

Bedrijfscommissiekamer voor de Overheid voor
Lagere Publiekrechtelijke Lichamen

Rolnummer: LPL 00.060

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

1. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Boxmeer (de ondernemer), vertegenwoordigd door de gemeentesecretaris van de gemeente Boxmeer (de onderneming), verder te noemen de bestuurder

en
2. De ondernemingsraad van de gemeente Boxmeer,
verder te noemen de ondernemingsraad

Verloop van de procedure

- Achtergronden

Per 1 januari 1998 zijn de gemeenten Boxmeer en Vierlingsbeek samengevoegd tot één gemeente, namelijk de gemeente Boxmeer.

Op 16 september 1997 is - met het oog op de op handen zijnde gemeentelijke herindeling - in het bijzonder georganiseerd overleg de afspraak gemaakt om voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden voor het personeel van de nieuwe gemeente aan te sluiten

bij de (landelijke) UWO, maar daarbij de op dat moment bestaande afwijkingen voor het personeel van de gemeenten Boxmeer en Vierlingsbeek te respecteren. Die afwijkingen hadden betrekking op de gratificatie voor langdurig in gemeentelijke dienst zijn personeel en op studiefaciliteiten voor deeltijders.

Bij brief van 3 juli 1998 deelde het Landelijk Orgaan Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (hierna: het LOGA) aan het College mede dat in het arbeidsvoorwaardenakkoord 1997-1999 is afgesproken om de tijdelijke verlaging van de minimum-basisverlofaanspraken per 1 januari 1999 structureel te maken en die aanspraken dus ook voor 1999 en de daaropvolgende jaren op 158,4 uren te bepalen.

Op 16 november 1998 zijn door het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Boxmeer (hierna: het College) met de commissie voor het georganiseerd overleg de volgende afspraken gemaakt ten aanzien van het zogenaamde basis-verlof:

- a. Het basisverlof bedraagt voor alle medewerk(st)ers in 1998 165,6 uren, zodat alle medewerk(st)ers in 1998 7,2 uur meer ontvangen dan het minimum-aantal basisverlofuren op grond van de CAR.
- b. Ook voor 1999 en de volgende jaren bedraagt het basisverlof 165,6 uren, zodat dit verlof dan weer gelijke tred loopt met de minimumafspraken volgens de CAR.

Deze afspraken hebben hun neerslag gekregen in de vakantie- en verlofregeling van 8 december 1998.

Bij schrijven van 1 maart 1999 heeft het College aan de ondernemingsraad voorgesteld om – met terugwerkende kracht tot 1 januari 1999 - over te gaan tot een verlaging van het basisverlof per 1 januari 1999 van 165,6 uur naar 158,4 uur.

De reden hiervoor was dat het College van mening was dat het onderdeel b van de hierboven weergegeven afspraak – gezien de strekking van de brief van het LOGA van 3 juli 1998 – thans niet meer strookte met de in het verleden met de commissie voor het georganiseerd overleg gemaakte afspraak om de gemeentelijke rechtspositieregelingen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de in het LOGA gemaakte afspraken.

Tijdens de overlegvergadering van 31 maart 1999 heeft de ondernemingsraad aan de bestuurder te kennen gegeven niet acoord te kunnen gaan met de voorgestelde wijziging. Van de zijde van de ondernemingsraad is daarbij aangeboden om na te gaan wat de effecten van het wijzigingsvoorstel zijn voor het personeel.

Bij schrijven van 7 april 1999 heeft de ondernemingsraad aan het College laten weten niet te kunnen instemmen met de voorgestelde wijziging van het aantal basis-verlofuren.

Tijdens de overlegvergadering van 28 april 1999 heeft de ondernemingsraad aan de burgemeester toegezegd zich te zullen beraden op diens verzoek om aan de hand van een

herbestudering van de stukken tot een heroverweging van het ingenomen standpunt over te gaan.

Bij schrijven van 6 mei 1999 heeft de ondernemingsraad aan het College laten weten geen aanleiding te zien om terug te komen op het reeds ingenomen standpunt. Zulks omdat tijdens de overlegvergadering van 28 april 1999 door de bestuurder geen nieuwe feiten naar voren zouden zijn gebracht.

De ondernemingsraad heeft daaraan toegevoegd pas bereid te zijn het ingenomen standpunt te heroverwegen, indien de meerderheid van de commissie voor het georganiseerd overleg op basis van de gemaakte afspraken van mening mocht zijn dat de ondernemingsraad met het niet-instemmen met het voorgestelde besluit onredelijk heeft gehandeld.

