

Bedrijfscommissiekamer voor de Overheid voor
Lagere Publiekrechtelijke Lichamen

Rolnummer: LPL 97.024

VERSLAG VAN BEVINDINGEN EN ADVIES VAN DE BEDRIJFSCOMMISSIE-
KAMER VOOR DE OVERHEID VOOR LAGERE PUBLIEKRECHTELIJKE
LICHAMEN NAAR AANLEIDING VAN EEN VERZOEK OM BEMIDDELING
INZAKE EEN GESCHIL TUSSEN

1. De ondernemingsraad van Binnenwaterbeheer Amsterdam,
verder te noemen de ondernemingsraad

en
2. De directeur van Binnenwaterbeheer Amsterdam (de onderneming),
verder te noemen de bestuurder

Verloop van de procedure

- Achtergronden

Op 27 juli 1996 is tussen de gemeente Amsterdam en de vakbonden een arbeidsvoorwaardenaccord 1995-1997 afgesloten, waarbij op bepaalde onderdelen is afgeweken van het landelijk geldende Loga-accord. Eén van de onderdelen van dit arbeidsvoorwaardenaccord is dat binnen de gemeente Amsterdam een 36-urige werkweek zal worden ingevoerd met ingang van 1 januari 1997. Bovendien is afgesproken dat de uitwerking verder met de ondernemingsraad zou plaatsvinden.

Hoewel tussen de bestuurder en de ondernemingsraad aan het eind van 1996 overleg heeft plaatsgevonden over de invoering van de 36-urige werkweek en de daarbij

behorende dienstroosters, heeft dit niet geleid tot een voorstel voor een werktijdregeling dat de instemming van de ondernemingsraad had. Teneinde een op 1 januari 1997 te ontstane impasse te voorkomen, hebben partijen met elkaar afgesproken dat het op dat moment geldende - op de 38-urige werkweek gebaseerde - dienstrooster tot en met augustus 1997 zou doorlopen, waarbij afspraken zijn gemaakt over de zogenaamde WTO-dagen.

Op 19 december 1996 hebben de bestuurder en de ondernemingsraad een schriftelijke afspraak gemaakt omtrent - onder meer - de wijze waarop de bezetting van de centrale post - de Westerkeersluis - tijdens de kerst en oud en nieuw 1997/1998 zou worden geregeld. Afgesproken is dat het uitgangspunt zou zijn dat er geen bezetting zou zijn en dat er een nadere uitwerking door partijen in overleg zou plaatsvinden in januari 1997.

In het voorjaar van 1997 ontstonden ten gevolge van enkele wijzigingen van de omvang van het personeel binnen de onderneming een aantal vacatures bij de sluis- en brugbediening. Omdat vanwege het ontbreken van een op de 36-urige werkweek gebaseerd dienstrooster de definitieve formatieruimte nog niet bekend was maar het wenselijk was de ontstane vacatures zo spoedig mogelijk op te vullen, werd in overleg met de ondernemingsraad besloten tot het aantrekken van arbeidscontractanten tot 1 november 1997.

Inmiddels was meer en meer duidelijk geworden dat de communicatie tussen ondernemingsraad en bestuurder steeds moeilijker verliep. Tijdens het agendaoverleg op 27 mei 1997 heeft de bestuurder het overleg met de ondernemingsraad opgeschort.

Bij schrijven van 5 juni 1997 (kenmerk 57) heeft de ondernemingsraad aan de bestuurder laten weten diens besluit tot opschorting van het overleg te betreuren. De ondernemingsraad kondigde daarbij aan ten aanzien van alle voorgenomen besluiten van de bestuurder op formele gronden de nietigheid te zullen inroepen.

Vervolgens is door twee - onafhankelijke - bemiddelaars getracht te bemiddelen in de ondertussen ontstane impasse om te komen tot normalisering van de verhoudingen. Op 10 juli 1997 hebben deze bemiddelaars een bemiddelingsvoorstel uitgebracht, waarin onder meer stond:

“Onder eindverantwoordelijkheid van de heer Mourits zullen de bevoegdheden voor het in de praktijk van alledag aansturen van BBA (de onderneming; redactie) en de daarmee samenhangende bevoegdheden voor het voeren van informeel en inhoudelijk overleg met de OR gedelegeerd worden aan de nieuwe adjunct-directeur. Door meer nadruk te leggen op de inhoudelijke en informele voorbereiding kunnen de officiële overlegvergaderingen meer het karakter krijgen van afronding van de besluitvorming.

(...)

Van de kant van de OR mag verwacht worden, dat hij de eindverantwoordelijkheid van de directie erkent; dat hij het overleg primair inhoudelijk voert en pas in laatste instantie via een beroep op procedurele rechten en dat hij erkent, dat het overleg niet gediend is met communicatie via derden.”

Met het door deze bemiddelaars op 10 juli 1997 uitgebrachte bemiddelingsvoorstel hebben de ondernemingsraad en de bestuurder vervolgens op 31 juli 1997 respectievelijk 12 augustus 1997 schriftelijk ingestemd.

Omdat bij de ondernemingsraad de indruk was ontstaan dat de bestuurder het bemiddelingsvoorstel - in ieder geval voor wat betreft de hierboven geciteerde passage - onjuist uitlegde, heeft hij bij schrijven van 29 augustus 1997 aan de bestuurder gevraagd om “helder en concreet” aan te geven welke rol hij had toebedacht aan de nieuwe adjunct-directeur, hoever diens bevoegdheden in deze zouden gaan en met ingang van welke datum zulks zou worden geëffectueerd.

