

## Verslag van bevindingen

### Verslag van de hoorzitting op 15 juni 2004 inzake het verzoek om bemiddeling dan wel advies van de ondernemingsraad van de gemeente Vught over de vraag of de achterbanraadpleging is op te vatten als recht van de ondernemingsraad..

*Aanwezig:*

commissie:	de heer G.J.J.J. Heetman (voorzitter) mevrouw M.J. Kappers mevrouw C. Peters de heer F.J.H. Hermans
namens ondernemingsraad gemeente Vught	mevrouw L. Brok-Elfering (voorzitter ondernemingsraad) mevrouw M. Koopmans (secretaris ondernemingsraad)
namens bestuurder gemeente Vught	mevrouw L. Louwerse-Lode (hoofd bestuursondersteuning)
secretariaat:	mevrouw A. van der Meer
<i>dossiernummer:</i>	BDC-LPL.090

---

De voorzitter opent de hoorzitting en stelt de leden van de Kamer voor. Hij licht toe dat de primaire taak van de Bedrijfscommissie is te bemiddelen en te proberen om met partijen een minnelijke schikking te bereiken.

De voorzitter van de OR licht toe dat het de OR gaat om de principiële vraag: heeft de OR de toestemming van de bestuurder nodig om de achterban te mogen raadplegen. De OR vindt dat een besluit tot achterbanraadpleging een besluit van de OR is, en dat het niet aan de bestuurder is om een oordeel te geven over de redelijkheid en/of de relevantie van het onderwerp waarover de OR de raadpleging wenst. De OR neemt daarover zelf een besluit en raadpleegt de achterban desnoods in eigen tijd. Het gaat de OR niet om de faciliteiten die hij voor zo'n raadpleging nodig heeft. Daarover mag de bestuurder een oordeel hebben.

Mevrouw Louwerse licht toe dat de bestuurder van oordeel is dat de OR een formeel orgaan is, dat mandaat heeft gekregen van zijn achterban. Bestuurder acht het niet juist wanneer de OR op elk willekeurig tijdstip de organisatie in gaat om mensen te bevragen. Daarnaast vindt de bestuurder het niet altijd de taak van de OR om informatie te verzamelen. Desgevraagd antwoordt mevrouw Louwerse dat bestuurder achterbanraadpleging in eigen tijd niet zou verbieden. Hij erkent ook dat de OR door de achterban gevoed moet worden. Hij vindt echter wel dat raadpleging niet onevenredig veel tijd mag kosten. Faciliteiten dienen in redelijkheid en billijkheid ter beschikking gesteld te worden. In de kwestie rond de aanpassing van de arbeidsvoorwaarden speelden voor bestuurder met name de tijdstippen waarop de OR de achterban wilde raadplegen een rol.

De voorzitter begrijpt dat het voor bestuurder van belang is te weten op welk moment hij erop mag vertrouwen dat hij met de OR een akkoord heeft bereikt.

De OR heeft de bestuurder –bij het onderwerp arbeidsvoorwaarden- van te voren een communicatieplan voorgelegd waarin werd aangegeven hoe hij de achterbanraadpleging vorm wilde geven. De OR beoordeelt van geval tot geval of hij een besluit kan nemen zonder de achterban te raadplegen. Overigens heeft de OR tot op heden maar weinig gebruik gemaakt van dit middel. Het onderwerp aanpassing arbeidsvoorwaarden vond de OR dermate relevant dat hij meende een raadpleging te moeten houden. Daarbij komt dat de raad te maken had met het dilemma dat hij zowel

het personeel moest vertegenwoordigen en tevens als onderhandelingspartner moest optreden. De raad voelde zich gekwetst door de opstelling van de bestuurder.

De OR licht toe dat hij zeker geen conflict met de bestuurder zoekt. De OR wil binnen de kaders van de WOR opereren. Wanneer de OR binnen de organisatie bepaalde signalen/geluiden hoort, dan wil hij die signalen/geluiden inventariseren; dat heeft hij nodig om goed te kunnen opereren.

