

Advies

Rolnummer: RP 074

DE BEDRIJFSCOMMISSIEKAMER VOOR RIJK EN POLITIE,
ADVISERENDE NAAR AANLEIDING VAN EEN VERZOEK OM
BEMIDDELING INZAKE EEN GESCHIL TUSSEN:

1. De ondernemingsraad van de Inspectie voor de Gezondheidszorg van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (de onderneming)

en

2. De Staat der Nederlanden, zijnde de ondernemer, in deze vertegenwoordigd door de Inspecteur-generaal van de onderneming, zijnde de bestuurder.

Verloop van de procedure

Door de Ministers van VWS en BZ&K is, in overleg met de Vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Commissie voor Rijksuitgaven, een instellingsbesluit genomen inzake de adviescommissie Inspectie voor de Gezondheidszorg, ook wel aangeduid als de Commissie Abeln. Het instellingsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant van dinsdag 27 februari 2001. De Commissie Abeln heeft tot taak de Minister van VWS te adviseren over een viertal onderwerpen:

- a) het vormgeven van de wenselijke strategie van de inspectie, waarbij het kader wordt gevormd door de notitie 'opmaat voor een IGZ-strategie' en waarbij de hedendaagse inzichten en opvattingen over de taken van de Inspectie in de advisering worden betrokken;
- b) de benodigde kwantitatieve personele capaciteit van de Inspectie in relatie tot de consequenties van hetgeen onder a is vermeld voor de werkwijze van de Inspectie;
- c) de mate waarin de wetgeving die de Inspectie handhaaft, concordeert met de huidige politieke en maatschappelijke opvattingen over de taken van de Inspectie;
- d) de vraag of en zo ja in welke omvang en voor welke situaties, de Inspectie dient te beschikken over (meer) sanctiemogelijkheden.

Tot lid van deze commissie zijn externe deskundigen benoemd. De Commissie Abeln heeft een viertal werkgroepen ingesteld met voor elke werkgroep een taakomschrijving. De omschrijving van de inhoud van deze werkgroepen is kenbaar gemaakt in het mededelingenbulletin nummer 336 van de IGZ gedateerd op 14 maart 2001.

Tijdens de overlegvergadering van 8 maart 2001 is aan de orde gekomen dat één van de werkgroepen (werkgroep 4) het Bureau Berenschot wil inhuren om (deel-)onderzoek te verrichten naar formatie en benodigde capaciteit van heel de IGZ.

Naderhand blijkt aan de ondernemingsraad dat de opdracht hiertoe is gegeven door het zogenoemde Bestuursoverleg, waaraan de Inspecteur-generaal (de bestuurder), diens plaatsvervanger, de directeur van het project bureau en de inspectiesecretaris deelnemen. De kosten van het inhuren van het bureau Berenschot komen ten laste van de IGZ.

In de overlegvergadering van 19 maart 2001 geeft de bestuurder aan dat een van de opdrachten van de Commissie Abeln is om naar de capaciteit van de IGZ te kijken en dat de betreffende werkgroep dit aspect heeft uitbesteed aan het Bureau Berenschot.

Aan dit Bureau is de volgende opdracht verstrekt:

- Ontwikkel instrumenten en vergelijkend materiaal voor het bepalen van de benodigde capaciteit van de IGZ;
- Bepaal op basis van de afgestemde uitkomsten van werkgroep 1-3 (van de Commissie) de benodigde personele capaciteit.

De ondernemingsraad stelt zich op het standpunt dat hij een adviesrecht heeft. Bij brief d.d. 9 april 2001 beroept de ondernemingsraad zich op artikel 25, eerste lid sub n WOR ter zake van het instellen van de Commissie Abeln en het inhuren van het Bureau Berenschot.

Door middel van een fax d.d. 24 april 2001 geeft de bestuurder te kennen aan de ondernemingsraad dat hij van mening is dat artikel 25 niet van toepassing is, omdat de Commissie Abeln is ingesteld door de Minister van BZ&K in overeenstemming met de Minister van VWS en dat de Commissie Abeln rapporteert aan de Minister van VWS.

