

## ADVIES

**Rolnummer: RP97.012**

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

1. De ondernemingsraad van de Belastingdienst/Ondernemingen Den Haag (de onderneming)  
  
en
2. De Staat der Nederlanden, zijnde de ondernemer, in deze vertegenwoordigd door het hoofd van de onderneming, zijnde de bestuurder

### **Verloop van de procedure**

Met de ongedateerde notitie "Jeugd- en jongerenwerk" heeft de bestuurder zijn voornemen kenbaar gemaakt om met ingang van 1997 het eenheidsbeleid ter zake van het buitengewoon verlof van korte duur in het kader van het jeugd- en jongerenwerk te wijzigen. Dat eenheidsbeleid was neergelegd in de op 12 september 1996 aan alle medewerkers binnen de onderneming aangeboden "*Huisregels van de Belastingdienst Ondernemingen Den Haag*". Anders dan voorheen zou volgens dat nieuwe beleid geen buitengewoon verlof meer kunnen worden verleend voor het leiden van jeugdkampen en werkweken en kinderactiviteiten die worden georganiseerd door sportverenigingen en scholen terwijl voor het leiden van jeugdkampen en kinderactiviteiten die worden georganiseerd door gemeenten/instellingen/stichtingen op fifty/fifty basis buitengewoon verlof kan worden verleend met een maximum van 2,5 dag per jaar.

Tijdens de overlegvergaderingen van 27 maart 1997 en 24 april 1997 is over dit onderwerp overleg gevoerd tussen de ondernemingsraad en de bestuurder.

Bij memo van 13 mei 1997 heeft de bestuurder aan de ondernemingsraad laten weten dat laatstgenoemde met betrekking tot het onderhavige onderwerp geen instemmingsrecht toekomt omdat het beleid ten aanzien van buitengewoon verlof niet behoort tot de werktijd- en vakantieregeling en dat het de verantwoordelijkheid van de bestuurder is om de notitie "Jeugd- en jongerenwerk" onverkort in te voeren. Hoewel het besluit tot invoering van de notitie "Jeugd- en jongerenwerk" niet schriftelijk is vastgelegd, wordt de datum van 13 mei 1997 zowel door de ondernemingsraad als door de bestuurder als beslissingsmoment erkend. In het navolgende zal de Kamer zich daarbij aansluiten.

Tijdens de overlegvergadering van 23 mei 1997 is de notitie "Jeugd- en jongerenwerk" andermaal besproken. Daarbij werd duidelijk dat de ondernemingsraad niet van plan was zijn instemming aan het besluit te geven, zo daar al om gevraagd zou worden door de bestuurder.

Bij schrijven van 6 juni 1997 heeft de ondernemingsraad de nietigheid ingeroepen van het besluit van 13 mei 1997 van de bestuurder om de notitie "Jeugd- en jongerenwerk" in te voeren.

Op 8 juli 1997 heeft de ondernemingsraad bij de Bedrijfscommissie voor de Overheid een gemotiveerd verzoek om bemiddeling c.q. advisering ingediend als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR. Dit verzoek is door de Bedrijfscommissie ter behandeling overgedragen aan de Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie (hierna: de Kamer).

Met betrekking tot ditzelfde geschil heeft ook de bestuurder op 17 juli 1997 een gemotiveerd verzoek om bemiddeling c.q. advisering als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR aan de Kamer voorgelegd.

Op verzoek van de Kamer heeft de bestuurder bij brief van 4 augustus 1997 gereageerd op het verzoek van de ondernemingsraad.

Op verzoek van de Kamer heeft de ondernemingsraad bij brief van 12 augustus 1997 gereageerd op het verzoek van de bestuurder.

De Kamer heeft de ondernemingsraad en de bestuurder in de gelegenheid gesteld om op 5 september 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 procedure - hun standpunten mondeling toe te lichten.

Ter zitting zijn verschenen de heer L. Sprengers, de heer R. Bredzé en de dames W.M. Bemerslob en M.C. van den Oever-Paauw namens de ondernemingsraad en de heer J. Groeneveld, zijnde de bestuurder, bijgestaan door de heren J. Pronk en J.J.V.J. van der Smissen en mevrouw M. Kruidhof.

