

beslissingen zijn opgedragen.¹⁶⁴ Ministeriële beslissingen waarover het advies van een college is ingewonnen zullen in hoofdzaak voorgenomen maatregelen betreffen. Eerder werd betoogd dat maatregelen een algemeen karakter hebben. Ook al zou zich de situatie voordoen dat een maatregel één persoon (wellicht beter: één functionaris) betreft, dan zal ze daarmee nog niet tot een beschikking of een besluit in de zin van de Ambtenarenwet 1929 zijn geworden. Beslissingen aangaande maatregelen zullen dus evenmin als een beschikking of een besluit in die zin zijn te kwalificeren. Het valt dus niet in te zien dat een individuele ambtenaar met kans op succes tegen een dergelijke beslissing in beroep zal kunnen komen bij de ambtenarenrechter. Hij zou eerst een appellabel besluit moeten construeren of uitlokken en dan moeten aantonen door dat besluit rechtstreeks in zijn belang te zijn getroffen.¹⁶⁵ De dienstcommissie zelf heeft geen toegang tot de ambtenarenrechter.

Zou de commissie mogelijkheden van beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State hebben? Er moet dan sprake zijn van een beschikking in de zin van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, zijnde een schriftelijk besluit van een administratief orgaan, gericht op enig rechtsgevolg. Een besluit van algemene strekking is geen beschikking in deze zin.¹⁶⁶

Een ministerieel besluit, een (voorgenomen) maatregel in de hier boven bedoelde zin betreffende, zal dus niet appellabel zijn. Ook hier zou een besluit van de minister eerst als een beschikking moeten worden aangemerkt, hetgeen hooguit bij uitzondering het geval zal kunnen zijn. Zie ik het goed, dan tendeert de Afdelingsjurisprudentie er naar in twijfelgevallen voor '*een besluit van algemene strekking*' te kiezen. Dat is in elk geval zo met reorganisatiebesluiten.¹⁶⁷ Die doen op zich geen verandering in een bestaande rechtstoestand ontstaan. Ze zijn daar ook niet op gericht. Dat is wèl het geval met beslissingen ter uitvoering van reorganisatiebesluiten, zoals herplaatsings- en ontslagbesluiten. Maar daartegen dient de individuele ambtenaar te ageren op de wijze die de Ambtenarenwet 1929 hem mogelijk maakt. De Wet-arob biedt in dat geval geen voorziening.¹⁶⁸

Zou een 'arobabele' beschikking zijn te construeren, dan rijst de vraag of een publiekrechtelijk medezeggenschapsorgaan kan worden beschouwd als belanghebbende in de zin van de Wet-arob. Met verwijzing naar de jurisprudentie meen ik die vraag bevestigend te kunnen beantwoorden.¹⁶⁹ Als sprake is van een beschikking, een ambtenaar, of eventueel méér beschikkingen, méér ambtenaren betreffende, staat daartegen een andere administratiefrechtelijke voorziening open, waar-

door geen Arob-beroep mogelijk is.¹⁷⁰ Als zodanige voorziening kan sinds de uitspraak van het Europese hof voor de rechten van de mens in de '*Bentham case*' het Kroonberoep niet meer gelden.¹⁷¹ Het ontwerp-Tijdelijke wet Kroongeschillen zou daarin uitkomst kunnen bieden, ware het niet dat dit wetsontwerp niet geldt ten aanzien van geschillen die uitsluitend door openbare lichamen of organen aan de beslissing van de Kroon zouden kunnen worden onderworpen.¹⁷² Trouwens, ook het in de Benthem case aan de orde zijnde artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat tot het genoemde wetsontwerp heeft geleid, beperkt zich tot *burgerlijke* rechten en verplichtingen.

Zou de burgerlijke rechter kunnen worden ingeschakeld om een ministeriële beslissing of de uitvoering daarvan in kort geding aan te vallen? Ik vermoed dat deze zich zeer terughoudend zal opstellen. Een verwijzing naar de competentie van de Afdeling rechtspraak, met wellicht de vraag of die dan op haar beurt niet naar de ambtenarenrechten zal kijken en dus tot een niet-ontvankelijkverklaring zal komen ligt in de rede. Het effect van een actie in geval het een discretionaire bevoegdheid van de minister betreft lijkt mij overigens niet groot. Ik zou graag een proef op de som zien, naar analogie van de burgerlijke rechtspraak over de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden.

De Nationale ombudsman tenslotte doet slechts onderzoek naar de wijze waarop een administratief orgaan zich jegens een *natuurlijk* of een *rechts*-persoon heeft gedragen. Een dienstcommissie is geen van beide. Indien dit gedrag zich uit in een maatregel die het karakter van een algemeen verbindend voorschrift heeft, is hij niet bevoegd. Dat is evenmin het geval als de maatregel het algemeen beleid van het betrokken administratief orgaan betreft. Is er sprake van een beschikking, dan zou een ambtenaar om een onderzoek kunnen vragen. Voor die ambtenaar, aangenomen dat hij door de beschikking rechtstreeks in zijn belang is getroffen, staat dan echter weer de administratief rechtelijke voorziening via de ambtenarenrechter open, zodat de ombudsman zich ook in dit geval onbevoegd moet verklaren. Hij zal in dat geval wel verwijzen.¹⁷³

4 MEDEZEGGENSCHAP IN BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN

4.1 Ministeriële aanvullings- en afwijkingsbevoegdheden

Verschillende medezeggenschapsvoorschriften houden rekening met bijzondere omstandigheden. Men zou onder die voorschriften de ‘*Overige bepalingen*’ van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, hoofdstuk XIA, kunnen rekenen. In de overgangperiode tussen de toepassing van het medezeggenschapsrecht-oude stijl en -nieuwe stijl kan de minister, hoofd van het departement, de nodige voorzieningen treffen. Die overgangperiode is intussen, voor zover mijn kennis strekt, nu wel afgesloten. De Minister van Binnenlandse Zaken of, voor zover deze daarin niet voorziet, de minister-departementshoofd is bevoegd nadere voorschriften te geven in verband met de gelijke toepassing van hoofdstuk XIA, mits niet de huishoudelijke gang van zaken in de dienstcommissie betreffende.¹⁷⁴

Het college van advies bij het Ministerie van Landbouw en Visserij meent dat de laatste bevoegdheid gehanteerd zou kunnen worden om de aanwijzing van plaatsvervangende dienstcommissieleden mogelijk te maken.¹⁷⁵ Ik heb daar moeite mee omdat de introductie van aangewezen plaatsvervangers haaks staat op een van de grondslagen van de nieuwe medezeggenschap, het actieve kiesrecht van de betrokken personeelsleden. In de situatie waarop het college van advies doelt zou de minister hooguit in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheid nadere voorschriften te geven die *afwijken* van hoofdstuk XIA.¹⁷⁶ Maar als men algemeen voorstander is van de mogelijkheid van aanwijzing van plaatsvervangers zou, zoals ik eerder heb betoogd, de voorkeur moeten uitgaan naar aanpassing van hoofdstuk XIA zelf. De afwijkingsbevoegdheid moet gereserveerd worden voor bijzondere omstandigheden. Hetzelfde geldt voor de slotbepaling in het model-reglement medezeggenschap van het voormalige Centraal orgaan, die burgemeester en wethouders bevoegd verklaart tot nadere regelgeving of tot het treffen van voorzieningen in situaties

waarin het model-reglement niet voorziet,¹⁷⁷ alsmede voor de met die in het Algemeen Rijksambtenarenreglement overeenkomende slotbepaling van het Besluit overleg en medezeggenschap politie.¹⁷⁸

De Wet medezeggenschap onderwijs rept met zoveel woorden over bijzondere omstandigheden. Zouden die een goede toepassing van een of meer onderdelen van de wet in een of meer scholen onder hetzelfde bevoegde gezag in de weg staan, dan kan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, gehoord de Onderwijsraad, afwijking op onderdelen van de wet toestaan. Doen zich die omstandigheden voor bij een categorie scholen, dan is een algemene maatregel van bestuur, ook dan weer de Onderwijsraad gehoord, vereist om van de wet te kunnen afwijken.¹⁷⁹

Godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen, aan een school ten grondslag liggende, kunnen voor de minister aanleiding vormen, de Onderwijsraad gehoord, voor een bijzondere school ontheffing te verlenen van de voorschriften van de wet. We zullen daarbij vermoedelijk moeten denken aan de enkele scholen die door kleine dogmatische geloofsgemeenschappen in stand worden gehouden.¹⁸⁰

4.2 In geval van oorlog

Interessant is wat we vinden in artikel 33 van de Regeling onderdeel-organen *'Het gestelde in deze regeling'*, aldus het eerste lid van dat artikel, *'vindt geen toepassing meer in geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden en de voorbereiding daarop alsook in geval en voor de duur van het daadwerkelijk uitvoeren van de aan het onderdeel opgedragen neventaken en het houden van oefeningen'*. *'Omtrent onderwerpen die rechtstreeks betrekking hebben op de in het eerste lid genoemde gevallen kan door het overlegorgaan geen advies worden uitgebracht'*, aldus het tweede lid van artikel 33.

De redactie van deze tekst komt er op neer dat niet alleen de voorgaande artikelen geen toepassing vinden in de daarin genoemde bijzondere omstandigheden, maar ook het artikel zelf. Bij een eerstkomende wijziging van de regeling zou die tekst, ter voorkoming van verwarring, daarom beter kunnen worden aangepast door *'Het gestelde in deze regeling'* te vervangen door *'Het gestelde in de voorgaande artikelen van deze regeling'*.

Ik veronderstel dat de uitzonderingstoestanden die in deze bepaling aan de orde zijn overeenkomen met wat de staatsnoodwetgeving daaronder verstaat.¹⁸¹

4.3 Medezeggenschap in internationaal verband

Belangwekkend is ook de regeling van medezeggenschap van Nederlands burgerpersoneel, ambtenaren van het Ministerie van Defensie, te werk gesteld bij eenheden van het Amerikaanse leger in Nederland. Op het eerste gezicht zou men al snel tot de conclusie kunnen komen dat deze Amerikaanse onderdelen, gecommandeerd door een Amerikaanse officier, geen onderdelen zijn van het Ministerie van Defensie en dat dus ook geen dienstcommissies kunnen of behoeven te worden ingesteld.¹⁸² Er is bovendien geen sprake van een Nederlandse ambtenaar die hoofd van de diensteenheid is en die (dus) aan de bepalingen van het Algemeen Rijksambtenarenreglement is onderworpen.