Behandeling van het geschil

Op 16 mei 2001 heeft de OR het geschil ter bemiddeling c.q. advisering als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR voorgelegd aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid.

Dit geschil is door de Bedrijfscommissie ter behandeling doorverwezen naar de Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie (hierna: de Kamer).

Desgevraagd heeft de bestuurder bij schrijven 18 juli 2001 zijn reactie gegeven op het verzoek van de ondernemingsraad.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 19 juli 2001 tijdens een zitting van de Kleine Commissie – welke de Kamer uit haar midden heeft samengesteld voor de uitvoering van het mondelinge gedeelte van de bemiddelingsprocedure – hun standpunten mondeling toe te lichten.

Ter zitting zijn namens de ondernemingsraad verschenen de heer A.J. de Wilde (secretaris) en mevrouw N.M.M. Smit (lid). De ondernemingsraad werd bijgestaan door zijn raadsman mr. L.C.J. Sprengers.

Namens de ondernemer/bestuurder zijn ter zitting verschenen de heer A.R.J. ten Velde (directeur Bedrijfsvoering) en mevrouw mr. H.G. Hiemstra (juridisch adviseur).

Desgevraagd hebben partijen verklaard te kunnen instemmen met een verlenging van de 2-maanden-termijn waarbinnen de Kamer het advies behoort uit te brengen.

Voorts is komen vast te staan dat partijen niet zijn overeengekomen het advies van de Kamer als bindend te zullen beschouwen.

Omvang van het geschil

Aan de Kamer wordt de vraag ter beantwoording voorgelegd of de ondernemingsraad op grond van artikel 25, eerste lid onder n WOR een adviesrecht toekomt ten aanzien van de instelling van de Commissie Abeln en/of de inschakeling van het Bureau Berenschot.

Relevante bepalingen uit de WOR:

Artikel 23

- lid 1 De ondernemer en de ondernemingsraad komen met elkaar bijeen binnen twee weken nadat hetzij de ondernemingsraad hetzij de ondernemer daarom onder opgave van redenen heeft verzocht.
- lid 2 In de in het eerste lid bedoelde overlegvergaderingen worden de aangelegenheden, de onderneming betreffende, aan de orde gesteld, ten aanzien waarvan hetzij de ondernemer hetzij de ondernemingsraad overleg wenselijk acht of waarover ingevolge het bij of krachtens deze wet bepaalde overleg tussen de ondernemer en de ondernemingsraad moet plaatsvinden. De ondernemingsraad is bevoegd omtrent de bedoelde aangelegenheden voorstellen te doen en standpunten kenbaar te maken. Onder de aangelegenheden, de onderneming betreffende, is niet begrepen het beleid ten aanzien van, alsmede de uitvoering van een bij of krachtens een wettelijk voorschrift aan de ondernemer opgedragen publiekrechtelijke taak, behoudens voor zover deze uitvoering de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen betreft.
- lid 3 De ondernemingsraad is ook buiten de overlegvergadering bevoegd aan de ondernemer voorstellen te doen omtrent de in het tweede lid bedoelde aangelegenheden. Een dergelijk voorstel wordt schriftelijk en voorzien van een toelichting aan de ondernemer voorgelegd. De ondernemer beslist over het voorstel niet dan nadat ten minste éénmaal overleg is gepleegd in de overlegvergadering. Na het overleg deelt de ondernemer zo spoedig mogelijk schriftelijk en met redenen omkleed aan de ondernemingsraad mee, of en in hoeverre hij overeenkomstig het voorstel zal besluiten.
- lid 4 (...);
- lid 5 (...);
- lid 6 (...).

Artikel 25

- lid 1 De ondernemingsraad wordt door de ondernemer in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over elk door hem voorgenomen besluit tot:
 - a. (...);
 - b. (...);
 - c. (...);
 - 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. (...);
 - g. (...);
 - h. (...);
 - i. (...);
 - j. (...);

- k. (...);
- l. (...);
- m. (...);
- n. het verstrekken en het formuleren van een adviesopdracht aan een deskundige buiten de onderneming betreffende een der hiervoor bedoelde aangelegenheden.

