

ADVIES

Rolnummer: LPL 99.043

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

1. De bestuurder van de gemeente Gulpen-Wittem (de onderneming),
verder te noemen de bestuurder

en
2. De centrale ondernemingsraad van de gemeente Gulpen-Wittem,
verder te noemen de ondernemingsraad

Verloop van de procedure

- Achtergronden

In het kader van de fusie van de gemeenten Gulpen en Wittem tot één nieuwe gemeente Gulpen-Wittem, welke fusie per 1 januari 1999 gerealiseerd dient te zijn, is een centrale ondernemingsraad ingesteld, die zich onder meer bezighoudt met de advisering c.q. de instemming inzake aangelegenheden met betrekking tot de fusie. Eén van deze aangelegenheden betreft de werktijdenregeling.

In de overlegvergadering van 22 oktober 1998 wordt het advies van de stuurgroep besproken inzake de werktijdregeling/openstellingsuren zoals die na de fusie per 1 januari 1999 van kracht zouden moeten zijn. Dit advies gaat uit van werktijdregeling gebaseerd op een 36-urige werkweek, zonder compensatieverlof en collectief vrij op de vrijdagmiddag vanaf 12.00 uur.

Omdat de centrale ondernemingsraad niet met het advies van de stuurgroep kon instemmen, heeft hij een alternatief voorstel gedaan, uitgaande van een 38-urige

werkweek, met een compensatieverlof van circa 100 uur (het verschil tussen 36 en 38 uur werken) en collectief vrij op de vrijdagmiddag vanaf 15.00 uur.

Na een schorsing van de overlegvergadering is op voorstel van de bestuurder besloten een enquête onder het personeel te houden, waarbij een keus gemaakt dient te worden tussen de beide voorstellen. Deze enquête zou vóór 6 november 1999 afgerond dienen te worden.

In de overlegvergadering van 19 november 1998 zijn de resultaten van de enquête aan de orde gekomen: 33% van het personeel heeft op het voorstel van de stuurgroep gestemd en 67% van het personeel heeft op het voorstel van de centrale ondernemingsraad gestemd.

De centrale ondernemingsraad heeft zich op het standpunt gesteld dat alleen zijn eigen voorstel acceptabel is.

De bestuurder meent dat zich in één van de twee gemeentes onregelmatigheden hebben voorgedaan bij het uitreiken van de stembiljetten. Derhalve heeft hij de uitslag van de enquête naast zich neergelegd. Daarop is de problematiek omtrent de wijziging van de werktijdregeling voorgelegd aan de Colleges van B&W van de beide fuserende gemeenten. Deze colleges hebben kenbaar gemaakt het voorstel van de stuurgroep d.d. 22 oktober 1998 te prefereren, met als acceptabel compromis een 37-urige werkweek met een glijtijd¹⁾ op de vrijdagmiddag tot 13.00 uur.

In de overlegvergadering wordt besloten dat de bestuurder een nieuw voorstel terzake ter instemming aan de centrale ondernemingsraad zal aanbieden.

Bij schrijven van 30 november 1998 aan de centrale ondernemingsraad heeft de bestuurder onder opgaaf van redenen medegedeeld weliswaar voorstander te blijven van het voorstel van de stuurgroep, doch dat hij bereid is tot het treffen van een compromis met de centrale ondernemingsraad. Het voorstel, dat de bestuurder ten behoeve van een compromis heeft opgesteld, is gebaseerd op een 37-urige werkweek, met een compensatieverlof van circa 50 uur (het verschil tussen 36 en 37 uur werken) en collectief vrij op de vrijdagmiddag vanaf 13.00 uur.

In de overlegvergadering van 10 december 1998 heeft de centrale ondernemingsraad zijn instemming aan het laatstgenoemde voorstel onthouden. Afsproken wordt dat een schriftelijke bevestiging hiervan naar de bestuurder gezonden zal worden en dat de Bedrijfscommissie voor de Overheid ingeschakeld zal worden.