Bij schrijven van 9 september 1997 heeft de bestuurder de vragen van de ondernemingsraad beantwoord. Omdat de bij de ondernemingsraad ontstane indruk is versterkt door het antwoord van de bestuurder, heeft de ondernemingsraad aan de bestuurder bij schrijven van 15 september 1997 laten weten dat diens reactie onaanvaardbaar was en dat de ondernemingsraad zich genoodzaakt zag een hoorzitting voor het personeel te beleggen op 22 september 1997. Daarbij heeft de ondernemingsraad aangegeven dat het overleg met de bestuurder - dat immers sinds 27 mei 1997 was opgeschort - niet kon worden herstart totdat de bestuurder zijn reactie zou aanpassen aan het bemiddelingsvoorstel van 10 juli 1997. Tenslotte maakte de ondernemingsraad daarbij kenbaar dat hij voornemens was om aan het personeel mede te delen zich genoodzaakt te zien het vertrouwen in de bestuurder op te zeggen.

Bij schrijven van 16 september 1997 heeft de bestuurder de ondernemingsraad uitgenodigd voor een gesprek op 17 september 1997, teneinde het geschil niet verder te laten escaleren.

Ten gevolge van de wederom ontstane vacatures heeft de bestuurder bij schrijven van 16 september 1997 aan de ondernemingsraad bekendgemaakt dat hij zo spoedig mogelijk de formatie in elk geval tot Kerst 1997 zal aanvullen met uitzendkrachten en dat hij de reeds bestaande dienstverbanden van de arbeidscontractanten zal verlengen tot de maximale termijn van zes maanden.

Bij schrijven van 18 september 1997 heeft de bestuurder zijn brief van 9 september 1997 in die zin aangepast, dat hij heeft aangegeven dat de adjunct-directeur per 1 januari 1998 een rol zou gaan spelen tussen hemzelf en het routemanagement.

Nog diezelfde dag heeft de ondernemingsraad aan de bestuurder schriftelijk laten weten zich te kunnen vinden in het feit dat de adjunct-directeur een inwerkperiode tot 1 januari 1998 zou worden gegund. Daarbij gaf de ondernemingsraad aan bereid te zijn het informeel en inhoudelijk overleg te willen herstarten en het formele overleg per 1 januari 1998 te willen hervatten, een en ander onder voorbehoud van de uitkomst van de geplande hoorzitting met het personeel.

Bij schrijven van 23 september 1997 heeft de ondernemingsraad aan de bestuurder laten weten dat de op 22 september 1997 gehouden hoorzitting heeft uitgewezen dat het personeel zich op een enkele onthouding na heeft geschaard achter het beleid van de ondernemingsraad. De ondernemingsraad herhaalde daarbij zijn stellingname in zijn brief van 18 september 1997.

Bij schrijven van 2 oktober 1997 heeft de ondernemingsraad de nietigheid van het besluit van de bestuurder van 16 september 1997 (verlenging tijdelijke dienstverbanden arbeidscontractanten) ingeroepen. De ondernemingsraad heeft daarbij opgemerkt dat het voorgenomen besluit derhalve niet kan worden uitgevoerd.

Bij schrijven van 4 oktober 1997 (kenmerk 86) heeft de ondernemingsraad de bestuurder gevraagd om op uiterlijk 6 oktober 1997 een reactie te geven op de thans ontstane situatie. De ondernemingsraad gaf daarbij aan behoefte te hebben aan het bespreken van een groot aantal beleidszaken met de dienstleiding.

Bij schrijven van 7 oktober 1997 heeft de ondernemingsraad het vertrouwen in de bestuurder opgezegd.

Op 8 oktober 1997 heeft de ondernemingsraad bij de Bedrijfscommissie voor de Overheid een gemotiveerd verzoek om bemiddeling ingediend als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) inzake zijn geschil met de bestuurder omtrent het besluit tot verlenging van de bestaande tijdelijke dienstverbanden van de arbeidscontractanten.

Bij schrijven van 9 oktober 1997 heeft de bestuurder aan de ondernemingsraad laten weten dat laatstgenoemde zijns inziens een onjuiste interpretatie geeft aan het bemiddelingsadvies van 10 juli 1997.

Bij schrijven van 9 oktober 1997 heeft de adjunct-directeur de ondernemingsraad uitgenodigd om het informeel en inhoudelijk overleg te hervatten.

Bij schrijven van 16 oktober 1997 heeft de bestuurder aan de ondernemingsraad laten weten dat hij besloten heeft om het bestaande dienstrooster te continueren tot 1 oktober

1998 en om de bestaande vakantieregeling - die immers geënt was op het dienstrooster - eveneens te continueren.

Op 24 oktober 1997 heeft de bestuurder aan de ondernemingsraad schriftelijk medegedeeld zich vooralsnog niet te kunnen vinden in het aantal door de ondernemingsraad geraamde aantal uren voor juridische bijstand en de daarmee samenhangende kosten. De bestuurder gaf daarbij aan zich voorlopig te kunnen vinden in een bedrag van fl. 4.500,- (excl. BTW) en dat hij de behoefte aan overschrijding van dat bedrag graag zou vernemen onder overlegging van een specificatie van de gemaakte en nog te maken kosten.

Bij schrijven van 26 oktober 1997 heeft de bestuurder aan de ondernemingsraad laten weten dat hij besloten heeft dat er tijdens de kerst en oud en nieuw 1997/1998 geen bezetting zou zijn op de Westerkeersluis. Hij heeft daaraan - in het kader van de uitvoeringsaspecten - toegevoegd dat hij voornemens was om een beveiligingsbureau in de arm te nemen voor de signalering van calamiteiten.

Bij schrijven van 30 oktober 1997 (kenmerk 100) heeft de ondernemingsraad de nietigheid ingeroepen van het besluit van 16 oktober 1997 om het bestaande dienstrooster te continueren tot 1 oktober 1998.