Lid 2 De ondernemer legt het te nemen besluit schriftelijk aan de ondernemingsraad voor. Het advies moet op een zodanig tijdstip worden gevraagd, dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit.

Lid 3 (...).

Lid 4 (...).

Lid 5 (...).

lid 6 (...).

Artikel 46d

- a (...);
- b. Voor de toepassing van artikel 23, derde lid, zijn onder de aangelegenheden de onderneming betreffende niet begrepen de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, noch het beleid ten aanzien van de uitvoering van die taken, behoudens voor zover het betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen.
- c. (...);
- d. (...);
- e. (...);
- f. (...);
- g. (...).

Standpunt van de ondernemingsraad

De ondernemingsraad is van mening dat, gelet op de formuleerde taakopdracht van de Commissie Abeln, hem een adviesrecht op grond van de WOR toekomt.

Hij wijst er met name op dat het onderzoeken van de benodigde kwantitatieve personele capaciteit (taak b) in relatie tot de strategie van de Inspectie – (taak a) - binnen het bereik van artikel 25 eerste lid onder d en e WOR genoemde onderwerpen kan komen te vallen.

De onder c) geformuleerde taak van de Commissie Abeln is niet rechtstreeks te brengen onder één van de in artikel 25, eerste lid onder a tot en met m WOR genoemde onderwerpen, doch het kan wel zijn dat voortvloeiend uit die taak voorstellen worden ontwikkeld die wel binnen dit bereik komen te vallen.

Ten aanzien van taak d) kunnen er raakvlakken zijn met artikel 25 lid 1 sub d en e WOR.

Aangezien de Commissie Abeln is samengesteld uit deskundigen van buiten de IGZ komt de ondernemingsraad tot de conclusie dat op grond van artikel 25, eerste lid onder n WOR door de bestuurder advies moet worden gevraagd aan de ondernemingsraad.

De ondernemingsraad merkt op dat in casu sprake is van een besluit van de ondernemer, te weten de Staat der Nederlanden, in deze een besluit van de Minister in nauw overleg met de Tweede Kamer tot stand gekomen.

Voorts wijst de ondernemingsraad er op dat het primaat van de politiek (artikel 46d onder b WOR) in de voorliggende zaak niet aan de orde is.

Indien het gaat om een onderzoek dat zich uitstrekt tot aangelegenheden die betrekking hebben op de publiekrechtelijke taak, mag worden aangenomen dat als gevolg van artikel 46d sub b WOR de ondernemingsraad geen adviesrecht heeft over het inschakelen van externe deskundigen met een opdracht die zich alleen daartoe beperkt. Indien de opdracht aan de externe deskundigen ook betrekking heeft op de gevolgen voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen, dan wel dergelijke gevolgen zou kunnen inhouden, dient voorafgaand aan het inschakelen van een dergelijke deskundige advies gevraagd te worden aan de ondernemingsraad.

Dit vloeit voort uit de letter en de strekking van de wet.

Ook de taakopdracht aan het Bureau Berenschot valt naar de mening van de ondernemingsraad binnen het bereik van artikel 25, eerste lid onder n WOR, aangezien het een onderzoek betreft naar de formatie en de benodigde capaciteit van heel de IGZ. Deze opdracht valt onder het adviesrecht, omdat hij betrekking heeft op de gevolgen voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen. De opdracht is weliswaar verstrekt door Commissie Abeln, welke commissie opereert op basis van een instellingsbesluit van de Minister, doch het Bestuursoverleg, waarvan de bestuurder deel uitmaakt, heeft bij separaat besluit goedkeuring verleend aan de inschakeling van het Bureau Berenschot, de kosten komen voorts ten laste van de IGZ. Dit tweede besluit valt binnen het bereik van artikel 25 WOR. Het politiek primaat is niet aan de orde omdat dit besluit betrekking heeft op de personele capaciteit, de vormgeving van de organisatie.