Nadere informatie leert echter dat de vestiging van Amerikaanse legereenheden op Nederlands grondgebied, uitvloeisel van het NAVO-gedrag, en tewerkstelling bij die eenheden van Nederlandse burgerambtenaren eveneens aan internationale verdragsbepalingen is gebonden. In dat kader is met de bevoegde Amerikaanse autoriteiten overeengekomen dat in geval van dergelijke tewerkstelling op het Nederlandse burgerpersoneel, aangesteld door of namens de Minister van Defensie, het Algemeen Rijksambtenarenreglement, met inbegrip van hoofdstuk XIA daarvan, van toepassing zal zijn/blijven. Dat heeft, op aandrang van de organisaties van overheidspersoneel, geleid tot het ontwerpen, in samenspraak tussen het Ministerie van Defensie en het hoofdkwartier van het Amerikaanse leger te Heidelberg, van een *Regulation for Labor Participation in US Units*. Deze regeling is onlangs afgeprocedeerd in het overleg met de bijzondere commissie burgerpersoneel van het Ministerie van Defensie. Is mijn informatie correct, dan is/wordt de regeling vastgesteld als convenant ter uitvoering van het desbetreffende internationale verdrag. De Minister van Defensie ontleent zijn bevoegdheid daartoe aan de afwijkingsbepaling in artikel 129b, derde lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement; het hoofdkwartier van de Amerikaanse strijdkrachten in Europa behoefde de goedkeuring van de Amerikaanse Minister van Defensie.

Als uitvloeisel van de regeling worden dienstcommissies (*Works Councils*) ingesteld bij alle Amerikaanse legereenheden in Nederland. De bevoegdheid daartoe berust bij de Nederlandse Minister van Defensie, na overleg met de bijzondere commissie en de Amerikaanse commandant van de eenheid. De leden van de Works Councils worden op de gebruikelijke wijze gekozen door en uit de civil servants, zijnde burgerambtenaren of werknemers op arbeidsovereenkomst van het Ministerie van Defensie.

Gesprekspartner van de Works Council is de CO, de Commanding Officer van de eenheid. Deze zit dan ook de overlegvergaderingen met de Works Council voor, tenzij hij daarvoor een *delegate official* aanwijst. De onderwerpen waarover de Works Council heeft te adviseren zijn dezelfde als die, genoemd in het Algemeen Rijksambtenarenreglement.¹⁸³

Vanouds blijken Amerikaanse commandanten verder strekkende bevoegdheden te kunnen uitoefenen dan hun Europese, met name Nederlandse, collega's.¹⁸⁴ Dit zou dus meebrengen dat – nu over de maatregelen die de CO bevoegd is te treffen niet alleen advies van de Works Council moet worden ingewonnen, maar ook overeenstemming moet bestaan – de instemmingsbevoegdheid buitenproportioneel zou zijn. De maatregelen die de Amerikaanse commandanten nemen in aangelegenheden betreffende:

- a. *the activity's budget*;
- b. *security*;
- c. *mission*;
- d. *manpower*;
- e. *organization*;
- f. *technology of works operations*;

zijn daarom uitgezonderd van het instemmingsrecht. De Works Council zal moeten volstaan met daarover advies uit te brengen. Is dat advies instemmend, dan is dat 'mooi meegenomen'; voorwaarde is het niet.

In gevallen waarin wèl overeenstemming is voorgeschreven, dus ten aanzien van *measures which the CO is authorized to take*, en deze overeenstemming blijft – ook na herhaald overleg – uit, dient de aangelegenheid te worden voorgelegd aan de Nederlandse Minister van Defensie en het Amerikaanse hoofdkwartier in Heidelberg. De minister zal dan, in de plaats van de CO, een beslissing hebben te nemen *after considering the views of HQ USAREUR and the Advisory Committee*. De Advisory Committee is het college van advies bij het Ministerie van Defensie. Aldus kan de Nederlandse minister knopen doorhakken in kwesties die normaliter onder de Amerikaanse bevelvoering vallen.

Aan de regeling zijn uitzonderingsbepalingen toegevoegd die sterke gelijkenis vertonen met die in artikel 33 van de Regeling onderdeelsoverlegorganen.

De *Regulation for Labor Participation in US Units* is als bijlage 2 toegevoegd. Het leek me aardig om in dit geschrift wat dieper in te gaan op dit voorbeeld van internationale regeling van de medezeggenschap.

Het geeft een indruk van de wijze waarop die regeling kan worden getroffen. Verschillen enerzijds, een grote mate van overeenstemming met de nationale regelgeving anderzijds.

5.1 Medezeggenschap-nieuwe stijl: klaploperij?

Dienstcommissies-oude stijl en daarmee vergelijkbare organen, waarmee overleg werd gevoerd *'over onderwerpen, die in algemene zin van belang zijn voor de uitvoering van beslissingen over aangelegenheden betreffende de rechtstoestand ... der ambtenaren'*,¹⁸⁵ werd nog al eens aangewreven dat zij praatcolleges waren en dat zij onderwerpen behandelden die niet boven het niveau van de koffievoorziening en de handdoekverstrekking uitkwamen. Het monopolie van aanwijzing van leden en plaatsvervangende leden van die organen door de erkende vakorganisaties leidde bovendien nog al eens tot de opvatting dat deze fora waren bedoeld als gelegenheden waarbij een beperkte groep begeesterde kaderleden zijn frustraties kwijt kon of zich al vergaderende aan zichzelf kon bevredigen. Dit oordeel vindt overigens geen bevestiging in het rapport van de Rijkpsychologische dienst over de dienstcommissies-oude stijl van het Ministerie van Defensie.¹⁸⁶ Men vindt er evenmin bevestiging van in de opvatting van, merendeels oudere, kaderleden van organisaties. Een aantal daarvan staat nog altijd kritisch tegenover het nieuwe stelsel, dat deelneming van ongeorganiseerden aan de periodieke verkiezingen en, als lid van een medezeggenschapsorgaan, aan de besluitvorming mogelijk maakt. Zij verwerpen dat systeem omdat het een prijs uitlooft voor gebrek aan solidariteit en 'klaploperij'. Medezeggenschap nieuwe stijl, aldus dezulken, vormt de doodsteek voor de georganiseerde vakbeweging.

Die vakbeweging heeft het de laatste jaren dan ook al moeilijk genoeg. De individualiseringstendensen van de jaren tachtig zijn aan de ambtenarenorganisaties niet voorbij gegaan. De vier centrales van overheidspersoneel hebben te kampen met een aanzienlijke teruggang in ledental, met name in 1984, het jaar van de vruchteloos bevochten 3%-korting.¹⁸⁷ In de periode 1 januari 1984 tot 1 januari 1986 raakten zij bijna 27.000 leden op een gemiddeld totaal van bijna 650.000 kwijt.

Schema 4 geeft een beeld van de mutaties.

Schema 4: ledentallenoverzicht van de centrales van overheidspersoneel per 1 januari 1984, 1985 en 1986¹⁸⁸

	1984	1985	1986
Algemene centrale van overheidspersoneel (ACOP)	348.783	327.226	322.624
Christelijke centrale van overheids- en onderwijspersoneel (CCOOP)	161.850	187.441 ¹⁸⁹	181.454
Ambtenarencentrum (AC)	123.241	102.602	102.053
Centrale van middelbare en hogere functionarissen bij overheid en onderwijs (CMHA)	30.120	30.035	30.885
Totaal:	663.994	647.304	637.016

De ontwikkelingen in de medezeggenschap-nieuwe stijl zullen dan ook een bron van bezinning binnen de vakbeweging blijven. Ik zie voorlopig nog geen tendensen die wijzen in de richting van vergroting van de ledentallen. Te verwachten is eerder, dat het daarmee de komende jaren nog meer bergafwaarts zal gaan. Dat geeft een extra accent aan de klachten over 'klaploperij'.

Niettemin, heb ik de indruk, benadert de georganiseerde vakbeweging het systeem van medezeggenschap door middel van actief en passief kiesrecht, na aanvankelijk verzet tegen de invoering ervan, in het algemeen positief. De organisaties worden dan ook gedwongen zich voor en na verkiezingen van commissieleden naar de basis toe te profileren en te concurreren met de 'vrije groeperingen'.

5.2 Instemming en overeenstemming

Er zijn ontwikkelingen te verwachten in de rol en de betekenis van de medezeggenschapsorganen in de overheidsdienst, met name in de arbeidsorganisatie. In het voorgaande heb ik de gefaseerde inwerkingtreding van de Arbeidsomstandighedenwet genoemd; die zal voor de gehele burgerlijke openbare dienst moeten gelden. De toepassing van deze wet zal een extra dimensie aan het functioneren van de medezeggenschapsorganen geven, voor zover het de uitvoering van het Arbobeleid betreft.¹⁹⁰

Een volgende ontwikkeling lijkt die in het georganiseerd overleg, geregeld in onder meer hoofdstuk XI van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, het overleg met de centrales van verenigingen van ambte-

naren. De werkgroep ASIO (Aard, Structuur en Inhoud van het Overleg), samengesteld uit ambtenaren van de verschillende bestuurslagen en vertegenwoordigers van de toen nog vijf centrales van overheidspersoneel, heeft in 1980 een rapport uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken. De kern van de voorstellen in dat rapport is dat over *hoofddijnen* van het arbeidsvoorwaardenbeleid dat de overheid voert overeenstemming met de centrales van overheidspersoneel moet zijn bereikt, alvorens die hoofddijnen in wettelijke voorschriften worden vastgelegd.¹⁹¹ De voorstellen zijn uitgewerkt in het in mei 1983 aan de Minister van Binnenlandse Zaken uitgebrachte rapport van de interambtelijke werkgroep overlegstelsel.

Hetgeen onder hoofddijnen (of hoofdzaken) van arbeidsvoorwaardenbeleid is te verstaan zal uit het overleg daarover moeten blijken. Zoveel is duidelijk, dat aanvaarding van de ASIO-voorstellen – daarop lijkt overigens op korte termijn geen uitzicht – het centraal georganiseerd overleg in ambtenarenzaken een nog duidelijker spilfunctie gaat geven dan nu al het geval is. Dat centrale overleg en de idealiter daaruit voortvloeiende overeenstemming tussen partijen zal niet alleen de rijks-overheid (de Minister van Binnenlandse Zaken) moeten binden, maar ook de decentrale overheden.