Bij schrijven van 24 augustus 1999 heeft het College aan de ondernemingsraad voorgesteld om - met ingang van 1 januari 2000 - over te gaan tot het gelijkstellen van het aantal basisverlofuren met hetgeen daarover in artikel 6:2 CAR is geregeld.

Bij schrijven van 21 september 1999 heeft de ondernemingsraad aan het College laten weten niet te kunnen instemmen met de – laatste - voorgestelde wijziging van het aantal basis-verlofuren.

- Behandeling van het geschil

Bij schrijven van 15 maart 2000 heeft het College 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 ondernemingsraad. Dit geschil is door de Bedrijfscommissie ter behandeling doorverwezen naar de Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen (hierna: de Kamer).

Desgevraagd heeft het College zijn verzoek nader aangevuld bij schrijven van 11 april 2000.

Desgevraagd heeft de ondernemingsraad bij schrijven van 2 mei 2000 gereageerd op het verzoek om bemiddeling van het College.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 16 mei 2000 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 heren J. Lenssen en K. Reiniers van bestuurderszijde en de heren E. Martens en H. van der Hurk namens de ondernemingsraad.

Partijen hebben aan de Kamer te kennen gegeven geen bezwaar tegen te hebben tegen verlenging van de termijn als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR met twee maanden.

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

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

Omvang van het geschil

De omvang van het geschil wordt bepaald door de vraag of het onredelijk van de ondernemingsraad was om geen instemming te geven aan het voorstel van 24 augustus 2000 van het College tot wijziging van de bestaande verlof/vakantieregeling, danwel of er sprake is van zwaarwegende omstandigheden van bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische danwel bedrijfssociale aard die dat besluit vergen.

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 is van mening dat het onredelijk van de ondernemingsraad was om geen instemming te geven aan het voorstel van 24 augustus 1999 van het College tot wijziging van de bestaande verlof/vakantieregeling. Hij baseert deze mening op de volgende punten:

In de eerste plaats vindt de bestuurder het onredelijk omdat de ondernemingsraad zijns inziens niet is ingegaan op het tijdens de overlegvergadering van 31 maart 1999 door de burgemeester gedane voorstel om in een gezamenlijk technisch overleg andermaal aan de hand van de voorhanden zijnde stukken te bezien of de uitgangspunten voor de standpunten van het College en de ondernemingsraad juist waren. De bestuurder betreurt het dat het streven van de burgemeester naar uiterste zorgvuldigheid niet door de ondernemingsraad werd gedeeld.

In de tweede plaats wijst de bestuurder erop dat de ondernemingsraad in zijn brief aan hem van 6 mei 1999 aangaf dat het hem bekend was dat een aantal leden van de commissie voor georganiseerd overleg verschilden van mening over hetgeen er in november 1998 zou zijn afgesproken over de verlof- en vakantieregeling, maar dat deze opvatting niet werd onderbouwd.

In de derde plaats is de bestuurder van mening dat de ondernemingsraad zijn eigen verantwoordelijkheid niet heeft genomen, door het door hem al dan niet heroverwegen van zijn eigen standpunt afhankelijk te maken van een opvatting van de commissie voor georganiseerd overleg.

In de vierde plaats is de ondernemingsraad volgens de bestuurder op geen enkele manier ingegaan op het in de brief van 24 augustus 1999 door het College gedane compromisvoorstel. Naar het oordeel van de bestuurder is dit compromisvoorstel door de ondernemingsraad op geen enkele manier beoordeeld.

Verder is de bestuurder van mening dat het niet kunnen nemen van het voorgestelde besluit leidt tot bedrijfsorganisatorische en bedrijfseconomische problemen.

Zo wijst hij erop dat een verlaging van het basisverlof zoals voorgesteld leidt tot een toename van het aantal productieve uren van 1052 per jaar, bijna gelijk aan één formatieplaats op een totaal formatiebestand van 153 fte's. Hiermee zou jaarlijks een bedrag van f 71.500,= zijn gemoeid.

Handhaving van de bestaande verlofafspraken bij de toegenomen werkdruk ziet de bestuurder verder als een bezwaar van bedrijfssociale aard.