De bestuurder en de ondernemingsraad hebben ter zitting aan de Kamer te kennen gegeven geen bezwaar te hebben tegen verlenging van de termijn, bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR met twee maanden.

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

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

Op 3 oktober 1997 heeft de Kamer haar advies aan partijen vastgesteld.

### **Omvang van het geschil**

De omvang van dit geschil wordt bepaald door de vraag of het eenheidsbeleid ter zake van het buitengewoon verlof van korte duur in het kader van het jeugd- en jongerenwerk valt aan te merken als een werktijd- of vakantie-regeling als bedoeld in artikel 27, eerste lid onder c, van de WOR.

De ondernemingsraad verzoekt de Kamer om - mocht deze bemiddelingspoging niet tot een compromis leiden - te verklaren dat: (1) het eenheidsbeleid als een dergelijke werktijd- of vakantie-regeling moet worden aangemerkt en dat de ondernemer voor de invoering daarvan derhalve instemming aan hem had moeten vragen en (2) de ondernemingsraad tijdig op grond van artikel 27, vijfde lid, van de WOR de nietigheid van het besluit tot invoering heeft ingeroepen en (3) de ondernemer verplicht is zich te onthouden van handelingen die strekken tot uitvoering van het invoeringsbesluit.

De bestuurder op zijn beurt verzoekt de Kamer om te verklaren dat de ondernemingsraad ten onrechte een beroep heeft gedaan op de nietigheid, bedoeld in artikel 27, vijfde lid, van de WOR.

### **Relevante bepalingen**

#### ARAR

Art. 33e lid 1 Buitengewoon verlof van korte duur, al dan niet met behoud van volle bezoldiging, kan bovendien worden verleend in de gevallen, waarin hij, die tot verlenen van dat verlof bevoegd is verklaard, oordeelt dat daartoe aanleiding bestaat.

Reglement Personeelsvoorschriften Belastingdienst (voor zover behorend bij artikel 33e ARAR)

- Art. 7.4.1.7
1. (...)
  2. Buitengewoon verlof met behoud van bezoldiging kan - indien de belangen van de dienst zich daartegen niet verzetten, op grond van dit artikel worden verleend voor:  
(...)  
g. het leiden van een jeugdkamp of kindervakantie-activiteit als hoofdleder of assistent; (...).

“Huisregels van de Belastingdienst Ondernemingen Den Haag (B.O.G.), zoals die door de Staf P&O op 12 september 1996 aan alle medewerkers binnen de onderneming zijn aangeboden

Hoofdstuk C “Jeugd- en Jongerenwerk”

- Punt 10 Deze regelgeving vindt zijn oorsprong in het maatschappelijk belang dat verbonden is aan deze verzoeken.
1. Jeugdkampen of kindervakantie-activiteiten die worden georganiseerd door gemeentes, stichtingen en/of andere instellingen waarbij specifieke doelgroepen in staat worden gesteld om een keer op vakantie te gaan of deel te nemen aan activiteiten.
  2. Jeugdkampen of kindervakantie-activiteiten die worden georganiseerd door sportverenigingen of soortgelijke clubs waarbij kinderen naast hun reguliere vakantie ook gebruik maken van deze activiteiten.

Aangezien het maatschappelijk belang bij punt 1 zwaarder weegt dan bij punt 2 moet er verschillend worden omgegaan met desbetreffende aanvragen van buitengewoon verlof.  
(...).

Eenheidsbeleid:

Sportverenigingen - Het leiden van een jeugdkamp of kindervakantie-activiteiten als hoofdleder of assistent op fifty/fifty basis. Maximaal 2,5 dag per jaar.

Gemeentes/Instellingen/Stichtingen - Het leiden van een jeugdkamp of kindervakantie-activiteiten als hoofdleder of assistent. Maximaal 5 dagen per jaar.

Het leiden of volgen van een cursus, gericht op vrijwilligers die zich met jeugd- of jongerenwerk bezighouden; de aanvraag om buitengewoon verlof dient door de instelling of organisatie die de activiteit die de cursus organiseert, te worden gedaan namens de ambtenaar; maximaal 5 dagen per jaar.

