

RECHTSPRAAK

de departementale ondernemingsraad ministerie van Veiligheid en Justitie c.s./de Staat der Nederlanden

Besluit ministerraad tot instelling GOR Rijk heeft in beginsel enkel interne werking. Zetelverdeling in strijd met WOR.

Onder het ministerie van Veiligheid en Justitie ressorteren naast het kernministerie een aantal grote uitvoeringsinstanties (ondernemingen), zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen met ultimo 2014 15.799 medewerkers, het Openbaar Ministerie met 4.965 medewerkers, de Raad voor de Kinderbescherming met 2.174 medewerkers, de Immigratie- en Naturalisatie Dienst met 3.178 medewerkers en het Nederlands Forensisch Instituut met 579 medewerkers. Daarvoor zijn binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie onder meer de ondernemingsraden ingesteld die verzoekers zijn in de onderhavige procedure. Op het niveau van dit ministerie is de DOR V&J ingesteld, waarin vertegenwoordigers van de onderliggende ondernemingsraden zijn vertegenwoordigd. Vanuit de ministerraad is op 21 maart 2014 de wens geuit om te komen tot rijksbrede medezeggenschap en het instellen van een groepsondernemingsraad, de GOR Rijk, waarin de medezeggenschap van alle ministeries, met uitzondering van het ministerie van Defensie, gebundeld wordt. Aldus is door de ministerraad op 22 mei 2015 besloten. De DOR V&J verzoekt een verklaring voor recht dat dit besluit onbevoegd is genomen. Volgens de ondernemingsraden heeft de kantonrechter ten onrechte geoordeeld dat de GOR Rijk niet door een besluit van de ministerraad tot stand is gekomen, maar door de ondertekening van het bedoelde besluit van 22 mei 2015 door de daarin genoemde ministers. De ondernemingsraden menen dat tot instelling van de GOR Rijk is besloten door de ministerraad op voorstel van minister Blok voor Wonen en Rijksdienst. Een besluit van de ministerraad heeft echter geen externe werking. Daardoor is de GOR Rijk derhalve niet rechtsgeldig tot stand gebracht. Bovendien is gelet op artikel 44 Grondwet (alleen) de betrokken minister bevoegd om een ondernemingsraad in te stellen voor zijn ministerie. Voor de rechtsgeldige instelling van een GOR Rijk zijn dus afzonderlijke besluiten nodig van de betrokken ministers, waarbij ieder voor zijn eigen ministerie de medezeggenschapsstructuur aanpast. Het besluit van 22 mei 2015 voldoet daartoe niet, omdat uit de formulering van dit besluit niet blijkt dat iedere minister afzonderlijk voor zijn eigen departement een groepsondernemingsraad instelt, aldus nog steeds de ondernemingsraden. Subsidiair verzoeken de ondernemingsraden voor recht te verklaren dat het GOR Rijk-reglement in strijd is met de WOR en de GOR niet in het belang is van de WOR. De

ondernemingsraden wijzen erop dat de medezeggenschap daar moet plaatsvinden waar in overwegende mate zeggenschap bestaat en zij dus het meest doelmatig is. Dat is voor de meeste onderwerpen niet de GOR Rijk, nu deze niet alleen de ministeries zelf treffen, maar ook de daaronder ressorterende uitvoeringsorganisaties waarin zeer uiteenlopende werkzaamheden worden verricht en waarvoor afzonderlijke ondernemingsraden zijn ingesteld. Dat er een zekere samenhang is tussen de betrokken ministeries, omdat zij samen het regeringsbeleid uitvoeren, is daarom onvoldoende om te concluderen dat er voldoende samenhang is in de zin van artikel 33 WOR om het instellen van een GOR te rechtvaardigen.

Het hof oordeelt als volgt. Vast staat dat de ministerraad een besluit tot instelling van de GOR Rijk heeft genomen. Naar het oordeel van het hof is de ministerraad daartoe ook bevoegd. Ingevolge artikel 45 Grondwet is de ministerraad immers bevoegd te beraadslagen en beslissen over algemeen regeringsbeleid. De ministerraad heeft tot taak de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen. Daaronder valt te begrijpen het nemen van een besluit tot instelling van de GOR Rijk, die immers gemeenschappelijk is voor de ministeries. Met het besluit van de ministerraad is - anders dan de Staat betoogt - echter de GOR Rijk nog niet tot stand gekomen. Besluiten van de ministerraad hebben in beginsel immers slechts interne werking, in die zin dat zij uitsluitend zijn gericht tot de ministers. De betrokken ministers, die ingevolge het bepaalde in artikel 44 Grondwet de leiding hebben over hun eigen ministerie en bevoegd zijn om de medezeggenschapsstructuur in het eigen ministerie in te richten, dienen derhalve nog uitvoering te geven aan het besluit. Dat hebben zij gedaan door vaststelling van het besluit van 22 mei 2015 waarin elke minister voor het eigen ministerie en ter uitvoering van het in de ministerraad genomen besluit besloten heeft tot instelling van de GOR Rijk. Dit betekent dat het besluit tot instelling van de GOR Rijk naar het oordeel van het hof door de betrokken ministers bevoegdlijk is genomen.

