

Bedrijfscommissiekamer voor de Overheid voor Lagere Publiekrechtelijke Lichamen

Rolnummer: LPL 96.007

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

1. De ABVAKABO, verder te noemen: verzoeker

en
2. De gemeente Boxtel, ondernemer en verder te noemen: verweerder;

Bij brief van 30 september 1996 heeft verzoeker bij de Bedrijfscommissie voor de Overheid een gemotiveerd verzoek om bemiddeling ingediend als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) inzake zijn geschil met 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 overgelegde stukken is het volgende verloop van de procedure rond de keuzevorming omtrent de medezeggenschapsstructuur bij de gemeente Boxtel gebleken.

Verloop van de procedure

Op 25 juni 1996 zijn door verweerder een aantal voorbereidende besluiten genomen met betrekking tot de ondernemingsraadverkiezingen. Daarbij is onder meer een concept OR-reglement vastgesteld waarbij op een aantal punten is afgeweken van het voorstel voor een voorlopig OR-reglement dat de Medezeggenschapscommissie eerder aan verweerder ter hand had gesteld; zo geeft verweerder er de voorkeur aan om de brandweer te laten participeren in de ondernemingsraad voor de rest van de gemeentelijke organisatie, terwijl de Medezeggenschapscommissie opteert voor een aparte ondernemingsraad voor de brandweer.

Bij schrijven van 25 juni 1996 heeft verweerder het concept-reglement voorgelegd aan de commissie van georganiseerd overleg met het verzoek daarop te reageren. Met name is daarbij gevraagd naar de opvatting van de commissie over het voorgenomen kiesstelsel en voorgenomen wijze waarop de medezeggenschap bij de brandweer zal worden vormgegeven.

Bij schrijven van 3 juli 1996 heeft de commissie van georganiseerd overleg aan verweerder te /kennen gegeven dat uit een personeelsraadpleging is gebleken dat de meerderheid van het personeel de voorkeur geeft aan hantering van een kiesgroepenstelsel.

Op 9 juli heeft een vergadering van het georganiseerd overleg plaatsgevonden over de invoering van de WOR. Daarbij is geconstateerd dat verweerder en de werknemersvertegenwoordiging van het georganiseerd overleg van mening verschillen over de wijze waarop de medezeggenschap bij de brandweer gestalte moet krijgen. Daarnaast zijn zij het niet eens over de wijze van indeling van de ambtelijke organisatie in kiesgroepen.

Op 16 juli 1996 heeft verweerder zich andermaal beraden op de wijze waarop de WOR in zijn organisatie moet worden ingevoerd. Dit heeft niet geleid tot een wijziging van zijn oorspronkelijke standpunt.

Bij schrijven van 18 juli 1996 heeft de gemeentesecretaris de Medezeggenschapscommissie van de uitkomst van het overleg van 9 juli en van de nadere beraadslaging van verweerder van 16 juli medegedeeld.

Bij schrijven van 22 juli 1996 heeft de voorzitter van de commissie van georganiseerd overleg aan de leden van de commissie de uitkomst van het overleg van 9 juli en van de nadere beraadslaging van verweerder van 16 juli op de hoogte gesteld.

Bij schrijven van 29 juli 1996 hebben de bond CFO en verzoeker als werknemersvertegenwoordiging in het georganiseerd overleg aan de gemeenteraad van Boxtel gevraagd om het concept van het voorlopig reglement zodanig te wijzigen dat daarmee volledig tegemoet wordt gekomen aan hun wensen met betrekking tot de wijze waarop de medezeggenschap bij de brandweer gestalte moet krijgen en de wijze van indeling van de ambtelijke organisatie in kiesgroepen.

Op 9 augustus 1996 heeft de Medezeggenschapscommissie aan de gemeenteraad van Boxtel een brief gestuurd van gelijke strekking als voornoemde brief van 29 juli.

Bij schrijven van 12 augustus 1996 heeft de bond NOVON aan de gemeenteraad van Boxtel te kennen gegeven alsnog accoord te gaan met het voorstel van verweerder om de brandweer te laten participeren in de ondernemingsraad voor de rest van de gemeentelijke organisatie. Voor wat betreft de indeling in kiesgroepen blijft de bond NOVON zich aansluiten bij het standpunt van de werknemersvertegenwoordiging in het georganiseerd overleg.

Op 2 september 1996 heeft een gesprek plaatsgehad tussen de Medezeggenschapscommissie, de werknemersvertegenwoordiging in het georganiseerd overleg, verweerder en de

gemeentesecretaris. De aanwezigen hebben elkaar daarbij niet kunnen overtuigen van elkaars argumenten.

Op 5 september heeft de gemeenteraad van Boxtel ingestemd met de delegatie van bevoegdheden inzake de uitvoering van de WOR aan het college van burgemeester en wethouders.

Bij schrijven van 9 september 1996 heeft de Medezeggenschapscommissie aan verweerder voorgesteld het ontstane geschil ter bemiddeling voor te leggen aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid.

Bij schrijven van 9 september 1996 hebben de bond CFO en verzoeker uit de werknemersvertegenwoordiging in het georganiseerd overleg aan de voorzitter van het georganiseerd overleg te kennen gegeven zich geheel aan te sluiten bij het voorstel uit eerdergenoemde brief van dezelfde datum.

Op 13 september 1996 heeft verweerder bij monde van mevrouw F. van der Steen aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid verzocht of het ontstane geschil, zoals dat er op dát moment lag, aan de Bedrijfscommissie ter bemiddeling zou kunnen worden voorgelegd.