Bij schrijven van 15 december 1998 heeft de bestuurder het geschil ter bemiddeling voorgelegd aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid.

¹⁾ Met het begrip 'glijtijd' wordt bedoeld de maximale eindtijd tot wanneer gewerkt kan worden. Een glijtijd tot 13.00 uur dan wel tot 15.00 uur op de vrijdagmiddag betekent in casu dat de medewerkers (na de vrijdagochtend verplicht gewerkt te hebben) facultatief tot 13.00 uur dan wel tot 15.00 uur kunnen werken zodat zij in de gelegenheid gesteld worden om compensatieverlof op te bouwen.

In de overlegvergadering van 29 december 1998 heeft de centrale ondernemingsraad voorgesteld om in afwachting van de uitspraak van de Bedrijfscommissie voor de Overheid per 1 januari 1999 een werktijdregeling in te voeren gebaseerd op een 37-urige werkweek met een glijtijd op vrijdag tot 15.00 uur.
De bestuurder is met dit voorstel akkoord gegaan.

- Behandeling van het geschil

Op 15 december 1998 heeft de bestuurder bij de Bedrijfscommissie voor de Overheid een verzoek om bemiddeling ingediend als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) inzake zijn geschil met de centrale ondernemingsraad. Dit geschil is door de Bedrijfscommissie ter behandeling doorverwezen naar de Bedrijfscommissiekamer voor Lagere Publiekrechtelijke Lichamen (hierna: de Kamer).

Desgevraagd heeft de bestuurder bij schrijven van 7 januari 1999 het verzoek nader aangevuld.

Desgevraagd heeft de centrale ondernemingsraad bij schrijven van 3 februari 1999 gereageerd op het verzoek om bemiddeling van de bestuurder.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 2 maart 1999 tijdens een zitting van de Kleine Commissie -welke de Kamer uit zijn midden heeft samengesteld voor de uitvoering van het mondelinge gedeelte van de bemiddelingsprocedure- hun standpunten mondeling toe te lichten.

Deze datum houdt verband met het feit dat partijen hebben aangegeven niet beschikbaar te zijn op de eerder door de Kamer aangewezen zittingsdatum.

Ter zitting zijn verschenen de heren J.H.G.M. Gulikers van bestuurderszijde en de heren P.W.A. van Ooijen en J.J.M. Peerboom namens de centrale ondernemingsraad.

Omdat beide partijen ter zitting aan de Kamer te kennen hebben gegeven daar geen bezwaar tegen te hebben, heeft de Kamer de termijn, bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR verlengd met twee maanden.

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

Hoewel de Kleine Commissie ter zitting heeft getracht om tussen partijen een minnelijke schikking tot stand te brengen, is het bemiddelingsvoorstel niet door de centrale ondernemingsraad geaccepteerd.

In zijn vergadering van 16 maart 1999 heeft de Kamer zijn advies vastgesteld.

Omvang van het geschil

Het onderhavige geschil betreft de vraag of de beslissing van de centrale ondernemingsraad om geen instemming te verlenen aan het voorgenomen besluit van de bestuurder d.d. 30 november 1998 strekkende tot de invoering van een 37-urige werkweek uitgaande van een compensatieverlof van circa 50 uur en collectief vrij op de vrijdagmiddag vanaf 13.00 uur, onredelijk is, dan wel of dat voorgenomen besluit van de bestuurder gevegd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen.

Standpunt van de bestuurder

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

De bestuurder acht de uitslag van de enquête niet representatief, omdat hij van opvatting is dat zich onregelmatigheden hebben voorgedaan bij het uitdelen van de enquête-formulieren, in die zin dat een lid van de centrale ondernemingsraad druk uitgeoefend zou hebben op een deel van het personeel.