Regeling buitengewoon verlof jeugd- en jongerenwerk van de Minister van Binnenlandse Zaken (Circulaire 10 maart 1982, AB88/U18)

- Artikel 1      Aan rijksambtenaren/ -werknemers kan, tenzij de belangen van de dienst zich daartegen verzetten, met toepassing van artikel 33e van het Algemeen Rijksambtenarenreglement /artikel 30g van het Arbeidsovereenkomstenbesluit, buitengewoon verlof van korte duur met behoud van bezoldiging worden verleend voor:
- (...)
- 1.2.    het leiden van een jeugdkamp of kindervakantie-activiteit als hoofdleder (leider-coördinator);
- 1.3    het assisteren van de hoofdleder van een jeugdkamp / kindervakantie-activiteit op basis van één vrijwillig medewerkende op elke 15 deelnemers, en één vrijwillig medewerkende op elke 3 deelnemers wanneer het een kamp/vakantieactiviteit betreft voor lichamelijk of geestelijk gehandicapte jeugd. Voor de onder 1.3 bedoelde gevallen kan alleen buitengewoon verlof worden verleend indien de aanwezigheid voor het welslagen van een jeugdkamp / kindervakantie-activiteit dringend gewenst is en geen andere persoon beschikbaar is.
- Artikel 7      Het buitengewoon verlof bedraagt voor de onder 1.1 tot en met 1.3 bedoelde gevallen telkens ten hoogste vijf dagen, met dien verstande dat per kalenderjaar in totaal niet meer dan tien dagen kunnen worden toegekend.

Wet op de ondernemingsraden (WOR)

- 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;
- Art. 27 lid 3    De in het eerste lid bedoelde instemming is niet vereist, voorzover de betrokken aangelegenheid voor de onderneming reeds inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan. (...)
- Art. 27 lid 4    Heeft de ondernemer voor het voorgenomen besluit geen instemming van de ondernemingsraad verkregen, dan kan hij de kantonrechter toestemming vragen om het besluit te nemen. De kantonrechter geeft slechts toestemming, indien de beslissing van de ondernemingsraad om geen instemming te geven onredelijk is,

of het voorgenomen besluit van de ondernemer geveerd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen.

- Art. 27 lid 5 Een besluit als bedoeld in het eerste lid, genomen zonder de instemming van de ondernemingsraad of de toestemming van de kantonrechter, is nietig, indien de ondernemingsraad tegenover de ondernemer schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan. De ondernemingsraad kan slechts een beroep op de nietigheid doen binnen een maand nadat hetzij de ondernemer hem zijn besluit (...) heeft meegedeeld, hetzij de ondernemingsraad is gebleken dat de ondernemer uitvoering of toepassing geeft aan zijn besluit.
- 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. De ondernemer kan de kantonrechter verzoeken te verklaren dat de ondernemingsraad ten onrechte een beroep heeft gedaan op de nietigheid als bedoeld in het vijfde lid.
- Art. 36 lid 2 De ondernemingsraad en de ondernemer kunnen de kantonrechter verzoeken te bepalen dat de ondernemer, onderscheidenlijk de ondernemingsraad gevolg dient te geven aan hetgeen overigens bij of krachtens deze wet is bepaald, een en ander voor zover dit van de ondernemer onderscheidenlijk de ondernemingsraad afhangt.
- Art. 36 lid 3 Een verzoek aan de kantonrechter op grond van deze wet, (...), is niet ontvankelijk indien de verzoeker niet vooraf schriftelijk de bemiddeling van de bedrijfscommissie heeft gevraagd.

### **Grievens van de ondernemingsraad**

Uit de door hem overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat verzoeker de volgende grieven heeft tegen de handelwijze van verweerder.

De ondernemingsraad is van mening dat het eenheidsbeleid ter zake van het buitengewoon verlof van korte duur in het kader van het jeugd- en jongerenwerk valt aan te merken als een werktijd- of vakantieregeling als bedoeld in artikel 27, eerste lid onder c, van de WOR. Hij trekt daaruit de conclusie dat hem bij de wijziging van dat eenheidsbeleid derhalve instemmingsrecht toekomt.

Allereerst wijst de ondernemingsraad erop dat het eenheidsbeleid een 'regeling' is omdat daarmee beoogd wordt om vooraf te benoemen in welke gevallen besloten wordt of al dan niet buitengewoon verlof in het kader van jeugd- en jongerenwerk wordt verleend. Het eenheidsbeleid zou zodoende een regeling van algemene strekking zijn.