Mevrouw Louwerse merkt op dat de bestuurder van oordeel is dat op sommige momenten niet de OR op signalen binnen de organisatie zou moeten reageren, maar dat daar een taak voor het management ligt. De OR is soms wellicht iets te veel geneigd een ombudsfunctie te vervullen. De OR meent dat deze visie niet juist is. Hij heeft geen ombudsfunctie, maar reageert slechts wanneer hij meent dat de signalen die hij ontvangt het individuele niveau overstijgen. Hij zal signalen die hij ontvangt wel moeten onderzoeken om te bepalen of dat individuele niveau overstegen wordt (“antennefunctie”).

Mevrouw Louwerse geeft aan dat er een verschil van gevoelen is tussen bestuurder en de OR over de onderwerpen waarover de OR de achterban zou moeten raadplegen. Gaat het om “grotere” onderwerpen, dan is voor bestuurder geen punt van discussie dat achterbanraadpleging niet alleen de OR., maar ook hemzelf kan steunen om een juiste beslissing te nemen. De bestuurder wil af van – en spreekster overdrijft nu een beetje – een voortdurend gesprek binnen de organisatie over “van alles en nog wat”, over de sfeer, over al dan niet vermeende onrust. Vanuit de Kamer wordt opgemerkt dat dan de bestuurder zou bepalen wat een belangrijk/niet belangrijk onderwerp is.

Mevrouw Louwerse merkt op dat bij het onderwerp arbeidsvoorwaarden onmiddellijk is erkend dat er achterbanraadpleging moest zijn; de discussie ging over de hoeveelheid en de tijdsinvestering; hoe diep de organisatie in en op welke momenten. Misschien is het verstandig dat bestuurder en OR een soort reglement opstellen over achterbanraadpleging: wat wordt daaronder verstaan; wat is aan de OR en wat is des managements.

De OR herhaalt dat ondernemingsraad bepaalt wat hij wel of niet belangrijk vindt. De OR heeft in het verleden voldoende laten zien dat hij kan wegen en niet voor elk wisselasje een achterbanraadpleging wenst. Het besluit of er een raadpleging gehouden moet worden, ligt bij de OR. Bij de bestuurder ligt de afweging of hij wil faciliteren of niet. Hij kan besluiten dat hij het onderwerp zo onbelangrijk vindt, dat hij er geen faciliteiten tegenover wil stellen. De OR kan dan besluiten de raadpleging in vrije tijd te houden. Voor de OR zit de pijn erin dat de bestuurder de OR aanspreekt op zijn verantwoordelijkheid en zegt: “OR, je moet over dit onderwerp zonder raadpleging van de achterban een besluit kunnen nemen”. Over wat de OR wel of niet relevant vindt kan de bestuurder niet onderhandelen.

De Kamer kan zich voorstellen dat voor de OR sommige besluiten moeilijker te nemen zijn dan andere; dat hij voor sommige besluiten de achterban wenst te raadplegen. Anderzijds voelt zij wel mee met de bestuurder wanneer deze zegt: sommige onderwerpen horen niet thuis bij de OR, maar horen thuis bij het management; de OR zou medewerkers in die gevallen naar hun manager, of naar hun afdelingshoofd moeten verwijzen en zou daar niet zelf op in moeten gaan. De OR zegt deze opvatting wel te delen.

De voorzitter merkt op dat het voor de bestuurder van belang is te weten op welk moment hij erop mag vertrouwen dat hij met de OR een akkoord heeft bereikt; hij wil voorkomen dat hij denkt dat er een afspraak ligt, terwijl de OR eerst nog naar de achterban wil. Andersom is ook de OR erbij gebaat te voorkomen dat hij denkt dat er een afspraak te maken valt, terwijl de bestuurder eerst nog terug moet naar de College van Burgemeester en Wethouders.

De OR heeft ten behoeve van het onderwerp arbeidsvoorwaarden gewerkt met een communicatieplan en dat voorafgaande aan de onderhandelingen aan de bestuurder voorgelegd. In dat plan was opgenomen dat de OR wilde onderhandelen tot een voorlopig akkoord; dat hij dat voorlopige akkoord snel wilde toetsen bij de achterban. Voor de onderhandelingen begonnen had de bestuurder daartegen al bezwaar. Uiteindelijk heeft die toetsing bij de achterban wel plaats gevonden.