Ter zitting heeft de bestuurder aangegeven geen onoverkomenlijke bezwaren tegen de uitslag van de enquête te hebben. Immers, zelfs al zouden alle stemmen, die onder de vermeende invloed van onregelmatigheden op het voorstel van de centrale ondernemingsraad zijn uitgebracht, worden toegerekend aan het voorstel van de stuurgroep, dan nog zou het voorstel van de centrale ondernemingsraad in totaal een meerderheid hebben verworven.

Met de Colleges van B&W geeft de bestuurder de voorkeur aan het voorstel van de stuurgroep uitgaande van een 36-urige werkweek. Echter bij wijze van compromis wordt van bestuurderszijde een 37-urige werkweek met een glijtijd op de vrijdagmiddag tot 13.00 uur eveneens acceptabel geacht.

De redenen dat de bestuurder voorstander blijft van een vaste vrije vrijdagmiddag met een glijtijd tot 13.00 uur binnen het kader van een 36-urige dan wel een 37-urige werkweek, zijn de volgende.

- Efficiëntie: bij vaste werktijden is er sprake van een zekere continuïteit in ieders werktijdenpatroon en zijn de ambtenaren zoveel mogelijk collectief aanwezig ten behoeve van zowel de interne bereikbaarheid als de dienstverlening aan de burger.
- Bedrijfsorganisatorisch: op grond van de door de stuurgroep voorgestelde werktijdregeling bestaat er duidelijkheid omtrent de bereikbaarheid van de ambtenaren (zowel intern als extern).
- Verlofstuwmeren: elke feitelijke uitbreiding van de 36-urige werkweek kan leiden tot verlofstuwmeren, die een adequate bedrijfsorganisatie en efficiënt werken in de weg staan.

Op grond van bovenstaande redenen (genoemd in het schrijven van 30-11-1998 aan de centrale ondernemingsraad) acht de bestuurder het niet aanvaardbaar om op vrijdagmiddag de glijtijd te laten doorlopen tot 15.00 uur.

De bestuurder acht voorts het bestaan van twee werktijdregelingen voor het personeel werkzaam in de nieuwe onderneming onwenselijk. Het feit dat het personeel van de twee voormalige ondernemingen in de nieuwe onderneming gemengd hun werkzaamheden verrichten (en niet door middel van aparte afdelingen van elkaar gescheiden zijn), levert naar de mening van de bestuurder organisatorisch een onwerkbaar geheel op. De bestuurder meent dat dit gegeven een zwaarwegend bedrijfsorganisatorisch belang vormt, waardoor zijn voorgenomen besluit geveerd wordt.

Reactie van de centrale ondernemingsraad

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

De centrale ondernemingsraad heeft niet ingestemd met de twee door de bestuurder voorgestelde werktijdregelingen en geeft hiervoor de volgende argumenten.

- In het kader van een maximale dienstverlening dient de burger op afspraak op vrijdagmiddag het gemeentehuis te kunnen bezoeken, aldus de centrale ondernemingsraad.
- De centrale ondernemingsraad stelt daarnaast dat in de beide voorstellen van de bestuurder voorbijgegaan wordt aan het arbeidsvoorwaardenakkoord 1995-1997, waarin onder meer wordt uitgegaan van flexibilisering van de arbeidstijden waardoor er arbeidspatronen ontstaan die beter aansluiten bij de individuele voorkeuren.
- De centrale ondernemingsraad is voorts van mening dat de door de bestuurder voorgestelde werktijdregelingen aan de ambtenaar de mogelijkheid wordt onhouden tot

het sparen van compensatieuren, die in een aaneengesloten periode opgenomen kunnen worden.

De centrale ondernemingsraad heeft aangegeven een werktijdregeling te prefereren waarbij uitgegaan wordt van een 38-urige werkweek, met een compensatieverlof van circa 100 uur (het verschil tussen 36 en 38 uur werken) en collectief vrij op de vrijdagmiddag vanaf 15.00 uur.

