

Verslag van bevindingen

Rolnummer: LPL 00.058

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

- a. De ondernemingsraad van de gemeente Holten (onderneming),
verder te noemen: de ondernemingsraad,

en
- b. De gemeentesecretaris van de gemeente Holten (de ondernemer),
verder te noemen: de bestuurder.

Verloop van de procedure

- Achtergronden

In de tweede helft van 1999 heeft bij de gemeente Holten herwaardering plaatsgevonden van een aantal functies.

Door de waarderingscommissie FUWA is in haar advisering aan het college van B&W aangegeven dat in enkele gevallen aan bijzondere prestaties en veranderingen een zekere 'waardering' – anders dan door FUWA toegekend had kunnen worden door toepassing van de gratificatieregeling.

Het college van B&W heeft deze suggestie van de waarderingscommissie FUWA ter harte genomen en heeft vervolgens de afdelingschefs verzocht om te komen met een concreet voorstel inzake toekenning van gratificaties.

De afdelingschefs hebben het college van B&W een voorstel gedaan, verwezen wordt naar de brief d.d. 15 november 1999, waarin wordt voorgesteld om een eenmalige geldelijke beloning te geven aan een 9-tal functionarissen.

Het college van B&W heeft op 30 november 1999 besloten dit voorstel te volgen. Kennismemende van dit besluit heeft de ondernemingsraad de bestuurder om nadere informatie gevraagd.

Bovendien heeft de ondernemingsraad verzocht om geen uitvoering te geven aan het (voorgenomen) besluit, omdat naar de mening van de ondernemingsraad sprake is van een instemmingsplichtig besluit, verwezen wordt naar de brief d.d. 21 december 1999 van de ondernemingsraad aan de bestuurder.

De bestuurder heeft de ondernemingsraad bij brief d.d. 5 januari 2000 geschreven dat hij de mening is toegedaan dat geen sprake is van een instemmingsplichtig besluit en dat hij derhalve niet voornemens is e.e.a. ter instemming aan de raad voor te leggen.

Bij brief d.d. 19 januari 2000 roept de ondernemingsraad de nietigheid in op grond van artikel 27 lid 5 WOR.

- Behandeling van het geschil

Op 19 januari 2000 heeft de ondernemingsraad bij de Bedrijfscommissie voor de Overheid een verzoek om bemiddeling en advies ingediend als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) inzake zijn geschil met de bestuurder. Dit geschil is door de Bedrijfscommissie ter behandeling doorverwezen naar de Bedrijfscommissiekamer voor Lagere Publiekrechtelijke Lichamen (hierna: de Kamer).

Desgevraagd heeft de ondernemingsraad bij schrijven van 8 februari 2000 het verzoek nader aangevuld.

Desgevraagd heeft de bestuurder bij schrijven van 29 februari 2000 gereageerd op het verzoek om bemiddeling en advies van de ondernemingsraad.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 11 april 2000 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.

Ter zitting zijn verschenen de heer J. ten Barge namens de ondernemingsraad en de heer J. Kors namens de bestuurder.

Beide partijen 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.

Blijkens de verklaringen van partijen ter zitting zijn zij overeengekomen het advies van de Kamer als bindend te beschouwen.

De kleine Commissie heeft ruimte gezien om tussen partijen een minnelijke schikking tot stand te brengen.

Omvang van het geschil

Het onderhavige geschil heeft betrekking op het besluit d.d. 30 november 1999 om ten behoeve van de navolgende functionarissen een eenmalige uitkering toe te kennen: werkmans in algemene dienst/timmerman, bedrag ad f 350,-- bruto; medewerker personeelszaken/salaris-administratie, bedrag ad f 1500,-- bruto; administratief medewerker sociale zaken, bedrag ad f 1500,-- bruto; eerste medewerker GBA/verkiezingen, bedrag ad f 1500,-- bruto; beheerder sporthal (3 functionarissen), bedrag ad f 1500,-- bruto; gemeente bode (2 functionarissen), bedrag ad f 1500,-- bruto.

