

Bedrijfscommissiekamer voor de Overheid voor Lagere Publiekrechtelijke Lichamen

Rolnummer: LPL 98.033

VERSLAG VAN BEVINDINGEN VAN DE BEDRIJFSCOMMISSIEKAMER VOOR DE OVERHEID VOOR LAGERE PUBLIEKRECHTELIJKE LICHAMEN, ADVISERENDE NAAR AANLEIDING VAN EEN VERZOEK OM BEMIDDELING INZAKE EEN GESCHIL TUSSEN

1. De ondernemingsraad van de gemeente Veghel, verder te noemen de ondernemingsraad
en
2. De gemeentesecretaris van de gemeente Veghel (de onderneming), verder te noemen
de bestuurder

Toegepast recht

Waar in dit verslag wordt verwezen naar de Wet op de ondernemingsraden, wordt de wettekst bedoeld zoals die luidt vanaf 4 maart 1998 (Staatsblad 107, jaargang 1998).

Verloop van de procedure

- Achtergronden

Bij schrijven van 11 december 1997 is namens het Managementteam (MT) de notitie "Aanpassing arbeidsvoorwaarden per 1 januari 1998" aan de ondernemingsraad aangeboden. Aangegeven wordt dat het overleg over een gedeelte van deze arbeidsvoorwaarden gevoerd zal worden met het plaatselijk Georganiseerd Overleg (GO). De instemming van de ondernemingsraad wordt verzocht ten aanzien van het door het College van B&W voorgenomen besluit met betrekking tot de overblijvende punten. Aangezien het overleg over de onder de punten 1 ('De 36-urige werkweek en flexibilisering van de werktijden') en 2 ('Plaatselijke feest- en brugdagen') genoemde arbeidsvoorwaarden behalve tot de competentie van het GO min of meer ook tot de competentie van de ondernemingsraad behoort, wordt eveneens de instemming verzocht van de ondernemingsraad met het voorgenomen besluit ten aanzien van deze punten.

Punt 2 van de notitie "Aanpassing arbeidsvoorwaarden per 1 januari 1998" heeft betrekking op de plaatselijke feest- en brugdagen. Aangegeven is dat telkenjare opnieuw door het College van B&W in overleg met het GO de plaatselijke feest- en brugdagen voor het komende jaar worden vastgesteld waarop het stadhuis gesloten is en het personeel geheel of gedeeltelijk verlof heeft voor rekening van de werkgever. Dit betrof onder meer de in enig jaar voorkomende brugdagen (maandagen of vrijdagen vallende voor of na een feestdag). Gemiddeld gaat het hierbij over 2,1 brugdagen, waarbij de helft van het benodigde verlof voor rekening komt van de werkgever en de helft voor rekening van de werknemer. De laatste jaren werd door het College van B&W telkens opnieuw aangedrongen op terugdringing van het verlof wegens feest- en brugdagen. Verder werd door het College van B&W met het GO afgesproken om het feest- en brugdagenverlof voor het jaar 1998 opnieuw nadrukkelijk aan de orde te stellen.

In verband met de toename van het aantal vrije dagen en verlofmogelijkheden tengevolge van de invoering van de 36-urige werkweek is het College van B&W ten aanzien van het brugdagenverlof voornemens:

" - Het brugdagenverlof geheel af te schaffen en het voor de brugdagen benodigde verlof geheel voor rekening van de werknemer te laten komen.

- Telkenjare de in dat jaar voorkomende brugdagen aan te wijzen. In dit kader voor het jaar 1998 de vrijdagen 2 januari, 1 mei en 22 mei en maandag 4 mei aan te wijzen als brugdagen waarop het stadhuis gesloten is. Voor de brugdagen kan het reguliere vakantieverlof, de door iedere medewerker in te roosteren ADV-dagen of door de medewerker via de tijdregistratieklok op te sparen uren aangewend worden".