Bij schrijven van 30 oktober 1997 (kenmerk 99) heeft de ondernemingsraad de nietigheid ingeroepen van het besluit van 16 oktober 1997 om de bestaande vakantieregeling te continueren.

Bij schrijven van 30 oktober 1997 (kenmerk 101) heeft de ondernemingsraad de nietigheid ingeroepen van het besluit van 26 oktober 1997 met betrekking tot de bezetting van de Westerkeersluis tijdens de kerstdagen en oud en nieuw 1997-1998.

Op 11 november 1997 zijn tijdens een overleg tussen de ondernemingsraad en de directie de volgende schriftelijke afspraken gemaakt:

1. Ondernemingsraad en directie zullen komen tot zakelijk overleg op inhoudelijke punten;
2. De ondernemingsraad zal daarbij worden bijgestaan door een deskundige op het gebied van de Wet op de ondernemingsraden, waarbij het vooral gaat om procesmatige en strategische ondersteuning. Zonodig zal die deskundige ook aanwezig zijn bij het formele overleg;
3. Partijen zullen een uitspraak afwachten van de Bedrijfscommissie voor de Overheid ten aanzien van een aantal spelende geschilpunten;
4. Een aantal lopende zaken, die geen uitstel gedogen, zullen in het informeel overleg met de adjunct-directeur ter tafel komen.

- Behandeling van het geschil

Het op 8 oktober 1997 door de ondernemingsraad bij de Bedrijfscommissie ingediende verzoek om bemiddeling is door de Bedrijfscommissie ter behandeling doorverwezen naar de Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen (hierna: de Kamer).

Desgevraagd heeft de bestuurder bij schrijven van 5 november 1997 gereageerd op het verzoek om bemiddeling van de ondernemingsraad. Hierbij heeft hij dat verzoek nader aangevuld met een aantal kwesties, waarmee hij en de ondernemingsraad inmiddels tevens te kampen hadden gekregen. Deze kwesties betroffen de vakantieregeling voor 1998, het dienstrooster en de personeelsbezetting gedurende de kerst en oud en nieuw 1997/1998 op de Westerkeersluis.

Bij schrijven van 14 november 1997 heeft de ondernemingsraad gereageerd op het schrijven van de bestuurder van 5 november 1997. Hierbij heeft de ondernemingsraad dat verzoek nader aangevuld met het geschilpunt omtrent de vergoeding door de bestuurder van kosten voor juridische bijstand.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 25 november 1997 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 verschenen de heren N.A. Mourits en P.A.M. Witteveen (advocaat) en de dames A. Smits en G. Souerbren van bestuurderszijde en de heren H.A.J. Elgersma, B.S. Verheijen, Th. J. Baardemans, S.F.H. Jellinghaus (advocaat) en N.J. Berghuis namens de ondernemingsraad.

Omdat beide partijen ter zitting aan de Kamer te kennen hebben gegeven daar geen bezwaar tegen te hebben, heeft de Kamer de termijn, bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR verlengd met twee maanden.

Desgevraagd heeft de ondernemingsraad ter zitting verklaard een eventueel advies van de Kamer niet als bindend te zullen beschouwen.

De bemiddeling door de Kleine Commissie leidde gedeeltelijk tot een minnelijke schikking tussen partijen.

In haar vergadering van 9 december 1997 heeft de Kamer zijn verslag van bevindingen en advies vastgesteld.

Omvang van het geschil

De omvang van het geschil wordt bepaald door de volgende vragen:

- A. Vallen de volgende (zonder instemming van de ondernemingsraad genomen) besluiten onder de werkingssfeer van artikel 27, eerste lid, van de WOR?
- Het besluit van 16 september 1997 om de dienstverbanden van de op dát moment bestaande arbeidscontractanten te verlengen tot de maximale termijn van zes maanden;
 - Het besluit van 16 oktober 1997 om het op dat moment bestaande dienstrooster te continueren tot 1 oktober 1998;
 - Het besluit van 16 oktober 1997 om de aanvragen en de behandeling van vakantieverzoeken 1998 - evenals tot dusver - te laten lopen via de roosterkundige;
 - Het besluit van 26 oktober 1997 om er gedurende de kerst en oud en nieuw 1997/1998 geen bezetting te laten zijn op de Westerkeersluis en de wijze waarop dat besluit wordt uitgewerkt.

Ten aanzien van het eerstgenoemde besluit is tevens de vraag of de bestuurder dat zou mogen uitvoeren.

- B. Tot welk bedrag behoort de ondernemer aan de ondernemingsraad een vergoeding te geven van de in deze procedure gemaakte kosten van het inschakelen van een externe deskundige?

Grievan van de ondernemingsraad

Uit de overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat de ondernemingsraad de volgende grievan heeft tegen het besluit van de bestuurder.

1. Verlenging tijdelijke dienstverbanden arbeidscontractanten:

Vanwege de opschorting van het overleg sinds 27 mei 1997, achtte de ondernemingsraad het niet mogelijk om overleg te voeren over het voorgenomen besluit van 16 september 1997 tot verlenging van de tijdelijke dienstverbanden van de arbeidscontractanten, laat staan om daar instemming aan te verlenen. Die instemming zou naar de mening van de ondernemingsraad vereist zijn omdat het volgens de

ondernemingsraad gaat om nieuw aanstellingsbeleid. De ondernemingsraad is van mening dat de betreffende arbeidscontractanten een vaste aanstelling dienen te krijgen. Bovendien heeft de ondernemingsraad twijfels over de financiering van bovenbedoelde verlengingen.