Daarnaast wijst de ondernemingsraad erop dat ‘verlof’, hoewel dat woord niet voorkomt in de tekst ‘werktijd- of vakantieregeling’ als bedoeld in artikel 27, eerste lid onder c, van de WOR, zó dicht tegen werktijd en vakantie aanligt, dat een regeling met betrekking daartoe in de lijn van de rechtspraak van de Hoge Raad wél onder een dergelijke regeling moet worden begrepen. In de eerste plaats verwijst de ondernemingsraad hierbij naar de uitspraak van de Hoge Raad van 26 juni 1987, NJ 1988, 93. Voorts verwijst hij naar een uitspraak van de Kantonrechter Sittard van 15 oktober 1993, JAR 1993/252; laatstgenoemde zou daarin hebben opgemerkt dat artikel 27 van de WOR ingevolge de inmiddels als vast aan te merken jurisprudentie ruim dient te worden uitgelegd.

Het eenheidsbeleid met betrekking tot het verlenen van buitengewoon verlof in het kader van het jeugd- en jongerenwerk vertoont naar de opvatting van de ondernemingsraad trekken van zowel een werktijd- als een vakantieregeling. Omdat het eenheidsbeleid spreekt van het op fifty-fifty basis verlenen van buitengewoon verlof kan daarmee naar zijn oordeel niet anders bedoeld worden dan dat een ambtenaar, aan wie buitengewoon verlof verleend wordt, eigen vakantiedagen dient in te leveren voor de helft van de gevraagde verloftijd en evenzoveel minder tijd hoeft te werken.

Voorts is de ondernemingsraad van mening dat hier geen sprake is van een uitzonderingssituatie als bedoeld in artikel 27, derde lid, van de WOR. Naar zijn mening is het beleid met betrekking tot het verlenen van buitengewoon verlof in het kader van het jeugd- en jongerenwerk noch in het ARAR noch in het Reglement Personeelsvoorschriften Belastingdienst (hierna: RPVB) uitputtend geregeld en heeft de bestuurder derhalve de bevoegdheid om het in het RPVB bepaalde nader in te vullen. Dit laatste heeft hij blijkbaar gedaan met het opstellen van het eenheidsbeleid in het B.O.G.

Daarnaast merkt de ondernemingsraad op dat het feit dat het wellicht zou gaan om een wijziging van een minder belangrijke regeling aan zijn instemmingsrecht niet afdoet. Hij verwijst in dit kader naar de Memorie van van Antwoord van de Minister van Sociale Zaken aan de Eerste Kamer bij het wetsontwerp waarbij het huidige artikel 27 werd ingevoerd (wo 13 954 nr. 8d, blz. 22) en de ter zake bestaande jurisprudentie, waaronder de uitspraken van de Kantonrechter Den Haag 5 november 1996, JAR 1997/1 en de Kantonrechter Arnhem 5 maart 1996, JAR 1996/101). In laatstgenoemde uitspraken stelde de kantonrechter uitdrukkelijk dat elke wijziging in een van de in de artikel 27, eerste lid, van de WOR bedoelde regelingen instemmingsplichtig is, ook een geringe wijziging.

Voorts is de ondernemingsraad van mening dat, waar de bestuurder aan de Kamer vraagt om vervangende instemming voor zijn besluit, zulks in deze procedure niet aan de orde kan zijn.

Door de Kamer gevraagd naar zijn mening over de relatie tussen het RPVB, de huisregels ten aanzien van buitengewoon verlof en daarbij behorend eenheidsbeleid enerzijds en de Regeling buitengewoon verlof jeugd- en jongerenwerk van de Minister van Binnenlandse Zaken (Circulaire

10 maart 1982, AB88/U18) anderzijds, is de ondernemingsraad van mening dat die relatie er binnen het kader van deze procedure niet toe doet. Naar de opvatting van de ondernemingsraad is in dit kader slechts van belang dat de bestuurder met de aanpassing van het eenheidsbeleid nieuwe algemene regels beoogde te stellen ten aanzien van het verlenen van buitengewoon verlof in het kader van het jeugd- en jongerenwerk. De vraag in hoeverre het aangepaste eenheidsbeleid zich verdraagt met de inhoudelijke en procedurele regeling zoals neergelegd in de Regeling buitengewoon verlof jeugd- en jongerenwerk van de Minister van Binnenlandse Zaken is pas aan de orde zodra aan de ondernemingsraad formeel is gevraagd haar instemming te geven aan het gewijzigde eenheidsbeleid, aldus de ondernemingsraad.