Mevrouw Louwerse geeft aan dat het nog niet eerder is gebeurd dat een communicatieplan werd opgesteld. Voor de toekomst zou het misschien goed zijn dat voor andere onderwerpen ook te doen. De voorzitter voegt hieraan toe dat dit misschien niet voor ieder onderwerp noodzakelijk is, maar er kunnen onderwerpen zijn die zo zwaar zijn dat het goed is daarvoor wel een communicatieplan af te spreken, zodat zowel bestuurder als OR weten welke fasen zij (zoals afgesproken met elkaar) moeten doorlopen.

De Kamer heeft de indruk dat het pijnpunt tussen OR en bestuurder niet zozeer zit in het wel of niet beschikbaar stellen van faciliteiten, maar het gaat meer om de vraag waarin mag de OR (en ook de medewerkers) zijn tijd en energie steken. Mevrouw Louwerse licht toe dat de bestuurder het vervelend vindt dat medewerkers niet naar het management stappen, maar naar de OR. Daar zit voor de bestuurder de pijn.

De voorzitter merkt op dat het wellicht een idee zou zijn om in de toekomst bij zwaarwegende onderwerpen van te voren met elkaar af te spreken of er een communicatieplan moet komen. Een tweede punt, wat kennelijk voor de bestuurder van belang is, is wanneer achterbanberaad plaats zou kunnen vinden: hoe vaak; in werktijd of niet. Het recht op raadpleging in werktijd is er in beginsel wel. Partijen zouden in zeer algemene zin een afspraak kunnen maken over de faciliteiten rond de raadpleging. Voor een concrete zaak kan dat dan in een communicatieplan nader worden uitgewerkt. Bij het management bestaat kennelijk irritatie over het feit dat de OR “te pas en te onpas” met de mensen in de organisatie over zaken spreekt, terwijl het management vindt dat de OR dat meer gestructureerd zou moeten doen. Men zou ook daarover afspraken kunnen maken, bijvoorbeeld een spreekuur, vragenuurtje. De OR merkt op dat er OR-lunches zijn. Daar komen soms dingen naar voren, waarvan de OR meer wil weten, om te kunnen beoordelen of het bij meer mensen leeft; er een punt van gemaakt moet worden. Wanneer de OR signalen die hij opvangt doorgeeft aan de bestuurder, zonder een nadere inventarisatie, dan kan deze – terecht - zeggen, het is maar een signaal, een kleine groep. De OR vindt het soms lastig te beoordelen waarop hij nu wel en waarop hij nu niet in moet gaan. Mevrouw Louwerse licht toe dat de bestuurder graag zou willen dat de OR ontvangen signalen aan hem doorgeeft, dat hij de verantwoordelijkheid wil hebben om te sonderen wat er leeft. De bestuurder houdt niet van onderzoek op initiatief van de OR, zonder dat de bestuurder daarvan op de hoogte is.

De voorzitter merkt op dat de bestuurder er belang bij heeft te weten wat er in de organisatie leeft. Hij wil zijn eigen verantwoordelijkheid nemen en niet achteraf geconfronteerd worden met resultaten van onderzoek dat de OR op eigen initiatief heeft uitgevoerd. Als dat tot dusverre niet helder met elkaar is besproken, dan zou ook dat punt op een geschikt moment met elkaar besproken kunnen worden.

De OR geeft aan graag te willen weten “wat mogen we wel, wat mogen we niet, waar liggen onze grenzen”. De OR is bang dat het onderhavige probleem in de toekomst vaker kan gaan spelen. Er komen onderwerpen aan waarbij de achterban heel erg van belang is. De OR zoekt een helder (werk)uitgangspunt.

