

Bedrijfscommissiekamer voor de Overheid voor Lagere Publiekrechtelijke Lichamen

Rolnummer: LPL 96.004

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

1. de Nederlandse onafhankelijke vakbond voor de overheids- en non-profit sector (NOVON),
verder te noemen verzoeker

en
2. De gemeente Staphorst, verder te noemen verweerder;

Bij brief van 11 juni 1996 heeft verzoeker bij de Bedrijfscommissie een gemotiveerd verzoek om bemiddeling ingediend als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) inzake zijn geschil met verweerder. Dit geschil is door de Bedrijfscommissie ter behandeling toegewezen aan de Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen, verder te noemen de Kamer.

Uit de daarbij en naar aanleiding daarvan overgelegde stukken is het volgende verloop van de procedure rond de verkiezingen gebleken.

Verloop van de procedure

Op 27 maart 1996 hebben in de onderneming van verweerder de ondernemingsraadverkiezingen plaatsgevonden.

Eén van de daarbij uitgebrachte stemmen, namelijk die van mevrouw J. Buisman, is uitgebracht door de voorzitter van de verkiezingscommissie van verweerder. De aanleiding daartoe was het faxbericht van 27 maart 1996, 15.44 uur, van mevrouw Buisman aan het stembureau.

Na afloop van de stemming heeft er conform het voorlopig reglement een verdeling van de zetels in de ondernemingsraad plaatsgevonden; zowel aan de lijst ABVAKABO, de lijst CFO als aan lijst van verzoeker is één zetel toegewezen.

Tegen deze zetelverdeling is op 28 maart 1996 door vier in de onderneming werkzame personen gezamenlijk bij verweerder een bezwaarschrift ingediend. Daarbij werd gesteld dat de naar aanleiding van het faxbericht uitgebrachte stem als ongeldig zou moeten worden aangemerkt.

Desgevraagd heeft de Bedrijfscommissie voor de Overheid (verder: de Bedrijfscommissie) aan verweerder bij schrijven van 4 april 1996 haar voorlopige oordeel omtrent de geldigheid van een per fax uitgebrachte stem kenbaar gemaakt. Dit voorlopige oordeel luidde dat een dergelijke stem niet geldig is omdat daarbij geen sprake is van een "gewaarmerkt stembiljet" zoals bedoeld in artikel 10, tweede lid, van het voorlopig reglement.

Naar aanleiding van dit voorlopige oordeel heeft verweerder het bezwaarschrift van 28 maart 1996 gegrond verklaard. Er heeft vervolgens een herverdeling van de zetels plaatsgevonden waarbij de naar aanleiding van het faxbericht uitgebrachte stem buiten beschouwing is gelaten. De herverdeling van zetels heeft ertoe geleid dat de aanvankelijk aan de lijst van verzoeker toegekende zetel aan de lijst RMU is toegekend.

Daarop heeft verzoeker op 11 juni 1996 de Bedrijfscommissie voor de Overheid om bemiddeling en advies verzocht.

Desgevraagd heeft verweerder bij brief van 28 juni 1996 gereageerd op dit verzoek.

Verzoeker en verweerder hebben bij brieven van 9 juli 1996 aan de Kamer te kennen gegeven geen bezwaar te hebben tegen verlenging van de termijn als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR met twee maanden.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 11 september 1996 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 heer J. Hattem namens verweerder, mevrouw mr I.M.A. van Strien namens verzoeker en mevrouw J. Buisman als getuige.

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

Het concept-advies van de Kleine Commissie met daarin haar bevindingen is op 4 oktober 1996 aan de Kamer toegezonden.

In haar vergadering van 8 oktober 1996 heeft de Kamer het advies vastgesteld.

Omvang van het geschil

De bezwaren van verzoeker zijn gericht tegen het feit verweerder de namens mevrouw Buisman uitgebrachte stem bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag buiten beschouwing heeft gelaten. Verweerder is van mening dat hij de verkiezingsuitslag en de zetelverdeling op juiste wijze heeft vastgesteld.

Relevante bepaling uit het voorlopig reglement

Art. 10 lid 1 De verkiezing geschiedt bij geheime schriftelijke stemming.