Voorts wordt in het besluit d.d. 30 november 1999 een opmerking gemaakt over het volgende.

Een aantal functionarissen heeft ten gevolge van de voorbereiding van de herindeling en het opvangen van werkzaamheden van collegae soms aanzienlijk meer gepresteerd dan op grond van de functieomschrijving van hen mag worden verwacht. Het college van B&W verwacht van de afdelingschefs een voorstel voor het verlenen van een gratificatie aan deze personen ('voorstel voor gratificaties wordt ingewacht').

De Kamer dient na te gaan of dit besluit moet worden aangemerkt als een instemmingsplichtig besluit als bedoeld in artikel 27 lid 1 sub c WOR en - indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord - of ter zake de procedure ex artikel 27 lid 2 e.v. dient te worden gevolgd.

Standpunt van de ondernemingsraad

Uit de overgelegde stukken is gebleken dat het standpunt van de ondernemingsraad als volgt luidt.

De ondernemingsraad is van mening dat het in het geding zijnde besluit instemmingsplichtig is grond van artikel 27 lid 1 sub c WOR.

In het B&W-advies van 15 november 1999 is aangegeven dat de eenmalige uitkering aan een aantal medewerkers een gevolg is van een in het najaar van 1999 gehouden functiewaarderingsronde.

Dit geeft weer dat wanneer hieraan uitvoering wordt gegeven er sprake is van een "eenmalige gratificatie" ten gevolge van een functieverzwaring welke een structureel karakter heeft. Naar de mening van de ondernemingsraad is het stelsel van de gratificatie alleen toepasbaar wanneer er sprake is van eenmalige prestatie.

Aangezien het bij de onderhavige verzwaringen gaat om structureel gewijzigde functies met de daarbij behorende verzwaringen is een gratificatiesysteem dan ook niet toepasbaar.

De raad ziet het besluit van 30 november 1999, waaraan volgens hem uitvoering wordt gegeven door middel van een besluit van 11 januari 2000, als een nadere uitvoering c.q. nadere regeling of uitbreiding van het bestaande functiewaarderingsstelsel.

De raad voelt zich gesterkt in zijn mening doordat de waarderingscommissie FUWA heeft medegedeeld aan het college van B&W dat het huidige waarderingsstelsel onvoldoende mogelijkheden biedt om een aantal functies conform de huidige regeling te waarderen. Als gevolg daarvan heeft men besloten om deze functies (ster-functies genoemd) te compenseren door een eenmalige gratificatie te verlenen.

Naar de mening van de raad had de ondernemer een aanvullende regeling ex artikel 27 lid 1 sub c WOR moeten treffen.

De ondernemingsraad is van mening dat artikel 15:1:28 van de CAR/UWO niet van toepassing is. Het gaat in casu niet om een bijzondere prestatie, het gaat om verzwaringen van de functie die door de waarderingscommissie FUWA zijn gesignaleerd. Deze verzwaringen hebben een structureel karakter.

De raad vindt dan ook dat de ondernemer geen gebruik dient te maken van voornoemd artikel.

De ondernemingsraad is van mening dat het gaat om een besluit met een min of meer permanent karakter dat van toepassing is op een aparte groep of deelgroep van de werknemers in de onderneming. Het wijzigen c.q. aanvullen van het huidige functiewaarderingsstelsel is in die zin een besluit met een algemeen en permanent karakter.

Reactie van de bestuurder

Uit de overgelegde stukken is gebleken dat de reactie van de bestuurder op het standpunt van de ondernemingsraad als volgt luidt.

Het besluit van 30 november 1999 behelst geen belonings- of een functiewaarderingsstelsel, noch een aanvulling of een wijziging daarvan. De besluitvorming vindt zijn basis in artikel 15:1:28 CAR/UWO.

De bijzondere inzet van een aantal medewerkers is beloofd door middel van een gratificatie.