Verzoeker heeft daarbij ter zitting aan de Kamer verzocht zich ook in meer algemene zin uit te spreken of beleidsregels met betrekking tot buitengewoon verlof al dan niet onder de werkingssfeer van artikel 27, eerste lid, van de WOR vallen.

### **Reactie van de bestuurder**

Uit de door de bestuurder overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat diens reactie op de door de ondernemingsrecht geuite grieven als volgt luidt.

De bestuurder zegt in de eerste plaats te betwijfelen of het eenheidsbeleid terzake het buitengewoon verlof voor jeugd- en jongerenwerk valt aan te merken als "regeling" omdat het naar zijn zeggen geen besluit van algemene strekking is.

Voor zover het eenheidsbeleid wèl mocht zijn aan te merken als een "regeling" is de bestuurder van mening dat beleid niet valt aan te merken als een 'werktijd- of vakantieregeling' als bedoeld in artikel 27, eerste lid onder c, van de WOR. Hij trekt daaruit de conclusie dat aan de ondernemingsraad bij de wijziging van dat eenheidsbeleid derhalve geen instemmingsrecht toekomt.

De bestuurder beroept zich hierbij op het feit dat in artikel 27, eerste lid, van de WOR niet wordt gesproken over een regeling met betrekking tot buitengewoon verlof van korte duur in het kader van het jeugd- en jongerenwerk. Zijns inziens bevat het eerste lid van artikel 27 van de WOR een limitatieve opsomming van regelingen ten aanzien waarvan de ondernemingsraad bij totstandkoming, wijziging of intrekking het instemmingsrecht toekomt. De bestuurder wijst erop dat de onderhavige regeling daarbij niet expliciet wordt genoemd. In dit kader verwijst hij naar een uitspraak van de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam van 4 november 1994, NJ 1996/311, waarin geoordeeld zou zijn dat een 'feestdagenregeling' niet valt onder de in artikel 27, eerste lid, van de WOR genoemde onderwerpen.

Daarnaast is hij van mening dat een regeling met betrekking tot buitengewoon verlof niet kan worden aangemerkt als een vakantieregeling, laat staan als een werktijdenregeling. Er is zijns inziens een wezenlijk verschil tussen buitengewoon verlof en vakantie.

Met het standpunt van de ondernemingsraad dat het eenheidsbeleid zowel trekken van een vakantie- als een werktijdenregeling bevat, is de bestuurder het niet eens. Hij wijst er daarbij op dat dat beleid geen collectieve regeling is met betrekking tot het opnemen van vakantiedagen doch slechts geldt voor degenen die aanspraak willen maken op buitengewoon verlof.

Waar de ondernemingsraad verwijst naar de uitspraken van de Hoge Raad van 26 juni 1987, NJ 1988, 93 en van de Kantonrechter Sittard van 15 oktober 1993, JAR 1993/252 is de bestuurder van mening dat deze uitspraken voor de beoordeling van het onderhavige geschil niet relevant zijn. Deze uitspraken zouden regelingen inzake het toekennen van roostervrije uren respectievelijk part-time werken betreffen, hetgeen in casu niet aan de orde is, aldus de bestuurder.

Daar de bestuurder - om de hierboven genoemde redenen - van mening is dat de ondernemingsraad op grond van artikel 27, eerste lid, van de WOR geen instemmingsrecht heeft met betrekking tot een regeling over buitengewoon verlof van korte duur in het kader van het jeugd- en jongerenwerk, én aan de ondernemingsraad door hem ook geen verdere instemmingsbevoegdheid is toegekend op grond van artikel 32, tweede lid, van de WOR, komt de ondernemingsraad dat recht in dit geval volgens hem niet toe.

Door de Kamer gevraagd naar zijn mening over de relatie tussen het RPVB, de huisregels ten aanzien van buitengewoon verlof en daarbij behorend eenheidsbeleid enerzijds en de Regeling buitengewoon verlof jeugd- en jongerenwerk van de Minister van Binnenlandse Zaken anderzijds, is de bestuurder van mening dat laatstgenoemde regeling in de praktijk al geruime tijd ter discussie staat en feitelijk een dode letter is geworden. Hij voegt daaraan toe dat alle onder de Belastingdienst vallende ondernemingen reeds vele jaren werken met het RPVB en nimmer met de regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken.