Art. 10 lid 2 Door of namens de ondernemingsraad wordt op de verkiezingsdatum op de daartoe door de ondernemingsraad aangewezen plaatsen aan iedere kiesgerechtigde persoon een gewaarmerkt stembiljet uitgereikt. Op dit stembiljet staan de kandidaten vermeld. Dadelijk na invulling doet de kiesgerechtigde persoon dit stembiljet in een daartoe bestemde bus tenzij het stembiljet per post wordt verzonden.

Art. 10 lid 3 Iedere kiesgerechtigde persoon kan voor ten hoogste twee andere kiesgerechtigde personen een stembiljet invullen, mits hij door deze personen schriftelijk daartoe is gemachtigd.

De toelichting bij dit artikel vermeldt onder meer dat onder een 'gewaarmerkt stembiljet' wordt verstaan een stembiljet voorzien van een stempel of handtekening van de ondernemingsraad of de verkiezingscommissie.

Grievan van verzoeker.

Uit de overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat verzoeker de volgende grieven heeft tegen de wijze waarop verweerder de verkiezingsuitslag heeft vastgesteld.

Primair is verzoeker van oordeel dat de stem van mevrouw Buisman niet per faxbericht is uitgebracht doch dat slechts de machtiging tot het uitbrengen van die stem per faxbericht heeft plaatsgevonden. Dit zou geen strijdigheid met het voorlopig reglement opleveren omdat dat voorlopig reglement zich niet verzet tegen het per faxbericht machtigen tot het uitbrengen van een stem, aldus verzoeker.

Subsidiair, voor het geval ervan moet worden uitgegaan dat de uitgebrachte stem toch moet worden beschouwd als zijnde uitgebracht per faxbericht, is verzoeker van oordeel dat hetgeen bepaald is ten aanzien van het stemmen per post, eveneens van toepassing moet worden geacht op het stemmen per faxbericht; indien er een regeling is ter waarborging van een goede gang van

zaken en het geheime karakter van de uit te brengen stem, moet een per faxbericht uitgebrachte stem als geldig worden beschouwd, aldus verzoeker.

Reactie van verweerder.

Uit de door verweerder overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat zijn reactie op de door verzoeker geuite grieven als volgt luidt.

De reden waarom van de zijde van verweerder op de verkiezingsdag telefonisch aan mevrouw Buisman is gevraagd om per faxbericht haar stem uit te brengen is dat op deze wijze het stembureau niet tot 17.00 uur behoefde open te blijven. Rond 15.00 uur bleek het stembureau dat mevrouw Buisman de enige kiesgerechtigde was die haar stem nog niet had uitgebracht. Daarop is telefonisch contact met haar gezocht met de vraag of zij voornemens was te stemmen, en zo ja, hoe laat zij verwachtte dat te zullen doen. Dit bleek niet eerder te kunnen dan na 16.45 uur.

Verweerder benadrukt dat het faxbericht van mevrouw Buisman niet als een machtiging tot het uitbrengen van een stem dient te worden opgevat doch als het uitbrengen van een stem. Hij wijst er hierbij op dat door de heer A.J. Schuurman, lid van het stembureau, aan mevrouw Buisman zou zijn medegedeeld dat het uitbrengen van een stem per faxbericht mogelijk was. Deze mededeling zou hebben plaatsgevonden nadat de heer Schuurman van de wethouder voor deze handelwijze mondelinge toestemming had gekregen.

Verweerder hecht grote waarde aan het voorlopige oordeel van 4 april 1996 van de Bedrijfscommissie dat, gezien het van toepassing zijnde voorlopig reglement, een per faxbericht uitgebrachte stem niet geldig is. Hij is daarbij van mening dat er in dit geval geen regeling was ter waarborging van een goede gang van zaken en het geheime karakter van de uit te brengen stem; immers, naar zijn zeggen hebben alle leden van het stembureau kennis genomen van de stemverklaring van mevrouw Buisman.