Ten aanzien van punt 2 van de arbeidsvoorwaardennotitie heeft de werknemersdelegatie, nadat over het arbeidsvoorwaardenpakket meermalen is vergaderd in het GO, een compromisvoorstel gedaan. Voor wat betreft de brugdagen luidt dit compromisvoorstel dat jaarlijks maximaal 3 brugdagen worden vastgesteld en het verlof hiervoor voor 50% voor rekening van de werkgever komt en voor 50% voor rekening van de werknemer. Welke brugdagen jaarlijks worden vastgelegd wil men gaarne overlaten aan de ondernemingsraad, daar dit namelijk te maken heeft met de bedrijfsvoering.

In de vergadering van het GO op 17 maart 1998 heeft het College van B&W het advies van de werkgeversdelegatie overgenomen en ingestemd met het door de werknemersdelegatie gedane compromisvoorstel, hetgeen betekent dat overeenstemming is bereikt over de arbeidsvoorwaarden 1998.

In een mededeling geeft de werknemersdelegatie aan dat door het College van B&W is ingestemd met het compromisvoorstel van de werknemersdelegatie van het GO, luidende zoals vorenvermeld alsmede dat aanwijzing van de dagen die in een jaar als brugdagen worden aangemerkt in overleg met de ondernemingsraad geschiedt.

De juiste tekst ten aanzien van de brugdagen wordt opgenomen in artikel 4:2:1:1 van de rechtspositieregeling van de gemeente Veghel.

Ook de ondernemingsraad heeft met de bestuurder diverse malen gesproken over het arbeidsvoorwaardenpakket dat door de ondernemingsraad steeds als een totaalpakket is behandeld. Aangezien volgens de ondernemingsraad de invulling van de brugdagen bekeken moet worden in relatie met de invulling van de 36-urige werkweek voor 1999 en hem omtrent

de invulling van de 36-urige werkweek geen voorstel is bereikt, is de ondernemingsraad van mening dat het voorgestelde pakket niet voldragen is en derhalve eerst ingevoerd kan worden per 1-1-1999. Voor 1998 zou de regeling van 1997 gehandhaafd moeten blijven. Tijdens het extra plenair overleg met het MT d.d. 19 februari 1998 heeft de ondernemingsraad aangegeven niet in te stemmen met het totale arbeidsvoorwaardenpakket. De ondernemingsraad heeft dit standpunt bij schrijven van 23 februari 1998 aan de bestuurder medegedeeld.

Gezien de in het GO bereikte overeenstemming met betrekking tot het arbeidsvoorwaardenpakket op 17 maart 1998, heeft de discussie tussen de ondernemingsraad en de bestuurder zich vanaf 18 maart 1998 toegespitst op de (gang van zaken betreffende) aanwijzing van brugdagen. Tijdens het extra plenair overleg tussen de ondernemingsraad en het MT heeft het MT desgevraagd aangegeven dat er vanuit het College van B&W een voorstel betreffende de aanwijzing van brugdagen zal komen dat aan de ondernemingsraad ter instemming zal worden voorgelegd. Wat de tijdsplanning betreft, geeft het MT aan dat in theorie de zaak voor 1 mei 1998 afgehandeld moet zijn.

Bij schrijven van 14 april 1998 heeft de ondernemingsraad de bestuurder haar initiatiefvoorstel doen toekomen. De ondernemingsraad stelt voor om voor 1998 3 brugdagen aan te wijzen, te weten 2 januari, 1 mei en 22 mei. Ook is voorgesteld te komen tot een meerjarenafpraak.

In het plenair overleg tussen ondernemingsraad en MT d.d. 20 april 1998 is onder meer het initiatiefvoorstel van de ondernemingsraad besproken.

In zijn "adviesnota voor B&W" d.d. 21 april 1998 heeft de afdeling P&O geadviseerd voor het lopende jaar 1998, vrijdagvoormiddag 2 januari, vrijdagvoormiddag 1 mei en vrijdag 22 mei aan te wijzen als brugdagen waarop het stadhuis gesloten is. Voorts wordt geadviseerd het principe-besluit ter instemming voor te leggen aan de ondernemingsraad. Eveneens op 21 april 1998 heeft het College van B&W een van dit advies afwijkende beslissing genomen, luidende:

- "- vrijdagmiddag 2 januari als ADV-middag aanwijzen
- vrijdagochtend 2 januari als halve brugdag aanwijzen
- verder geen brugdagen voor 1998 aanwijzen
- dit besluit voorleggen aan de OR".