Bij faxbericht van 13 september 1996 heeft de Bedrijfscommissiekamer voor decentrale overheden aan verweerder medegedeeld dat een dergelijk verzoek om bemiddeling tot niet-ontvankelijkheid zou leiden.

Op 17 september 1996 heeft verweerder het voorlopig OR-reglement vastgesteld.

Bij schrijven van 19 september 1996 heeft het college van burgemeester en wethouders namens verweerder aan de Medezeggenschapscommissie en aan de werknemersvertegenwoordiging van het georganiseerd overleg medegedeeld bij de vaststelling van het voorlopig OR-reglement te zijn gebleven bij haar standpunt met betrekking tot de wijze waarop de medezeggenschap bij de brandweer gestalte moet krijgen en de wijze van indeling van de ambtelijke organisatie in kiesgroepen.

Daarop heeft verzoeker op 30 september 1996 de Bedrijfscommissie voor de Overheid om bemiddeling en advies verzocht.

Op verzoek van de Kamer heeft verweerder bij brief van 17 oktober 1996 gereageerd op het verzoek van verzoeker.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 18 november 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 H.A. van Houten en mevrouw G.M. Doms-van Wezel namens verzoeker en de heer J.A.M. van Homelen, mevrouw C.T.M. Verhoof en mevrouw F.W.M. van der Steen-van Kleef namens verweerder.

Desgevraagd heeft verzoeker ter zitting verklaard een eventueel advies van de Kamer als bindend te willen beschouwen. Verweerder daarentegen heeft te kennen gegeven een dergelijk advies niet als bindend te kunnen beschouwen.

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

Op 18 november - na afloop van de hoorzitting- heeft de voorzitter van de Kamer met het oog op de op 3 december te houden OR-verkiezing partijen telefonisch op de hoogte gesteld van het voornemen van de Kleine Commissie om aan de Kamer het advies uit te brengen om te adviseren om één ondernemingsraad in te stellen, met dien verstande dat de zittingsduur daarvan geen 4 maar 3 jaar zou zijn. Dit opdat op een eerder tijdstip de gekozen medezeggenschapsstructuur kan worden geëvalueerd. De voorzitter heeft daarbij aan partijen te kennen gegeven dat hij zijn advies om het voorlopig reglement op dit punt te wijzigen uit heeft gebracht onder het voorbehoud van vaststelling van het advies door de Kamer.

Op 28 november 1996 heeft verweerder aan de Kamer schriftelijk medegedeeld dat hij het voorlopig reglement nog niet heeft gewijzigd en dat een eventueel advies tot wijziging van het reglement zal worden voorgelegd aan de nieuwe ondernemingsraad.

Omvang van het geschil

De bezwaren van verzoeker zijn gericht tegen het door verweerder vastgestelde voorlopige OR-reglement, voor zover daarin is vastgelegd dat er voor de gehele organisatie - dus inclusief de brandweer - één ondernemingsraad zal worden gekozen én voorzover de daaruit blijkende indeling in kiesgroepen afwijkt van de indeling zoals verweerder die voorstaat. De wijzen waarop verweerder de ambtelijke organisatie heeft ingedeeld in kiesgroepen en die waarop verzoeker dat wenst, zien er als volgt uit:

Zienswijze Verweerder

	Aantal kies- groepen	Aantal zetels per kiesgroep
Sociale Zaken	1	1
Burgerzaken en Welzijn	1	1
Ruimtelijke Ordening	1	1
Wonen en Milieu	1	1
Centrale ondersteuning	1	2
Openbare werken	1	2

Brandweer	1	1
		<hr/>
		9

Zienswijze Verzoeker

	Aantal kies- groepen	Aantal zetels per kiesgroep
Sociale Zaken	1	1
Burgerzaken en Welzijn	1	1
Ruimtelijke Ordening	1	1
Wonen en Milieu	1	1
Centrale ondersteuning sec.	1	1
Facilitaire Zaken	1	1
Administratiekantoor	1	1
Openbare werken (buitendienst)	1	1
Openbare werken (binnendienst)	1	1
Brandweer	0	n.v.t.
		<hr/>
		9

Ontvankelijkheid verzoeker

Artikel 36, eerste en derde lid van de WOR, openen voor iedere belanghebbende de mogelijkheid om, na een verzoek om bemiddeling door de Bedrijfscommissie, de kantonrechter te verzoeken te bepalen dat de ondernemer of de ondernemingsraad gevolg dient te geven aan hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald omtrent onder meer het instellen van een ondernemingsraad.

Nu blijkt het schrijven van 30 september 1996 van verzoeker aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid verzoeker zich erop beroept dat verweerder een aantal bepalingen uit de WOR niet zou zijn nagekomen, dient zijn verzoek te worden aangemerkt als een verzoek als bedoeld in artikel 36, eerste en derde lid van de WOR. Verzoeker dient dan ook ontvankelijk te worden verklaard in zijn verzoek om bemiddeling.

Overigens, het feit dat de Kamer bij faxbericht van 13 september 1996 aan verweerder te kennen heeft gegeven dat het onderhavige geschil niet aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid ter bemiddeling zou kunnen worden voorgelegd, was het gevolg van het feit dat het de Kamer op dát moment nog niet duidelijk was dat verzoeker zich nadrukkelijk beriep op bepalingen uit de WOR, danwel een verzoek om advisering anderszins beoogde te doen.