Verweerder voert verder aan dat, als de heer Schuurman op de verkiezingsdag geen contact zou hebben gezocht met mevrouw Buisman, zij niet aan de verkiezingen zou hebben deelgenomen. Mevrouw Buisman zou aan de heer Schuurman hebben laten blijken de verkiezingen geheel vergeten te zijn, aldus verweerder.

Voorts merkt verweerder op dat door de gang van zaken zoals die nu heeft plaatsgevonden het geheime karakter van de stemming geweld is aangedaan; het hele stembureau zou ervan op de hoogte zijn geweest op wie mevrouw Buisman haar stem heeft uitgebracht.

Reactie van mevrouw Buisman.

Ter zitting heeft mevrouw Buisman het volgende naar voren gebracht omtrent het uitbrengen van haar stem.

Vanwege het feit dat ze ten tijde van de ondernemingsraadverkiezingen werkzaam was bij de gemeente Zwolle, was het voor haar niet mogelijk om op de verkiezingsdag vóór 16.45 uur haar stem in persoon te komen uitbrengen.

Op 27 maart 1996 omstreeks 15.00 uur zou de heer Schuurman haar telefonisch hebben benaderd met de vraag of ze haar stem wilde komen uitbrengen. Daarbij zou ze hem hebben medegedeeld pas tussen 16.45 uur en 17.00 uur haar stem te kunnen komen uitbrengen. Nadat de heer Schuurman haar - onder verwijzing naar de inhoud van diens gesprek met de wethouder - ervan had overtuigd dat het uitbrengen van een stem per faxbericht geen problemen zou opleveren, heeft mevrouw Buisman vervolgens een faxbericht naar het stembureau gezonden met de mededeling "Bij deze deel ik u mede dat mijn stem gaat naar lijst 1, Alex Stolmeijer". Ze zegt nadrukkelijk hiermee de bedoeling te hebben gehad om zelf een stem uit te brengen en niet om wie dan ook te machtigen om dit voor haar te doen.

Mevrouw Buisman erkent dat ze door het telefoonbericht van de heer Schuurman aan de OR-verkiezingen is herinnerd, maar sluit niet uit dat zij ook zonder dat bericht zelf op het idee zou zijn gekomen om te gaan stemmen. Zij voegt daaraan toe dat, indien bij haar niet de indruk zou zijn gewekt dat het mogelijk was om per faxbericht een stem uit te brengen, zij zou hebben afgezien van het verzenden van een faxbericht en persoonlijk haar stem tussen 16.45 uur en 17.00 uur zou zijn gaan uitbrengen.

Ten aanzien van het feit dat het hele stembureau op de hoogte zou zijn geweest van het stemgedrag van mevrouw Buisman, merkt ze op dat ze zich van die mogelijkheid bewust is geweest. Desondanks zegt ze er bewust voor gekozen te hebben zich hierdoor niet te laten afhouden van het uitbrengen van een stem per faxbericht.

Ten slotte benadrukt mevrouw Buisman dat ze de gang van zaken ten zeerste betreurt en dat ze graag zou zien dat haar stem alsnog als geldig wordt aangemerkt.

Overwegingen van de Kamer

De Kamer stelt voorop dat zij van mening is dat in het algemeen de reglementsbepalingen met betrekking tot het houden van verkiezingen strikt dienen te worden nageleefd. De regels inzake de verkiezingen treffen immers een ieder die daaraan actief of passief deelneemt en hebben als zodanig externe werking (zie ook Kantongerecht Amsterdam, 30 januari 1996, nr. ER-5668/95). Stemmen die zijn uitgebracht op een wijze waarin het reglement niet voorziet dienen naar het oordeel van de Kamer dan ook in beginsel als ongeldig te worden beschouwd. Naar haar opvatting zou dit slechts kunnen zijn indien de specifieke omstandigheden van het geval tot een ander oordeel zouden moeten leiden. Daarbij dient een afweging te worden gemaakt van alle feiten, omstandigheden en betrokken belangen.

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

Ten aanzien van de vraag of het faxbericht van 27 maart 1996 van mevrouw Buisman dient te worden aangemerkt als een machtiging om een stem uit te brengen, is de Kamer van oordeel dat dat niet het geval is. Ze baseert dit oordeel op de volgende drie punten.