In het centrale overleg-nieuwe stijl, zich richtend op hoofddijnen, is geen ruimte meer voor onderwerpen die alléén voor de rijksoverheid van belang zijn. Die onderwerpen komen nú nog wel in de centrale commissie aan de orde. Het gaat hier om kwesties die op het snijvlak van het centrale en het bijzondere of sectoroverleg¹⁹² liggen.

Dergelijke kwesties zouden, na invoering van een nieuwe overlegstructuur, kunnen worden ingebracht in een orgaan van sectoroverleg voor burgerlijk rijkspersoneel. Dat zou opheffing of omvorming van de of een aantal bijzondere commissies kunnen meebrengen. Het aldus ontstane 'gat' zou gedicht kunnen worden door de dienstcommissies, die dan een aangepaste taakstelling zouden kunnen krijgen.

5.3 Decentralisatie

Het kabinet wil de lijnmanagers binnen de rijksdienst meer verantwoordelijkheid geven bij de planning en de beheersing van personeelsformaties. Die worden nu nog te veel beheerst door centrale stafafdelingen en moeten worden gedecentraliseerd. Dat is de strekking van een besluit van de ministerraad uit 1984, naar aanleiding van het eindrapport van de

projectgroep formatiebeleid, ingesteld in het kader van het project reorganisatie rijksdienst.¹⁹³

Lijnmanagers, hoofden van diensteenheden in de zin van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, aan wie als uitvloeisel van deze beslissing meer bevoegdheden worden gedelegeerd zullen meer geconfronteerd worden met het vereiste van instemming van de dienstcommissies. De beoogde decentralisatie van bevoegdheden zal dus een extra accent geven aan de bevoegdheden van de dienstcommissies.¹⁹⁴ Die zullen, lijkt me, in een aldus gedecentraliseerde organisatie nog meer de functie van kwaliteitsbewakers krijgen.

5.4 Zelfbestuur of zelfbeheer

Het streven naar een sectorale bestuursvorm van het openbaar gemeentelijk onderwijs door deze tak van overheidszorg onder te brengen naar zo genaamde functionele commissies ex artikel 61 van de gemeentewet kan interessante consequenties hebben. Ik wees er op dat het instellen van dergelijke commissies uit een oogpunt van medezeggenschap van leerlingen en ouders, wellicht ook onderwijspersoneel, het paard-achter-de-wagen-spannen kan zijn. Er komt dan immers een extra bestuurslaag bij.

De huidige gemeentewet verzet er zich niet tegen dat in commissies ex artikel 61 gemeenteambtenaren als volwaardig lid worden benoemd. Aldus is een vorm van zelfbestuur of zelfbeheer te creëren. Dat is in onderwijsland niet nieuw. Gemeenteambtenaren-onderwijsgevend kunnen sinds enige jaren evenals hun collega's aan bijzondere scholen lid van een gemeenteraad zijn.¹⁹⁵

Deze lijn zou kunnen worden doorgetrokken naar (de leden van) gemeentelijke medezeggenschapscommissies. Zo'n commissie zou dan kunnen worden omgezet in een functionele commissie, met toekenning van een aantal bevoegdheden van de gemeenteraad en/of burgemeester en wethouders, op de wijze waarop (bij voorbeeld) benoemings- en ontslagbevoegdheden aan hoofden van dienst zijn gedelegeerd.¹⁹⁶

Men kan dan nog een stap verder gaan en de toegang tot de gemeenteraad niet alleen openstellen voor gemeenteambtenaren-onderwijsgevend, maar ook voor gemeenteambtenaren, in andere functies werkzaam. Daartoe zou artikel 25, eerste volzin, onder f, van de gemeentewet moeten worden geschrapt of aangepast. Het gevaar van vermenging van belangen zou dan moeten worden tegengegaan door uitbreiding van de

aan gemeenteraadsleden verboden handelingen en verdere beperking van hun stemrecht.¹⁹⁷

Deze gedachte verdraagt zich ook met die van de ontwerper van een herziene gemeentewet, de werkgroep-Van Kinschot. De werkgroep pleit er voor in een herziene wet op te nemen dat een lid van een functionele commissie niet de betrekking mag bekleden van ambtenaar, door of vanwege de commissie aangesteld of daaraan ondergeschikt. Andere gemeenteambtenaren kunnen dus zonder bezwaar als lid van zo'n commissie worden toegelaten. Anders ligt het met de combinatie gemeenteraadslid-gemeenteambtenaar (niet zijnde onderwijskracht). Die incompatibiliteit wil de werkgroep handhaven.¹⁹⁸

Langs deze lijnen zou zich de emancipatie van de arbeid in openbare dienst kunnen voltrekken. Op die wijze zou ook een bijdrage kunnen worden geleverd aan wat het college van advies van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aanduidt als *'het functioneren van de dienst te optimaliseren in het belang van alle medewerkers, waarbij het belang van het te leveren produkt voor de burger voorop staat'*.¹⁹⁹

Voorwaarde daarvoor lijkt dat werknemers en hun organisaties, hun overlegpartners en de bevoegde gezagsorganen de medezeggenschap serieus nemen. Medezeggenschap en medezeggenschappers zijn niet gediend met het verwijt van Odysseus aan Thersites, volgens Aegidius Timmerman de brutaalste en – natuurlijk – de lelijkste schreeuwer uit het Griekse leger voor Troje:

*Hij had, o, wonder! verstand van ordeloos zwetsen, van véél ook,
Doelloos en ongeregeld gepraat, om met vorsten te kijken,
Allerlei, wat hem belachelijk leek in de oogen der Grieken!
Hij was de lelijkste kerel voor Ilios; O-beenen had hij,
Eén van zijn voeten was mank, zijn schouders waren gebocheld
Allebei, ja, naar zijn borst toe samengeschrompeld. Daarboven
Droeg hij een scheluwe kop, waar een schrale wol op ontbloeide.
Hem was Achilles het meeste gehaat en vooral ook Odysseus:
Die immers placht hij te tergen. Doch nu gold het eerst Agamemnon
Zijn verguizend en giftig gesmaad, daar op hém thans de Grieken
Vreeselijk waren vertoornd, hem heimelijk alles verweten.
Hevig schreeuwend begon hij op Agamemnon te schimpen:
'Zeg es, Atride, waar hebt ge toch nu weder over te klagen?
Wat hebt ge nu weder noodig? Van brons zijn stampvol uw tenten,
Tallooze uitgelezene vrouwen bewaart gij daarbinnen,
Die door ons, Grieken, het allereerste aan U zijn geschonken,
Telkens wanneer er een stad werd genomen. Verlangt gij nog goud ook,
Dat voor ons een der Trojanen, de paardenbedwingers, misschien wel*

Om zijn zoon te bevrijden, dien ik of een ander gebonden
Wegvoerde, meebracht als losprijs? Begeert ge een jeugdige vrouw som:
Om haar alleen te bezitten, en om haar in liefde t' omhelzen?
't Komt niet te pas, dat een leider de zonen der Grieken in nood brengt!
O, jullie lamzakken, laffe beroerlingen, wijven, geen mannen!
Laten we maar met de schepen naar huis gaan; laat hij maar hier blijven
Laat hem maar op zijn geschenken hier zitten te broeien en wachten
Of wij, Achaeërs, verbeeld u, hem wel of niet willen helpen,
Hij, die nu óók weer Achilles, die heel wat voornamer dan hij is,
Hoond' en ook hem eigenhandig zijn eergeschenk heeft ontstolen . . .
Trouwens Achilles heeft ook niet veel gal in zijn lijf! 't Is een suffert!
Anders hadt gij hem nu voor het laatst, Atride! beleedigd!
Zoo, Agamemnon, den veldheer, tergende, sprak die Thersites.
Maar nu kwam snel naar hem toegelopen Odysseus de Godsman,
Toornig hem aanziend! En smalende sprak hij de bittere woorden:
'Onzin praat gij, Thersites, al zijt gij ook nog zulk een schreeuwer,
Zwijg! en probeer niet geheel alleen tegen vorsten te kijken!' ²⁰⁰

NOTEN

- 1 Achilles en Agamemnon, aanvoerders van de Grieken in hun strijd tegen Troje, hun legers toesprekend; Homerus, *Ilias*, boek XIX, verzen 63–80, in de vertaling van Aegidius W. Timmerman, Amsterdam, tweede herziene druk, 1948.
- 2 Koninklijk besluit van 13 september 1982, Stb. 526, houdende wijziging van o.a. het Algemeen Rijksambtenarenreglement door opnemng daarin van hoofdstuk XIA, Medezeggenschap, in werking getreden met ingang van 1 oktober 1982.
- 3 Artikel 109 van de Grondwet: 'De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren. Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap'.
- 4 Th.A.M. van der Horst e.a. (redactie), *Handleiding tot het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, hoofdstuk 18, Medezeggenschap; medezeggenschapscommissies en dienstcommissies, pag. 18–4.
- 5 H.C.J.L. Borghouts, P.A.G. Cammaert en J.H. Sikkes, *Medezeggenschap bij de overheid*, Deventer, 1982, pag. 14.
- 6 Artikel 125, eerste en tweede lid, van de Ambtenarenwet 1929.
- 7 Artikel 1, eerste en tweede lid, van de Militaire Ambtenarenwet 1931. Bij wetsontwerp 17.338 is voorgesteld artikel 1 te wijzigen in die zin dat, in navolging van de herziening van de Grondwet in 1983, het voorvoegsel 'Koninklijke' vervalt en dat ook de luchtmacht als onderdeel van de krijgsmacht wordt genoemd.
- 8 Artikel 125, eerste lid, onder k, van de Ambtenarenwet 1929.
- 9 Artikel 12, onder k, van de Militaire ambtenarenwet 1929. Ofschoon de in deze bepaling gebezigde terminologie om meer dan één reden verouderd is, bevat het in noot 7 genoemde wetsontwerp geen artikel tot aanpassing in de geest van artikel 125, eerste lid, onder k, van de Ambtenarenwet 1929.
- 10 H.C.J.L. Borghouts en R. Metselaar, in: C.J. Balvers e.a. (redactie), *Handboek medezeggenschap bij overheidsorganisaties*, Alphen aan den Rijn, 1982, met aanvullingen, pag. 1010–10.
- 11 Idem, pag. 1010–19.
- 12 In de volgorde waarin zij in artikel 105, tweede lid, van het reglement zijn vermeld: de Algemene centrale van overheidspersoneel; de Christelijke centrale van overheids- en onderwijzend personeel; het Ambtenarencentrum; de Centrale van middelbare en hogere functionarissen bij overheid en onderwijs (CMHA).
Aan hun opnemng in dit artikel ontleen deze centrales, niettegenstaande de aanhef en onder e van het tweede lid van het aangehaalde artikel het monopolie van het overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken. Zij vormen dan ook de enige organisaties die vertegenwoordigers afvaardigen naar de centrale commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken.
- 13 Dit orgaan is met ingang van 1 januari 1985 opgeheven. Er voor in de plaats is