Van toepassing zijnde bepaling uit de WOR voor zover hier relevant:

- Art. 1 lid 1 Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan onder:
(...)
c onderneming: elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht.
- Art. 2 lid 1 De ondernemer die een onderneming in stand houdt waarin in de regel hetzij tenminste 100 personen werkzaam zijn, hetzij tenminste 35 personen meer dan een derde van de normale arbeidsduur werkzaam zijn, is in het belang van het goed functioneren van die onderneming in al haar doelstellingen verplicht om ten behoeve van het overleg met de vertegenwoordigers van de in de onderneming werkzame personen een ondernemingsraad in te stellen (...).
- Art. 3 lid 1 De ondernemer die twee of meer ondernemingen in stand houdt, waarin te zamen in de regel hetzij tenminste 100 personen werkzaam zijn hetzij tenminste 35 personen meer dan een derde van de normale arbeidsduur werkzaam zijn, kan voor alle of een aantal van die ondernemingen te zamen een gemeenschappelijke ondernemingsraad instellen, indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van deze wet in de betrokken ondernemingen. Alvorens hiertoe over te gaan, stelt de ondernemer de betrokken ondernemingsraden in de gelegenheid hun standpunt kenbaar te maken. (...).
- Art. 3 lid 2 De ondernemer bedoeld in het eerste lid is verplicht op verzoek van een vereniging van werknemers als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder a, (...), een gemeenschappelijke ondernemingsraad in te stellen, indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van deze wet in de betrokken ondernemingen.
- Art. 4 lid 1 De ondernemer die een onderneming in stand houdt, waarin in de regel meer dan 100 personen werkzaam zijn, kan voor een onderdeel van die onderneming een afzonderlijke ondernemingsraad instellen, indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van deze wet in de onderneming. Alvorens hiertoe over te gaan, stelt de ondernemer de betrokken ondernemingsraad in de gelegenheid zijn standpunt kenbaar te maken (...).
- Art 4 lid 2 De ondernemer bedoeld in het eerste lid is verplicht op verzoek van een vereniging van werknemers als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder a, (...), voor een onderdeel van de onderneming een afzonderlijke ondernemingsraad in te stellen, indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van deze wet in de onderneming.
- Art. 8 lid 1 De ondernemingsraad maakt een reglement waarin de onderwerpen worden geregeld die bij of krachtens deze wet ter regeling aan de ondernemingsraad zijn opgedragen of overgelaten. Het reglement bevat geen bepalingen die in strijd zijn met de wet of die een goede toepassing van deze wet in de weg staan. (...).

- Art. 9 lid 4 De ondernemingsraad treft, indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van deze wet in de onderneming, voorzieningen in zijn reglement opdat de verschillende groepen van de in de onderneming werkzame personen zoveel mogelijk in de ondernemingsraad vertegenwoordigd kunnen zijn.
- Art. 48 lid 1 De ondernemer op wie de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad rust, treft bij voorlopig reglement, voor zover nodig, de voorzieningen die tot de bevoegdheid van de ondernemingsraad behoren, totdat de ondernemingsraad zelf die bevoegdheid uitoefent. De vereniging of verenigingen van werknemers als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder a, worden over het voorlopige reglement gehoord.
- Art. 48 lid 2 Ten aanzien van het voorlopige reglement is artikel 8, eerste lid (...) van overeenkomstige toepassing. (...).

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 het voorlopige reglement heeft vastgesteld.

M.b.t. de medezeggenschap bij de brandweer:

Verzoeker is primair van mening dat conform artikel 2, eerste lid van de WOR, voor de brandweer een eigen ondernemingsraad dient te worden ingesteld omdat die brandweer in haar ogen aangemerkt dient te worden als een 'onderneming' in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c van de WOR. Verzoeker voert hiertoe de volgende argumenten aan:

- a. De brandweer kenmerkt zich door een organisatorisch verband met een eigen structuur en cultuur en vormt een homogene eenheid waarbinnen allen nauw samenwerken.
- b. De brandweer kenmerkt zich door een specifiek bedrijf met specifieke eigen werkwijzen en materieel.
- c. Alle brandweerlieden hebben een publiekrechtelijke aanstelling van de gemeente Boxtel en de brandweer heeft een eigen hiërarchie (commandostructuur) met als hoofd de brandweercommandant voor wat betreft de bedrijfsvoering.
- d. De brandweercommandant heeft duidelijke eigen bevoegdheden en is rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan het bestuur en niet aan de gemeentesecretaris zoals de afdelingshoofden van de ambtelijke organisatie.
- e. De brandweer presenteert zich onder haar eigen naam - "De Brandweer" - en als zelfstandige eenheid aan het publiek.

- f. De brandweer biedt haar diensten rechtstreeks aan het publiek aan.
- g. De brandweer heeft geen enkele sociaal organisatorische noch financiële binding met de ambtelijke organisatie van de gemeente Boxtel met uitzondering van het feit dat de commandant en zijn assistent een kantoorruimte gebruiken in het gebouw van de afdeling sociale zaken.
- h. De brandweer heeft een eigen onderkomen en er zijn vergevorderde plannen voor nieuwbouw waarin ook de commandant en zijn assistent een onderkomen krijgen.
- i. De 55 vrijwilligers van de brandweer hebben hun eigen specifieke rechtspositieregeling, vergoedingsregelingen, werktijdenregelingen en dergelijke.
- j. De vrijwilligers van de brandweer zijn alleen werkzaam bij daadwerkelijk optreden zoals bij brand, rampen, hulpverlening en tijdens onderricht, waaronder oefeningen.