Ten eerste op de inhoud van het faxbericht; uit de inhoud daarvan (“Bij deze deel ik u mede dat mijn stem gaat naar lijst 1, Alex Stolmeijer”) blijkt op geen enkele wijze dat de afzender daarvan de intentie had om wie dan ook te machtigen tot het uitbrengen van een stem.

Ten tweede op de verklaring van mevrouw Buisman; ter zitting gaf zij immers zelfs aan nimmer de intentie gehad te hebben om met het faxbericht iemand te machtigen tot het uitbrengen van een stem.

Ten derde op het voorlopig OR-reglement; ingevolge artikel 10, derde lid, van het voorlopig reglement is het alleen maar mogelijk om een kiesgerechtigde persoon te machtigen tot het uitbrengen van een stem. Nu het faxbericht was gericht aan het stembureau is aan dit laatste vereiste niet voldaan.

Zodoende resteert voor de Kamer de vraag of in het onderhavige geval de door mevrouw Buisman per faxbericht uitgebrachte stem als geldig kan worden aangemerkt.

Nu uit artikel 10, tweede en derde lid van het voorlopig reglement, blijkt dat een niet krachtens machtiging uitgebrachte stem slechts met een gewaarmerkt stembiljet kan worden uitgebracht, stelt de Kamer voorop dat het per faxbericht uitbrengen van een stem niet behoort tot de mogelijkheden waarin het voorlopig reglement voorziet. In beginsel dient een dergelijke stem dan ook als ongeldig te worden aangemerkt. De Bedrijfscommissie heeft dit standpunt - als zijnde voorlopig van aard - reeds bij schrijven van 4 april 1996 (BDC/96.409) aan verweerder kenbaar gemaakt.

De Kamer hecht echter grote betekenis aan het feit dat mevrouw Buisman van de zijde van verweerder in de veronderstelling is gebracht dat het uitbrengen van een stem per faxbericht geen problemen zou opleveren; aangezien inmiddels is komen vast te staan dat haar op de verkiezingsdag door de heer Schuurman is medegedeeld dat de wethouder deze gang van zaken goedkeurde, mocht zij er naar het oordeel van de Kamer gerechtvaardigd op vertrouwen dat de geldigheid van haar stem ná de verkiezingen niet zou worden betwist. De Kamer is dit oordeel te meer toegegaan nu mevrouw Buisman ter zitting heeft verklaard dat, indien bij haar niet de indruk was gewekt dat ze rechtsgeldig per faxbericht een stem kon uitbrengen, zij van deze methode zou hebben afgezien en op de verkiezingsdag in persoon ten gemeentehuize tussen 16.45 uur en 17.00 uur haar stem zou hebben uitgebracht.

Het feit dat mevrouw Buisman er door de heer Schuurman aan is herinnerd dat er op 27 maart 1996 ondernemingsraadverkiezingen werden gehouden, doet hier naar het oordeel van de Kamer niet aan af; immers, er mag volgens de Kamer vanuit worden gegaan dat “het elkaar herinneren aan de mogelijkheid tot stemmen” een heel normaal en veel voorkomend verschijnsel is rond verkiezingen. Het feit dat dat in dit specifieke geval is gebeurd door een lid van het stembureau maakt dit volgens de Kamer niet anders.

Het feit dat het door mevrouw Buisman per faxbericht uitbrengen van een stem ertoe heeft geleid dat haar stemgedrag niet geheim is gebleven, is naar het oordeel van de Kamer geen argument om haar stem buiten beschouwing te laten. Dit omdat ze - naar ze ter zitting heeft gesteld - bewust het risico heeft genomen dat haar stem niet geheim zou blijven. Naar het oordeel van de Kamer hechtte ze aan de geheimhouding van haar stem blijkbaar niet zoveel waarde dat dát voor haar een reden was om af te zien van het stemmen per faxbericht. Voorts is de Kamer van mening dat bij verkiezingen het recht op geheimhouding primair bestaat ter bescherming van degene die een stem uitbrengt. Indien diegene die bescherming op welke wijze dan ook vrijwillig prijsgeeft, behoort dit er niet toe te leiden dat diens stem alleen al om die reden als ongeldig moet worden beschouwd. Dit zou immers tot het ongewenste resultaat leiden dat de bescherming, die een stemgerechtigde geniet door het recht op geheimhouding, in het nadeel van diegene werkt.