Mevrouw Louwerse heeft de indruk dat de OR zijn werk heel graag heel goed wil doen; zowel de organisatie als de medewerkers optimaal wil bedienen in het zoeken naar het goede voor alle partijen. Daarbij zoekt de OR de ruimte om dat ook voor elkaar te krijgen. De bestuurder heeft er echter behoefte aan om de formele kaders scherp te hebben; bij hem leeft het gevoel dat de OR onvoldoende zijn formele kader en positie kent en daardoor ontstaat discussie over het overschrijden van (formele) grenzen. De bestuurder probeert zaken te beheersen en vanuit een zekere procesgang te sturen. Hij heeft het gevoel, ook al erkent hij de beste bedoelingen van de OR, dat zaken soms doorkruist worden door vragen die de OR opwerpt. In de WOR zijn een aantal zaken duidelijk vastgelegd. Bijvoorbeeld over faciliteiten, zoals de door de OR te besteden uren. Wordt die norm overschreden, dan kan dat niet ongelimiteerd, maar maken bestuurder en OR daarover afspraken. In de WOR ligt vast waarover instemming gevraagd moet worden. Wordt een instemmingsverzoek aan de OR voorgelegd, dan verleent deze die instemming wel of niet; strikt genomen hoeft de OR de achterban daarover niet te raadplegen. De behoefte van de OR om het werk goed te doen maakt dat hij graag wil sonderen wat de medewerkers vinden. Als voorbeeld noemt spreekster een verzoek tot

tijdelijke aanpassing van de organisatiestructuur, waarop onderzoek van de OR volgde naar de beleving van de medewerkers. Dit alles vanuit de beste bedoelingen, maar naar bestuurder meent volgens de wet niet strikt noodzakelijk. De OR merkt op dat hij begrijpt dat hij zelfstandig moet adviseren. Gaat het echter, zoals bij het zojuist genoemde voorbeeld, om een afdeling die de OR niet kent, dan moet hij wel achtergrondinformatie verzamelen, opdat hij uiteindelijk zinvol kan oordelen over het voorstel dat voorligt. De informatie die de bestuurder aanreikt is niet altijd voldoende.

De voorzitter deed eerder al het voorstel om, na verkenning van een onderwerp waarover overleg moet worden, na een eerste verkenning af te spreken of er een communicatieplan nodig is en zo ja, hoe partijen samen het traject af willen spreken. Bestuurder weet dan wanneer OR met uitspraak komt en de OR heeft aangegeven welk traject hij wil doorlopen. De Bestuurder geeft in principe alle informatie die nodig is om tot een afgewogen oordeel te komen; wanneer de OR meent dat die informatie daartoe niet voldoende is en behoefte heeft aan het raadplegen van de achterban, dan is dat het moment daarover afspraken te maken (vorm, tijd ed.)

Mevrouw Louwerse merkt op dat het in zo'n situatie dus niet aan een individueel OR-lid of aan de OR is om zelfstandig, zonder overleg met de bestuurder de organisatie in te gaan om te inventariseren wat de mening is van deze en gene. De voorzitter vindt het wat zwaar om te zeggen "het is niet aan de OR". De OR heeft altijd de mogelijkheid om te zorgen dat hij aan zijn informatie komt. De OR merkt op dat achterbanraadpleging niet altijd gericht is op het peilen van meningen; soms wil de OR beroep doen op een deskundige collega. De voorzitter antwoordt dat de WOR ook daarvoor een handreiking biedt.

De Kamer voelt dat er verschil van mening is over de vraag hoe zelfstandig de OR zou moeten kunnen beslissen. Bestuurder wil één serieuze partij, die zelfstandig kan beslissen. Het afspreken van een communicatieplan helpt dan niet echt, want het verschil van mening zit er juist in de vraag: hoe deskundig moet de OR zijn om zelf te kunnen beslissen versus hoe vaak/wanneer mag de OR de organisatie in. Mevrouw Louwerse geeft aan dat de bestuurder van mening is dat hij in de formele overlegvergadering, op moment dat formeel de stukken aangeleverd worden, de OR informeert, waarbij er afspraken gemaakt kunnen worden over hoe om te gaan met de behoefte van de OR om extra informatie te verkrijgen. De Kamer merkt op dat in de WOR een aantal formele rechten is neergelegd, zoals het inwinnen van advies, het raadplegen van de achterban. Die rechten zijn er niet neergelegd bij de gratie van de bestuurder. Naar het oordeel van mevrouw Louwerse gaat het daar ook niet over. De bestuurder moet faciliteren, en faciliteert ook. Het is niet zijn bedoeling de rechten te beperken.