Ten aanzien van het argument van verweerder dat de brandweer een integraal onderdeel is van de gemeentelijke organisatie, is verzoeker van mening dat zulks juist is. De brandweer is naar verzoekers mening echter geen integraal onderdeel van de ambtelijke organisatie

Ten aanzien van het argument van verweerder dat hij de suggestie van het Loga heeft gevolgd, merkt verzoeker op dat het Loga in zijn brief van 24 februari 1995 slechts een aantal oplossingsmogelijkheden aandroeg zonder daarbij een voorkeur voor één daarvan uit te spreken.

Ten aanzien van het feit dat verweerder de hele gemeentelijke organisatie - inclusief brandweer - als één 'onderneming' in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c van de WOR wenst aan te merken, is verzoeker van mening dat het uiten van een wens niet voldoende is; naar zijn oordeel dient te worden uitgegaan van de feitelijke situatie.

Ten aanzien van het argument van verweerder dat de brandweer geen eigen ondernemingsraad zou willen, merkt verzoeker op dat hem daarvan niet is gebleken. Naar verzoekers mening zou deze opvatting niet kunnen worden afgeleid uit de notulen van de 26-ste korpsvergadering van 6 juni 1996, waarin onder meer staat vermeld: "Unaniem wordt ermee ingestemd dat de brandweer in de gemeentelijke ondernemingsraad vertegenwoordigd zal worden door HV. De brandweer geeft er de voorkeur aan om als een kiesgroep te worden aangemerkt". Verzoeker zegt uit gesprekken te hebben opgemaakt dat men er de voorkeur aan geeft om de wijze van medezeggenschap bedrijven niet wezenlijk anders te laten zijn dan dat voorheen het geval was. Daarbij wijst hij erop dat de medezeggenschapscommissie slechts de belangen behartigde van de ambtelijke organisatie; ten aanzien van de verkiezingen van die medezeggenschapscommissie hadden de brandweerlieden geen stemrecht, aldus verzoeker.

Verzoeker heeft desgevraagd te kennen gegeven dat hij geen onderzoek bij de brandweer heeft gedaan naar de aldaar levende voorkeur voor een bepaalde medezeggenschapsstructuur.

Ten aanzien van het feit dat verweerder van mening is dat de keuze voor een medezeggenschapsstructuur onder het politieke primaat valt, merkt verzoeker op dat zulks - gelet op het bepaalde in artikel 23, derde lid en artikel 46, lid b van de WOR - onjuist is.

Nu er naar verzoekers oordeel sprake is van twee ‘ondernemingen’ in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c van de WOR, gaat hij ervan uit dat de ondernemingsraad die op grond van het voorlopige reglement gekozen zal worden voor de brandweer en de ambtelijke organisatie te zamen, aangemerkt dient te worden als een ‘gemeenschappelijke ondernemingsraad’ als bedoeld in artikel 3, eerste lid van de WOR. Uit de in dat artikellid opgenomen bepaling dat een ondernemer, alvorens over te gaan tot het instellen van een gemeenschappelijke ondernemingsraad, de betrokken ondernemingsraden in de gelegenheid stelt hun standpunten kenbaar te maken, leidt verzoeker af dat een ondernemer, alvorens hij een gemeenschappelijke ondernemingsraad kan instellen, eerst voor de betrokken ondernemingen aparte ondernemingsraden dient in te stellen. Nu verweerder zulks niet heeft gedaan, is verzoeker van mening dat verweerder in strijd heeft gehandeld met het bepaalde in artikel 3, eerste lid van de WOR.

Subsidiair is verzoeker van mening dat, zo de brandweer al niet zou moeten worden aangemerkt als een eigen ‘onderneming’ in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c van de WOR, verweerder toepassing had dienen te geven aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid van de WOR. Voor wat betreft de argumenten voor het aanmerken van de brandweer als een bijzonder onderdeel van de onderneming verwijst verzoeker naar de hierboven onder a tot en met j weergegeven punten.

Voor wat betreft het feit dat het instellen van een aparte ondernemingsraad voor de brandweer bevorderlijk zou zijn voor een goede toepassing van de WOR in de onderneming, voert verzoeker het volgende aan:

“Immers vertoont de brandweer vertoont naar aard en structuur weinig, zelfs geen, samenhang met de rest van de ambtelijke organisatie. Organisatorisch bezit het een duidelijke zelfstandigheid en het management (de brandweercommandant) bezit door gedecentraliseerde besluitvorming duidelijke eigen bevoegdheden.

Tevens is het van belang dat medezeggenschap op het juiste niveau plaatsvindt, brandweelieden met hun commandant.

Het is niet in het belang van de medezeggenschap voor beide ondernemingen (Brandweer en Ambtelijke organisatie) dat de OR-leden uit de ambtelijke organisatie (8 personen) zich moeten bezighouden met aangelegenheden van een onderneming (de brandweer) die voor hen qua werkzaamheden, cultuur en structuur vreemd zijn. Ook allerlei rechtspositionele en bedrijfsregelingen en regelingen en eisen in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet, vooral de technische, zijn voor hen vreemd. Voor het OR-lid van de brandweer geldt hetzelfde met betrekking tot de ambtelijke organisatie.”

Ter zitting heeft verzoeker te kennen gegeven van oordeel te zijn dat het instellen van één ondernemingsraad voor de ambtelijke organisatie en brandweer te zamen slechts zinvol zou zijn indien zij een overwegend gemeenschappelijk belang zouden hebben. Daarvan is naar verzoekers mening geen sprake.