Relevante bepalingen uit de 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:
(...)
b. een werktijd (...)regeling;
(...)

Art. 27 lid 2 De ondernemer legt het te nemen besluit schriftelijk aan de ondernemingsraad voor. Hij verstrekt daarbij een overzicht van de beweegredenen voor het besluit, alsmede van de gevolgen die het besluit naar te verwachten valt voor de in de onderneming werkzame personen zal hebben. (...)

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 gevegd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen.

Overwegingen van de Kamer ten aanzien van het geschil

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

Het is de Kleine Commissie ter zitting gebleken dat partijen niet van mening verschillen over het feit dat het bestaan van twee werktijdregelingen voor het personeel werkzaam

in de nieuwe onderneming onwenselijk is. Tevens zijn partijen het met elkaar eens dat de onderneming een maximale dienstverlening aan de burgers moet kunnen bieden.

Op grond hiervan en gelet op het feit dat de bestuurder de Bedrijfscommissie om bemiddeling heeft verzocht, heeft de Kleine Commissie partijen ter zitting een bemiddelingsvoorstel gedaan. In dat voorstel werd ten behoeve van de continuïteit en de stabiliteit in de onderneming uitgegaan van een voortzetting van de op dit moment van toepassing zijnde werktijdregeling gebaseerd op een 37-urige werkweek met een glijtijd op vrijdag tot 15.00 uur. De voortzetting zou tot het eind van het jaar 1999 duren, waarna voornoemde werktijdregeling aan de hand van nader door de Kleine Commissie in te vullen aanwijzingen geëvalueerd zou worden.

De bestuurder heeft aangegeven dit bemiddelingsvoorstel acceptabel te achten. De centrale ondernemingsraad heeft echter medegedeeld zich hier niet in te kunnen vinden, omdat de van toepassing zijnde werktijdregeling nu juist in afwachting van een uitspraak van de Bedrijfscommissie was ingevoerd teneinde één regeling voor de nieuwe gemeente te creëren. De centrale ondernemingsraad heeft zich op het standpunt gesteld dat hij met de invoering van deze voorlopige werktijdregeling de bestuurder meer dan voldoende tegemoet is getreden. Bovendien heeft de centrale ondernemingsraad verklaard te vrezen dat hij bij de evaluatie van deze werktijdregeling gebaseerd op een 37-urige werkweek nog meer water bij de wijn zou moeten doen, hetgeen gemakkelijker zou kunnen resulteren in een invoering van een (door de bestuurder voorgestane) 36-urige werkweek, terwijl de centrale ondernemingsraad een 38-urige werkweek prefereert.

Gezien de reactie van de centrale ondernemingsraad heeft de Kleine Commissie geconcludeerd dat zij er niet in geslaagd is een bemiddeling tussen partijen tot stand te brengen.

In het hierna volgende zal daarom een bindend advies gegeven worden met betrekking tot de vraag of de beslissing van de centrale ondernemingsraad om geen instemming te verlenen aan het voorgenomen besluit van de bestuurder d.d. 30 november 1998 strekkende tot de invoering van een 37-urige werkweek uitgaande van een compensatieverlof van circa 50 uur en collectief vrij op de vrijdagmiddag vanaf 13.00 uur, onredelijk is, dan wel of dat voorgenomen besluit van de bestuurder gevegd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen.

Allereerst zal onderzocht worden of de beslissing van de ondernemingsraad om geen instemming te verlenen aan het besluit van de bestuurder onredelijk is.

Bij deze onredelijkheidstoets dient behalve de inhoudelijke argumenten tevens in aanmerking genomen te worden de vraag of de ondernemingsraad zijn weigering om in te stemmen met het in het geding zijnde besluit onderbouwd heeft met voor hem redelijke argumenten en eventueel alternatieven aangedragen heeft.

