

ADVIES

Rolnummer: LPL 99.061

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

1. De ondernemingsraad van de dienst SWOW van de gemeente Almelo,
verder te noemen de ondernemingsraad

en
2. De directeur van de dienst SWOW (de onderneming),
verder te noemen de bestuurder

Verloop van de procedure

- Achtergronden

Sinds september 1998 wordt gewerkt aan een reorganisatie binnen de dienst Sociale zaken, Welzijn, Onderwijs en Werkgelegenheid (SWOW).

Bij schrijven van 30 november 1998 heeft de ondernemingsraad geadviseerd omtrent de voorgestelde reorganisatie van de sector zorg naar de nieuwe afdeling Werk, Inkomen en Zorg (WIZ). Hierbij heeft de ondernemingsraad de voorwaarde gesteld dat, voordat wordt overgegaan tot de personele invulling van de organisatie, er eerst een functieboek dient te worden opgesteld.

Bij schrijven van 22 oktober 1999 heeft de bestuurder het concept-functieboek van de afdeling (WIZ) ter advisering aan de ondernemingsraad voorgelegd.
De ondernemingsraad heeft aangegeven dat hij naar zijn mening ten aanzien van het concept-functieboek instemmingsrecht heeft.

In de overlegvergadering van 2 november 1999 is bovengenoemd concept-functieboek aan de orde gekomen.

Bij schrijven van 4 november 1999 aan de bestuurder heeft de ondernemingsraad medegedeeld dat hij niet over voldoende informatie beschikt om een vergelijking te maken tussen het oude functieboek en het ter advisering voorgelegde concept-functieboek. Tevens heeft de ondernemingsraad aangegeven het functieboek in samenhang met het formatieplan en de daaraan verbonden financiële consequenties te willen beoordelen.

Op dezelfde dag heeft de bestuurder bij brief aan de ondernemingsraad te kennen gegeven dat het formatieplan pas aan de orde kan komen, nadat het functieboek is vastgesteld.

Bij schrijven van 2 december 1999 aan de ondernemingsraad heeft de bestuurder aangegeven dat het bestaande functiewaarderingssysteem onverkort van toepassing blijft en dat er derhalve geen sprake is van instemmingsrecht. In dezelfde brief heeft de bestuurder toegezegd het concept-formatieplan op korte termijn aan de ondernemingsraad te doen toekomen. Ten aanzien van de door de ondernemingsraad gevraagde financiële consequenties van het functieboek tezamen met het formatieplan heeft de bestuurder opgemerkt dat hij daarin nog geen inzicht heeft.

Bij schrijven van 21 december 1999 heeft de bestuurder medegedeeld dat de waardering van de functies plaatsvindt door middel van het bestaande functiewaarderingssysteem en dat in het concept-functieboek "indicatieve eindschalen" per functie zijn vermeld.

Op 23 december 1999 is de bestuurder door de ondernemingsraad in de gelegenheid gesteld om deze kwestie met een extern deskundige te bespreken. De bestuurder heeft van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

Op dezelfde dag heeft de ondernemingsraad de bestuurder schriftelijk te kennen gegeven niet te kunnen instemmen met het concept-functieboek.

Bij schrijven van 6 januari 2000 heeft de bestuurder de ondernemingsraad op de hoogte gesteld van het feit dat hij met ingang van 24 december 1999 het functieboek heeft vastgesteld en dat hij de uitvoering van dit besluit zal opschorten tot een maand na dagtekening van deze brief.

Bij schrijven van 11 januari 2000 heeft de ondernemingsraad onder voorbehoud de nietigheid van het besluit ingeroepen. Hierbij heeft de ondernemingsraad aangegeven een interne oplossing te prefereren boven een eventuele beslissing van de kantonrechter.