Standpunt van de bestuurder

De Commissie Abeln, die op verzoek van de Kamercommissies voor VWS en Rijksuitgaven is gesteld door de Ministers van VWS en BZ&K, heeft tot taak de Minister van VWS te adviseren in een aantal vraagstukken op het gebied van toezicht op de gezondheidszorg en de volksgezondheid.

De uitkomsten van de commissie dienen voor de Minister als basis om in discussie te treden met de Kamer over de toekomst van het toezicht.

Dit traject ligt binnen het politiek primaat, de IGZ speelt niet mee in dit traject.

Ten aanzien van het onderbouwen van zijn standpunt inzake de benodigde capaciteit van de IGZ heeft de Commissie Abeln Bureau Berenschot ingeschakeld.

De IGZ is opgetreden als 'betaalmeester' ten aanzien van het door VWS beschikbaar gestelde budget aan de Commissie Abeln. De IGZ heeft voorts toestemming gegeven aan Bureau Berenschot om gebruik te maken van bij VWS bekend zijnde IGZ-gegevens.

In een later stadium – nadat de politieke stellingname is bepaald – kan de IGZ een hierop gebaseerde strategie gaan ontwikkelen. In deze fase zal de ondernemingsraad worden betrokken bij de vertaling van de publiekrechtelijke taken van de IGZ naar de personele gevolgen voor de organisatie.

De bestuurder is van mening dat het besluit tot instelling van de Commissie Abeln en het besluit tot het inschakelen van Bureau Berenschot niet adviesplichtig zijn.

Het verstrekken van nadere inlichtingen ter hoorzitting

Ter zitting is van de zijde van de ondernemingsraad, in aanvulling op het hierboven reeds is uiteengezet, aangegeven dat de wetgever een adviesrecht aan ondernemingsraden heeft toegekend ten aanzien van besluiten tot het inschakelen van deskundigen om te realiseren dat de rol van de ondernemingsraad in een vroege fase van het besluitvormingstraject ingevuld kan worden.

Naar de mening van de ondernemingsraad is in het voorliggende geschil sprake van adviesplichtige besluiten, omdat de opdracht van de Commissie Abeln enerzijds

betrekking heeft op publiekrechtelijke taken en anderzijds op de interne organisatie en de gevolgen daarvan voor het personeel. De Commissie Abeln heeft ook tot taak de vertaalslag naar de organisatie IGZ te maken. Gelet op dit gegeven is voldaan aan het zogenoemde 'tenzij'-criterium (= een besluit valt ingevolge de werking van artikel 46d sub b WOR buiten het bereik van de medezeggenschap, tenzij het tevens strekt tot regeling van de personele gevolgen). In de voorliggende zaak spelen niet alleen inherente personele gevolgen, doch er zijn concrete gevolgen voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen.

Voorts meent de ondernemingsraad dat in casu geen sprake is van besluitvorming van democratisch gecontroleerde organen, omdat het instellingsbesluit ter zake van de Commissie Abeln is genomen door de Ministers van BZ&K en VWS.

De ondernemingsraad wijst voorts op de evaluatie van de invoering van de WOR bij de Overheid, waarbij door het Kabinet onder andere het standpunt is ingenomen dat een vroegtijdige inschakeling van de ondernemingsraad ten aanzien van de personele gevolgen op het moment dat het politieke besluit nog niet is genomen in het algemeen aanbeveling kan verdienen. Alhoewel de Hoge Raad de bepaling ex artikel 46d sub b WOR strikt uitlegt, is het wenselijk om deze bepaling breder, in het voordeel van de ondernemingsraad toe te passen.

In de visie van de ondernemingsraad gaat de bestuurder ten onrechte uit van de gedachte dat na afronding van het overleg tussen de bewindslieden en de Kamer nog beslissingsvrijheid voor de IGZ zal bestaan. Het rapport van de Commissie Abeln heeft betrekking op een brede opdracht (ook de vertaalslag naar de organisatie maakt hiervan onderdeel uit) en de discussie in de Kamer zal bepalend zijn voor verdere besluitvorming op het niveau van de onderneming. Het betreft geen theoretisch rekenmodel.