- opgericht het College voor arbeidszaken, dat is ondergebracht bij de Vereniging van Nederlands Gemeenten.
- 14 Koninklijk besluit van 25 februari 1982, Stb. 279.
 - 15 Stb. 1971, 231.
 - 16 Koninklijk besluit van 25 februari 1982, Stb. 280.
 - 17 Stb. 1981, 778.
 - 18 Stb. 1970, 601.
 - 19 Koninklijk besluit van 24 december 1957, Stb. 547.
 - 20 Koninklijk besluit van 2 april 1976, Stb. 239.
 - 21 Koninklijk besluit van 19 oktober 1985, Stb. 571.
 - 22 Ook onder invloed van maatregelen of voorgenomen maatregelen tot privatisering aarzel ik overigens steeds meer dergelijke ondernemingen aan te duiden als overheids-nv's, ook al zijn in een aantal gevallen op het bij die 'overheids-nv's' werkzame personeel de artikelen B 3 en U 2 van de Algemene burgerlijke pensioenwet (nog) van toepassing.
 - 23 De dag na die van uitgifte van het Staatsblad waarin het Besluit overleg en medezeggenschap politie is opgenomen. Overigens geldt het ontwerp-reglement medezeggenschap van het voormalige Centraal orgaan als een model, waarvan de gebruikers-gemeenten kunnen afwijken.
 - 24 Ingesteld bij besluiten van de raad en burgemeester en wethouders van Leiderdorp van 13 en 14 april 1981. Deze besluiten zijn inmiddels ingetrokken wegens strijd met artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929. Zie voor het interessante experiment met de Leiderdorpse personeelsraad het in noot 5 genoemde boek, pag. 92-94.
 - 25 Koninklijk besluit van 4 juni 1956, Stb. 331.
 - 26 H.C.J.L. Borghouts, De medezeggenschap bij de overheid, in: J.H. Weggemans (redactie), *Arbeidsverhoudingen bij de overheid; overzicht, problemen en ontwikkelingen*, Deventer, 1985, hoofdstuk 7, pag. 147-164.
 - 27 Uit de nota van toelichting bij het in noot 25 aangehaalde Koninklijk besluit.
 - 28 Als noot 26, pag. 150.
 - 29 Tweede Kamerstukken zitting 1975-1976, 13600, hoofdstuk VII, nr. 15.
 - 30 Zie noot 2.
 - 31 Te noemen zijn de regelingen van de gemeente Amsterdam (in werking getreden op 1 juni 1981 ter vervanging van een eerdere regeling), 's-Gravenhage (in werking getreden op 1 april 1981) en Rotterdam (in werking getreden op 1 augustus 1982 ter vervanging van de voordien gehanteerde regeling, daterend van 1974).
 - 32 Om die reden vond de Leiderdorpse regeling - zie ook noot 24 - geen genade in de ogen van de Minister van Binnenlandse Zaken. De regeling liet de zo genoemde personeelsraad op de stoel van de commissie voor georganiseerd overleg zitten.
 - 33 Artikel 27, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden.
 - 34 H.C.J.L. Borghouts en J.J. Martini, in de in noot 10 genoemde handleiding, pag. 3300-7.
 - 35 Hoofdstuk XI, paragraaf 2, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, met name de artikelen 113-115.
 - 36 Zie het overzicht in de in noot 4 genoemde handleiding, pag. 18-22 en 18-24.
 - 37 Besluit georganiseerd overleg inzake de rechtstoestand van militairen (Koninklijk besluit van 31 december 1974, Stb. 828).
 - 38 Koninklijke besluiten van 27 februari 1975, Stb. 156, 12 oktober 1967, Stb. 34, 6 mei 1971, Stb. 314, en 6 februari 1974, Stb. 52.
 - 39 Zie noot 12.
 - 40 Artikel 2, tweede lid, van de Regeling onderdeelsoverlegorganen.
 - 41 Overleg bij defensie, uitgave Ministerie van Defensie, 1985.
 - 42 Zie hiervoor artikel 64 van dat besluit. De gekozen redactie van het artikel maakt dus dat het Algemeen Rijksambtenarenreglement, ondanks de begripsbepaling in artikel 1, eerste lid, ook op niet-ambtenaren van toepassing is.

- 43 Zie ook Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1985–1986, 19 222, nr. 3, pag. 25 en 26, voor de incorporatie van deze wet in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs en de Wet op het hoger beroepsonderwijs.
- 44 Artikel 4 van de Wet medezeggenschap onderwijs, regelende de samenstelling van medezeggenschapsraden en de verkiezing van leden van die raden bij scholen voor basis- en voortgezet onderwijs en titel II, de hoofdstukken II en III, paragrafen 1 en 2, van de Wet universitaire bestuursvorming 1970, regelende onder andere de samenstelling en verkiezing of benoeming van leden van de faculteitsraden, de subfaculteitsraden, de universiteitsraden en de colleges van bestuur van de openbare universiteiten en hogescholen. Voor de bestuursinrichting van de bijzondere inrichtingen van wetenschappelijk onderwijs dienen de besturen regelen te treffen met inachtneming van titel II van de wet. Die regelen zijn onderworpen aan de goedkeuring van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen.
- 45 Daarover meer in onder andere J.J.H. Suyver, *De zeggenschap over het politieorgaan naar Nederlands recht*, Arnhem, 1978, pag. 74–79.
- 46 Artikel 14, eerste lid, van het Besluit overleg en medezeggenschap politie.
- 47 Besluit van de Minister van Justitie van 9 december 1985.
- 48 Besluit van de Minister van Justitie van 28 februari 1986, Pol. nr. 094 P 586.
- 49 'n Verwarrende term: semi-overheidsondernemingen. Wat is een halve overheid? Ik duid op de 'overheid-nv's' en stichtingen waarvan de aandelen en/of het bestuur geheel of nagenoeg geheel in handen zijn van overheidslichamen en/of -organen. Zie ook artikel B 3 van de Algemene burgerlijke pensioenwet en de jurisprudentie van de Centrale raad van beroep over het begrip openbare dienst in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet 1929.
- 50 Artikel 1, eerste lid, onder d, van de Wet op de ondernemingsraden. Zie ook noot 22.
- 51 J.C. Looise en J.Z. Heijink, *De OR en zijn bevoegdheden*, interimrapport van het onderzoek, uitgevoerd door het Instituut voor toegepaste sociologie te Nijmegen. Zie ook het persbericht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 februari 1986, nr. 86/24.
- 52 Artikel 124-oud van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.
- 53 Hoofdstuk 3, artikel 5 en 6, van het ontwerp-reglement medezeggenschap.
- 54 Artikel 124, tweede lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.
- 55 Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp-reglement medezeggenschap.
- 56 Artikel 124, derde lid, en artikel 125, derde lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en artikel 3, tweede lid, van het ontwerp-reglement medezeggenschap. In de beschikbare literatuur zijn geen gegevens te vinden over het waarom van dit verschil.
- 57 Gemakshalve: deze aanduidingen sluiten onvoldoende aan bij de definities in de respectieve wetten en wettelijke voorschriften, de Militaire Ambtenarenwet 1931, de Dienstplichtwet, de Wet bevordering en ontslag beroepsofficieren, de Wet voor het reserve-personeel der krijgsmacht, het Algemeen militair ambtenarenreglement, het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen en andere. Het onderscheid dienstplichtige-beroeps is, meen ik, niet ongebruikelijk. Onder de beroepsmilitairen reken ik in dit verband ook de kort-verband-vrijwilligers en de technische specialisten.
- 58 Artikel 3, tweede lid, van de Regeling onderdeelsoverlegorganen.
- 59 Zie voor de tien belangenverenigingen van militairen, waaronder de twee verenigingen van dienstplichtigen, de AVNM en de VVDM, *Handleiding tot het ambtenarenrecht*, pag. 17–21.
- 60 Artikel 4, derde, vijfde en zesde lid, van de Wet medezeggenschap onderwijs.
- 61 Artikel 4, zevende, negende en tiende lid van die wet.
- 62 Artikel 4, elfde lid, van die wet.
- 63 Artikelen 12–15 van die wet.
- 64 Uit G.A.B.M. Ammerlaan en Q.M. Rood, *Onderwijs en wet in theorie en praktijk*, Alphen aan den Rijn/s-Gravenhage, tweede druk 1979, pag. 225.