Nu verweerder niet heeft voldaan aan het verzoek van 9 juli 1996 van verzoeker en de bonden CFO en NOVON om toepassing te geven aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid van de WOR, is naar het oordeel van verzoeker door verweerder in strijd gehandeld met het bepaalde in artikel 4, tweede lid van de WOR.

M.b.t. kiesgroepen-indeling:

De indeling in kiesgroepen, zoals verzoeker die voorstaat en zoals weergegeven op pagina 4 van dit advies, wordt door verzoeker als volgt beargumenteerd:

1. De organisatie en managementstructuur van de ambtelijke organisatie is in deze onderdelen verdeeld.
2. Elk van deze kiesgroepen vormt een werkeenheid met een eigen cultuur.
3. Deze werkeenheden functioneren redelijk zelfstandig onder afzonderlijke leiding, waardoor er in deze werkeenheden eigen aangelegenheden met betrekking tot de medezeggenschap aan de orde komen. De eenheden vormen afzonderlijke sociaal organisatorische groepen.
4. De voorgestelde verdeling is evenredig en bevorderlijk voor een goede toepassing van de WOR; iedere groep binnen de gemeentelijke organisatie is op deze wijze vertegenwoordigd in de ondernemingsraad.
5. De voorgestelde verdeling maakt een evenredige tijdsverdeling met betrekking tot medezeggenschapswerk over de verschillende groepen mogelijk.
6. Alhoewel Openbare Werken één leidinggevende kent en derhalve één onderdeel is, is hier vanwege de cultuur-verschillen tussen binnen- en buitenmedewerkers en de specifieke werkzaamheden met de daaraan verbonden problematiek van de buitendienstmedewerkers gekozen voor twee afzonderlijke kiesgroepen.
7. Op deze wijze wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 9, vierde lid van de WOR. Hierbij is tevens uitgegaan van het principe van de WOR. De ondernemer is verantwoordelijk voor de instelling van een ondernemingsraad en de inrichting van de structuur is een aangelegenheid van de werknemers.

Verzoeker is van mening dat verweerder bij het opstellen van het voorlopige reglement dezelfde zorgvuldigheid moet betrachten als de ondernemingsraad bij het opstellen van het (definitieve) reglement. Verzoeker erkent dat het voor de ondernemingsraad mogelijk is om in het definitieve reglement voor een andere medezeggenschapsstructuur te kiezen dan verweerder heeft gedaan in zijn voorlopige reglement, maar wijst erop dat dat pas vanaf het aantreden van de volgende ondernemingsraad - te weten over 4 jaar - effect zal hebben. Hierdoor kan naar het oordeel van

verzoeker in de tussentijd veel schade ontstaan aan de kwaliteit van de medezeggenschap in de gemeentelijke organisatie.

Ten aanzien van het feit dat verweerder aan de kiesgroepen van de afdelingen Openbare Werken en Centrale Ondersteuning twee zetels toebedeelt omdat dit de grootste afdelingen zouden zijn, merkt verzoeker op dat verweerder hierbij niet consequent is; de brandweer is immers de grootste afdeling van de gemeentelijke organisatie, 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.

Algemeen:

Verweerder is van mening dat er met betrekking tot de vaststelling van de medezeggenschapsstructuur voor haar gemeentelijke organisatie geen overeenstemmingsvereiste bestaat richting verenigingen van werknemers als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder a van de WOR. De WOR schrijft in artikel 48, eerste lid, slechts voor dat er een hoorverplichting bestaat; verweerder zegt die verplichting te zijn nagekomen.

Verder wijst verweerder op een aan hem gerichte brief van 6 november 1996 van de bond CFO, waarin laatstgenoemde te kennen geeft af te zullen zien van juridische acties richting verweerder. Verweerder leidt daaruit af dat die bond het blijkbaar eens is met de gekozen medezeggenschapsstructuur.

Daarnaast wijst verweerder op de mogelijkheid dat, nu de Medezeggenschapscommissie geen verzoek om bemiddeling bij de Bedrijfscommissie heeft ingediend, deze wellicht alsnog accoord is gegaan met de vaststelling van het voorlopige reglement en dus met de daarin vastgelegde medezeggenschapsstructuur.

M.b.t. de medezeggenschap bij de brandweer:

Verweerder voert de volgende argumenten aan om de brandweer via een kiesgroep vertegenwoordigd te laten zijn in de ondernemingsraad voor de gehele gemeentelijke organisatie.

1. Verweerder is van mening dat de brandweer niet als een eigen 'onderneming' in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c van de WOR dient te worden aangemerkt. Hij wijst hierbij op de volgende punten:
 - 1.1. De wijze waarop de brandweer zijn taken moet uitvoeren valt onder het primaat van de politiek
 - 1.2. Verweerder werkt aan de verdergaande integratie van de brandweer met het ambtelijk apparaat. Dit blijkt uit het feit dat aan de brandweer de ondersteuning op onder meer het terrein van personeel, organisatie en financiën wordt gegeven die ook aan de

andere onderdelen van het ambtelijk apparaat wordt geleverd. Verder neemt de brandweercommandant deel aan het managementoverleg dat de gemeentesecretaris heeft met de afdelingshoofden. De gemeente kent sinds enige jaren geen “takken van dienst” meer; voor de brandweer is wat dit betreft geen uitzondering gemaakt. Ook in begrotingstechnisch opzicht is sprake van een eenheid; de brandweer is één van de producten.

- 1.3. De taken die de brandweer vervult behoren tot de kernactiviteiten.
2. De brandweer heeft te kennen gegeven geen eigen ondernemingsraad te willen, doch als één van de kiesgroepen van de gemeentelijke organisatie te willen worden beschouwd.
3. Het Loga heeft in zijn brief van 24 februari 1995 gesuggereerd om de brandweer via een kiesgroep vertegenwoordigd te laten zijn in de ondernemingsraad voor de gehele gemeentelijke organisatie.