Door de bestuurder is ter zitting benadrukt dat vanuit de Kamer de bewindslieden te verstaan is gegeven dat zij met een grondig onderbouwd standpunt moeten komen ten aanzien van het inhoud van toezicht op de gezondheidszorg en de volksgezondheid. In de nog te voeren discussie (in september 2001) met de Kamer staat dit gegeven centraal; de Minister heeft Commissie Abeln verzocht om instrumenten c.q. een rekenmodel, alsook een wetenschappelijke onderbouwing van het in te nemen standpunt. De interne organisatie van de IGZ als zodanig noch de personele gevolgen zijn betrokken in de opdracht van de Commissie Abeln, het betreft een politiek besluit, genomen door de Ministers onder toezicht van de Kamer.

De bestuurder benadrukt dat de ondernemingsraad vanaf 13 februari 2000 op de hoogte is gehouden ten aanzien van de voorliggende kwestie en dat de ondernemingsraad in eerste instantie zich op het standpunt heeft gesteld dat hij in het vervolgtraject een rol zou gaan spelen, dus nadat de besluitvorming door de Minister en de Kamer zou zijn afgerond.

Naar de mening van de bestuurder is voordien ook geen sprake van op grond van de WOR adviesplichtige besluiten.

De ondernemingsraad doet in een vrij laat stadium een beroep op de adviesplicht ten aanzien van de instelling van de Commissie Abeln en de inschakeling van Bureau Berenschot, nadat hij een gesprek met Commissie Abeln heeft gehad, dit laatste is omstreeks april 2001 gebeurd.

In het vervolgtraject, dus na de besluitvorming door de Minister in overleg met de Kamer, zal de bestuurder de ondernemingsraad inschakelen.

Desgevraagd door de Kleine Commissie geeft de ondernemingsraad aan dat hij op zijn verzoek slechts één gesprek heeft gehad met de Commissie Abeln. Door de bestuurder is niet gekozen voor de mogelijkheid om de ondernemingsraad onverplicht, in een vroegtijdig stadium, te betrekken in de besluitvorming, met andere woorden, tussen partijen is uitsluitend gesproken over de vraag of in casu sprake is

van een adviesrecht dat kan worden uitgeoefend, de inhoud van de materie is niet in de overlegvergadering aan de orde geweest. De ondernemingsraad betreurt deze gang van zaken.

De stellingname van de ondernemingsraad is principieel aard, hij wenst de werkzaamheden van de Commissie Abeln niet aan te tasten.

Desgevraagd door de Kleine Commissie geeft de bestuurder aan dat de Commissie Abeln weliswaar expliciet de opdracht heeft gekregen om (mede) de omvang van de capaciteit van de IGZ te bepalen, behorende bij een dienst met een geschetste opdracht, doch deze opdracht strekte niet zover dat de vertaling zou moeten geschieden naar de personele gevolgen van de bestaande dienst IGZ. Dit is dan ook niet gebeurd.

De bestuurder meent dat hij de ondernemingsraad ruimte heeft gegeven voor het kenbaar maken van zijn inhoudelijke standpunt door hem de mogelijkheid te bieden om met de Commissie Abeln een gesprek te hebben.

De voorzitter stelt vast dat er geen ruimte is voor het bereiken van een minnelijke schikking.

Overwegingen van de Kamer bij haar advies

Met betrekking tot het door partijen naar voren gebrachte en het ter zitting besprokene, overweegt de Kamer het volgende:

De Kamer heeft kennis genomen van het feit dat de ondernemingsraad de besluiten ten aanzien van de inschakeling van de Commissie Abeln en Bureau Berenschot niet heeft willen aantasten.

De Kamer heeft op basis van de door partijen overgelegde informatie feitelijk vastgesteld dat twee besluiten zijn genomen:

1. het besluit tot instelling van de Commissie Abeln (besluit van de Ministers van VWS en BZ&K van d.d. 25 januari 2001);
2. het besluit tot inschakeling van het Bureau Berenschot (besluit van het Bestuursoverleg genomen op 8 maart 2001).