Daarnaast wijst de bestuurder op het feit dat met de invoering op 1 januari 1997 van de 36-urige werkweek de hoeveelheid vrije tijd van de medewerkers is toegenomen en dat het op landelijk niveau als alleszins redelijk wordt bestempeld om een geringe beperking aan te brengen in de bestaande verlofaanspraken.

Tenslotte wijst de bestuurder erop dat medewerkers van de gemeente Boxmeer – naast het basisverlof - aanspraak kunnen maken op het zogenaamde leeftijdsverlof. Dit laatste varieert van 7,2 tot 43,2 uur per jaar.

Al met al concludeert de bestuurder dat het niveau waarop het basisverlof zou uitkomen met inachtneming van het door het College gedane voorstel, aanvaardbaar is.

Reactie van de ondernemingsraad

Uit de door ondernemingsraad overgelegde stukken en het ter zitting besprokene blijkt dat diens reactie op het standpunt van de bestuurder als volgt luidt.

De ondernemingsraad is van mening dat het argument van de ondernemer, namelijk dat de wijziging van artikel 6:2 CAR hem noopte tot aanpassing van de werktijdregeling, niet opgaat. De raad wijst er op dat de wijziging van het bewuste CAR-artikel al op 3 juli 1998 door het LOGA aan de bestuurder is gestuurd, terwijl het thans te wijzigen artikel uit de vakantie-en verlofregeling – pas – in december 1998 is vastgesteld.

Ten aanzien van het door de ondernemer gedane compromisvoorstel van 24 augustus 1999 merkt de ondernemingsraad op dat het louter één jaar later invoeren van een inhoudelijk identiek besluit zijns inziens niet als compromis wordt gezien.

Verder is de ondernemingsraad van mening dat, als de ondernemer zich al terecht zou beroepen op in het verleden gemaakte afspraken met de commissie voor georganiseerd overleg, het verzoek aan de ondernemingsraad om instemming volledig overbodig zou zijn gezien de strekking van artikel 27 lid 3 WOR. Uit het feit dat de ondernemer het voorgestelde wijzigingsbesluit aan de ondernemingsraad met zoveel woorden ter instemming heeft voorgelegd, mag worden afgeleid dat de ondernemer daarmee ten aanzien van deze materie een beleidsvrijheid aan de zijde van de ondernemingsraad erkent, aldus de ondernemingsraad.

Daarnaast geeft de ondernemingsraad aan dat de bestaande vakantie- en verlofregeling door het personeel bijzonder gewaardeerd wordt en dat daar dus niet zonder heel goede argumenten iets aan gewijzigd moet worden. Die goede argumenten zijn nog niet aangedragen, in de visie van de ondernemingsraad.

Ten aanzien van het feit dat bij de gemeente Boxmeer het personeel aanspraak kan maken op leeftijdsverlof, merkt de ondernemingsraad ten slotte op dat dit geen enkel verband houdt met het thans aan de orde zijnde basis-verlof. Voor wat betreft diens argumenten met betrekking tot de werkdruk en de kosten verbaast het de ondernemingsraad dat deze nog niet eerder door de ondernemer naar voren zijn gebracht.

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- of een vakantieregeling;

(...)

Art. 27 lid 3 De in het eerste lid bedoelde instemming is niet vereist, voor zover de betrokken aangelegenheid voor de onderneming reeds inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan.

Art. 27 lid 4 Heeft de ondernemer voor het voorgenomen besluit geen instemming van de ondernemingsraad verkregen, dan kan hij de kantonrechter toestemming vragen om het besluit te nemen. De kantonrechter geeft slechts toestemming, indien de beslissing van de ondernemingsraad om geen instemming te geven onredelijk is, of het voorgenomen besluit van de ondernemer gevergfd wordt door bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen.

Overwegingen van de Kamer ten aanzien van het geschil

De Kamer stelt vast dat partijen in dit geschil voornamelijk verdeeld worden gehouden door de vraag wat er op 16 november 1998 feitelijk is afgesproken tussen de ondernemer en de commissie voor het georganiseerd overleg met betrekking tot het zogenaamde basis-verlof in de jaren 1999 en de volgende jaren: de ondernemingsraad legt daarbij de nadruk op het feit dat er een concreet aantal verlofdagen – namelijk 23 – is afgesproken, terwijl de ondernemer vooral belang hecht aan de toevoeging dat met dit aantal gelijke tred zou worden gelopen met de minimumafspraken volgens de CAR.