Op 21 april 1998 heeft de bestuurder de ondernemingsraad bericht dat het College van B&W heeft besloten de namiddag van 2 januari als ADV-dag aan te wijzen, de voormiddag van 2 januari als halve brugdag aan te wijzen, die voor de helft voor rekening van de werknemer en voor de helft voor rekening van de werkgever komt, en verder voor 1998 geen brugdagen aan te wijzen. Aangegeven wordt dat het College van B&W met dit besluit heeft willen benadrukken dat een optimale dienstverlening aan de burger van essentieel belang wordt geacht. Het tot twee maal toe in een maand gedurende een aaneengesloten periode van vier

dagen onbereikbaar zijn van de gemeentelijke organisatie is strijdig met dit beleidsuitgangspunt.

Op 24 april 1998 heeft de ondernemingsraad zowel de bestuurder als het College van B&W bericht dat het besluit aangaande de bruggen d.d. 21 april 1998 tot stand is gekomen zonder het vereiste overleg met en de op grond van artikel 27, eerste lid, sub b, van de WOR vereiste instemming van de ondernemingsraad. Op grond van artikel 27, vijfde lid, van de WOR wordt het besluit van het College van B&W d.d. 21 april 1998 nietig verklaard.

Conform het advies van de afdeling P&O heeft het College van B&W besloten de brief d.d. 24 april 1998 inzake nietigverklaring van het besluit van 21 april 1998 voor kennisgeving aan te nemen en bedoeld besluit normaal uit te voeren en eventueel nadere stappen van de ondernemingsraad in deze af te wachten.

- Behandeling van het geschil

Op 7 mei 1998 heeft de ondernemingsraad bij de Bedrijfscommissie voor de Overheid een bij schrijven van 29 april 1998 aangekondigd verzoek om advies c.q. bemiddeling ingediend als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) inzake zijn geschil met de bestuurder. Dit geschil is door de Bedrijfscommissie ter behandeling doorverwezen naar de Bedrijfscommissiekamer voor Lagere Publiekrechtelijke Lichamen (hierna: de Kamer).

Desgevraagd heeft de bestuurder bij schrijven van 29 mei 1998 gereageerd op het verzoek om bemiddeling van de ondernemingsraad.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 7 juli 1998 tijdens een zitting van de Kleine Commissie -welke de Kamer uit zijn midden heeft samengesteld voor de uitvoering van het mondelinge gedeelte van de bemiddelingsprocedure- hun standpunten mondeling toe te lichten.

Ter zitting zijn verschenen mevrouw A. van der Burgt en de heren P. van Erp en O. Schook namens de ondernemingsraad en de heer drs J.G.W. Hendriksen zijnde de bestuurder vergezeld van de heer M. van de Wijdeven.

Omdat beide partijen 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.

Aangezien partijen ter zitting hebben ingestemd met het voorstel van de Kleine Commissie omtrent de wijze waarop het onderhavige geschil zou kunnen worden opgelost, kan worden vastgesteld dat in dit geval kan worden gesproken van een geslaagde bemiddeling.

Op 14 juli 1998 heeft de Kleine Commissie haar verslag van bevindingen vastgesteld.

Omvang van het geschil

De omvang van het geschil wordt bepaald door de vraag wat in casu onder het aanwijzen van brugdagen dient te worden verstaan, dit in het licht van de eventuele instemmingsplichtigheid van een besluit dienaangaande.

Standpunt van de ondernemingsraad

Uit de overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat het standpunt van de ondernemingsraad als volgt luidt.