2. Continuering dienstrooster:

De ondernemingsraad is van mening dat hem ten aanzien van het besluit om de dienstroosters te continueren tot 1 oktober 1998 het instemmingsrecht toekomt. Omdat de ondernemingsraad zich realiseert dat het thans geheel stoppen met de roostersystematiek praktisch niet mogelijk is, is hij bereid de termijn, binnen welke de bestuurder het besluit tot continuering kan voorleggen aan hem ter instemming kan voorleggen, te verlengen tot één maand na het uitbrengen van het advies van de Bedrijfscommissiekamer, doch in ieder geval tot uiterlijk 1 januari 1998, zulks op straffe van het volledig invoeren van het eigen roostervoorstel van de ondernemingsraad.

3. Continuering vakantieregeling:

De ondernemingsraad is van mening dat hem ten aanzien van het besluit om een vakantieregeling vast te stellen het instemmingsrecht toekomt. Nu de bestuurder zulks niet heeft gedaan, is de ondernemingsraad van oordeel dat hij terecht de nietigheid van dat besluit heeft ingeroepen. De ondernemingsraad baseert zich daarbij tevens op een rondschriven van de directeur Hoofdafdeling Personeel en Organisatie van de gemeente Amsterdam van 16 augustus 1996 no. 302/2, kenmerk HP&O1996, met betrekking tot de wijziging van de rechtspositieregeling in verband met de invoering van de WOR en op de brief van dezelfde functionaris van 7 juli 1997 aan de voorzitter van de ondernemingsraad met betrekking tot de vakantieregeling.

4. Bezetting Westerkeersluis tijdens kerst en oud en nieuw 1997-1998:

De ondernemingsraad is van mening dat hem ten aanzien van het besluit van de bestuurder met betrekking tot de bezetting tijdens kerst en oud en nieuw 1997/1998 het instemmingsrecht toekomt. Weliswaar heeft de bestuurder bij dit besluit het door partijen overeengekomen uitgangspunt gevolgd dat er geen bezetting tijdens kerst en oud en nieuw 1997/1998 zou zijn, maar hij heeft daarbij nagelaten om een ander onderdeel van de afspraak na te komen, namelijk om de nadere uitwerking van dit uitgangspunt door partijen in januari 1997 te laten plaatsvinden, aldus de ondernemingsraad.

5. Vergoeding kosten juridische bijstand ondernemingsraad:

De ondernemingsraad is van mening dat de kosten van rechtsbijstand - althans voor zover redelijk - voor rekening van de ondernemer behoren te blijven indien de ondernemingsraad de ondernemer vooraf van die kosten in kennis heeft gesteld. Nu zulks gebeurd is, dient de ondernemer de gemaakte kosten geheel te vergoeden, en niet te beperken tot f. 4500,= (exclusief BTW), aldus de ondernemingsraad.

Reactie van de bestuurder

Uit de door bestuurder overgelegde stukken en het ter zitting besprokene blijkt dat diens reactie op de grieven van de ondernemingsraad als volgt luidt.

1. Verlenging tijdelijke dienstverbanden arbeidscontractanten:

De bestuurder is van mening dat zijn besluit van 16 september 1997 inzake de verlenging van de bestaande tijdelijke dienstverbanden van de arbeidscontractanten niet valt aan te merken als een regeling in de zin van artikel 27, eerste lid en onder f van de WOR, omdat dit besluit niet strekt tot een vaststelling of wijziging van een dergelijke regeling. De bestuurder is van mening dat zijn besluit van 16 september 1997 een tijdelijke continuering is van een bestaande regeling en bovendien slechts beschouwd moet worden als een kennisgeving aan de ondernemingsraad waarmee hij laatstbedoelde op de hoogte heeft willen houden van zijn voornemens.

Verder is de bestuurder van mening dat zijn besluit alleszins redelijk is omdat het omzetten van tijdelijke dienstverbanden in vaste dienstverbanden pas aan de orde kan zijn zodra de definitieve formatieruimte bekend is. Nu zelfs het op de 36-urige werkweek toegesneden dienstrooster nog niet is ontwikkeld, is het niet opportuun om reeds nu structurele maatregelen te gaan treffen, aldus de bestuurder.

2. Continuering dienstrooster:

De bestuurder is van mening dat zijn besluit van 16 oktober 1997 inzake de continuering van het bestaande dienstrooster tot 1 oktober 1998 weliswaar betrekking heeft op een werktijdregeling in de zin van artikel 27, eerste lid en onder c van de WOR, maar dat er geen sprake is van “vaststelling, wijziging of intrekking” doch

slechts van continuering. Zodoende komt de ondernemingsraad op dit punt geen instemmingsrecht toe, aldus de bestuurder.

De reden van continuering van het dienstrooster was gelegen in het feit dat het bestaande dienstrooster volgens de afspraak met de ondernemingsraad afliep op 1 september 1997, terwijl het niet zo kan zijn dat er op een bepaald moment in de onderneming geen dienstrooster van kracht is. Continuering van het bestaande dienstrooster was dan ook bedoeld om de bestaande situatie te bevriezen totdat het overleg met de ondernemingsraad over een op de 36-urige werkweek gebaseerd dienstrooster succesvol zou zijn afgerond, aldus de bestuurder.

3. Continuering vakantieregeling:

De bestuurder is van mening dat zijn besluit van 16 oktober 1997 inzake de continuering van de bestaande vakantieregeling weliswaar betrekking heeft op een vakantieregeling in de zin van artikel 27, eerste lid en onder c van de WOR, maar dat er geen sprake is van “*vaststelling, wijziging of intrekking*” doch slechts van continuering. Zodoende komt de ondernemingsraad op dit punt geen instemmingsrecht toe, aldus de bestuurder.