- 65 Het executieve en het administratieve en technische personeel.
- 66 Zie noot 22.
- 67 Artikel 6 van de Wet op de ondernemingsraden.
- 68 Artikel 9, tweede en derde lid, van die wet.
- 69 In deze paragraaf laat ik verder de 'huishoudelijke' of 'interne' bevoegdheden (zoals het recht om te vergaderen en van faciliteiten daartoe gebruik te maken, het recht op bekendmaking van waarover vergaderd en wat eventueel besloten is) en ook de rechten of bevoegdheden van leden, kandidaat-leden of ex-leden van medezeggenschapsorganen zoveel mogelijk buiten beschouwing. Er valt over de 'externe' bevoegdheden (met een variant op Borghouts en Metselaar) van de organen al genoeg te schrijven.
- 70 Artikel 126e, eerste lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.
- 71 Deze circulaire is onder andere te vinden in het in noot 10 genoemde handboek, pag. 3301-1 t/m 3301-6.
- 72 Artikel 126e, tweede lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.
- 73 Artikel 127d van dat reglement.
- 74 Waarover verderop; zie de artikelen 127e en f en 129 van het reglement.
- 75 Onder dit hoofdje zijn ze tenminste in de artikelen 128 en 128a opgenomen. Voor wat in artikel 128 staat ware het juister over 'verplichtingen' te spreken.
- 76 Mede in het licht van deze bepaling acht ik uitlatingen van een – vermoedelijk hooggeplaatste; nadere informatie ontbreekt – ambtenaar van de Rijksgebouwendienst tijdens een debat over de toekomst van de rijksdienst op 17 maart 1986 in het Haagse Pulchri: 'Wat willen we, een sociale werkplaats of een kwalitatieve dienst?' en van de directeur van het Centraal instituut vorming en opleiding bestuursdienst (Civob): 'Zij (de overheidsorganisatie, JHS) is geen sociale werkplaats (*Binnenlands Bestuur* 10 januari 1986, pag. 17, en 21 maart 1986, pag. 15) niet alleen getuigen van een ambtelijk cynisme dat deze lieden typeert, maar ook in strijd met de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften. Zie ook de Wet arbeid gehandicapte werknemers.
- 77 Artikel 30 van de Regeling onderdeeloverlegorganen. Het ligt óók uit een oogpunt van toepassing van dit voorschrift voor de hand dat de actie van echtgenoten van marinemannen tot wering van marinevrouwen aan boord van schepen weinig weerklank vindt, in elk geval niet bij de belangenbehartigingsorganisaties van marinepersoneel.
- 78 Artikel 24, eerste lid, van de regeling.
- 79 Artikel 27 van de regeling.
- 80 Artikel 5 van de Wet medezeggenschap onderwijs.
- 81 Artikel 6 van deze wet.
- 82 Artikel 7, aanhef en onder a tot en met bb, van de wet.
- 83 Beoefenaren van het provincie- en/of het gemeenterecht herkennen in deze bevoegdhedenomschrijving die van de staten (artikel 89 Provinciewet) en/of gemeenteraad (artikel 167 gemeentewet).
- 84 Artikelen 31 en 31c, 23, 25 en 27 van de Wet op de ondernemingsraden.
- 85 Artikel 29 van die wet.
- 86 Het in noot 5 genoemde boek, pag. 11.
- 87 Artikel IV, onder c, van het bewuste K.b.
- 88 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de leden van de centrale commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken van 30 januari 1984, AB84/U39, DGOP/OPZ/AJZ.
- 89 Nota van toelichting bij het in noot 87 aangehaalde K.b., pag. 15–16.
- 90 Dienstcommissies-oude stijl van het Ministerie van Defensie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, directoraat-generaal voor overheidspersoneelsbeleid, afdeling algemene juridische zaken, Rijkspsychologische dienst, afdeling arbeidssociologie, december 1984.

- 91 Twee jaren dienstcommissies-nieuwe stijl bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1983–1985); inventarisatie van de knelpunten ten behoeve van de voorbereiding van de verkiezingen van de dienstcommissies in 1986, 15 augustus 1985.
- 92 Op weg met medezeggenschap; handreiking aan schoolbesturen voor de vormgeving van medezeggenschap in hun scholen, februari 1982. Hierin, in de inleiding op pagina 1: 'Begrijpelijk dat velen tegen deze nieuwe taak opzien. Temeer ook, omdat nadrukkelijk de positie van het bestuur zelf in het geding is. Ondanks mogelijke – en op zichzelf begrijpelijke – tegenzin of bedenkingen meent de Besturenraad dat men deze nieuwe mogelijkheid voor overleg en medezeggenschap positief moet benaderen'.
- 93 Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 19 222, nr. 3, pag. 15.
- 94 *De OR en zijn bevoegdheden*, Instituut voor toegepaste sociologie, Nijmegen, 1985.
- 95 Bijlage 2 bij het rapport.
- 96 Ingevolge artikel 126 Algemeen rijksambtenarenreglement (oud) vervulde het hoofd van de dienst of het dienstonderdeel de functie van voorzitter van het overleg met en tevens van de dienstcommissie. In die regeling hebben de nieuwe voorschriften dus verandering gebracht; het hoofd van de dienst is nu immers alléén voorzitter van het overleg (de overlegvergadering) met de dienstcommissie en dus niet van de commissie zelf.
- 97 Bijlage 4 bij het rapport.
- 98 Hieruit zou kunnen blijken van na-ijleffecten van de eerder genoemde weerstanden binnen de vakbeweging tegen introductie van medezeggenschap via vrije verkiezingen.
- 99 Artikel 125, tweede lid, onder h, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.
- 100 Artikel 126, eerste lid, van het reglement.
- 101 Artikel 129b van dat reglement.
- 102 Artikel 132 van dat reglement.
- 103 De leden van een dienstcommissie worden in de gelegenheid gesteld een door de commissie in overeenstemming met het hoofd van de dienst te bepalen aantal uren per jaar – maximaal 100 – te besteden aan de voorbereiding van vergaderingen van de commissie en van overlegvergaderingen. Voor de voorzitter en de secretaris van de commissie kunnen, ook in overeenstemming met het hoofd van de dienst, meer uren worden uitgetrokken. Het gaat hier dus *niet* om vergadertijd. (Artikel 126b, derde en vierde lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement).
- 104 Zie ook het overzicht van de ledentallen van de vier centrales in hoofdstuk 5.
- 105 Artikelen 4, eerste lid, onder b, eerste lid, 6, derde lid, en 10, eerste lid, van de Politiewet.
- 106 Artikel 63, derde lid, van de gemeentewet. Het bezwaar dat leerkrachten in deze constructie hun 'eigen baas' kunnen worden is, meen ik, niet van principiële betekenis meer, nu de wet van 6 mei 1982, Stb. 272, de incompatibiliteit van onderwijskracht aan een gemeentelijke school en een raadslidmaatschap vervallen heeft verklaard. Zie artikel 25, tweede alinea, van de gemeentewet.
- 107 Artikel 17: in bijzondere omstandigheden kan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, de Onderwijsraad gehoord, op verzoek van het bevoegde gezag afwijking van de wet toestaan.
- 108 In een toespraak ter gelegenheid van het 25-jarig jubileum van het Slotemaker de Bruïne-instituut te Doorn op 12 april 1986 (*De Wachter*, maandblad van de Nederlandse bond van gepensioneerden, nr. 5, mei 1986, pag. 143).
- 109 Artikelen 129 juncto 127f van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.
- 110 Artikel 37 e.v. van de Wet op de ondernemingsraden.
- 111 Indien deze beslissingen het karakter hebben van beschikkingen in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Wet-arob staat de weg van beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State open.
- 112 Artikelen 31 van de Regeling onderdeeloverlegorganen en 74 van het Besluit overleg en medezeggenschap politie.

- 113 Nu, met ingang van 22 mei 1986, 24 politieregio's zijn vastgesteld ligt het voor de hand te veronderstellen dat méér gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid tot instelling van regionale colleges van advies. De 24 regio's zijn met name bedoeld om de samenwerking tussen rijks- en gemeentepolitie te bevorderen. Die samenwerkingsvorm is in de plaats gekomen van de eerder voorgenomen vorming van provinciale politie. De vraag rijst of de samenwerking ook gestalte kan krijgen door een of andere vorm van in elkaar schuiven van de rijks- en de (inter)gemeentelijke adviescolleges. Zie ook *Binnenlands Bestuur* van 23 mei 1986, nr. 21, pag. 3.
- 114 Artikelen 9 en 10 van de Wet medezeggenschap onderwijs.
- 115 Artikel 35 van de Wet universitaire bestuurshervorming 1970.
- 116 Zie de bundel uitspraken van Binnenlandse Zaken van mei 1985, nrs. 2, 4, 6 en 15.
- 117 Idem, nrs. 5 en 12.
- 118 Zie voor de regeling van de personele gevolgen van reorganisaties bij voorbeeld het Sociaal statuut personeel SWZ, vastgesteld bij beschikking van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 september 1983, nr. 353305. Soortgelijke regelingen zijn van toepassing bij overige ministeries, provincies en gemeenten. Voor de volksgezondheidssector zie bijv. de collectieve arbeidsovereenkomst sociale begeleiding voor het ziekenhuiswezen.
- 119 De in noot 116 genoemde bundel, nr. 17.
- 120 Idem, nr. 20.
- 121 Idem, nr. 21.
- 122 Idem, nr. 22. Zie voor de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder aanstellingen of arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht moeten of kunnen worden gegeven of gesloten de artikelen 5 en 6 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en 4 van het Arbeidsovereenkomstenbesluit.
- 123 Idem, nr. 25.
- 124 Idem, nr. 32. Zie ook het Koninklijk besluit van 26 maart 1980 (het Besluit algemene secretariaatangelegenheden rijksadministratie (BASR)).
- 125 Zij het dat medezeggenschapscriteria niet worden aangelegd als het gaat om stichting van scholen van basis-, voortgezet en beroepsonderwijs. De Wet medezeggenschap onderwijs, de Wet basisonderwijs en de Wet voortgezet onderwijs zijn in dit opzicht niet op elkaar afgestemd.
- 126 Artikel 167 van de gemeentewet, juncto artikel 124, eerste lid, van de Grondwet, zou, met woorden als 'Aan den raad behoort ...' en '... wordt ... overgelaten' bevoegdheden bevestigen. Het verschil tussen attributie en legitimatie is overigens niet algemeen erkend.
- 127 *De vierde macht; een hernieuwde kennismaking*, derde herziene druk, 's-Gravenhage, 1976, pag. 89-90.
- 128 Als voorbeeld: het in artikel 75 van de gemeentewet geregelde tekenmandaat, dat in de praktijk ook vaak als afdoeningsmandaat dient.
- 129 Crinice Le Roy geeft, ook in de bijlagen bij zijn *Vierde macht*, een aantal voorbeelden van informeel schriftelijk vastgelegd mandaat.
- 130 Uit de rijke hoeveelheid literatuur zijn te noemen:
- het *Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht*, Alphen aan den Rijn, vijfde geheel herziene druk, 1984, pag. 27-53;
 - B. de Goede, *Beeld van het Nederlands bestuursrecht*, 's-Gravenhage, vierde druk, bewerkt door H. van den Brink, 1983, pag. 59-68;
 - P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout. *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer, 1978, pag. 66, 267, 268 en 287;
 - H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van administratief recht*, 's-Gravenhage, vijfde druk, bewerkt door W. Konijnenbelt, 1984, pag. 57-61.
- 131 Ik denk in dit verband aan de bevoegdheid van een ambtenaar van de burgerlijke stand (die in een grote gemeente hoofd van een tak van dienst kan zijn) om voor het 'hem onderhebbende' personeel een instructie vast te stellen. Artikel 183 van de