De ondernemingsraad is van mening dat een besluit tot het al dan niet aanwijzen van brugdagen valt onder het bepaalde in artikel 27, eerste lid, sub b, van de WOR als gevolg waarvan hij instemmingsrecht heeft. Naar het oordeel van de ondernemingsraad heeft het College van B&W niet de in de WOR voorgeschreven procedure gevolgd; er is aan de ondernemingsraad geen voorgenomen besluit ter instemming voorgelegd. Evenmin heeft er voorafgaand aan het definitieve besluit over het voorgenomen besluit overleg in een overlegvergadering plaatsgevonden. In dit verband stelt de ondernemingsraad verder dat het besluit van het College van B&W op een onvoldoende wijze door de ondernemer aan de ondernemingsraad is bekend gemaakt volgens het vereiste als bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de WOR. Voorts stelt zij dat op grond van artikel 27, vierde en vijfde lid, van de WOR de ondernemer ten onrechte een besluit heeft genomen dan wel uitvoering heeft gegeven aan het besluit c.q. verzuimd heeft op grond van artikel 27, vierde, vijfde en zesde lid, van de WOR na bemiddeling van de kantonrechter te verzoeken het besluit te mogen uitvoeren.

Volgens de ondernemingsraad heeft het door haar uitgebrachte initiatiefvoorstel d.d. 14 april 1998 geen invloed op de mogelijkheid tot toepassing van de in de WOR opgenomen rechtsmiddelen (nietigheid, bemiddeling bedrijfscommissie, inschakeling kantonrechter en eventueel kort geding) over te gaan.

Nu het besluit van het College van B&W, naar het oordeel van de ondernemingsraad niet expliciet ingaat op het aannemen c.q. verwerpen van het initiatiefvoorstel van de ondernemingsraad, is er sprake van een zelfstandig genomen besluit waarover geen c.q. onvoldoende vooroverleg met de ondernemingsraad heeft plaatsgevonden.

Verder is de ondernemingsraad van mening dat in het bestreden besluit d.d. 21 april 1998 niet dan wel onvoldoende door het College van B&W is gemotiveerd waarom 2 januari wel en voor de rest van 1998 geen brugdagen zijn aangewezen. In dit verband wordt erop gewezen dat in het oorspronkelijke arbeidsvoorwaardenpakket werd voorgesteld om 4 brugdagen aan te wijzen. De ondernemingsraad vindt het onacceptabel dat het College van B&W zonder redenen besluit om geen verdere brugdagen in te stellen voor 1998, hetgeen haaks staat op de, blijkens het oorspronkelijke arbeidsvoorwaardenpakket, eerder ingenomen standpunten dienaangaande.

De ondernemingsraad geeft aan dat zij een serieuze, inhoudelijke discussie wenst over het al dan niet instellen van brugdagen in 1998 en volgende jaren (meerjarenafspraken).

Ten aanzien van de dag na Hemelvaart huldigt de ondernemingsraad het standpunt dat er sprake is van een "verworven" recht.

Tot slot stelt de ondernemingsraad dat zij verwacht dat door het voorleggen van dit geschil, de ondernemer en/of de bestuurder voor de toekomst initiatieven eerder voorlegt aan de ondernemingsraad dan wel voorgenomen besluiten tijdig voor advisering of instemming aan de ondernemingsraad aanbiedt. Hiernaast wenst de ondernemingsraad dat door de ondernemer en/of de bestuurder op een uitvoeriger wijze wordt gemotiveerd waarom initiatieven van de ondernemingsraad al dan niet worden overgenomen.

Reactie van de bestuurder

Uit de overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat de reactie van de bestuurder op het standpunt van de ondernemingsraad als volgt luidt.

In zijn algemeenheid geeft de bestuurder aan dat sinds 1992 jaarlijks brugdagen worden aangewezen in overeenstemming met het GO. In het kader van de klantvriendelijkheid en de wens tot een zo ruim mogelijke openstelling en bereikbaarheid van het stadhuis, werd de laatste jaren door het College van B&W telkens aangedrongen op terugdringing c.q. afschaffing van het aantal vrije dagen en brugdagen. Door de toename van het aantal vrije dagen en verlofmogelijkheden tengevolge van de invoering van de 36-urige werkweek per 1 januari 1997 werd een en ander nog versterkt.