Op de vraag van de Kamer of de OR het gevoel heeft dat de bestuurder de OR teveel wil aansturen, antwoordt de OR dat de bestuurder grip wil houden op de mate waarin de OR in de organisatie beweegt en graag de enige informant is voor de OR. Hij is zeker bereid zelf uitgebreide informatie te geven. Hij heeft in zijn beleving een slecht verleden achter de rug. De OR-leden hebben het gevoel dat zij steeds weer hun goede bedoelingen, hun integriteit, hun bereidheid tot geheimhouding, hun zuiverheid in handelen moeten bewijzen. Dat gaat pijn doen, omdat de leden zich afvragen: "wanneer krijgen we nu echt het vertrouwen".

De Kamer vraagt of de bestuurder als insteek kiest: "er moet nu eenmaal een wettelijk traject doorlopen worden; als dat doorlopen is, dan is aan de eisen voldaan, of er nu draagvlak is of niet". Zo stelt de bestuurder zich niet op, aldus mevrouw Louwerse. Hij hecht wel aan het weten wat de formele posities zijn, maar geeft de OR ook ruimte om allerlei andere onderwerpen op de agenda te zetten en daarover van gedachten te wisselen; vaak neemt hij ook initiatief om eerder te informeren dan normaal nodig/gebruikelijk zou zijn. De OR beaamt dit. De OR verwijst naar een recent traject, waar strikt genomen sprake is van een reorganisatie, maar de bestuurder een glijdend traject heeft voorgesteld en de OR heeft gevraagd daarin mee te willen gaan (waarmee de OR ook van harte heeft ingestemd). Dat vraagt iets van beide partijen en daarbij is een zorgvuldige communicatie noodzakelijk.

De voorzitter merkt op dat tijdens deze hoorzitting al een aantal malen naar voren is gekomen dat partijen in de toekomst tijdens het overlegproces afspraken met elkaar zouden kunnen maken, om te voorkomen dat zij -zoals in de kwestie rond de herziening arbeidsvoorwaarden- tegenover elkaar

komen te staan. Hij geeft partijen in overweging hierover vanmiddag enkele afspraken te maken, waarna een formeel advies van de Kamer achterwege kan blijven. Partijen ontvangen dan een verslag (“verslag van bevindingen”) van hetgeen hier vanmiddag is besproken en afgesproken.

Na een korte schorsing geven partijen aan de voorkeur te geven aan een verslag van bevindingen.

Naar het oordeel van de Kamer geldt als algemeen kader “achterbanraadpleging op zichzelf mag”. Het lijkt de Kamer verstandig om in algemene zin afspraken over achterbanraadpleging te maken (op welk tijdstip van de dag; geheel in werktijd of gedeeltelijk in werktijd). In concrete situaties worden die algemene afspraken dan voor het specifieke geval nader uitgewerkt.

De OR geeft hierop aan dat het dan om (afspraken over) facilitering gaat en hij voorziet geen problemen daarover afspraken te maken.

De Kamer adviseert partijen om aan het begin van de behandeling van een specifiek onderwerp een communicatietraject met elkaar af te spreken, waarbij de OR het voortouw neemt. Daarbij kan afgesproken worden of er in dit traject en zo ja, op welke wijze behoefte is aan achterbanraadpleging. De ruimte voor achterbanraadpleging moet er in principe zijn, het is alleen de vraag of die ruimte altijd moet worden benut. In dat traject kan ook de bestuurder wensen in brengen (het is bijvoorbeeld goed voorstelbaar dat hij een traject voor een bepaalde datum afgerond wil zien). Het zou overigens ook zo kunnen zijn dat ook de bestuurder zelf zijn achterban moet raadplegen (omdat hij een ruimer mandaat dient te verkrijgen bijvoorbeeld).