Om deze reden is het besluit ook niet ter instemming aan de ondernemingsraad voorgelegd. In de overlegvergadering van 20 december hebben partijen van gedachten gewisseld over deze kwestie. De bestuurder heeft zijn standpunt uiteengezet.

De ondernemingsraad legt ten onrechte een koppeling tussen het in het geding zijnde besluit en de functiewaarderingsronde van de tweede helft van 1999, aldus de bestuurder.

Het is juist dat het onderhavige besluit is genomen, omdat de waarderingscommissie FUWA in haar advisering aan het college van B&W ter zake de suggestie heeft gedaan. Deze commissie heeft daarbij nadrukkelijk aangegeven dat het niet tot haar taak behoorde zich een oordeel te vormen over de toepassing van de gratificatieregeling.

Tenslotte merkt de bestuurder op dat door de ondernemingsraad ten onrechte is gesteld dat door het college van B&W op 11 januari 2000 is besloten om uitvoering te geven aan het besluit van 30 november 1999.

Op 11 januari 2000 heeft besluitvorming plaatsgevonden ten aanzien van een onderdeel van de functiewaarderingsronde (rangorde-adviezen). De kwestie van de toekenning van de eenmalige uitkeringen is op 30 november 1999 beslist en vervolgens ten uitvoer gebracht.

De behandeling ter hoorzitting

Partijen zijn ter zitting in de gelegenheid gesteld hun standpunt nader toe te lichten, van welke gelegenheid beiden gebruik hebben gemaakt.

Van de zijde van de ondernemingsraad is aangegeven dat door de waarderingscommissie FUWA is gesignaleerd dat een aantal functies niet in aanmerking kwamen voor herwaardering, maar dat er niettemin aanleiding was voor een "zekere waardering".

Naar de mening van de ondernemingsraad gaat het hierbij om een structurele aangelegenheid (zoals verzwaring van functies), welke niet is op te lossen door middel van het verstrekken van een gratificatie op voet van artikel 15:1:28 CAR/UWO.

De ondernemingsraad wil dat de bestuurder die functies wijzigt en dan opnieuw de waardering ervan vaststelt.

Bovendien is niet iedere functie gewaardeerd door de waarderingscommissie FUWA. Niet alle functies zijn tegen het licht gehouden.

Ten aanzien van de (in het GO) gemaakt afspraak inzake de beloningsdifferentiatie, welke afspraak inhoudt dat de beschikbare middelen pond-pondsgewijze zouden worden verdeeld, geeft de ondernemingsraad aan dat deze afspraak inmiddels is nageleefd.

Door de bestuurder is bij herhaling opgemerkt dat de ondernemingsraad ten onrechte het functiewaarderingstraject en de toekenning van de (eenmalige) gratificaties vanwege bijzondere prestaties koppelt.

Er heeft geen wijziging in de waarderingssystematiek plaatsgevonden.

De aangemelde functies zijn conform de bestaande systematiek opnieuw gewaardeerd. Structurele wijzigingen in de functies zijn gewaardeerd volgens het bestaande puntensysteem. In één geval heeft dit ook geleid tot een dusdanig hogere puntenscore, hetgeen resulteerde in een schaalverhoging. In twee gevallen heeft de toekenning van een hoger aantal punten er niet toe geleid dat er via toepassing van de conversietabel voldoende punten werden behaald voor een hogere inschaling.

De waarderingcommissie FUWA heeft de rangorde-adviezen voorgelegd aan het College van B&W. Het College heeft in haar vergadering van 11 januari 2000 alle adviezen integraal overgenomen en conform de rangorde-adviezen besloten.