Nu naar verweerders oordeel de gehele gemeentelijke organisatie - inclusief brandweer - als één onderneming dient te worden aangemerkt en niet als twee ondernemingen, is verweerder van mening dat de te kiezen ondernemingsraad niet dient te worden aangemerkt als een ‘gemeenschappelijke ondernemingsraad’ als bedoeld in artikel 3, eerste lid van de WOR. Van strijdigheid met het bepaalde in dat artikellid zou dan ook geen sprake kunnen zijn, aldus verweerder.

Van de door verzoeker gesuggereerde strijdigheid met het bepaalde in artikel 4, tweede lid van de WOR, is volgens verweerder geen sprake. Dit vanwege het feit dat naar zijn mening het toepassing geven aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid van de WOR, in dit geval niet bevorderlijk zou zijn voor een goede toepassing van de WOR, integendeel; binnen de brandweer bestaat geen behoefte aan een eigen ondernemingsraad en het is naar verweerders mening maar de vraag of die voornamelijk uit vrijwilligers bestaande brandweer wel een eigen ondernemingsraad zou kunnen bemannen.

Ten aanzien van het door verzoeker naar voren gebrachte bezwaar dat het niet effectief en efficiënt zou zijn als het OR-lid van de brandweer zich zou moeten bezighouden met zaken die specifiek zijn voor de rest van de ambtelijke organisatie en dat de overige OR-leden zich zouden moeten bezighouden met zaken die specifiek zijn voor de brandweer, is verweerder van mening dat dit bezwaar zou kunnen worden ondervangen door een zekere taakverdeling tussen de OR-leden.

Naar verweerders mening is het instellen van één ondernemingsraad voor de gehele gemeentelijke organisatie juist het meest bevorderlijk voor een goede toepassing van de WOR.

Verweerder heeft te kennen gegeven dat, bij de vaststelling van het aantal zetels per kiesgroep, de grootte van de kiesgroepen centraal heeft gestaan. De reden waarom desondanks aan de kiesgroep van de brandweer slechts één zetel is toegekend, is gelegen in het feit dat bij de brandweer vrijwel geen enkele medewerker in vaste dienst van de gemeente is.

M.b.t. kiesgroepen-indeling:

De indeling in kiesgroepen, zoals verweerder die voorstaat en zoals weergegeven op pagina 4 van dit advies, wordt door verweerder als volgt beargumenteerd:

4. Verweerder is van mening dat hij bij het opstellen van het voorlopig reglement geheel conform het bepaalde in artikel 8, eerste lid van de WOR, heeft gehandeld omdat - ook voor wat betreft de kiesgroepindeling - geen bepalingen zijn opgenomen die aan een goede toepassing van de WOR in de weg staan.
5. Verweerder merkt hierbij op dat hij bij het opstellen gehoor heeft gegeven aan de wens van werknemerszijde om met een kiesgroepenstelsel te werken in plaats van met een integraal stelsel.
6. Verder is verweerder van mening dat met de indeling naar afdelingen, zoals door hem neergelegd in het voorlopige reglement, sprake is van een duidelijke achterban per kiesgroep waarmee het voor de toekomstige OR-leden eenvoudig communiceren is.
7. Als andere voordelen van deze indeling ziet verweerder dat elke afdeling als zodanig is vertegenwoordigd en dat het tijdsbeslag, dat gemoeid is met medezeggenschapswerk, evenredig over de afdelingen is verdeeld.
8. Om te komen tot een zo evenredig mogelijke vertegenwoordiging van de zeven afdelingen in de ondernemingsraad, heeft verweerder ervoor gekozen om aan de twee grootste afdelingen beide twee zetels toe te kennen.
9. Hoewel verweerder erkent dat in principe ook andere indelingen in kiesgroepen mogelijk zouden zijn geweest, acht hij de door verzoeker voorgestelde een willekeurige.

Overwegingen van de Kamer

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

M.b.t. de medezeggenschap bij de brandweer:

Alvorens de vraag aan de orde te stellen of het in het onderhavige geval wenselijk zou zijn om één danwel twee ondernemingsraden in te stellen, dient naar het oordeel van de Kamer de vraag te worden beantwoord of de gehele gemeentelijke organisatie als één onderneming in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c van de WOR dient te worden aangemerkt, danwel of zowel de brandweer als de rest van de gemeentelijke organisatie als een dergelijke onderneming dienen te worden aangemerkt.

Uit de jurisprudentie en literatuur valt af te leiden dat voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een afzonderlijke onderneming 3 elementen van belang zijn:

- a. Er moet sprake zijn van een organisatorisch samenwerkingsverband
- b. waarin mensen in dienst van en onder leiding van een ander werken
- c. dat in de maatschappij, dat wil zeggen naar buiten tegenover het publiek, als een zelfstandige eenheid optreedt. Hiervan is met name sprake indien de onderneming haar goederen en diensten rechtstreeks aan het publiek aanbiedt en als zodanig zelfstandig overeenkomsten met derden afsluit en in het algemeen als de onderneming zich onder een eigen naam aan het publiek presenteert.