Daarnaast kan het handig zijn om door het jaar heen, ongeacht of er nu onderwerpen spelen of niet, momenten af te spreken voor informeel overleg (vragenuurtje, spreekuur) en de bestuurder daar ook van op de hoogte te stellen.

De OR hoort de voorzitter zeggen achterbanraadpleging mag “in principe”. De discussie of de OR nu met de bestuurder de relevantie van het onderwerp waarover de OR de raadpleging wenst moet bespreken, is daarmee niet helemaal uitgesloten. En ook niet de vraag naar de vrijheid van “nieuwsgaring”, bijvoorbeeld naar aanleiding van wat de OR hoort tijdens het vragenuurtje, of een onderzoek naar draagvlak voor een voorstel. Vanuit de Kamer wordt opgemerkt dat raadpleging op zichzelf mag; de OR bepaalt dat zelf. De bestuurder faciliteert, “tenzij”. Zo legt de Kamer de WOR uit. Buitenproportionaliteit zou een reden kunnen zijn voor de bestuurder om niet te willen faciliteren. Bestuurder kan in zijn overwegingen aspecten als kosten, geheimhouding betrekken. Hij moet echter gemotiveerd aangeven waarom hij faciliteiten eventueel niet beschikbaar wil stellen.

De OR merkt op dat hij, wanneer hij van medewerkers een signaal krijgt, graag eerst wil onderzoeken of het betreffende probleem ook breder speelt. Mevrouw Louwerse licht toe dat de bestuurder het vervelend vindt dat de OR op eigen initiatief de organisatie ingaat en zaken gaat toetsen, waarvan hij vindt dat het de verantwoordelijkheid is van het management. Hij heeft er geen moeite mee dat de OR, als er een serieus probleem is, een signaalfunctie heeft. Het gaat om het actief naar de medewerkers toegaan, vragen stellen. De bestuurder wil zijn verantwoordelijkheid zelf kunnen nemen, en niet weg laten ebben naar de OR.

De OR vraagt of hij het dan zo moet opvatten dat hij aan de bestuurder meldt dat hij een bepaald signaal heeft gekregen, dat hij dit wil onderzoeken, en dat de bestuurder dan kan zeggen: “nee, dat doe ik zelf”. De voorzitter meent dat er in zo’n geval afspraken te maken moeten zijn. De bestuurder neemt het signaal kennelijk serieus en acht het zijn verantwoordelijkheid om het nader te onderzoeken. De OR kan het onderwerp dan aan de bestuurder overlaten en er later op terug komen en vragen naar de stand van zaken en/of het resultaat van het onderzoek.

Wanneer de OR gericht iets wil gaan peilen bij de medewerkers (enquêterecht) dan moet de OR de bestuurder daar op zijn minst over informeren en afspreken wie die peiling doet, de OR of de bestuurder. In het eerdergenoemde voorbeeld van de tijdelijke reorganisatie is het begrijpelijk dat de OR, waar hij niet veel voeling met de betreffende afdeling heeft, de gevoelens bij die afdeling wil peilen om een gefundeerd oordeel te kunnen geven. Hij moet dat dan wel aan de bestuurder melden, zodat deze weet wat er speelt.

De OR brengt naar voren dat er situaties kunnen zijn, waarin de bestuurder meent dat het zijn plicht is een inventarisatie te verrichten, maar waarin de OR weet dat medewerkers zich niet bij hun

leidinggevende zullen uiten. De Kamer merkt op dat de OR dan een signaalfunctie heeft, of richting de leidinggevende, of richting bestuurder (de OR signaleert dit probleem en vraagt de bestuurder daaraan iets te doen).

De voorzitter dankt de aanwezigen voor het medewerken aan het bereiken van een onderling resultaat om hieruit te komen.

Niets meer aan de orde zijnde, dankt de voorzitter de aanwezigen voor hun komst en inbreng, en hij sluit vervolgens de hoorzitting.

Namens de Bedrijfscommissie voor de Overheid, Kamer Lagere Publiekrechtelijke Lichamen,

G.J.J.J. Heetman  
voorzitter.

A. van der Meer  
plv. secretaris.