Ten aanzien van het argument van de centrale ondernemingsraad dat in het kader van een maximale dienstverlening de burger op afspraak op vrijdagmiddag het gemeentehuis dient te kunnen bezoeken, merkt de Kamer op dat dit een van de mogelijkheden is om tegemoet te komen aan het uitgangspunt van de bestuurder betreffende de bereikbaarheid van de ambtenaren voor externen en de daarmee samenhangende dienstverlening aan de burger.

Ten aanzien van het argument van de centrale ondernemingsraad betrekking hebbende op het arbeidsvoorwaardenakkoord 1995-1997, waarin onder meer wordt uitgegaan van flexibilisering van de arbeidstijden waardoor er arbeidspatronen ontstaan die beter aansluiten bij de individuele voorkeuren van de werknemers, is door de bestuurder ter zitting gewezen op het rapport van het A&O Fonds, waarin de flexibilisering en de invoering van de 36-urige werkweek zijn geëvalueerd. Eén van de conclusies van dat rapport is dat de flexibilisering in theorie weliswaar mooi klinkt, maar in de praktijk vaak moeilijk realiseerbaar is. Bovendien heeft de bestuurder ter zitting verklaard dat de praktijk in de onderneming heeft uitgewezen dat van de 67% van de werknemers, die ervoor gestemd hebben om op de vrijdagmiddag te werken, er slechts een klein deel is, die dat ook daadwerkelijk doet.

Daarop merkt de Kamer op dat de van toepassing zijnde werktijdregeling, waarin wordt uitgegaan van een collectief vrije vrijdagmiddag vanaf 15.00 uur, pas sinds twee maanden (sinds 1 januari 1999) wordt uitgevoerd. Deze periode is naar het oordeel van de Kamer te kort om er in dit stadium al conclusies aan te verbinden.

Daarnaast wijst de Kamer op de Arbeidstijdenwetgeving en op het rapport 'Dagindeling; Tijd voor Arbeid en Zorg' d.d. april 1998 van de Commissie Dagindeling. De daarin beschreven ontwikkelingen verlangen dat een werkgever meer dan in het verleden rekening houdt met de persoonlijke invulling van de arbeidstijden van de werknemers.

Ten aanzien van het argument van de centrale ondernemingsraad dat uitgaande van het voorstel van de bestuurder de mogelijkheid tot het sparen van compensatieuren aan de ambtenaar wordt onhouden, heeft de bestuurder verklaard dat hij de opbouw van verlofstuwmeren onwenselijk acht, omdat naar zijn mening daardoor een adequate bedrijfsorganisatie en efficiënt werken belemmerd worden.

De Kamer is van oordeel dat, indien over het opnemen van het opgebouwde verlof goede afspraken (met name betreffende de duur en het tijdstip van het verlof) worden gemaakt, dit geen belemmering zal vormen voor de bedrijfsorganisatie en de efficiëntie. De Kamer merkt in aansluiting op het bovenstaande op dat ook hierbij de individuele voorkeuren van de medewerkers in overweging genomen kunnen worden.

Ondanks het feit dat de centrale ondernemingsraad na het compromisvoorstel van de bestuurder d.d. 30 november 1998 geen alternatieven meer heeft aangedragen, maar vast is blijven houden aan zijn tegenvoorstel van 22 oktober 1998 uitgaande van een 38-urige werkweek, concludeert de Kamer op grond van het bovenstaande niettemin dat de centrale ondernemingsraad niet onredelijk is in zijn weigering instemming te verlenen aan het voorgenomen besluit van de bestuurder tot de invoering van de 37-urige werkweek.

Volgens het stramien van artikel 27 van de WOR zal de Kamer in het hierna volgende nagaan of de bestuurder zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen heeft waardoor zijn voorgenomen besluit gevegd wordt.