Daarnaast heeft de waarderingcommissie FUWA in haar adviezen aandacht gevraagd voor het feit dat bij de behandeling van voorliggende functies een aantal keren is gebleken dat er sprake was van bijzondere, incidentele omstandigheden, welke naar het oordeel der commissie op passende wijze zou moeten worden beloond. De commissie functiewaardering geeft B&W in overweging om met toepassing van artikel 15:1:28 CAR/UWO de prestatie te belonen. In de betreffende adviezen wordt in dit verband gesproken over bijzondere prestaties en veranderingen waaraan “een zekere ‘waardering’ – anders dan door fuwa- toegekend”.

De door de waarderingcommissie FUWA gedane suggestie is door het College van B&W overgenomen, dit heeft geleid tot het besluit van 30 november 1999.

Bij wijze van voorbeeld worden door de bestuurder genoemd:

één van de medewerkers heeft als structurele taak binnen zijn functie het organiseren van verkiezingen. Dat punt is gewaardeerd en meegenomen in de puntenscore.

Daarnaast bleek dat deze medewerker in 1998 3 keer verkiezingen had georganiseerd. Het was bovendien de eerste keer dat betrokkene deze organisatie zelfstandig ter hand nam. Voor deze bijzondere prestatie is een gratificatie toegekend.

De voorzitter stelt vast dat sprake is van twee gescheiden trajecten, het is onhandig geweest dat de waarderingcommissie FUWA toepassing van artikel 15:1:28 CAR/UWO bij wijze van suggestie heeft genoemd in de door haar uitgebrachte fuwa-adviezen.

Dat daarbij voorts is gesproken over 'veranderingen', heeft de ondernemingsraad, die uitgaat van de tekst en formulering zoals door waarderingscommissie FUWA in haar adviezen vastgelegd, begrijpelijkerwijze op het verkeerde been gezet. De toekenning van de gratificaties heeft plaatsgevonden vanwege in beginsel eenmalige, bijzondere prestaties.

Van de zijde van de bestuurder wordt opgemerkt dat de afdelingschefs de opdracht hebben gekregen om na te gaan of er nog meer medewerkers in aanmerking zouden moeten worden gebracht voor toekenning van een gratificatie. De Kleine Commissie merkt op de toepassing van artikel 15:1:28 CAR/UWO ter sprake dient te komen bij personeelsbeoordeling. De bestuurder is het hier mee eens, maar wijst er voorts op dat dit punt gevoelig ligt bij de medewerkers. Men is bevreesd dat aldus via een omweg toch zal worden gekomen tot beloningsdifferentiatie. Ten aanzien van laatstgenoemd punt is overigens afgesproken in het GO dat de (structurele) financiële middelen die hiervoor zijn bestemd pondspondsgewijze worden verdeeld (het betreft een vastgesteld bedrag op jaarbasis, dat elke jaar aan de medewerkers wordt uitgekeerd. Door toepassing van de 'gratificatie-methode' wordt beloningsdifferentiatie weer in gang gezet, althans dat is de mening/vrees van de medewerkers. De bestuurder wijst er nadrukkelijk op dat de inzet van de (structurele) middelen die pond-pondsgewijze worden verdeeld, losstaat van de inzet van de middelen voor gratificaties.

Door de Kleine Commissie wordt opgemerkt dat ingeval er door de bestuurder/ondernemer met een zekere regelmaat gebruik wordt gemaakt van artikel 15:1:28 CAR/UWO het aanbeveling verdient om met de ondernemingsraad te overleggen over een regeling/systematiek ter zake, bijvoorbeeld t.a.v. de te hanteren criteria.

De bestuurder merkt op dat hij gaarne bereid is met de ondernemingsraad te overleggen over een systematiek. De criteria voor toekenning van een gratificatie kunnen in zo'n regeling worden 'ingebouwd'. Het is overigens zo dat de afdelingschefs wel bij elkaar hebben nagegaan op welke wijze moet worden omgegaan met deze materie, zodat in gelijksoortige situatie op gelijke wijze wordt beslist.