### **Afbakening van het geschil**

Aangezien het de Kamer is gebleken dat de Regeling buitengewoon verlof jeugd- en jongerenwerk van de Minister van Binnenlandse Zaken nog steeds vigerend is en in de praktijk, anders dan bestuurder ter zitting heeft gesuggereerd, nog wel degelijk wordt toegepast, vraagt hij zich af in hoeverre het door de Minister van Financiën stellen van "eigen regels" in het RPVB inzake de verlening van buitengewoon verlof met betrekking tot jeugd- en jongerenwerk en het op ondernemingsniveau uitwerken van die regels zich verdraagt met genoemde regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken. De beantwoording van die vraag dient naar het oordeel van de Kamer evenwel buiten het advies inzake het onderhavige geschil te blijven omdat, zoals de ondernemingsraad ter zitting terecht heeft opgemerkt, die vraag pas aan de orde komt zodra het eenheidsbeleid - en wellicht de daaraan ten grondslag liggende regelgeving - inhoudelijk moet worden beoordeeld. Een dergelijke beoordeling is door partijen niet gevraagd zodat zulks buiten het bestek van deze bemiddelings/adviseringsprocedure valt.

Voorts is de Kamer van oordeel dat, indien aan hem in een bemiddelingsprocedure als de onderhavige de vraag wordt voorgelegd of een ondernemer, of voor deze een bestuurder, in een bepaald geval al dan niet de instemming voor een bepaald besluit aan de ondernemingsraad moet vragen, hij zich binnen het kader van deze procedure dient te beperken tot die rechtsvraag. Dat brengt met zich mee dat, indien de Kamer van oordeel is dat voor het desbetreffende besluit inderdaad instemming is vereist, hij niet toekomt aan de vraag of het redelijk is dat de ondernemingsraad de nietigheid van dat besluit heeft ingeroepen. Dit betekent dat binnen deze procedure de vraag of er van de zijde van de kantonrechter vervangende toestemming, als bedoeld in artikel 27, vierde lid, van de WOR, kan worden verwacht niet aan de orde komt. De Kamer baseert dit oordeel op de uitspraak van de kantonrechter Den Haag, 5 november 1992, ROR 1993, nr. 22.

De Kamer moet en zal zich derhalve in deze procedure beperken tot de vraag of het eenheidsbeleid ter zake van het buitengewoon verlof van korte duur in het kader van het jeugd- en jongerenwerk valt aan te merken als een van de regelingen als bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de WOR en of zodoende voor het besluit tot wijziging van dat eenheidsbeleid de instemming van de ondernemingsraad vereist is.

### **Overwegingen van de Kamer bij haar advies**

Met betrekking tot het door partijen naar voren gebrachte, overweegt de Kamer het volgende:

Voor de beoordeling of het onderhavige eenheidsbeleid moet worden beschouwd als een “werktijd- of vakantieregeling”, zal er een dubbele toetsing moeten plaatsvinden. In de eerste plaats moet worden nagegaan of dit beleid kan worden beschouwd als een “regeling”. Pas bij een bevestigende beantwoording van die vraag dient de worden bezien of die regeling betrekking heeft op “werktijd of vakantie”. Ten slotte zal de Kamer aangeven of de ondernemingsraad al dan niet terecht de nietigheid van het besluit van de bestuurder heeft ingeroepen.

De vraag of het eenheidsbeleid kan worden beschouwd als een “regeling” is één van de punten die partijen verdeeld houdt.

De Kamer is van mening dat er van een “regeling” gesproken kan worden indien er sprake is van een besluit van algemene strekking. Dit is het geval indien daarbij ten behoeve van een groep mensen vooraf wordt vastgelegd hoe in individuele gevallen onder bepaalde omstandigheden gehandeld kan of dient te worden. Het feit dat in de praktijk mogelijkwijs bij een aantal personen de betreffende omstandigheden zich niet zullen voordoen zodat jegens hen de vastgelegde handelwijze niet hoeft te worden gevolgd, doet niet af aan het algemene karakter van een dergelijk besluit.