De reden van continuering van de vakantieregeling was gelegen in de samenhang tussen dienstrooster en vakantieregeling. Continuering van het eerste (zie hierboven) brengt logischerwijze de continuering van de vakantieregeling met zich mee, aldus de bestuurder.

4. Bezetting Westerkeersluis tijdens kerst en oud en nieuw 1997-1998:

De bestuurder is van mening dat, zo zijn besluit van 16 oktober 1997 inzake de (niet-)bezetting van de Westerkeersluis al instemmingsplichtig zou zijn, de ondernemingsraad zijn instemming daartoe reeds impliciet heeft gegeven met de op 19 december 1996 met de bestuurder gemaakte afspraak. Het destijds overeengekomen uitgangspunt is thans volledig gevolgd. Het feit dat de uitwerking niet meer in goed overleg heeft plaatsgevonden is volgens de bestuurder te wijten aan het feit dat de ondernemingsraad, ondanks zijn herhaaldelijke initiatieven daartoe, dit overleg telkens uit de weg is gegaan, aldus de bestuurder.

5. Vergoeding kosten juridische bijstand ondernemingsraad:

De bestuurder is van mening dat hij met zijn schrijven van 24 oktober 1997 aan de ondernemingsraad slechts heeft willen aangeven hoe gehandeld dient te worden indien

de kosten van juridische bijstand van de ondernemingsraad een bepaald bedrag te boven mochten gaan. Het in genoemd schrijven neergelegde standpunt zou overigens slechts de voorlopige opvatting van de bestuurder weergeven.

Relevante bepalingen uit de WOR

- Art. 22 lid 1 De kosten die redelijkerwijze noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van de ondernemingsraad en de commissies van die raad komen ten laste van de ondernemer.
- Art. 22 lid 2 Met inachtneming van het bepaalde in het eerste lid komen (...) de kosten van het voeren van rechtsgedingen door de ondernemingsraad slechts ten laste van de ondernemer, indien hij van de te maken kosten vooraf in kennis is gesteld. De eerste volzin is niet van toepassing wanneer toepassing is gegeven aan het derde lid.
- Art. 22 lid 3 De ondernemer kan in overeenstemming met de ondernemingsraad de kosten die de ondernemingsraad en de commissies van die raad in enig jaar zullen maken (...) vaststellen op een bepaald bedrag dat de ondernemingsraad naar eigen inzicht kan besteden. Kosten waardoor het hier bedoelde bedrag zou worden overschreden, komen slechts ten laste van de ondernemer voor zover hij in het dragen daarvan toestemt.
- Art. 27 lid 1 De ondernemer behoeft de instemming van de ondernemingsraad voor elk door hem voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van:
(...)
c. een werktijd- of een vakantieregeling;
(...)
f. een regeling op het gebied van het aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid;
(...)
- Art. 27 lid 2 De ondernemer legt het te nemen besluit schriftelijk aan de ondernemingsraad voor. Hij verstrekt daarbij een overzicht van de beweegredenen voor het besluit, alsmede van de gevolgen die het besluit naar te verwachten valt voor de in de onderneming werkzame personen zal hebben. De ondernemingsraad beslist niet dan nadat over de betrokken aangelegenheid ten minste éénmaal overleg is gepleegd in een vergadering als bedoeld in artikel 23. (...)

- Art. 27 lid 5 Een besluit als bedoeld in het eerste lid, genomen zonder instemming van de ondernemingsraad of de toestemming van de kantonrechter, is nietig, indien de ondernemingsraad tegenover de ondernemer een beroep op de nietigheid heeft gedaan. (...)
- Art. 27 lid 6 De ondernemingsraad kan de kantonrechter verzoeken de ondernemer te verplichten zich te onthouden van handelingen die strekken tot uitvoering of toepassing van een nietig besluit als bedoeld in het vijfde lid. (...)

Algemene overwegingen van de Kamer ten aanzien van het geschil

De Kamer stelt voorop dat de vijf door partijen aan hem voorgelegde geschilpunten dienen te worden gezien in de context waarbinnen zij zijn ontstaan, namelijk de slechte relatie die er reeds meer dan een jaar tussen hen bestaat. Die relatie, welke zich vooral kenmerkt door wederzijds wantrouwen, heeft geleid tot een zodanig slechte communicatie tussen hen, dat het op juiste wijze toepassing geven aan de WOR vrijwel uitgesloten was geworden. Het op 27 mei 1997 door de bestuurder opschorten van het overleg met de ondernemingsraad en het op 7 oktober 1997 door de ondernemingsraad opzeggen van het vertrouwen in de bestuurder moeten naar het oordeel van de Kamer als beeldend voor de allengs ontstane sfeer worden beschouwd.

De Kamer is van mening dat, indien hij zich in dit geval zou beperken tot het geven van een advies over de vijf geschilpunten, dit een miskennis zou betekenen van de dieper liggende oorzaak daarvan en dit niet meer zou zijn dan slechts symptoombestrijding. De Kamer is dan ook van oordeel dat een oplossing voor die afzonderlijke geschilpunten niet zinvol zou zijn indien het onderliggende probleem niet ter hand zou worden genomen. Ter zitting heeft de Kamer dit uitgangspunt met partijen besproken, waarbij deze aangaven die mening ten volle te delen.

Omdat de Kamer zich ervan bewust was dat de relatie tussen partijen noch met een advies noch met één goed gesprek zou zijn te verbeteren, heeft hij samen met partijen ter zitting naar een werkwijze gezocht die erop gericht is om binnen afzienbare termijn de verstandhouding te verbeteren en waarbij - en passant - de geschillen over de tijdelijke dienstverbanden, het dienstrooster en de vakantie-regeling uit de wereld zouden kunnen worden geholpen.