De bestuurder stelt dat door de werknemersdelegatie in het GO bewust is gepleit voor maximaal 3 brugdagen per jaar, daar volgens de werknemersdelegatie geen enkele noodzaak aanwezig is om het gemeentehuis op bepaalde dagen te sluiten en hiervoor brugdagen aan te wijzen. Volgens de bestuurder is door de werknemersdelegatie in het GO in feite uitgesproken dat zij geen noodzaak zien tot aanwijzing van brugdagen en als het College van B&W vindt dat het gemeentehuis toch op bepaalde dagen in het jaar dicht moet zijn, het verlof hiervoor dan ook in principe geheel voor rekening van de werkgever moet komen.

De bestuurder geeft aan dat door het College van B&W in eerste instantie (december 1997) werd voorgesteld om voor het jaar 1998 in totaal 4 brugdagen aan te wijzen (2 januari, 1, 4 en 22 mei) waarbij het benodigde verlof geheel voor rekening van de werknemer zou komen. Dit voorstel is echter teniet gedaan door het in het GO bereikte akkoord, inhoudende dat het College van B&W in overleg met de ondernemingsraad in enig jaar brugdagen kan aanwijzen waarbij het verlof ten dele voor de werkgever en ten dele voor de werknemer komt. Naar de opvatting van de bestuurder bestond op dat moment voor de ondernemingsraad een nieuwe situatie waarbij de instemming zich beperkte tot de vraag welke dagen eventueel als brugdagen aangewezen zouden worden.

Aangezien de datum van 2 januari 1998 toen reeds was gepasseerd en die dag in eerste instantie als brugdag was aangewezen, kon het College van B&W volgens de bestuurder niets anders doen dan deze voormiddag alsnog definitief als brugdag aanwijzen waarop de fifty-fifty verdeling van het verlof van toepassing was. Voor het College van B&W bestond er verder geen behoefte om nog andere brugdagen voor het jaar 1998 aan te wijzen, gelet op het bereikte akkoord en de uitspraken van de werknemersdelegatie.

Volgens de bestuurder spitst het geschil met de ondernemingsraad zich voornamelijk toe op de vraag of het College van B&W, in het geval dat zij niet voornemens is om brugdagen aan te wijzen, toch overleg moet plegen met de ondernemingsraad.

Feitelijk heeft het College van B&W een besluit genomen naar aanleiding van het door de ondernemingsraad uitgebrachte initiatiefvoorstel d.d. 14 april 1998, dat het aanwijzen van een drietal brugdagen behelsde. Tegen deze achtergrond heeft het College van B&W besloten uitsluitend vrijdagochtend 2 januari als halve brugdag aan te wijzen, aldus de bestuurder.

Bemiddeling door de Kleine Commissie

Uit de stukken en hetgeen ter zitting is besproken is gebleken dat partijen het erover eens zijn dat aan de ondernemingsraad een instemmingsrecht toekomt ten aanzien van het besluit tot aanwijzing van de dagen die in enig jaar als brugdagen worden aangemerkt.

Partijen verschillen van mening over de vraag of dit instemmingsrecht impliceert dat er ook een rol voor de ondernemingsraad is weggelegd in het geval dat wordt besloten in enig jaar geen brugdagen aan te wijzen. De ondernemingsraad heeft zich op het standpunt gesteld dat hem een instemmingsrecht toekomt ten aanzien van het besluit om geen brugdagen aan te wijzen dan wel om één of meerdere brugdagen aan te wijzen.

De bestuurder is echter de mening toegedaan dat de ondernemingsraad geen bevoegdheden heeft waar het de besluitvorming inzake de aanwijzing van geen, één of meerdere brugdagen betreft, nu in het GO is afgesproken dat het College van B&W jaarlijks brugdagen aanwijst. Eerst op het moment dat het College van B&W een dergelijk besluit heeft genomen, gaat het instemmingsrecht van de ondernemingsraad een rol spelen doch slechts voorzover het betreft de aanwijzing van data die als brugdagen zullen worden aangemerkt.