Omdat de bestuurder na een overleg tussen de gemeentesecretaris en drie afgevaardigden van het Georganiseerd Overleg bij zijn standpunt ten aanzien van het functieboek is gebleven, heeft de ondernemingsraad bij schrijven van 4 februari 2000 definitief de nietigheid ingeroepen van het besluit waarbij het nieuwe functieboek is vastgesteld.

Vervolgens heeft de ondernemingsraad zich tot de Bedrijfscommissie voor de Overheid gewend.

- Behandeling van het geschil

Op 3 april 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 haar 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 bestuurder bij schrijven van 3 mei 2000 gereageerd op het verzoek om bemiddeling en advies van de ondernemingsraad.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 13 juni 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 heren drs. R.C. van Geffen en G.H. Verwoerd van bestuurderszijde en mevrouw M.H.J. Mogendorff en de heren J. Fihhut, B. te Hennepe en P. Coopmans namens de ondernemingsraad.

Omdat beide partijen 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.

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

Omvang van het geschil

Het onderhavige geschil betreft de vraag of het besluit van de bestuurder d.d. 24 december 1999 inzake de vaststelling van het functieboek van de afdeling WIZ strekt tot een vaststelling dan wel een wijziging van het belonings- of het functiewaarderingsstelsel, zoals bedoeld in artikel 27, eerste lid, sub c van de WOR, op grond waarvan de ondernemingsraad instemmingsrecht terzake heeft.

Standpunt van de ondernemingsraad

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

De ondernemingsraad is van mening dat het besluit van de bestuurder d.d. 24 december 1999, waarbij een nieuw functieboek voor de afdeling WIZ is vastgesteld, op grond van artikel 27, eerste lid, sub c van de WOR instemmingsplichtig is. De opzet van dit nieuwe functieboek, waarin de functies resultaatgericht beschreven zijn en waarin de nadruk wordt gelegd op persoonsprofiel, beroepsprofiel en verantwoordelijkheden, wijkt volgens de ondernemingsraad zeer sterk af van het vorige functieboek, dat uitgaat van een functiegerichte beschrijving op organieke wijze. Deze verandering in de eerste fase van het functiewaarderingsproces (de functiebeschrijvingen) heeft gevolgen voor de volgende fasen in het functiewaarderingsproces (de weging en de inschaling). Om deze reden en vanwege het feit dat in het nieuwe functieboek per functie een rangindicatie wordt aangegeven, is de ondernemingsraad van opvatting dat hij terzake instemmingsrecht heeft.

Reactie van de bestuurder

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

De bestuurder stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van een wijziging van het belonings- dan wel het functiewaarderingsstelsel, omdat hij niet de bevoegdheid daartoe heeft. De bevoegdheid om het stelsel van functiewaardering te op te stellen of te wijzigen ligt bij het college van B&W en dient in overeenstemming met het GO plaats te vinden.

De bestuurder vervolgt dat, ingeval een functiehouder bezwaar heeft tegen bijvoorbeeld de omschrijving van het profiel, hiertegen een individuele procedure van bezwaar en beroep openstaat.

Tenslotte stelt de bestuurder dat het concept-functieboek binnen de kaders van de reorganisatie van de afdeling WIZ valt en dat het gebaseerd is op de nieuw opgestelde werkprocessen. De ondernemingsraad komt derhalve geen instemmingsrecht, maar adviesrecht toe, aldus de bestuurder.

Relevante bepalingen uit de WOR

Art. 27 lid 1 De ondernemer behoeft de instemming van de ondernemingsraad door elk door hem voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van:
(...)
c. een belonings- of een functiewaarderingsstelsel;
(...)

Art. 27 lid 5 Een besluit als bedoeld in het eerste lid, genomen zonder de instemming van de ondernemingsraad of de toestemming van de kantonrechter, is nietig, indien de ondernemingsraad tegenover de ondernemer schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan. De ondernemingsraad kan slechts een beroep op de nietigheid doen binnen een maand nadat hetzij de ondernemer hem zijn besluit (...) heeft meegedeeld, hetzij –bij gebreke van deze mededeling– de ondernemingsraad is gebleken dat de ondernemer uitvoering of toepassing geeft aan zijn besluit.