De bemiddelingspogingen van de Kamer ten aanzien van deze punten hebben geleid tot een aantal afspraken tussen partijen, welke hieronder in de paragraaf "*Verslag van bevindingen / afspraken*" zullen worden weergegeven. De Kamer wil partijen echter niet in het ongewisse laten over zijn opvattingen over de formele en inhoudelijke aspecten van de onderscheiden geschilpunten. Die opvattingen laat de Kamer telkens vooraf gaan aan de weergave van de gemaakte afspraken.

Omdat het geschilpunt met betrekking tot de bezetting tijdens kerst en oud en nieuw 1997/1998 van de Westerkeersluis zich vanwege de korte termijn tot die feestdagen thans niet meer leent voor een “oplossing op termijn” en de Kamer er niet in is geslaagd partijen op dit punt tot elkaar te brengen, zal de Kamer ten aanzien van dit onderdeel van het geschil een advies geven.

Ten slotte, vanwege het feit dat partijen volgens de Kamer beide gebaat zijn bij snelle duidelijkheid omtrent het geschil - zo dat er al mocht zijn - over de vergoeding van de kosten van juridische bijstand voor de ondernemingsraad, zal ook ten aanzien van dit punt een advies worden afgegeven.

De beide adviezen treft u hieronder aan in de paragraaf “*Advies van de Kamer*”.

Verslag van bevindingen / afspraken

Verbetering relatie tussen bestuurder en ondernemingsraad:

Partijen hebben met elkaar afgesproken dat zij thans met grote voortvarendheid uitvoering zullen geven aan het tweede punt van de door hen op 11 november 1997 gemaakte afspraak, te weten om de ondernemingsraad te laten bijstaan door een deskundige op het gebied van de WOR. Deze deskundige zal de ondernemingsraad zowel tijdens het informele overleg als tijdens het formele overleg terzijde staan. Daarbij zal die deskundige richting ondernemingsraad aangeven op welke wijze deze het overlegklimaat kan verbeteren en tegelijkertijd bezien of partijen het formele overleg op eigen kracht kunnen voortzetten om de ter tafel liggende punten van geschil op te lossen (zie de in het navolgende gemaakte afspraken met betrekking tot het dienstrooster, de vakantieregeling en de tijdelijke dienstverbanden).

Voorts zijn partijen ter zitting met elkaar overeengekomen dat, mocht één van beide partijen danwel eerdergenoemde deskundige tot het oordeel komen dat, ondanks de verrichtingen van de deskundige, het overlegklimaat niet verbetert, partijen tezamen een tweede deskundige zullen aanwijzen om de formele overlegvergaderingen te faciliteren.

Continuering dienstrooster:

De Kamer stelt voorop dat het besluit tot continuering van het dienstrooster dient te worden aangemerkt als een besluit tot vaststelling van een ‘werktijdregeling’, als bedoeld in artikel 27, eerste lid en onder c, van de WOR. Immers, het rooster dat met ingang van 1 januari 1997 van kracht was, gold volgens de afspraak tussen partijen slechts tot 1 september 1997, met als gevolg dat zonder verdere actie er vanaf die datum geen enkel rooster van kracht zou zijn. Dit brengt met zich mee dat het laten gelden van enig rooster vanaf 1 september 1997 niet anders kon worden bewerkstelligd dan door

het vaststellen van een nieuw rooster, waarvoor ingevolge artikel 27, eerste lid en onder c, van de WOR de instemming van de ondernemingsraad vereist is. Het feit dat het nieuwe rooster inhoudelijk geheel identiek is aan het oude, doet volgens de Kamer aan dit gegeven niet af. De Kamer deelt dan ook het standpunt van de ondernemingsraad dat de bestuurder zijn besluit tot continuering van het rooster op formele gronden niet zou mogen uitvoeren nu de ondernemingsraad tijdig de nietigheid van dat besluit heeft ingeroepen op grond van artikel 27, vijfde lid, van de WOR.

De Kamer kan zich echter op praktische gronden geheel vinden in de bezwaren die de bestuurder heeft tegen het niet kunnen uitvoeren van zijn besluit tot continuering van het rooster. Immers, het zou tot een in de praktijk onwerkbaar situatie leiden indien er vanaf 1 september 1997 geen enkel dienstrooster meer van kracht zou zijn in de onderneming. Ter zitting heeft de ondernemingsraad kenbaar gemaakt deze bezwaren te onderkennen en bereid te zijn om mee te werken aan een voor beide partijen aanvaardbare oplossing.

Partijen hebben dan ook op voorstel van de Kleine Commissie met elkaar afgesproken dat zij het per 1 september 1997 gecontinueerde rooster als geldend zullen beschouwen maar dat zij daarnaast op zo kort mogelijke termijn zullen trachten te komen tot een op de 36-urige werkweek gebaseerd rooster dat de instemming van de ondernemingsraad heeft. De onderhandelingen hierover zullen plaatsvinden tijdens het overleg waarbij de ondernemingsraad - zoals hierboven reeds is aangeven - zal worden bijgestaan door een deskundige op het gebied van de WOR. Ten slotte hebben partijen met elkaar afgesproken dat zij alles in het werk stellen om vóór 1 maart 1998 tot de vaststelling van het nieuwe rooster te geraken. Dit met het oog op de problematiek ten aanzien van de tijdelijke dienstverbanden, waarover hieronder meer.

Continuering vakantieregeling:

Volgens dezelfde redenering als ten aanzien van de continuering van het dienstrooster, is de Kamer van oordeel dat het besluit van de bestuurder tot continuering van de bestaande vakantieregeling instemmingsplichtig was op grond van artikel 27, eerste lid en onder c, van de WOR. De Kamer deelt dan ook het standpunt van de ondernemingsraad dat de bestuurder zijn besluit tot continuering van het rooster op formele gronden niet zou mogen uitvoeren nu de ondernemingsraad tijdig de nietigheid van dat besluit heeft ingeroepen.