Bij afweging van alle feiten en omstandigheden is de Kamer dan ook van oordeel dat er in het onderhavige geval sprake was van een dusdanige bijzondere situatie dat de bij mevrouw Buisman gewekte verwachtingen - in afwijking van artikel 10, tweede lid het voorlopige OR-reglement - dienen te worden gehonoreerd.

De Kamer erkent dat dit oordeel afwijkt van het voorlopige standpunt dat de Bedrijfscommissie in haar brief van 4 april 1996 aan verweerder kenbaar heeft gemaakt. De reden daarvan is dat de Bedrijfscommissie op dat moment nog niet op de hoogte was van de bijzondere omstandigheden die thans voor de Kamer tot het hierboven weergegeven oordeel leiden.

Voorstel tot compromis van de zijde van verweerder.

Ter zitting heeft verweerder erop gewezen dat de gemeenteraad op de eerstvolgende raadsvergadering de intentie zal uitspreken om het centrum voor ouderen "de Berghorst", welke naast de Binnendienst en de Buitendienst binnen de gemeentelijke organisatie een kiesgroep vormt, per 1 januari 1997 te privatiseren. Het gevolg daarvan is dat de enige zetel, die vanuit deze kiesgroep in de ondernemingsraad wordt bezet, vrij zal komen en niet meer vanuit deze kiesgroep kan worden bezet. Deze zetel wordt thans nog bezet door een lid van de Vrije Lijst. Verweerder heeft aangeboden dat hij de ondernemingsraad ertoe zou kunnen bewegen om deze vacante zetel toe te kennen aan een lid van de lijst van verzoeker; op die wijze zou het aan de Bedrijfscommissie voorgelegde geschil opgelost zijn, aldus verweerder. Over deze oplossing heeft verweerder reeds contact gehad met de heer Schuurman en de secretaris van de ondernemingsraad; beiden zouden positief tegenover het voorstel staan.

Reactie verzoeker op voorstel tot compromis.

Verzoeker heeft ter zitting te kennen gegeven positief tegenover het voorstel te staan. Hij vraagt zich daarbij echter af of, en zo ja, in hoeverre de realisatie van dit voorstel tot nieuwe problemen zou kunnen leiden.

Beoordeling Kamer van voorstel tot compromis.

Hoewel de Kamer haar waardering uitspreekt voor de bereidwilligheid van verweerder om het geschil op te lossen, acht zij het voorstel van verweerder niet de meest aangewezen weg om het voorliggende geschil tot een oplossing te brengen. In de eerste plaats acht de Kamer het niet uitgesloten dat de door verweerder voorgestelde handelwijze binnen haar organisatie andermaal tot problemen zou kunnen leiden. Immers, het voorlopig reglement van verweerder voorziet naar het oordeel van de Kamer niet in de situatie dat een vacante zetel in de ondernemingsraad niet meer kan worden vervuld vanuit de kiesgroep die een lid voor die vacant gekomen zetel zou moeten leveren. In de tweede plaats is de Kamer van mening dat de privatiseringsplannen van verweerder zich nog in een dermate prematuur stadium bevinden dat allerminst zeker is of, en zo ja, wanneer van een verzelfstandiging van het centrum voor ouderen "de Berghorst" sprake zal zijn.

Advies

De Kamer adviseert partijen om de stem van mevrouw Buisman alsnog als geldig aan te merken en om de verkiezingsuitslag, zoals die was vastgesteld meteen na de verkiezingen, als correct te beschouwen.

8 oktober 1996

De Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen,
namens deze,

G.J.J.J. Heetman
Voorzitter

R.A. Bos
Secretaris

Partijen kunnen het geschil, onder overlegging van dit advies, binnen dertig dagen na verzending daarvan bij gemotiveerd schrijven voorleggen aan de Kantonrechter in Zwolle.