Het is de Kamer gebleken dat partijen op dit punt niet nader tot elkaar zijn te brengen. Nog daargelaten of en in hoeverre de ondernemingsraad gebonden is aan in het verleden gemaakte afspraken tussen de ondernemer en de commissie voor het georganiseerd overleg, acht de Kamer het niet onlogisch om voor zijn advies uit te gaan van de situatie dat er met de commissie voor het georganiseerd overleg in ieder geval een regeling overeen is gekomen waarin staat dat het aantal verlofuren voor de jaren 1999 en daarna 165,6 uren bedraagt. De Kamer leidt dit mede af uit het feit dat de ondernemer thans voorstelt niet langer een concreet aantal verlofuren vast te stellen maar aan te haken bij het minimum aantal zoals geregeld in artikel 6:2 van de CAR, zij het met ingang van 1 januari 2000. De Kamer stelt vast dat zulks op dit moment materieel een verlaging van het aantal basis-verlofuren van 165,6 naar 158,4 uur zou betekenen.

Verder stelt de Kamer vast dat ten aanzien van het wijzigen van deze regeling aan de ondernemingsraad het instemmingsrecht toekomt. Het gaat immers om het wijzigen van

een vakantieregeling als bedoeld in artikel 27 lid 1 sub b WOR terwijl uit het convenant tussen de ondernemingsraad en de commissie voor het georganiseerd overleg van 5 juli 1999 blijkt dat dit onderwerp tot de competentie van de ondernemingsraad behoort. Zulks is door partijen ook niet weersproken en mag voorts worden afgeleid uit het feit dat de ondernemer op 24 augustus 1999 een voorstel tot wijziging van de vakantieregeling aan de ondernemingsraad ter instemming heeft voorgelegd.

De Kamer heeft in dit kader in aanmerking genomen de beschikking van de Hoge Raad van 11 februari 2000 (R99/194 HR) terzake van het 'pretverlof'. Daarin wordt aangegeven dat het vaststellen van het aantal dagen niet behoort tot het domein van de ondernemingsraad, maar van de commissie voor georganiseerd overleg.

In casu is dat echter anders nu in het hiervoor genoemde convenant expliciet is aangegeven dat het vaststellen van het aantal dagen behoort tot de competentie van de ondernemingsraad. De Kamer overweegt daarbij dat dit de ondernemingsraad voor het dilemma plaatst welke afwegingen hij moet laten prevaleren: die van medezeggenschapsorgaan in de zin van de WOR waarbij de bedrijfsvoering meer de overhand heeft of dat hij zich in overwegende mate laat leiden door de werknemersbelangen welke eerder het uitgangspunt van een commissie voor georganiseerd overleg zijn.

In deze bemiddelings-/adviesprocedure staat centraal de vraag hoe partijen thans verder moeten, nu de ondernemingsraad heeft geweigerd om in te stemmen met het wijzigingsvoorstel van de ondernemer. Daarbij is van belang welke verwachting bestaat ten aanzien van een eventuele uitspraak van de kantonrechter in het geval de ondernemer aan laatstgenoemde toestemming mocht vragen om het besluit desondanks te nemen.

De vraag of de weigering van de ondernemingsraad om in te stemmen als onredelijk moet worden opgemerkt, beantwoordt de Kamer ontkennend. De Kamer merkt hierbij op dat het bij de beantwoording van deze vraag niet aangaat om inhoudelijk te beoordelen of de weigering onredelijk was. Daarmee zou de Kamer immers op de stoel van de ondernemingsraad gaan zitten en derhalve geen recht doen aan diens bevoegdheid om van geval tot geval een eigen afweging te maken. De beoordeling van deze vraag dient naar het oordeel van de Kamer dan ook aan de hand van meer formele criteria plaats te vinden, namelijk: 1) Heeft de ondernemingsraad zijn weigeringsbesluit gemotiveerd? en 2) kon die motivering het besluit dragen?

Beide vragen beantwoordt de Kamer bevestigend. Gezien de inhoud van de brief van 21 september 1999 van de ondernemingsraad aan de ondernemer kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de ondernemingsraad zijn besluit om niet in te stemmen wel degelijk heeft gemotiveerd en dat die motivering het besluit ook kan dragen.

Ten aanzien van de vraag of het besluit van de ondernemer wellicht geleverd wordt door zwaarwegende omstandigheden van bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische

danwel bedrijfssociale aard merkt de Kamer op dat zulks door de ondernemer niet of onvoldoende is aangetoond danwel aannemelijk gemaakt.