Echter, anders dan ten aanzien van het dienstrooster, is de Kamer van mening dat het niet van kracht zijn van enige vakantieregeling in de onderneming niet per se tot een praktisch onwerkbaar situatie behoeft te leiden.

Partijen hebben dan ook op voorstel van de Kleine Commissie met elkaar afgesproken dat zij de gecontinueerde vakantieregeling als niet bestaand zullen beschouwen en dat

de bestuurder - bij gebreke aan een dergelijke regeling - de bij hem ingediende vakantieaanvragen in hun onderlinge samenhang zal beoordelen tegen de achtergrond van het dienstbelang. Indien het dienstbelang zich ertegen verzet dat bepaalde aanvragen tegelijkertijd worden gehonoreerd, zal de bestuurder de betreffende werknemers daarmee confronteren en hen daarbij het verzoek doen om tot een onderlinge afstemming van hun vakantieaanvragen te komen.

Verder zijn partijen met elkaar overeengekomen dat zij met grote voortvarendheid alles in het werk zullen stellen om te komen tot een vakantie-regeling voor het jaar 1999, die de instemming heeft van de ondernemingsraad. Ook dit zal gebeuren onder het toezicht van de reeds eerder genoemde WOR-deskundige.

Verlenging tijdelijke dienstverbanden arbeidscontractanten:

Andermaal volgens dezelfde redenering als ten aanzien van de continuering van het dienstrooster, is de Kamer van oordeel dat het besluit van de bestuurder tot verlenging van de bestaande tijdelijke dienstverbanden instemmingsplichtig was, zij het ditmaal op grond van artikel 27, eerste lid en onder f van de WOR. Het betrof hier immers de continuering van het in het voorjaar 1997 gekozen aanstellingsbeleid. Ook ten aanzien van dit besluit stelt de Kamer vast dat de ondernemingsraad tijdig de nietigheid heeft ingeroepen.

De Kamer kan zich echter vinden in de bezwaren van de bestuurder tegen het per 1 november 1997 in vaste dienst aanstellen van de betrokken arbeidscontractanten. Immers, de bedoeling van het destijds aantrekken van arbeidscontractanten voor een bepaalde duur was dat daarmee zou worden voorkomen dat er een structurele situatie zou worden geschapen die mogelijk niet zou sporen met de formatieruimte die uit de vaststelling van het definitieve op de 36-urige werkweek gebaseerde dienstrooster zou voortvloeien. Nu dat rooster nog steeds niet is vastgesteld, zou het vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering niet logisch zijn indien thans de tijdelijke dienstverbanden zouden worden omgezet in vaste dienstverbanden. Ter zitting heeft de ondernemingsraad te kennen gegeven begrip op te kunnen brengen voor dit standpunt.

Partijen hebben dan ook op voorstel van de Kleine Commissie met elkaar afgesproken dat zij de verlengde tijdelijke dienstverbanden, die allemaal aflopen per 1 maart 1998, onaangetaast zullen laten. In dit kader is van belang dat partijen tevens overeen zijn gekomen om alles in het werk te stellen om vóór 1 maart 1998 tot de vaststelling van het nieuwe rooster te geraken. Aangezien met de vaststelling van het rooster ook meer duidelijkheid zal ontstaan omtrent de definitieve formatieruimte, zal er volgens dit "tijdpad" voor de bestuurder nog voldoende tijd resteren om te kunnen beslissen of de aflopende tijdelijke dienstverbanden al dan niet moeten worden omgezet in vaste.

Advies van de Kamer

Bezetting Westerkeersluis tijdens kerst en oud en nieuw 1997/1998:

Bij de beantwoording van de vraag hoe met dit onderwerp het beste door partijen zou kunnen worden omgegaan, zal de Kamer zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij hetgeen partijen daarover reeds op 19 december 1996 met elkaar hebben afgesproken.

De Kamer stelt voorop dat het besluit van de bestuurder om de Westerkeersluis tijdens kerst en oud en nieuw 1997/1998 niet te bezetten in twee delen te splitsen is: (1) het besluit tot niet-bezetting en (2) de uitwerking daarvan.

Het tweede gedeelte, de uitwerking, heeft door de bestuurder als volgt gestalte gekregen dat de signalering van eventuele calamiteiten geheel zal worden uitbesteed aan een beveiligingsbureau, terwijl er daarnaast door een aantal medewerkers een soort van "stand-by-dienst" zal moeten worden gedraaid voor het geval dit bureau daadwerkelijk een calamiteit mocht signaleren. Het is de bedoeling dat dat bureau de medewerker die op het moment van de calamiteit "stand-by-dienst" heeft, oppiept teneinde te handelen zoals de omstandigheden dat vereisen.

Ten aanzien van het eerste onderdeel van het besluit stelt de Kamer vast dat dat naadloos aansluit bij het uitgangspunt dat partijen op 19 december 1996 met elkaar zijn overeengekomen, namelijk dat er geen bezetting tijdens kerst en oud en nieuw 1997/1998 zou zijn. Ter zitting heeft de Kamer dan ook geconstateerd dat partijen niet verdeeld worden gehouden door dit eerste onderdeel van het besluit. De vraag of het besluit tot niet-bezetting al dan niet instemmingsplichtig is op grond van artikel 27, eerste lid en onder c, van de WOR kan derhalve thans in het midden blijven. Daarbij zij overigens opgemerkt dat, zo deze vraag al bevestigend zou moeten worden beantwoord, de ondernemingsraad die instemming - zij het impliciet - reeds heeft gegeven met het maken van de afspraak dat niet-bezetting het uitgangspunt zou zijn.