- gemeentewet regelt dit – zeldzame – geval van attributie van regelgevende bevoegdheid aan een gemeentelijke functionaris. Uit de rijkssfeer ken ik geen toepasselijke voorbeelden.
- 132 Zie voor een overzicht van jurisprudentie over onbevoegdheid het in noot 130 genoemde rapport, pag. 50–53. Het gaat hier in hoofdzaak om het gebrek van onbevoegdheid in beschikkingen. Voor de gevolgen van dat gebrek zie hoofdstuk 6 van het rapport.
- 133 Artikel 127e en 127f.
- 134 Artikel 127g.
- 135 In het in noot 10 genoemde handboek, pag. 7660–6.
- 136 Artikel 27, eerste lid, van de Wet op de ondernemingsraden.
- 137 Handboek, genoemd in noot 10, pag. 3300-65.
- 138 Artikel 13 van het model-reglement.
- 139 Artikel 24, eerste lid, onder f. Deze aangelegenheden zijn uiteraard in de militaire gemeenschap van bijzonder belang. Denk in dit verband ook weer aan de commotie over het ‘gemengde varen’ bij de Koninklijke marine.
- 140 De artikelen 36 (voor de dienstcommissies bij de rijkspolitie) en 64 (voor die bij de gemeentepolitiekorpsen).
- 141 Ik denk daarbij aan de definitie in artikel 2 van de Wet-arob.
- 142 Zie ook de in noot 116 genoemde bundel, nrs. 25–31.
- 143 Zie artikel 125 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, artikel 11 van de Regeling onderdeeloverlegorganen en de artikelen 29 en 52 van het Besluit overleg en medezeggenschap politie.
- 144 Zie artikel 129b van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, de artikelen 32 en 34 van de Regeling onderdeeloverlegorganen en artikel 75 van het Besluit overleg en medezeggenschap politie.
- 145 Het is als bijlage opgenomen in het in noot 5 genoemde boek.
- 146 Zie de in noot 116 genoemde bundel, nrs. 1, 8, 9, 10 en 11.
- 147 Ik calculeer in dat ik als oud-gemeenteman allergisch ben voor vormen van ‘hoger’ toezicht die op betutteling lijken.
- 148 Artikel 123 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, artikel 2 van het model-reglement medezeggenschap en artikel 2 van de Regeling onderdeeloverlegorganen.
- 149 Het in noot 91 genoemde rapport, pag. 19 e.v.
- 150 Hoofdstuk V: De centrale ondernemingsraden en de groepsondernemingsraden (artt. 33–35).
- 151 Invoering van een nieuw centraal overlegstelsel zoals in 1980 voorgesteld door de werkgroep ASIO (zie hierover o.a. J.H. Sikkes, *De ambtenaar in zijn recht*, Deventer/Zwolle, tweede druk, 1986, pag. 157–160), waardoor op centraal niveau van *hoofdpijnen* overeenstemming tussen de overlegpartners moet worden bereikt, kan een tegengesteld effect hebben. Op de bijzondere overlegcommissies komt dan een belangrijker taak te rusten, evenals op de ‘sector-overlegorganen’, die deze hoofdlijnen hebben te ‘vertalen’ ten behoeve van diverse categorieën van overheidspersoneel en sectoren van de overheidsdienst.
- 152 Artikelen 16 en 17 van het Besluit overleg en medezeggenschap politie.
- 153 Het in noot 91 genoemde rapport, pag. 21.
- 154 Artikel 127h van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.
- 155 Artikel 129a van dat reglement.
- 156 Artikel 129 van dat reglement.
- 157 Artikelen 127d en 113 van dat reglement.
- 158 Zie in verband met die omschrijving ook artikel 105, eerste lid, van het Algemeen rijksambtenarenreglement voor de bevoegdheid van de centrale commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken. De competentieafbakening tussen de centrale commissie en de bijzondere commissies laat ik hier nu buiten beschouwing.
- 159 Zie noot 123.

- 160 Zie de in noot 10 aangehaalde handleiding, pag. 3300–83.
- 161 Artikel 5a van het BBRA 1984. Op het moment van het schrijven van dit stuk heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de ontwerp-regeling aangeboden aan het centraal georganiseerd overleg in ambtenarenzaken (brief van 2 april 1986, AB86/U510/DGOP/OPZ/AJZ).
- 162 Artikel 24 van de Ambtenarenwet 1929. Tot nu toe is geen jurisprudentie over functiewaarderingsbesluiten op de voet van het BBRA 1984 bekend.
- 163 Zie onder andere de jurisprudentie, behandeld door M.G.L. van Schouwenburg in hoofdstuk 8 van A. de Groot, *Functiewaardering bij de overheid*, 's-Gravenhage, 1985.
- 164 Artikel 3 en artikel 125, eerste lid, onder j, van die wet.
- 165 De criteria in de artikelen 24 en 58, vijfde lid, van de Ambtenarenwet 1929.
- 166 Artikel 2 van de Wet-arob.
- 167 ARRS 2 maart 1982, AB 1982, nr. 274, met noot JGS.
- 168 Artikel 5, aanhef en onder d, van de wet-Arob.
- 169 In dit verband valt te noemen ARRS 26, maart 1981, GS nr. 6676, met noot JMK (Bedrijfscommissie welzijnssector).
- 170 Zie bijv. ARRS 18 september 1978, AB 1979, nr. 118, met noot JRSt.
- 171 Uitspraak van 23 oktober 1985, nr. 1/1984/73/111, AB 1986, nr. 1, met noot E.M.H. Hirsch Ballin.
- 172 Wetsontwerp 19497, ingediend 19 april 1986. Zie artikel 1, tweede lid van het ontwerp.
- 173 De artikelen 12–16 van de Wet nationale ombudsman.
- 174 De artikelen 129a en 129b, eerste en tweede lid, van het Algemeen rijksambtenarenreglement.
- 175 De bundel, genoemd in noot 116, nr. 2.
- 176 Artikel 129b, derde lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.
- 177 Artikel 43 van het model-reglement. Ik betwijfel overigens of de redactie van dit artikel zich verdraagt met het delegatieartikel 169 van de gemeentewet. Dat rept over 'bepaalde, in die verordening aangewezen onderwerpen'. Daarvan is mijn inziens in artikel 43 van het model-reglement geen sprake.
- 178 Artikel 75 van dat besluit; hier gaat het om uitvoerings-, aanvullings- of afwijkingsbevoegdheden die door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie gezamenlijk of afzonderlijk én door de burgemeesters kunnen worden uitgeoefend, al naar gelang de omstandigheden.
- 179 Artikel 17 van de Wet medezeggenschap onderwijs.
- 180 Artikel 18 van die wet.
- 181 Zie artikel 103 van de Grondwet, de Oorlogswet voor Nederland (wet van 16 juni 1964, Stb. 337) en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (wet van 23 juni 1952, Stb. 361). Zie verder C.W. van der Pot-A.M. Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle, 1983, elfde druk, pag. 469–477, en W. Kasten, *De handhaving van de uitwendige veiligheid van de staat*, Alphen aan den Rijn, z.j.
- 182 Artikel 123 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement rept over 'onderdelen van het departement'.
- 183 Artikel 127d.
- 184 Hierover in *Military Laws of the United States*, Washington, 1950, Chapter 2, Army Personnel.
- 185 Artikel 123-oud van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, vervallen bij de inwerkingtreding van het nieuwe hoofdstuk XIA.
- 186 Zie noot 90.
- 187 Bij de Wet salarisverlaging overheidspersoneel 1984.
- 188 Gegevens van het secretariaat van de Centrale commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken.
- 189 Ledentoe name als gevolg van de toetreding van de Katholieke onderwijsvakorganisa-

tie (KOV), die oorspronkelijk was aangesloten bij de opgeheven Rooms-Katholieke centrale van overheidspersoneel.

- 190 Zie voor de verschillende vraagpunten over de invoering van de Arbowet in de overheidsdienst ook de circulaires van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan haar leden van 5 oktober 1982, kenmerk 2-5640, en 30 maart 1984, kenmerk OPZ/782, als bijlage opgenomen bij de bijdrage van J.W.C. van Kleef, Naar gelang de omstandigheden, in: *Ambtenarenrecht in beweging, een bundel beschouwingen over de rechtspositie van het overheidspersoneel in de jaren tachtig*, 's-Gravenhage, 1985, pag. 88.
- 191 Over de voorstellen van de werkgroep ASIO zie mijn bijdragen aan de *Gemeentestem* nrs. 6665, 6666 en 6742. Zie ook Tweede Kamerstukken 1984–1985, 19 009, nrs. 1–2.
- 192 Zoals het militaire overleg, het overleg in politieambtenarenzaken, voor burgemeesters en (nog) noodwachtpersoneel en het onderwijsoverleg.
- 193 Beter bestuur door decentralisatie; eindrapport van de projectgroep formatiebeleid onder voorzitterschap van H. de Jonge, 14 mei 1984, nr. OA 84-1581/4717, Ministerie van Binnenlandse Zaken, stafafdeling voorlichting.
- 194 Volgens mijn informatie van het Ministerie van Defensie, directie burgerpersoneel, zal de beoogde decentralisatie binnen deze directie binnenkort haar beslag krijgen door aanpassing van bestaande of vaststelling van nieuwe bevoegdheidsvoorschriften.
- 195 Artikel 25, tweede volzin, onder 3°, van de gemeentewet. Zie ook noot 106.
- 196 Artikel 63, eerste lid, en 179 van de gemeentewet en artikel B 1 van het model-ambtenarenreglement van het voormalige Centraal orgaan.
- 197 Artikel 26 en 52 van de gemeentewet.
- 198 Artikel 15 en 92 van het ontwerp tot herziening van de gemeentewet. Het onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden wetsontwerp 19.403 neemt de gedachten van de werkgroep op deze punten ongewijzigd over.
- 199 Bundel Ministeriële besluiten en bijbehorende adviezen van colleges van advies 1982–1985, nr. 30, pag. 68.
- 200 Homerus, *Ilias*, boek II, verzen 212–246, in de noot 1 genoemde vertaling.