Het eenheidsbeleid, in het onderhavige geval, bestaat uit een aantal bepalingen waarin de bestuurder heeft vastgelegd hoe hij zal handelen en binnen welke grenzen hij daarbij zal blijven indien aan hem door een medewerker uit de onderneming een verzoek wordt voorgelegd om

toekenning van buitengewoon verlof voor het leiden van jeugdkamp/werkweek- en kinderactiviteiten. De Kamer is dan ook - met de ondernemingsraad - van oordeel dat het eenheidsbeleid zodoende valt aan te merken als een "regeling". Het eenheidsbeleid dient immers als toetsingscriterium voor verzoeken van iedere willekeurige medewerker in de onderneming om toekenning van buitengewoon verlof voor het leiden van jeugdkamp/werkweek- en kinderactiviteiten en valt derhalve aan te merken als besluit van algemene strekking.

Het standpunt van de bestuurder dat het eenheidsbeleid niet kan worden gezien als een (collectieve) regeling omdat het aan de individuele werknemer vrijstaat om aan de desbetreffende activiteit deel te nemen, deelt de Kamer niet. Immers, het eenheidsbeleid geldt jegens alle medewerkers in de onderneming. Het feit dat het in de praktijk slechts daadwerkelijk wordt geëffectueerd ten aanzien van alleen die medewerkers die een verzoek indienen om toekenning van buitengewoon verlof voor het leiden van jeugdkamp/werkweek- en kinderactiviteiten doet daaraan niet af, aldus de Kamer.

Nu het eenheidsbeleid naar het oordeel van de Kamer moet worden aangemerkt als een "regeling", is de vraag aan de orde of deze regeling als een "werktijd- of vakantieregeling" als bedoeld in artikel 27, eerste lid onder c, van de WOR moet worden beschouwd.

De Kamer stelt daarbij voorop dat bij de beoordeling van de vraag of een ondernemingsraad instemmingsrecht heeft ten aanzien van het besluit tot invoering, wijziging of intrekking van een bepaalde regeling, bezien moet worden of die regeling valt aan te merken als één of meer van de in artikel 27, eerste lid, van de WOR genoemde regelingen. Daartoe is naar het oordeel van de Kamer niet vereist dat de betreffende regeling als zodanig - dat wil zeggen met zoveel woorden - expliciet genoemd wordt in het eerste lid. Immers, de regelingen in het eerste lid zijn door de wetgever op heel algemene wijze aangeduid en kunnen zich derhalve in de praktijk in diverse verschijningsvormen voordoen. Van geval tot geval zal dan ook moeten worden beoordeeld of een bepaalde regeling valt aan te merken als één of meer van de in het eerste lid bedoelde regelingen.

In de redenering van de bestuurder dat een regeling met betrekking tot buitengewoon verlof niet onder de werkingssfeer valt van artikel 27 WOR vanwege het feit dat in het eerste lid daarvan niet expliciet wordt gesproken van "buitengewoon verlof", kan de Kamer zich dan ook niet vinden.

De Kamer wijst er hierbij op dat de door de bestuurder aangehaalde uitspraak van de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam van 4 november 1994, NJ 1996/311, inhoudende dat de in die zaak aan de orde zijnde 'feestdagenregeling' niet valt onder de in artikel 27, eerste lid, van de WOR genoemde regelingen, geen steun biedt voor bestuurders redenering. Weliswaar merkte de Rechtbank in die uitspraak (overweging 5.2) op dat onderwerpen die in de opsomming van artikel 27, eerste lid, van de WOR niet vermeld zijn - *"ook al betreft het zodanige arbeidsvoorwaarden"* - in beginsel niet onder het instemmingsrecht vallen, doch zijn beslissing dat de 'feestdagenregeling' niet tot die opsomming behoort baseerde hij op een toetsing van de aard van die regeling aan een 'winstdelingsregeling' (sub b) en een 'beloningssysteem' (sub d). Hierbij zij overigens opgemerkt dat de in die zaak aan de orde zijnde 'feestdagenregeling' geen

betrekking had op het aantal dagen of de momenten waarop gewerkt moest worden, maar op de uitbetaling bij werk tijdens de feestdagen. Een antwoord op de vraag over de reikwijdte van de term 'werktijden- of vakantieregeling' is aan deze uitspraak dan ook geenszins te ontleen.