De Kamer dient ten aanzien van beide besluiten vast te stellen of sprake is van een door de ondernemer genomen besluit als bedoeld in artikel 25, eerste lid onder n WOR. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, komt vervolgens aan de orde of door de werking van artikel 46d onder b WOR het adviesrecht van de ondernemingsraad niet kan worden uitgeoefend.

De instelling van de Commissie Abeln

Ten aanzien van de instelling van de Commissie Abeln merkt de Kamer het volgende op.

Eerst dient de Kamer vast te stellen of sprake is van een (voorgenomen) besluit van de ondernemer, dat is de Staat der Nederlanden, die de onderneming IGZ in stand houdt. Aangezien de instelling van de Commissie Abeln is geschied door de Ministers van BZ&K en van VWS (in nauw overleg met de Vaste Kamercommissies) is aan dit vereiste voldaan. Het betreft een besluit genomen door de eindverantwoordelijke functionarissen binnen de Staat der Nederlanden.

Vervolgens rijst de vraag of sprake is van een (voorgenomen) besluit in de zin van artikel 25, eerste lid onder n WOR. De inschakeling van deskundigen voor een adviesopdracht op voet van artikel 25 WOR dient te geschieden met het oog op

mogelijk één of meer te nemen besluiten in de zin van artikel 25, eerst lid, onder a tot en met m WOR.

Door de bestuurder is ter zake gesteld dat door hem geen adviesplichtige besluiten zijn genomen.

De Kamer kan zich met het standpunt van de bestuurder niet verenigen.

De strekking van de bepaling ex artikel 25 eerste lid sub n WOR is dat de ondernemingsraad in een zo vroeg mogelijk stadium inzicht krijgt in de achtergronden van eventueel in een later stadium aan de orde komende reorganisaties en andere belangrijke aangelegenheden. Op het tijdstip van inschakeling van de deskundige(n) behoeft nog geen besluit in de zin van artikel 25 eerste lid, onder a tot en met m WOR te zijn genomen. De adviesopdracht wordt verstrekt met het oog op mogelijk te nemen besluiten als bedoeld in voornoemde subleden: de besluitvorming wordt voorbereid, het alsnog in te nemen standpunt wordt aldus met argumenten onderbouwd. Voldoende is dat sprake is van één of meer potentieel adviesplichtige besluiten.

Gelet op de inhoud van de taakopdracht van de Commissie Abeln, met name het uitbrengen van advies aan de ondernemer over de strategie van de inspectie (taak a) in samenhang met de daarvoor benodigde kwantitatieve personele capaciteit (taak b) is aannemelijk dat in een later stadium door de ondernemer één of meer besluiten als bedoeld in artikel 25 WOR kunnen worden genomen. Ook de taakopdracht onder d (sanctiemogelijkheden van IGZ) heeft raakvlakken met besluiten op het terrein van artikel 25 WOR.

Het onderzoek van de Commissie Abeln kan leiden tot adviesplichtige besluiten van de ondernemer ten aanzien van belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging van de werkzaamheden binnen de onderneming, dan wel ten aanzien van belangrijke wijzigingen in de organisatie of de verdeling van de bevoegdheden.

Onbetwist is voorts dat de Commissie Abeln bestaat uit deskundigen van buiten de onderneming IGZ.

Aangezien sprake is van potentieel adviesplichtige besluiten als bedoeld in artikel 25 eerste lid sub a tot en met m WOR, dient het verstrekken en het formuleren van een adviesopdracht aan de Commissie Abeln in beginsel ter advisering aan de ondernemingsraad te worden voorgelegd.

Uit het bepaalde in artikel 46d onder b WOR vloeit voort dat de vaststelling en uitvoering van publiekrechtelijke taken door overheidsorganen die democratisch gecontroleerd worden (ministers, gemeentebesturen enzovoorts) niet formeel onderworpen zijn aan de invloed van ambtelijke medezeggenschapsorganen (primaat van de politiek).