BIJLAGE 1

Ministerie van Binnenlandse Zaken

*Directoraat-Generaal voor
Overheidspersoneelbeleid*

Postadres

Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Telefoon 070-71 79 11
Telex 32109 biza nl

De minister van Welzijn, Volksgezondheid
en Cultuur
Postbus 5406
2280 HK Rijswijk

Bijlagen

—
Onderwerp
— Dienstcommissie

Uw brief

— 7-12-1984, nr.
CDPZ/RP U77611

Ons nummer

— AB84/2126
Departmentsonderdeel
— OPZ/AJZ

Datum

— 31 januari 1985

Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw bovenvermelde brief en van het daarbij in bijlage gevoegde afschrift van uw besluit inzake de goedkeuring van het reglement van de dienstcommissie Rijksarchiefdienst/Rijksarchiefschool van 8 november 1984.

Ik wil vooropstellen dat het in het algemeen zeker niet de bedoeling is van mijn circulaire van 16 november 1984 hierover om de ingezonden ministeriële besluiten en de daarop betrekking hebbende adviezen van het College van Advies inzake het overleg met de dienstcommissie van commentaar te voorzien. Dit is alleen anders indien een dergelijk besluit in mijn opvatting kennelijk in strijd is met hetgeen in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) omtrent de dienstcommissies is bepaald, of met de uitdrukkelijke bedoeling van de regeling zoals in de toelichting daarbij is verwoord.

In het licht van het bovenstaande wil ik u mijn opvatting geven over de betekenis van artikel 124e, eerste lid ARAR.

In dat artikel is bepaald dat de leden van de dienstcommissie om de drie jaren

tegelijk aftreden en verder dat zij terstond herkiesbaar zijn tenzij anders in het reglement van de dienstcommissie is geregeld. De dienstcommissie kan dus bij reglement de herkiesbaarheid aan nadere bepalingen binden. Doet zij dat niet dan is de herkiesbaarheid niet aan beperkingen onderhevig. Over de mate waarin de dienstcommissie in haar reglement de herkiesbaarheid kan beperken, laat de toelichting bij de regeling zich niet verder uit. Ook uit de bewoordingen van artikel 124e, eerste lid ARAR is daaromtrent niets af te leiden. Het is juist in de geest van de regeling dat de dienstcommissie zelf – binnen het kader van de ARAR-regeling – bepaalt of en, zo ja, welke beperkingen aan de herkiesbaarheid zij in haar reglement wil vastleggen. Over eventuele grenzen aan de beperkingen van de herkiesbaarheid is ook in de wordingsgeschiedenis van de regeling dienstcommissies geen aanknopingspunt te vinden. Een dienstcommissie kan dus bijvoorbeeld in haar reglement opnemen dat niet herkiesbaar zijn de leden die X-jaren (bv. 6) ononderbroken lid zijn geweest van de dienstcommissie, met dien verstande dat zij na afloop van een zittingsperiode sedert hun aftreden weer herkiesbaar zijn.

Overigens biedt ook artikel 12, tweede lid van de Wet op de ondernemingsraden de ondernemingsraad eenzelfde mogelijkheid om bij reglement ten aanzien van de herkiesbaarheid beperkingen vast te stellen.

Tegen de achtergrond van uw meergenoemd besluit wilde ik u mijn uiteenzetting over artikel 124, eerste lid ARAR niet onthouden.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,
voor deze,
de directeur-generaal voor
overheidspersoneelsbeleid,

get. H. Statema.

BIJLAGE 2

REGULATION FOR LABOR PARTICIPATION IN US UNITS

Definitions

Article 0

For the purpose of this regulation the following definitions will apply:

- Minister: the Minister of Defense of The Netherlands or his designated legal representative.
- Unit: a US Forces activity and associated/tenant activities with one administrative commander which utilize Netherlands civil servants.
- Works Council: body of civil servants consulting with the unit's Commanding Office on the subjects listed in Article 21 of this regulation.
- Civil Servant: Civilian, employed by appointment or under contract by the Ministry of Defense of The Netherlands.
- CO: Commanding Officer of the unit concerned, including the tenant units for which he is the administrative commander.
- Central Consultative Body of Matters affecting Civil Servants: the consultative body meant in para 1 of Chapter XI of the ARAR, the General Civil Servants Regulation.
- Special Committee: the consultative body meant in para 2 of Chapter XI of the ARAR.
- Council Meeting: a meeting of the Works Council.
- Consultative Meeting: meeting in which the CO and the Works Council are the participants.
- Advisory Committee: Committee as meant in Article 129 of the ARAR.

Setting up Works Councils

Article 1

1. After consultation with the Special Committee and the COs concerned, Works Councils will be set up by or on behalf of the Minister at each US Forces unit. An organizational element where a Works Council (Council in what follows) has been set up, is referred to as 'the Unit' in what follows.

2. In setting up Councils it is guaranteed in principle that all civil servants employed at the units, including the associated organization units, can be represented in a Council.

Composition of a Council

Article 2

1. A Council is composed of civil servants elected from among themselves by direct vote. Full-time civil servants and those detailed for part-time employment to the Unit for more than 50% of their normal working hours for a period of at least one year, are considered civil servants belonging to the Unit.
2. Council size is determined by the following formula:
 - a. at least 3 and at most 5 members for a Unit with less than 100 civil servants;
 - b. at least 5 and at most 9 members for a Unit with 100 to 500 civil servants;
 - c. at least 9 and at most 13 members for a Unit with 500 to 2000 civil servants;
 - d. at least 13 and at most 19 members for a Unit with 2000 or more civil servants;
3. The by-laws meant in Article 9 shall specify the membership of the Council within the above limits.
4. The number of members in a Council will not be changed during the term of the Council.
5. The CO and the official meant in para 1 of Article 17 are not eligible for membership in the Council.

Article 3

1. Election of the Council members shall be by secret ballot using ballot papers bearing the list(s) of candidates.
2. A civil servant may cast one single vote for one of the candidates on the ballot paper.
3. A civil servant may vote by proxy.
4. A civil servant may vote by proxy on behalf of not more than two voters and must give the proxy votes at the same time as his own.

Article 4

1. Lists of candidates may be submitted by:
 - a. A federation of civil servants' unions represented in the Central Consultative Body, or by an association affiliated to such a federation, provided that the association has the written authorization of that federation.
 - b. One-third or more of the total number of civil servants of the Unit not belonging to a union or federation of unions as meant above which has submitted a list of candidates, with the understanding that 30 signatures of Unit civil servants will suffice for submission of a list of candidates.

2. A civil servant can be entered on only one list of candidates and can endorse only one list of candidates by his or her signature.

Article 5

1. The voting day will be set by or on behalf of the Minister after consultation with the Special Committee and the CO concerned.
2. The by-laws meant in Article 9 will also deal with:
 - a. the nomination of candidates;
 - b. the organization of the elections;
 - c. the determination and announcement of the results of the voting;
 - d. the interim filling of vacancies in the Council.

Article 6

1. The Council will select a chairman and a secretary from among its members.
2. The Council will assure that the names and functions of the Council members are available to the CO and all civil servants belonging to the Unit, and to those who have submitted lists of candidates.

Article 7

1. The Council members will serve a three year term of office. They are eligible for immediate re-election, except where the by-laws meant in Article 9 stipulate otherwise.
2. In case a Council member is no longer employed by the Unit, membership on the Council ends by statute.
3. Council members may resign from the Council at any time.

Article 8

1. The minister may, at the request of the CO or the official meant in para 1 of Article 17, or of the Council, exclude a Council member from the proceedings of the Council during a specified time. A request to this effect may only be made by the CO or the official meant in para 1 of Article 17 on the exclusive ground that the consultations between the Council and the CO or the official meant in para 1 of Article 17 are seriously hampered by the behaviour of the member concerned.
2. The Minister will decide after having obtained the advice of HQ USAREUR and the Advisory Committee and after the member concerned, the CO or the official meant in para 1 of Article 17, and the Council have had the opportunity to inform him of their opinion on the above mentioned advice.
3. The member concerned can be assisted by a counsel.

Way of Operation of the Council

Article 9

1. The Council will establish and publish by-laws of matters mentioned in this

- Regulation with regard to the execution and/or additions thereto.
2. The by-laws will regulate the operation of the Council. As a minimum, the by-laws will specify:
 - a. the cases for which the Council convenes;
 - b. the way of convening the Council;
 - c. the minimum number of members to be present for having a meeting;
 - d. the execution of the right to vote in the meetings of the Council;
 - e. the duties of the Council's secretariat;
 - f. the preparation of the agenda for the Council's meeting and their timely publication to the civil servants of the Unit;
 - g. the recording of the Council's meetings and the way in which the discussions in the Council's meeting will be reported to the Unit's members;
 - h. the setting up and way of operation of working groups in the Council.
 3. The by-laws and any changes thereto require review and opportunity for comment by the CO as well as the Minister's approval. The Minister will withhold approval in whole or part only in cases where the by-laws are contrary to what is laid down in this Regulation or impede the proper execution of this Regulation. The Minister will not withhold approval in whole or part before considering the advice of the Advisory Committee.

Article 10

1. The Council may invite one or more experts to attend a meeting of the Council in connection with the discussion of a specific matter.
2. The experts meant in the preceding paragraph will be provided with the agenda of the meeting concerned and the pertinent documents in good time.
3. Experts may also be requested to render advice in writing.
4. Where expenses are involved in inviting an expert these must be authorized by the CO. In case of objection the Minister will decide after considering the views of HQ USAREUR and the Advisory Committee.

Article 11

At the end of each year of session the Council will prepare a report of its proceeding and these will be posted on bulletin boards or other designated places accessible to unit members.