Beoordeeld zal thans moeten worden of het eenheidsbeleid valt aan te merken als een werktijd- of vakantieregeling. De Kamer overweegt daartoe het volgende.

Bij een 'vakantieregeling' in de zin van artikel 27, eerste lid sub c, van de WOR gaat het volgens de literatuur niet alleen om regelingen met betrekking tot de vaststelling van een collectieve vakantie of van verplichte snipperdagen, maar ook om de vaststelling van het aantal vakantiedagen dat aan de werknemers toekomt, voor zover niet bij CAO bepaald (zie o.a. "Inzicht in de ondernemingsraad", Sdu, F.W.H. Vink, 9e druk 1995, pag. 120 en "Ondernemingsraad", Kluwer, commentaar 11 bij artikel 27 WOR). De Kamer is zich er terdege van bewust dat 'buitengewoon verlof' zich naar zijn aard op een aantal punten wezenlijk onderscheidt van 'vakantie', maar ziet ook overeenkomsten tussen beide verlofvormen. Zo gaat het in beide gevallen in ieder geval om dagen waarop een werknemer met behoud van salaris geen arbeid behoeft te verrichten. Daarnaast constateert de Kamer dat het eenheidsbeleid bepaalt dat het aanspraak willen maken op buitengewoon verlof in het kader van jeugd- en jongerenwerk leidt tot het verplicht opnemen van een aantal vakantiedagen. Zij leidt dit af uit het feit dat de ondernemingsraad in zijn verzoekschrift van 8 juli 1997 veronderstelt dat hiermee niets anders kan zijn bedoeld dan dat een ambtenaar aan wie buitengewoon verlof op fifty/fifty basis wordt verleend, eigen vakantiedagen dient in te leveren voor de helft van de gevraagde verloftijd, terwijl deze interpretatie door de bestuurder niet is weersproken. In het licht van het bovenstaande is de Kamer dan ook van oordeel dat de onderhavige regeling met betrekking buitengewoon verlof in het kader van jeugd- en jongerenwerk op zijn minst zodanige trekken van een vakantieregeling vertoont dat die regeling - en derhalve ook het beleid met betrekking tot de uitvoering daarvan - in het kader van artikel 27, eerste lid, van de WOR op één lijn dient te worden geplaatst met de in dat artikellid onder c bedoelde regeling.

## **Conclusie**

Nu de Kamer van oordeel is dat het eenheidsbeleid met betrekking tot buitengewoon verlof van korte duur in het kader van het jeugd- en jongerenwerk valt aan te merken als een regeling als bedoeld in artikel 27, eerste lid sub c, van de WOR, concludeert hij dat het besluit van de bestuurder tot wijziging van dat beleid ter instemming had dienen te worden voorgelegd aan de ondernemingsraad. Zulks is in dit geval echter niet gebeurd. Dit zo zijnde, heeft zich de situatie voorgedaan als bedoeld in artikel 27, vijfde lid, van de WOR waarin de ondernemingsraad de nietigheid van dat besluit kon inroepen. Nu de ondernemingsraad zulks tijdig heeft gedaan, is de bestuurder gehouden om geen uitvoering te geven aan het besluit.

### **Advies**

De Kamer adviseert de bestuurder om het besluit tot wijziging van het eenheidsbeleid met betrekking tot buitengewoon verlof van korte duur in het kader van het jeugd- en jongerenwerk alsnog aan de ondernemingsraad ter instemming voor te leggen en om aan het reeds genomen besluit tot wijziging - gelet op de tijdige inroeping van de nietigheid daarvan - geen uitvoering te geven.

De Kamer hecht er ten slotte aan er nadrukkelijk op te wijzen dat dit advies slechts betrekking heeft op de in dit geschil centraal staande vorm van buitengewoon verlof. De vraag of ook regelingen met betrekking tot andere vormen van buitengewoon verlof onder de werkingssfeer van artikel 27, eerste lid sub c, van de WOR vallen zal in voorkomende gevallen van geval tot geval moeten worden beantwoord.

3 oktober 1997

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,  
namens deze,

R. Cornelisse  
Voorzitter

R.A. Bos  
Secretaris

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