Desgevraagd door de Kleine Commissie merkt de bestuurder op dat gemeentelijke herindeling nog moet plaatsvinden. Er is begin 1999 gesproken met de partnergemeenten. Er is toen vastgesteld dat sprake is van verouderde functie-omschrijvingen. Het College van B&W van de gemeente Holten wilde destijds liever niet opnieuw

beschrijven, want dat zou vervolgens ook leiden tot herwaarderen. Het College wilde de gemeentelijke herindeling afwachten. De ondernemingsraad had daartegen bezwaar. Bij wijze van oplossing is toen besloten dat er een waarderingscommissie FUWA operationeel zou worden, die tot taak kreeg om door medewerkers voorgelegde functies te beschrijven en te adviseren inzake de waardering. Er is geen verplichting om de functie voor te leggen aan de commissie functiewaardering. Deze commissie adviseert dus op verzoek.

De voorzitter stelt vast dat partijen het kennelijk eens zijn over het uitgangspunt dat gelijke gevallen op gelijke wijze moeten worden behandeld. Waarom heeft de bestuurder het overleg – met de ondernemingsraad dan wel met het GO - niet geopend, toen gaandeweg duidelijk werd dat artikel 15:1:28 CAR/UWO meer dan incidenteel zou worden toegepast?

De bestuurder merkt ter zake op dat een eventuele uitwerking van deze CAR/UWO-bepaling zou moeten worden behandeld in het GO. Hij sluit niet uit dat op termijn ook gaat gebeuren. Dat zal dan waarschijnlijk geschieden in het kader van de eerder genoemde gemeentelijke herindeling. In dat traject zullen veel dingen opnieuw worden besproken en zonodig opnieuw vastgesteld.

Spreker vraagt zich af of hij een nadere regeling ex artikel 15:1:28 CAR/UWO met de ondernemingsraad mag afspreken.

De voorzitter geeft aan dat, zolang het GO de zaak niet aan zich trekt, partijen bevoegd zijn om een nadere regeling te treffen.

Desgevraagd door de Kleine Commissie merkt de ondernemingsraad op dat er zijnerzijds geen principieel bezwaar is tegen toepassing van artikel 15:1:28 CAR/UWO, mits het gaat om een beloning voor een incidentele, bijzondere prestatie.

Het mag niet gaan om beloning van werkzaamheden die structureel zijn en dus moeten worden meegenomen in de waardering van de functie.

Structurele werkzaamheden moeten niet op incidentele wijze worden beloond.

De voorzitter merkt op dat de Kleine Commissie voldoende is geïnformeerd en gelet op hetgeen ter zitting is besproken komt tot een bemiddelingsvoorstel.

Bemiddelingsvoorstel

De Kleine Commissie doet het volgende voorstel:

- de bestuurder zal door beargumenteerde informatieverschaffing aan de ondernemingsraad duidelijk maken dat er sprake is van twee gescheiden trajecten, te weten
 - a. het traject van de beschrijving en waardering van (gewijzigde) functies, waarbij duidelijk dient te worden gemaakt dat werkzaamheden van structurele aard zijn meegenomen door de waarderingscommissie FUWA in haar advisering over de waardering van die functies
en
 - b. het traject van de beloning op grond van artikel 15:1:28 CAR/UWO, ingeval van een bijzondere, incidentele prestatie. Bij de beoordeling van voorliggende zaken is door de waarderingscommissie FUWA soms gesignaleerd dat zo'n beloning op zijn plaats zou zijn. Het college van B&W is in overweging gegeven om in specifieke situaties toepassing te geven aan voornoemd artikel;
- aan de hand van de motieven die een rol hebben gespeeld bij de toekenning van de gratificaties – wellicht in beslotenheid nader toe te lichten – zal de bestuurder zijn besluitvorming ter zake inzichtelijk maken;
- partijen gaan overleggen over de wijze waarop artikel 15:1:28 CAR/UWO dient te worden toegepast. In dit overleg wordt aandacht besteed aan de ideeën die er over en weer bestaan over toepassing van de bepaling, de criteria die er kunnen worden geformuleerd, het inbouwen van 'veiligheidskleppen', zodat de toepassing zorgvuldig geschiedt.