Article 12

1. The Council is entitled to meet during work hours.
2. Council meetings normally will be held at the principal duty locations of the employees represented during normal duty hours. Travel and accommodation expenses incurred by a member to attend Council meetings and consultative meetings as meant in Article 17, will be reimbursed in accordance with Netherlands civil service travel regulations (Reisbesluit 1971).
3. Annually, the Council is allowed 100 hours of official duty time per member for preparation and attendance at council and consultative meetings. The total allotment of hours available for use by members will be managed by

the council. For example, a council composed of 5 members will be granted 500 hours of official duty time annually for conduct of council business.

4. In agreement with the CO, the Council can determine that the members may spend a number of hours over and above the number of hours laid down in the preceding paragraph.
5. If the Council and the CO cannot agree on the number of hours meant in para 3 and 4 the Minister will decide after considering the views of HQ USAREUR and the Advisory Committee.
6. Except where contrary to the interests of the service, Council members are allowed a maximum of six days paid special leave per 2 years for the purpose of training or education related to Council functions and activities. Every six months the Council's secretary will submit to the CO a list of the educational activities in which the respective members wish to take part during the next six months.

The CO will address objections to the Council in an attempt to resolve matters of nonconcurrence. If local agreement cannot be reached, the matter will be referred simultaneously to the Minister and HQ USAREUR. The Minister will decide after considering the views of HQ USAREUR and the Advisory Committee.

Article 13

The CO will allow the Council the use of facilities under his control for which the Council has a reasonable requirement. In case of objection against the use of a facility, the Minister will decide after considering the views of HQ USAREUR and the Advisory Committee.

Article 14

1. Council members or candidates for council membership, past or present, will not be prejudiced by council activities. Conduct of council members and candidates for council membership will be the same as required of Netherlands civil servants.
2. No personnel action will be proposed or fail to be proposed based upon an employee's involvement or lack of involvement in works council activities. This policy is absolute and without time limit.

Article 15

1. The CO will provide the Council in good time with all information and data the Council may reasonably require for the proper performance of its tasks. The information and data will be provided in writing upon request. In case of objections the provision of certain information and data, the matter shall be submitted for decision. The Minister will decide after having obtained the advice of HQ USAREUR and the Advisory Committee.
2. At least annually the CO will provide also for the benefit of the meeting meant in para 2 of Article 20 general written information with regard to the performance of the Unit in the past year and the projected performance in the coming period, in particular regarding the matters meant in para 1 of Article 21.

Article 16

1. Present and former Council members and experts consulted in accordance with Article 10 are bound to secrecy as regards anything that comes to their knowledge in the Council or during consultation as an expert, as far as this follows from the matter involved.
2. The obligation meant in the preceding paragraph does not apply to the person who is approached by a Council member for consultation, provided this has been authorized by the CO and the person concerned has declared in writing that secrecy will be preserved with regard to the matter involved. In case of objection, the matter will be submitted for decision to both the Minister and HQ USAREUR. The Minister will decide after having obtained the advice of HQ USAREUR and the Advisory Committee.

Consulting with the Council

Article 17

1. The CO or delegated official will consult with the Council and will chair these consultations, called 'Consultative Meetings' unless mutually agreed otherwise by the provisions of Article 18.
2. The CO or the official meant in para 1 above may involve staff members or invite experts to attend consultative meetings.
3. If a Council member attends a consultative meeting outside the normal work hours in whole or part, his work hours will be reduced in accordance with the number of hours the meeting took place outside the normal work hours, in the calendar week in which the meeting took place or at the earliest convenient time.

Article 18

1. The CO or the official meant in para 1 of the preceding paragraph and the Council will jointly agree on the procedures for the consultative meetings, to include but not limited to:
 - a. the number of meetings per year;
 - b. the way meetings will be called;
 - c. the duties and responsibilities of the secretariat of the consultative meetings;
 - d. the preparation of the agenda for the meetings and how the agenda will be brought to the attention of the Unit's civil servants;
 - e. the recording of the consultative meetings and the way in which the minutes will be reported to the Unit's members;
 - f. the quorum;
 - g. the suspension of a meeting to allow separate consultations on a subject.
2. Written records of consultative meetings will clearly identify the various points of view and jointly agreed to before disseminating to Unit members.
3. If no agreement is reached on the procedures meant in para 1 above, the matter shall be submitted for a decision to the Minister. The Minister will

decide after having obtained the advice of HQ USAREUR and the Advisory Committee.

Article 19

The CO or the official meant in para 1 of Article 17 and the Council shall meet for consultation within two weeks after a substantiated request to this effect has been made by the CO or the official meant in para 1 of Article 17, or by the Council.

Article 20

1. The consultative meetings will deal with those matters pertaining to the Unit which either the CO or the Council consider desirable to be discussed or on which consultation between the CO and the Council must take place under the provisions of this Regulation, with the exception of matters pertaining to individuals.
2. The general proceedings in the Unit will be discussed in a consultative meeting at least once a year.

Article 21

1. The CO will give the Council the opportunity to advise him in good time on management proposals concerning:
 - a. the way in which the working conditions and terms of employment are applied at the Unit;
 - b. the way in which the general personnel policy is carried out at the Unit;
 - c. work-related safety and health matters as well as the employee's well-being at the Unit;
 - d. the organization and working methods within the Unit;
 - e. technical and economic performance of the Unit.
2. The Council is authorized to submit proposals concerning the matters listed in the preceding paragraph to the CO.
3. Before the Council advises the CO regarding a proposal as meant in the preceding paragraph, the matter will have been discussed at least once in a consultative meeting.

Article 22

Measures which the CO is authorized to take and on which the Council has advised in accordance with the preceding Article, will not be made effective by the CO before agreement on the matter has been reached with the Council, unless the mission of the Unit is endangered. There is no right for agreement on matters as:

- a. the activity's budget;
- b. security;
- c. mission;
- d. manpower;
- e. organization;
- f. technology of work operations.

Article 23

1. The Council has 21 calendar days to respond in writing to a management proposal as meant in para 1 of Article 21. In cases where the Council provides a response or has given an advise as meant in para 2 of Article 21 and 22, the CO will inform the Council in writing of the decision within 14 calendar days.
2. In cases where there is no disagreement, the proposal will be implemented as soon as possible.
3. In cases where the Council does not agree to a proposed action or where the CO does not agree to a Council's advise, consultation will be scheduled within one week of receipt of the COs notification, unless the Council waives this requirement.
4. Where no agreement is reached after renewed consultation the matter is referred for a decision simultaneously to the Minister and HQ USAREUR. The Minister will decide after considering the views of HQ USAREUR and the Advisory Committee.
5. The CO will inform the Council of this final decision, and the rational behind it, as soon as possible.

Article 24

1. In case the CO is not authorized to take measures concerning the matter on which the Council advised, he will forward the Council's advice to the competend authority as soon as possible.
2. As soon as the competend authority has taken a decision in the matter, the CO will inform the Council of the final decision and the rational behind it.

Article 25

1. The Council may not advise on matters reserved to the consultative bodies meant in para 1 or para 2 of Chapter XI of the ARAR.
2. The Council may submit written advice to the chairman of the Special Committee with regard to matters submitted to it by the latter.

Article 26

1. The Council will to the greatest possible extent promote work discussions within the Unit.
2. The Council will guard against discrimination of any kind within the Unit and will in particular promote equal opportunity without regard to race, religious affiliation, sex, or handicapping condition.

Article 27

To the extent necessary, provisions will be made by or on behalf of the Minister, after consulting with the Special Committee meant in Article 113 of the ARAR, with regard to the matters set out in para 3 of Article 2, para 2 of Article 5 and

para 2 of Article 9. These provisions will be void as soon as the by-laws meant in para 1 of Article 9 have been implemented.

VERANTWOORDING

De kopij voor dit geschrift is afgesloten op 30 juni 1986.

Behalve van de in de tekst en de noten aangehaalde bronnen is dankbaar gebruik gemaakt van informatie, afvies en bijstand van C.W. Breugem, A. Geurts (Ministerie van Defensie), Chr.M. van Herpen (Ons Belang, Koninklijke vereniging voor militairen), J.C. van der Hoek (Nederlandse bond van gemeenteambtenaren), T. Hulshof-Swarts (Ministerie van Justitie), M. van der Kuy -Lalleman (gemeenteraadslid van Pijnacker), J.T. Lemmen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), E.M. Luyben-Gehrke, J.E. Migchelsen (Ministerie van Defensie) en P.J.M. Vreeburg (Ministerie van Justitie).

J.H.S.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ARBEIDSRECHT

- 1 Mevr. mr. M.J.E.H. Raetsen en prof. mr. J.J.M. van der Ven,
De internationale Arbeidsorganisatie van 1919 tot 1979;
opmerkingen over toen en nu.
ISBN 90 14 02854 7
- 2 Prof. mr. M.C. Burkens, prof. dr. W. Driehuis en
prof. dr. J. van den Doel, Werkgelegenheid: recht of beleid?
ISBN 90 14 02863 6
- 3 Prof. mr. B. Wachter, Ontwikkelingen op het gebied van de
medezeggenschap, mede in Europees verband.
ISBN 90 14 02949 7
- 4 Prof. dr. R. Blanpain, Richtlijnen voor multinationale
ondernemingen.
De Oeso verklaring van 21 juni 1976.
ISBN 90 14 03031 2
- 5 Mr. L. H. van den Heuvel, Rechten van werknemers bij faillissement.
ISBN 90 14 03103 3
- 6 Mr. A.W. Govers en mevr. A.E. Bosscher,
Gelijkheid van vrouw en man in het Europees sociaal recht.
ISBN 90 14 03149 1
- 7 Prof. mr. P. VerLoren van Themaat, Economisch recht,
sociaal recht en economische orde, een terreinverkenning.
ISBN 90 14 03178 5
- 8 Mr. H.J. de Bijll Nachenius, Artikel 27, Wet op de
ondernemingsraden, enige kritische kanttekeningen.
ISBN 90 14 03352 4
- 9 Mr. B. Madlener, Gelijke behandeling van mannen en vrouwen
in het pensioenstelsel.
ISBN 90 14 03439 3
- 10 Drs. A. T. J. M. Jacobs, De rechtstreekse werking van internationale
normen en het sociaal recht.
ISBN 90 6092 191 7
- 11 J. H. Sikkes, Medezeggenschap in overheidsdienst; geschiedenis,
wettelijke voorschriften en praktijk.
ISBN 90 6092 203 4