Het feit dat het niet verminderen van het basisverlof leidt tot het mislopen van 1052 productieve uren – waarmee een bedrag van f. 71.500,= zou zijn gemoeid - is weliswaar aan te merken als een bedrijfsorganisatorisch danwel bedrijfseconomisch probleem, maar wordt door de Kamer niet als “zwaarwegend” als bedoeld in artikel 27 lid 4 WOR beschouwd. Niet is immers aangetoond dat er sprake is van een zodanig personele situatie bij de gemeente dat het gemis van 1052 productieve uren leidt tot een wezenlijke verstoring van een of meer gemeentelijke bedrijfsprocessen en ook niet is aannemelijk gemaakt dat, zo daar al sprake van zou zijn, een en ander niet anderszins kan worden opgevangen. In dit kader acht de Kamer de verwijzing door de ondernemer naar een toename in de werkdruk van te algemene aard om te kunnen concluderen tot het bestaan van omstandigheden van zwaarwegende bedrijfsorganisatorische danwel bedrijfseconomische aard.

Ook de argumenten van de ondernemer, namelijk dat de toename van vrije tijd sinds de invoering van de 36-urige werkweek en het feit dat medewerkers van de gemeente Boxmeer naast het basisverlof aanspraak maken op het zogenaamde leeftijdsverlof een geringe beperking van de bestaande verlofaanspraken redelijk maken, acht de Kamer niet van voldoende gewicht om te kunnen concluderen tot argumenten van zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische danwel bedrijfssociale aard. Deze argumentatie van de ondernemer bevreemdt de Kamer zelfs enigszins. Immers, de door de ondernemer genoemde twee verlofvormen zijn het resultaat van arbeidsvoorwaardelijke onderhandelingen tussen werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers. Dergelijke onderhandelingen kenmerken zich door een geven en nemen van beide zijden. Het is in dat kader dan ook niet redelijk om een aantal van de daarbij van werknemerszijde bedongen rechten thans aan te voeren als argumenten om een ander in het verleden bedongen recht te verminderen – zonder daar iets tegenover te zetten.

Tot slot merkt de Kamer op dat de argumenten die de ondernemer thans aanvoert om de onredelijkheid van het weigeringsbesluit van de ondernemingsraad aan te tonen, danwel om het zwaarwegende belang te benadrukken van zijn voorgenomen besluit, de indruk wekken zogenaamde “gelegenheidsargumenten” te zijn. Immers, zij zijn pas in de onderhavige bemiddelings-/adviesprocedure voor het eerst als zodanig naar voren gebracht en niet eerder aan de orde geweest in overleg tussen beide partijen.

Advies van de Kamer

De Kamer adviseert de ondernemer, gelet op de vorenstaande overwegingen, thans niet zonder meer vast te houden aan zijn voorgenomen besluit tot vermindering van het aantal basis-verlofuren, zoals aan de ondernemingsraad op 24 augustus 1999 is voorgelegd. Mocht de ondernemer desondanks toch tot enige vermindering van het aantal basis-verlofuren willen overgaan, dan adviseert de Kamer hem om daarover op basis van nieuwe argumenten – dat wil zeggen op grond van feiten die zich hebben voorgedaan sinds de vaststelling van de bestaande regeling – de dialoog met de ondernemingsraad te (her-)openen. Aan de ondernemingsraad geeft de Kamer in dat geval mee om zich volledig rekenschap te geven van het feit dat hij, gegeven de aan hem in het convenant toebedeelde taken die voorheen door de commissie voor georganiseerd overleg werden uitgevoerd, nu zowel tot taak heeft vanuit de invalshoek van de medewerkersbelangen de bedrijfsvoering in zijn afwegingen te betrekken, als ook arbeidsvoorwaardelijke aspecten in die afwegingen te betrekken die meer op het terrein van de commissie voor georganiseerd overleg liggen. De Kamer adviseert de ondernemingsraad volledig open te staan voor een dergelijke dialoog en te proberen om op basis van welwillendheid in gezamenlijk overleg tot een goede oplossing te geraken.

20 juni 2000

De Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen,
namens deze,

G.J.J.J. Heetman
Voorzitter

J. Dekker
Secretaris

Verzoeker kan deze kwestie, onder overlegging van dit advies, binnen dertig dagen na verzending daarvan bij gemotiveerd schrijven voorleggen aan de Kantonrechter in Boxmeer (artikel 36, leden 2 en 4, van de WOR).