Aldus wordt inzichtelijk gemaakt hoe de bestuurder tot zijn besluitvorming is gekomen en dat hij in dit proces de vereiste aandacht heeft gegeven aan de structurele aspecten (via de weg van de functiewaardering) en de incidentele aspecten (via de toekenning van gratificaties). Aan de ondernemingsraad kan alsnog een passende rol worden toebedacht bij toepassing van artikel 15:1:28 CAR/UWO.

Reacties van partijen op het voorstel

Van de zijde van de bestuurder wordt opgemerkt dat ieder personeelslid, dus ook de OR-leden die immers ook werknemer zijn, op de hoogte is gebracht van zijn functieomschrijving en de mogelijkheid om zijn functie ter beoordeling voor te leggen aan de waarderingscommissie FUWA.

De Kleine Commissie merkt op dat het er thans om gaat dat de bestuurder de ondernemingsraad informeert en dat hij beargumenteerd zijn besluitvorming duidelijk maakt.

Kan de bestuurder toezeggen dat dit alsnog kan gebeuren?

De bestuurder wil dit wel toezeggen, maar wenst van de ondernemingsraad te weten hoe deze dan vervolgens zal reageren op die informatieverstrekking.

De voorzitter wijst er op dat het voorstel van de Kleine Commissie verder gaat dan informatieverstrekking. Hij verzoekt de bestuurder aan te geven of hij met dit voorstel kan instemmen.

De bestuurder kan zich met het voorstel verenigen, maar vraagt zich opnieuw af of het vaststellen van een nadere uitwerking van de gratificatieregeling kan geschieden tussen partijen, dan wel of dit een aangelegenheid voor het GO is.

De voorzitter merkt op dat een nadere uitvoering van het artikel 15:1:28 kan worden geregeld tussen bestuurder en ondernemingsraad.

Hij kan niet uitsluiten dat de bonden die in het GO vertegenwoordigd zijn, op enig moment het recht opeisen om in het GO ter zake een nadere regeling te treffen.

Zolang dit niet het geval, zijn partijen bevoegd.

De bestuurder merkt op dat hij ook het GO kan vragen op welk niveau deze aangelegenheid behandeld zou moeten worden.

Het probleem betreft de omstandigheid dat de ondernemingsraad uitsluitend uit ongeorganiseerden bestaat en de georganiseerde werknemers wellicht een beroep op de vakbond gaan doen om alsnog een regeling te treffen. Dan moet er twee keer worden overlegd over de onderhavige materie.

De Kleine Commissie merkt op dat de Bedrijfscommissie zich uitsluitend uitspreekt over de toepassing van de WOR in de onderneming en in dit opzicht is er geen beletsel voor partijen om een uitwerking van het CAR/UWO-artikel vast te stellen. Er is geen sprake van een uitputtende CAR/UWO-regeling met betrekking tot de bijzondere beloning.

Anders geformuleerd: het kan op grond van de WOR, maar zodra het GO zich meldt, wordt de kwestie op dat niveau geregeld.

De bestuurder dient zijn verantwoordelijkheid ter zake te nemen. Wellicht dat het zogenoemde LOGA-advies inzake de rolverdeling tussen GO en OR meer duidelijkheid biedt ten aanzien van dit onderwerp.

De bestuurder merkt op dat het standpunt van de Bedrijfscommissie hem duidelijk is en dat hij met het voorstel akkoord gaat.

De ondernemingsraad is eveneens akkoord met het voorstel van de Kleine Commissie.

De voorzitter stelt vast dat sprake is van een geslaagde bemiddeling.

Onder dankzegging voor de gepleegde inzet door een ieder, wordt de zitting gesloten.

9 mei 2000

De Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen,
namens deze,

J.A.M. van 't Hooft
Voorzitter

J.C. Dekker
Secretaris