Dit ligt echter geheel anders voor wat betreft de uitwerking daarvan. Ten aanzien daarvan is de Kamer van mening dat, nu door de bestuurder is gekozen voor een systeem van "stand-by-diensten", zulks in een zodanige mate het karakter van een 'werktijdregeling', als bedoeld in artikel 27, eerste lid en onder c, van de WOR heeft dat de ondernemingsraad op dit punt geen instemmingsrecht kan worden ontzegd. Op formele gronden is de Kamer dan ook van oordeel dat, nu de ondernemingsraad tijdig de nietigheid van het besluit heeft ingeroepen, de bestuurder het besluit - althans voor zover het de uitwerking daarvan betreft - niet zou mogen uitvoeren.

De Kamer heeft de opvattingen van partijen ook inhoudelijk gewogen. Voor de Kamer is daarbij uitgangspunt geweest dat de oplossing moet liggen binnen de eerder gemaakte afspraken over "geen bezetting". Het voorstel van de ondernemingsraad om de

Westerkeersluis tijdens de kerst en oud en nieuw 1997/1998, net zoals in 1996, door twee personen te laten bezetten, voldoet niet aan dit uitgangspunt.

Ten aanzien van de door de bestuurder gegeven uitwerking overweegt de Kamer daarentegen dat deze wèl past binnen de gemaakte afspraken en dat de bestuurder in zijn definitieve besluit na het overleg met de ondernemingsraad op 11 november 1997 nog in belangrijke mate is tegemoetgekomen aan de wensen van de ondernemingsraad door de “pieperopvangdienst” toch nog grotendeels met eigen personeel te organiseren. De ondernemingsraad heeft de Kamer niet aannemelijk kunnen maken dat de aldus georganiseerde “pieperopvangdienst” vanuit een oogpunt van goede bedrijfsvoering c.q. het personele belang in redelijkheid niet gehandhaafd zou kunnen worden en heeft zelf ook geen alternatief aangedragen binnen de eerder gemaakte afspraken. In het bijzonder hebben de principiële bezwaren van de ondernemingsraad tegen inschakeling van een extern beveiligingsbureau de Kamer niet kunnen overtuigen. Deze bezwaren zijn kennelijk voor de ondernemingsraad geen belemmering geweest om op 19 december 1996 in te stemmen met de regeling van de bezetting van de Westerkeersluis tijdens de kerst en oud en nieuw 1996/1997, welke óók in de inschakeling van een beveiligingsbureau voorzag (tijdens de nachtelijke uren).

Concluderend is de Kamer dan ook van mening dat het besluit van 26 oktober 1997 van de bestuurder, zoals dat nader vormgegeven is in zijn memo van 14 november 1997, niet kan worden aangemerkt als een onredelijk besluit.

De Kamer adviseert de ondernemingsraad dan ook om alsnog in te stemmen met het besluit van 26 oktober 1997, zoals dat nader is vormgegeven in de memo van 14 november 1997.

Vergoeding kosten juridische bijstand ondernemingsraad:

Uit artikel 22 van de WOR blijkt dat, indien de ondernemer en de ondernemingsraad geen budget voor de ondernemingsraad met elkaar zijn overeengekomen, de ondernemer de kosten van onder meer het raadplegen van een deskundige dient te vergoeden indien hij van de te maken kosten vooraf en kennis is gesteld. Blijkens het eerste lid van dat artikel gaat het daarbij slechts om de kosten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van de ondernemingsraad.

Aangezien in het onderhavige geval door partijen geen budget is afgesproken, is het bovenstaande op hen onverkort van toepassing.

De Kamer is daarbij met de ondernemingsraad van mening dat het niet binnen de systematiek van de WOR past dat de bestuurder aan de ondernemingsraad eenzijdig een maximum oplegt, maar kan daarnaast eveneens begrip opbrengen voor het standpunt van de bestuurder dat dit er niet tot mag leiden dat aan de ondernemingsraad een

“blanco cheque” wordt verstrekt. Een goede uitvoering van artikel 22 van de WOR is dan ook niet mogelijk zonder goede afspraken tussen partijen.

Voor wat betreft de mededeling vooraf adviseert de Kamer aan partijen om vantevoren heldere afspraken met elkaar te maken over de uitvoering van artikel 22 van de WOR. De Kamer is daarbij van mening dat de vraag welke kosten “redelijkerwijs noodzakelijk” zijn uiteenvalt in twee delen:

1. Voor hoeveel uur per maand dient de deskundige in principe te worden ingeschakeld?
2. Wat is een redelijk uurtarief voor een dergelijke deskundige?

De Kamer acht het daarbij vanzelfsprekend dat, indien in een voorkomend geval het aantal benodigde uren van de deskundige hoger dreigt uit te vallen dan afgesproken, de ondernemingsraad dit zo spoedig mogelijk kenbaar maakt aan de bestuurder om tot afspraken voor die situatie te komen. Voor zover de brief van 24 oktober 1997 van de bestuurder de bovenstaande intentie bevat, acht de Kamer die brief dan ook niet onredelijk.

Tenslotte wijst de Kamer erop dat, mocht er in de toekomst een concreet probleem ontstaan ten aanzien van de vergoeding van de hierboven bedoelde kosten, partijen dit probleem uiteraard ter bemiddeling kunnen voorleggen aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid.

9 december 1997

De Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen,
namens deze,

J.P.O.M. van Herpen
Voorzitter

R.A. Bos
Secretaris

Verzoeker kan deze kwestie, onder overlegging van dit advies, binnen dertig dagen na verzending daarvan bij gemotiveerd schrijven voorleggen aan de Kantonrechter in Amsterdam (artikel 36, leden 2 en 4, van de WOR).