Aan de eerste twee elementen wordt naar het oordeel van de Kamer voor wat betreft de brandweer zonder meer voldaan. Ten aanzien van het derde element kan gesteld worden dat deze brandweer zich in mindere mate naar buiten presenteert als een zelfstandige eenheid; zij biedt haar goederen en diensten weliswaar rechtstreeks aan het publiek aan doch sluit in casu zelfstandig geen overeenkomsten met derden. Daarbij neemt de Kamer eveneens in aanmerking de organisatorische en financiële inbedding van dit brandweerkorps in het gemeentelijk apparaat.

Zodoende dient er naar het oordeel van de Kamer vanuit te worden gegaan dat de gehele gemeentelijke organisatie als één onderneming in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c van de WOR dient te worden aangemerkt. Op basis hiervan dient naar de mening van de Kamer in principe uit te worden gegaan van de hoofdregel zoals die in de WOR wordt gesteld: één ondernemingsraad voor de gehele gemeentelijke organisatie.

De Kamer sluit hiermee aan op het advies van 24 februari 1995 (kenmerk ARZ/500989) van het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (Loga) dat in paragraaf 3.4. een visie geeft op de wijze waarop de medezeggenschap bij de brandweer zou kunnen worden geregeld. Dit advies duidt in ieder geval op één of meer afzonderlijke kiesgroep(en) voor de brandweer voor een adequate participatie binnen de ondernemingsraad. Eveneens spreekt het Loga in haar advies een voorkeur uit voor één ondernemingsraad, doch geeft tevens het advies om voor de brandweerspecifieke aangelegenheden te komen tot de instelling van een onderdeelcommissie. Daarvan dient naar de opvatting van de Kamer slechts te worden afgeweken indien zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 4, tweede lid van de WOR. Nu verzoeker dient te worden aangemerkt als een vereniging als bedoeld in artikel 9, tweede lid onder a van de WOR, dient verweerder slechts gehoor te geven aan het verlangen van verzoeker om voor de brandweer een aparte ondernemingsraad in te stellen indien dit bevordelijk is voor een goede toepassing van de wet in de onderneming.

Uit de door partijen overgelegde stukken en de ter zitting aangevoerde standpunten is bij de Kamer de stellige indruk ontstaan dat het instellen van twee ondernemingsraden voor de gehele gemeentelijke organisatie niet bevorderlijk is voor een goede toepassing van de wet in de onderneming. De Kamer heeft daarbij grote waarde gehecht aan het feit dat uit punt 26.3, derde alinea van de notulen van de 26-ste korpsvergadering van 6 juni 1996 van de brandweer, blijkt dat de brandweer als kiesgroep wenst te worden aangemerkt en in de gemeentelijke ondernemingsraad vertegenwoordigd wil worden. Bovendien overweegt de Kamer dat verzoeker

ter zitting heeft aangegeven dat hij geen onderzoek bij de brandweer heeft gedaan naar de aldaar levende voorkeur voor een bepaalde medezeggenschapsstructuur.

Gelet op het feit dat vrijwel alle brandweerlieden slechts een beperkt aantal uren per week hun brandweerwerk verrichten, komt het de Kamer voor dat hun medezeggenschap het meest is gewaarborgd indien zou worden "aangehaakt" bij de ondernemingsraad voor de rest van de gemeentelijke organisatie.

Het bezwaar van verzoeker dat ondernemingsraadleden die niets met de brandweer te maken hebben zich zouden moeten gaan bezighouden met brandweertzaken en dat de vertegenwoordiger(s) van de brandweer zouden moeten meepraten over onderwerpen die de ambtelijke organisatie betreffen, wordt door de Kamer onderkend.

De Kamer is van mening dat bovengenoemd nadeel ook zou kunnen worden opgevangen door binnen de OR tot een zekere taakafbakening en -verdeling te komen. Daarnaast wijst de Kamer nog op de mogelijkheid tot het instellen van een onderdeelcommissie voor de brandweer. Anders dan verweerder ter zitting aangaf is het aan de ondernemingsraad om deze in te stellen en het voornemen daartoe overeenkomstig het bepaalde in artikel 15, eerste lid van de WOR, aan de verweerder voor te leggen. Bij bezwaar van verweerder kan een geschil over de instelling van een onderdeelcommissie aan de kantonrechter worden voorgelegd. Daarbij zal wederom eerst door tussenkomst van deze Bedrijfscommissie(kamer) getracht moeten worden in het geschil te bemiddelen danwel te adviseren. Hierop zal in het onderstaande nog worden teruggekomen.

Met het oog op het voorgaande heeft de voorzitter van de Kamer ter zitting aan partijen voorgesteld om het voorlopig reglement alleen te wijzigen op het punt van de zittingsduur van de ondernemingsraad; een wijziging van die duur van vier naar twee jaar zou een eerdere wijziging van de medezeggenschapsstructuur mogelijk maken indien een tussentijdse evaluatie daartoe aanleiding mocht geven.

Verzoeker heeft te kennen gegeven met dit voorstel te kunnen leven. Verweerder daarentegen acht een zittingsduur van twee jaar te kort; een periode van drie jaar lijkt hem noodzakelijk om tot een verantwoorde evaluatie te kunnen komen.

M.b.t. kiesgroepen-indeling:

Zowel verzoeker als verweerder kunnen zich vinden op het punt dat de gewenste brede samenstelling van de ondernemingsraad het best gewaarborgd wordt door een kiesstelsel op basis van kiesgroepen. Daarmee nauw samenhangend doch niet onlosmakelijk verbonden is de evenredigheid die zich zou moeten uiten in een aantal zetels.