In dit kader merkt de Kamer op dat de mate van zwaarwegendheid van de in artikel 27 van de WOR genoemde bedrijfsbelangen voor de invoering van een 36-urige werkweek (conform het eerste voorstel van de bestuurder) in casu enigszins wordt gerelativeerd door het initiatief van de bestuurder om een enquête te houden onder de medewerkers in de onderneming, aangezien deze enquête ook de mogelijkheid toelaat voor de invoering van een 38-urige werkweek (conform het voorstel van de centrale ondernemingsraad).

Zowel uit de stukken als uit het ter zitting besprokene blijkt dat de bestuurder bedrijfsorganisatorische argumenten heeft aangevoerd ter ondersteuning van zijn voorgenomen besluit.

Voorzover deze argumenten de bereikbaarheid van de ambtenaren en de duidelijkheid daaromtrent betreffen, merkt de Kamer op dat, hoewel deze punten inderdaad van belang zijn voor een adequate bedrijfsvoering, de invoering van de 37-urige werkweek zoals door de bestuurder op 30 november 1998 is voorgesteld, niet de enige weg is om deze belangen te dienen. Ook met de toepassing van andere werktijdregelingen kunnen de bereikbaarheid en de duidelijkheid daaromtrent bewerkstelligd worden. Een alternatieve werktijdregeling zou kunnen zijn, een regeling op grond waarvan de burgers bij een onvolledige personeelsbezetting op afspraak het gemeentehuis kunnen bezoeken.

Het bedrijfsorganisatorische argument van de bestuurder betreffende de onwenselijkheid van twee naast elkaar bestaande werktijdregelingen is naar het oordeel van de Kamer achterhaald, nu in afwachting van de uitspraak van de Bedrijfscommissie met ingang van 1 januari 1999 één werktijdregeling is ingevoerd. Bovendien is dit bedrijfsorganisatorisch belang onderschreven door de centrale ondernemingsraad.

Gezien de bovenstaande is de Kamer van opvatting dat niet is aangetoond dat het voorgenomen besluit van de bestuurder d.d. 30 november 1998 gevegd wordt door de in artikel 27, vierde lid van de WOR genoemde zwaarwegende bedrijfsbelangen.

Conclusie

Het geheel in overweging nemende komt de Kamer tot de conclusie dat de centrale ondernemingsraad niet onredelijk is in zijn weigering om instemming te verlenen aan het besluit van de bestuurder d.d. 30 november 1998 en dat dat besluit niet gevegd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen.

Omdat in casu voor een bindend advies van de Bedrijfscommissie is gekozen, wijst de Kamer partijen er op, dat dientengevolge de gang naar de kantonrechter is afgesloten. Op grond hiervan oordeelt de Kamer dat de bestuurder geen vervangende toestemming toekomt voor de uitvoering van zijn voorgenomen besluit, welk besluit hij bij schrijven van 30 november 1998 ter instemming aan de centrale ondernemingsraad heeft voorgelegd.

Handreiking

Bij wijze van handreiking en ten behoeve van de continuïteit en de stabiliteit in de onderneming merkt de Kamer op dat het naar zijn mening verstandig is dat partijen de thans van toepassing zijnde werktijdregeling voortzetten tot het eind van het jaar 1999. Ondertussen hebben partijen de gelegenheid om in goed onderling overleg tot een wederzijds acceptabele werktijdregeling te komen. Daarbij acht de Kamer het raadzaam dat de ervaringen met de thans van toepassing zijnde werktijdregeling en het arbeidsvoorwaardenakkoord 1995-1997 (in het bijzonder voor zover dat akkoord betrekking heeft op de flexibilisering van de arbeidstijden) mede in overweging genomen worden.

Advies

De Kamer adviseert partijen te handelen conform het in de conclusie beschreven bindende advies alsmede goede nota te nemen van de handreiking.

16 maart 1999

De Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen,
namens deze,

J.A.M. van 't Hooff
Voorzitter

R.A. Bos
Secretaris

Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen, LPL 97.043