De beoordeling van de gevolgen van de vaststelling en uitvoering van publiekrechtelijke taken voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen valt wèl onder de bevoegdheden van de ondernemingsraad.

Naar het oordeel van de Kamer betreft het besluit tot instelling van de Commissie Abeln een besluit dat is genomen door een democratisch gecontroleerd orgaan, aangezien de Minister van VWS (tezamen met de Minister van BZ&K) het besluit heeft genomen in nauw overleg met en op verzoek van de Vaste Kamercommissies van VWS respectievelijk voor de Rijksuitgaven. Nadat de Commissie Abeln de Minister zal hebben geadviseerd, zal de bewindsvrouw de onderzoeksresultaten gebruiken in haar debat met de Tweede Kamer over de toekomst van de IGZ. Verdere besluitvorming zal geschieden in nauw overleg tussen Minister en de Volksvertegenwoordiging.

Mede naar de inhoud van de onderzoekopdracht van de Commissie Abeln bezien concludeert de Kamer dat het instellingsbesluit betrekking heeft op de

publiekrechtelijke vaststelling van taken: de onderwerpen waarover de Commissie Abeln moet adviseren betreffen aangelegenheden die het hart van de IGZ raken en waaromtrent de politiek keuzes moet maken: over welke strategie, bevoegdheden en sanctiemogelijkheden dient de IGZ, naar het oordeel van de Minister en de Tweede Kamer, te beschikken in de context van de huidige politieke en maatschappelijke opvattingen hierover (beleid) en is de wetgeving voldoende afgestemd. Indien de ondernemingsraad wel een adviesrecht zou toekomen, ontstaat de situatie die volgens de hoogste rechter door de wetgever niet gewenst wordt: de in de WOR beschreven procedure bij adviesrecht met daaraan gekoppeld het beroepsrecht grijpt in in het democratische proces van besluitvorming.

Weliswaar bevat de opdracht van de Commissie Abeln ook een onderdeel dat ziet op het ontwikkelen van instrumenten voor het bepalen van de benodigde personele capaciteit, doch ten aanzien van dit onderdeel is in casu geen adviesbevoegdheid voor de ondernemingsraad weggelegd, aangezien het instellingsbesluit en de daaruit voortvloeiende standpuntinname door de Minister in het debat met de Tweede Kamer, niet strekt tot het in het bijzonder regelen van de personele gevolgen. De omstandigheid dat aan het instellingsbesluit (op termijn) personele gevolgen inherent zijn acht de Kamer onvoldoende om te komen tot de verstrekkende conclusie dat het instellingsbesluit de personele gevolgen in het bijzonder regelt.

Het voormelde in overweging nemende komt de Kamer tot het oordeel dat het besluit tot de instelling van de Commissie Abeln in beginsel adviesplichtig is, doch dat het bepaalde in artikel 46d onder b WOR de uitoefening van het adviesrecht doorkruist.

De inschakeling van Bureau Berenschot

De Kamer overweegt ten aanzien van dit besluit het volgende.

Allereerst wordt geconstateerd dat het besluit tot inschakeling van Bureau Berenschot is genomen door het Bestuursoverleg, waarin wordt geparticipeerd door de Inspecteur-generaal (de bestuurder).

De zienswijze van de bestuurder dat VWS, meer in het bijzonder de IGZ, slechts kan worden aangemerkt als een 'doorgeefluik' ten aanzien van de benodigde financiële middelen en informatie – dit, ten behoeve van de Commissie Abeln en Bureau Berenschot – acht de Kamer een te beperkte weergave van de feiten. Alhoewel Bureau Berenschot op verzoek van de Commissie Abeln is ingehuurd, is het de bestuurder die ter zake een besluit neemt. De goedkeuring van bestuurder van het verzoek van de Commissie Abeln is zonder meer toe te rekenen aan de ondernemer.