De Kamer neemt echter afstand van enkele argumenten van verzoeker ter onderbouwing daarvan. Met name komt het de Kamer voor dat de argumenten, zoals verwoord op pagina 9 van dit advies onder 3, 4 en 6, anders dan verzoeker stelt bevorderlijk zijn als onderbouwing van de stelling met betrekking tot een goede toepassing van de wet. Ten aanzien van het argument, zoals verwoord op pagina 7 van dit advies onder g genoemd onder 7 is de Kamer het in beginsel eens met verzoeker, maar is hij van mening dat dit niet los gezien kan worden van de taken van een ondernemingsraad. Deze betreffen het overleggen over aangelegenheden de onderneming betreffende, zich eventueel uitend in de bijzondere bevoegdheden van het advies- en instemmingsrecht die ook de gehele onderneming betreffen. Verder is onder meer verzoeker door middel van de samenstelling van de kandidatenlijsten in de gelegenheid een evenredige

vertegenwoordiging onder de aandacht van de kiezers te brengen. Bovendien overweegt de Kamer dat een al te grote opsplitsing in kiesgroepen en de daarmee noodzakelijke kandidaatstelling ook nadeel voor onder meer verzoeker kan opleveren.

Tenslotte acht de Kamer het denkbaar dat bij de keuze van het aan een kiesgroep toe te wijzen aantal zetels ook rekening wordt gehouden met de eventuele instelling van onderdeelcommissies en de mate waarin de ondernemingsraad zijn bevoegdheden in principe overdraagt aan die commissie(s).

Advies

Gezien het voorgaande adviseert de Kamer partijen om - zoals het voorlopige reglement reeds doet - de gehele gemeentelijke organisatie als één onderneming in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c van de WOR te beschouwen en om daarvoor één ondernemingsraad in te stellen.

Voor wat betreft de indeling in kiesgroepen geeft de Kamer partijen als eerste mogelijkheid in overweging om voor de brandweer een eigen onderdeelcommissie als bedoeld in artikel 15, derde lid van de WOR, te doen instellen die in hoge mate de rechten en bevoegdheden van de ondernemingsraad ten aanzien van de brandweer uitoefent. In dit geval adviseert de Kamer het aantal ondernemingsraadleden te handhaven op 9 en de indeling in kiesgroepen er uit te laten zien zoals vermeld in artikel 2 van het voorlopig reglement.

De Kamer tekent hierbij echter aan dat hij dit specifieke advies geeft onder de premisse dat voor de brandweer een onderdeelcommissie zal worden ingesteld. Zou dit echter niet het geval zijn, dan zou de Kamer als tweede mogelijkheid hebben geadviseerd om het aantal zetels voor de brandweer uit te breiden (met bijvoorbeeld 1 of 2 zetels) onder gelijktijdige uitbreiding van het aantal ondernemingsraadleden.

De Kamer wijst partijen er als derde mogelijkheid op dat óók zou kunnen worden gekozen voor een combinatie van de eerste twee mogelijkheden: vergroting van het aantal “brandweezetels” onder gelijktijdige instelling van een onderdeelcommissie voor de brandweer.

Voorts geeft de Kamer nadrukkelijk het advies de zittingstermijn van de ondernemingsraad te stellen op 3 jaar in plaats van op 4.

Door middel van een tussentijds advies heeft de voorzitter van de Kamer dit namens de Kamer reeds kenbaar gemaakt aan partijen met het oog op de op 3 december te houden verkiezingen, zijnde één dag vóór de Kamer tot vaststelling van haar advies kon komen.

De Kamer adviseert in het verlengde hiervan na twee jaar de werking van één ondernemingsraad en een onderdeelcommissie voor de brandweer te evalueren en daarbij ook nadrukkelijk de visie van alle werknemers in de onderneming en die van verweerder te betrekken. Deze evaluatie ware alsdan binnen zes maanden af te ronden opdat aansluitend een definitieve keuze voor een medezeggenschapsstructuur gemaakt kan worden en de daarbij behorende verkiezingen tijdig kunnen worden georganiseerd.

Tenslotte wijst de Kamer u nog op het volgende.

Uit de WOR valt op te maken dat wijzigingen ten aanzien van de zittingstermijn van een ondernemingsraad pas geëffectueerd kunnen worden vanaf het aantreden van een nieuwe (volgende) ondernemingsraad. Indien de huidige ondernemingsraad een voorlopig reglement mocht vaststellen waarin de zittingstermijn van 4 jaar wordt teruggebracht naar 3 jaar, zou die wijziging pas gelden vanaf het moment dat de volgende ondernemingsraad wordt geïnstalleerd. Dit kan naar het oordeel van de Kamer niet de bedoeling zijn van het opvolgen van dit door haar gegeven advies.

Indien partijen met elkaar tot overeenstemming kunnen komen over een wijziging van de zittingsduur van de ondernemingsraad en/of over een zodanige de indeling in kiesgroepen en toedeling van het aantal zetels aan die kiesgroepen dat daartoe een reglementswijziging vereist is, geeft de Kamer verweerder in overweging om het voorlopige reglement met terugwerkende kracht tot het moment waarop het is vastgesteld te wijzigen. Indien de consequentie van een dergelijke wijziging met terugwerkende kracht mocht zijn dat het aantal door de brandweer op 3 december 1996 gekozen leden van de ondernemingsraad te laag is, geeft de Kamer partijen in overweging de alsdan ontstane situatie te beschouwen als het zich voordoen van een of meer tussentijdse vacature(s). In die situatie voorziet het voorlopig reglement door het houden van tussentijdse (aanvullende) verkiezingen.

4 december 1996

De Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen,
namens deze,

G.J.J.J. Heetman
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-Hertogenbosch.