Te dien aanzien constateert de Kamer dat de afspraak in het GO betreffende de brugdagen niet meer en niet minder behelst dan dat het College van B&W het aantal brugdagen per jaar mag vaststellen. Hierbij geldt dat het benodigde verlof voor maximaal 3 aan te wijzen brugdagen per jaar voor de helft voor rekening van de gemeente en voor de andere helft voor rekening van de ambtenaar komt. Worden in enig jaar meer dan 3 brugdagen aangewezen, dan komt het benodigde verlof hiervoor geheel voor rekening van de gemeente.

De rol van de ondernemingsraad is beperkt tot de besluitvorming betreffende de aanwijzing van data die als brugdagen zullen worden aangemerkt. Indien het College van B&W in enig jaar geen brugdagen vaststelt, komt aan de ondernemingsraad geen instemmingsrecht toe aangezien van het aanwijzen van data die als brugdagen zullen worden aangemerkt, dan geen sprake kan zijn.

Op grond van het vorenstaande constateert de Kamer dat het bestreden besluit d.d. 21 april 1998 slechts instemming behoeft van de ondernemingsraad voorzover het de aanwijzing van 2 januari 1998 als halve brugdag betreft. Nu deze datum reeds is verstreken en bedoelde voormiddag inderdaad als halve brugdag heeft gegolden, is het instemmingsrecht van de ondernemingsraad te dien aanzien thans slechts een formaliteit zonder relevante betekenis. De beslissing om voor 1998 verder geen brugdagen aan te wijzen behoeft niet ter instemming te worden voorgelegd aan de ondernemingsraad.

Ten overvloede overweegt de Kamer dat het initiatiefvoorstel van de ondernemingsraad, waarin bepaalde data worden voorgesteld die als brugdagen zouden kunnen worden aangemerkt, geen afbreuk kan doen aan hetgeen hiervoor is overwogen. In afwijking van het initiatiefvoorstel van de ondernemingsraad, heeft het College van B&W besloten de vrijdagvoormiddag als halve brugdag aan te wijzen en verder voor 1998 geen brugdagen aan te wijzen. De bestuurder heeft gemotiveerd aangegeven waarom het College van B&W hiertoe heeft besloten. Ten aanzien van het besluit om voor 1998 verder geen brugdagen aan te wijzen komt de ondernemingsraad geen instemmingsrecht toe en met het doen van een initiatiefvoorstel kan een dergelijk recht ook niet worden gecreëerd.

In meer algemene zin constateert de commissie dat er tussen partijen onvoldoende helderheid bestaat over het grensvlak tussen bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaarden. Dit moge onder meer blijken uit de stelling van de ondernemingsraad de arbeidsvoorwaarden niet op onderdelen te bezien doch als totaalpakket te behandelen. Teneinde hieromtrent helderheid te verkrijgen, acht de commissie het wenselijk dat dit punt wordt besproken in het overleg tussen de ondernemingsraad en het GO alsmede tussen de bestuurder en het College van B&W, hetgeen dient te resulteren in, voor alle betrokken partijen, duidelijke afspraken. In dit verband raadt de Kamer partijen aan om gezamenlijk een extern deskundige in de arm te nemen die sturing kan geven en handvatten kan bieden voor het vaststellen van protocollen.

De Kamer stelt vast dat het geschil betreffende de aanwijzing van brugdagen bij inachtneming van bovenstaande overwegingen is opgelost. Indien partijen voorts conform bovenstaande aanbevelingen handelen, zullen geschilpunten die zich manifesteren in het grensvlak tussen bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaarden, in de toekomst mogelijk voorkomen kunnen worden.

14 juli 1998

De Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen,
namens deze,

G.J.J.J. Heetman
Voorzitter

R.A. Bos
Secretaris