Bureau Berenschot heeft tot opdracht de formatie van de IGZ nader te onderzoeken. De opdracht luidt:

- Ontwikkel instrumenten en vergelijk materiaal voor het bepalen van de benodigde capaciteit van de IGZ;
- Bepaal op basis van de afgestemde uitkomsten van werkgroep 1-3 (van de Commissie Abeln) de benodigde personele capaciteit.

Dat de inschakeling van Bureau Berenschot met genoemde opdracht moet worden aangemerkt als het verstrekken en het formuleren van een adviesopdracht aan een *extern* deskundige staat niet ter discussie.

Gelet op de inhoud van de opdracht aan Bureau Berenschot kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de inschakeling van deze externe deskundige geschiedt met het oog op (een) mogelijk te nemen besluit(en) inzake belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging in de onderneming en/of een besluit inzake een belangrijke wijziging in de organisatie dan wel in de verdeling van de bevoegdheden.

Zoals hiervoor reeds is uiteengezet, is het voor de toepassing van artikel 25, eerste lid onder n WOR reeds voldoende indien een besluit als bedoeld in genoemd artikel in het eerste lid onder a tot en met m in het verschiet kan liggen.

Voldoende is dat sprake is van één of meer potentieel adviesplichtige besluiten. Naar het oordeel van de Kamer heeft de adviesopdracht aan Bureau Berenschot voldoende raakvlakken met de in artikel 25, eerste lid onder d en/of e WOR genoemde onderwerpen.

Het besluit tot inschakeling van Bureau Berenschot en de aan dit Bureau gegeven opdracht zijn adviesplichtig op grond van artikel 25, eerste lid onder n WOR.

Het onderzoek betreft het ontwikkelen van instrumenten voor het in kwantitatief en kwalitatief opzicht aanpassen van de capaciteit van de IGZ.

De Kamer stelt vast dat deze opdracht direct is gericht op het ontwikkelen van voorstellen die kunnen leiden tot het nemen van besluiten betreffende de arbeidsorganisatie IGZ en daarmee samenhangende personele gevolgen. De inschakeling van Bureau Berenschot en de aan dit Bureau verstrekte adviesopdracht betreft niet de vaststelling en uitvoering van publiekrechtelijke taken van overheidsorganen.

Artikel 46d, onder b WOR staat, naar het oordeel van de Kamer, aan het adviesrecht niet de weg.

Tenslotte wijst de Kamer op het volgende.

Uit de evaluatie van de invoering van de WOR bij de overheid is gebleken dat het Kabinet van opvatting is dat in de situatie dat het beginsel van het politiek primaat met zich meebrengt dat de wettelijk voorgeschreven (advies-)procedure niet kan worden toegepast, het aanbeveling verdient om de ondernemingsraad toch vroegtijdig te betrekken bij de besluitvorming door de ondernemer door middel van het plegen van overleg.

In het voorliggende geschil had de bestuurder er goed aan gedaan om met de ondernemingsraad te spreken over de instelling van de Commissie Abeln, alvorens het besluit werd genomen.

Uit de door partijen overgelegde informatie blijkt dat in de overlegvergaderingen uitsluitend is gesproken over de formele kant (wel of geen adviesrecht voor de ondernemingsraad) en dat de inhoudelijke kant op geen enkele wijze aan de orde is geweest.

Advies

De Kamer spreekt uit dat het instellingsbesluit inzake de Commissie Abeln in beginsel adviesplichtig is, doch dat toepassing van artikel 46d onder b WOR zich tegen toepassing van de artikel 25 WOR-procedure verzet.

De kamer spreekt voorts uit dat de inschakeling en het formuleren van de opdracht aan Bureau Berenschot adviesplichtig is op grond van artikel 25, eerste lid onder n WOR.

Den Haag, d.d. 6 augustus 2001

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,

J.P.O.M. van Herpen
Voorzitter

mw. J. Dekker
Secretaris

Wanneer partijen ook na dit advies niet tot overeenstemming komen, kunnen zij het geschil, onder overlegging van dit advies, binnen dertig dagen na verzending daarvan, bij gemotiveerd schrijven voorleggen aan de Kantonrechter (artikel 36, vierde lid, van de WOR).