Over de vraag of de GOR in strijd is met de WOR, oordeelt het hof als volgt. Naar het oordeel van het hof heeft de Staat voldoende aannemelijk gemaakt dat zich geregeld onderwerpen vóórdoen (en zich in het verleden hebben voorgedaan, te denken valt aan de mobilitykaart en P-direct) die zich lenen voor voorlegging aan een centraal medezeggenschapsorgaan als de GOR Rijk. Er is, mede gelet op de voorraadagenda GOR Rijk, geen aanleiding om te verwachten dat dit in de toekomst anders zal zijn. Nu door de ondernemingsraden niet, althans onvoldoende gemotiveerd is weersproken dat de voor de GOR Rijk bestaande overlegstructuur in het Overleg Orgaan Rijk (OOR) niet de gelegenheid bood instemmings- of adviestrajecten af te stemmen, terwijl zich wel met enige regelmaat rijksbrede onderwerpen aandien(d)en, moet worden geoordeeld dat de GOR Rijk een meerwaarde heeft boven de voordien bestaande overlegstructuur en (dus) bevorderlijk is voor de goede toepassing van de WOR. Daaraan kan niet afdoen dat veel onderwerpen zowel op de tafel van de GOR Rijk als op de tafel van de onderliggende medezeggenschapsorganen zullen komen te liggen. De GOR Rijk zal zijn advisering/instemming immers beperken tot de algemene kaders, terwijl de onderliggende medezeggenschapsorganen zich binnen die kaders kunnen uitspreken over de lokale bijzonderheden.

Met betrekking tot de zetelverdeling oordeelt het hof aldus. De zetelverdeling moet in zekere

mate getalsmatig verantwoord zijn, wil daadwerkelijk zeggenschap vanuit de verschillende groepen in de ondernemingen gewaarborgd zijn. In de zetelverdeling van het voorlopig reglement GOR Rijk is met de getalsverhoudingen onvoldoende rekening gehouden. De zetelverdeling vormt daardoor geen representatieve afspiegeling van de onderliggende geledingen, aldus de ondernemingsraden. Ingevolge artikel 34 lid 7 jo. lid 1 WOR bestaat een GOR uit leden, gekozen door de betrokken ondernemingsraden uit de leden van elk van die raden. Ingevolge het derde lid wordt het aantal leden dat uit elke (groeps)ondernemingsraad kan worden gekozen, vastgesteld in het reglement van de GOR. Het reglement bevat voorts voorzieningen die ertoe leiden dat de verschillende groepen van de in de betrokken ondernemingen werkzame personen zo veel mogelijk in de GOR vertegenwoordigd zijn. In artikel 34 WOR is derhalve geen dwingende verplichting opgenomen tot evenredige vertegenwoordiging. Dit neemt niet weg dat in de rechtspraak en literatuur wordt aangenomen dat bij de samenstelling van een GOR niet volledig aan de getalsverhouding van de diverse groepen van te vertegenwoordigen personeel voorbij kan worden gegaan. Naar het oordeel van het hof kan niet worden geoordeeld dat de huidige samenstelling van de GOR Rijk in voldoende mate tegemoet komt aan de redelijkerwijs aan de WOR te ontleen notie van representativiteit. Dit komt enerzijds door de vrij grove toewijzing van leden (zelfs het kleinste ministerie mag twee leden afvaardigen) en het ontbreken van gewogen stemmen, alsmede de maximering van 25 leden. Het hof merkt daarbij op dat het in de rede ligt om bij de vaststelling van de getalsverhouding van de bij de diverse ondernemingen werkzame personen aan te sluiten bij de definitie die de WOR daarvan in artikel 1 lid 2 en 3 geeft.

Instantie: Gerechtshof Den Haag

Datum uitspraak: 12-01-2016

ECLI: ECLI:NL:GHDHA:2016:17

Zaaknummer: 200.177.229/01

Rechters: L.G. Verburg, M.J. van der Ven en A.V. van den Berg

Advocaten: S.F.H. Jellinghaus en M.B. den de Witte-van Haak

Wetsartikelen: 34 WOR, 44 GW en 45 GW