Relevante bepalingen uit de Gemeentelijke aanvulling op de CAR/UWO

Art. 26:1:1:3 lid 4

De vaststelling van nieuwe functieprofielen door de dienstdirecteur vindt plaats conform het functieboek (waarmee de ondernemingsraad heeft ingestemd).

Overwegingen van de Kamer ten aanzien van het geschil

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

Het onderhavige geschil betreft de vraag of het besluit van de bestuurder d.d.

24 december 1999 inzake de vaststelling van het functieboek van de afdeling WIZ strekt tot een vaststelling dan wel een wijziging van het belonings- of het functiewaarderingssysteem, zoals bedoeld in van artikel 27, eerste lid, sub c van de WOR, op grond waarvan de ondernemingsraad instemmingsrecht terzake heeft.

Alvorens in te gaan op de inhoud van het geschil merkt de Kamer op dat het intropen van de nietigheid door de ondernemingsraad op 4 februari 2000 tijdig is gebeurd, aangezien de bestuurder hem pas bij brief van 6 januari 2000 op de hoogte heeft gesteld van zijn besluit van 24 december 1999.

In het besluit van de raad van 25 januari 1996 is besloten de onderwerpen genoemd in artikel 27 WOR voor te behouden aan het GO voor zover daaraan de landelijk en lokaal vastgestelde arbeidsvoorwaardenregeling ten grondslag ligt. Aan de Kamer kon, behoudens genoemd raadsbesluit, anders dan de ondernemingsraad in zijn brief van 3 april 2000 aan de Bedrijfscommissie stelt, geen "gentlemen's agreement" (convenant) worden overgelegd waaruit blijkt dat hetgeen in dat besluit is vastgelegd, inmiddels is gewijzigd. Tevens werd desgevraagd alsnog aan de Kamer verstrekt het onderdeel 'procedureregeling functiewaardering' uit de "geïntegreerde tekst van de CAR en de UWO, aanvulling op de CAR-UWO". Hieruit blijkt dat de procedureregeling functiewaardering onderdeel uitmaakt van de arbeidsvoorwaardenregeling van de gemeente Almelo en derhalve ook van toepassing is voor de dienst SWOV. Wijzigingen in de systematiek behoren derhalve, gelet op het besluit van de gemeenteraad van Almelo van 25 januari 1996 tot de competentie van het GO. Gelet op het bepaalde in artikel 26:1:1:3, vierde lid, van de geïntegreerde tekst van de CAR en de UWO, heeft de ondernemingsraad instemmingsrecht ten aanzien van het functieboek, aangezien aldaar is gesteld: "... functieboek, (waarmee de ondernemingsraad heeft ingestemd)". De Kamer is van mening dat, gelet op de overige inhoud van zowel genoemd artikelonderdeel als van genoemd artikel, deze tekst gekoppeld is aan het woord 'functieboek'. Dit is ook anders dan de bestuurder stelt in ondermeer zijn brief aan de Kamer van 3 mei 2000, kenmerk B&B/2000/1692. Wijzigingen in het functieboek behoeven derhalve naar de mening van de Kamer de instemming van de ondernemingsraad.

Vervolgens is de vraag aan de orde of wijzigingen in functiebeschrijvingen tevens inhouden dat een wijziging wordt aangebracht in het systeem van functiewaardering. De Kamer overweegt daarbij het volgende.

De Kamer constateert dat de wijze van functiebeschrijving zoals gehanteerd in het op 24 december 1999 vastgestelde functieboek (resultaatgericht) verschilt van die van het oude functieboek (functiegericht). De Kamer is van mening dat daarbij van belang is de vraag of deze verandering van de methode van functiebeschrijving gevolgen heeft dan wel kan hebben voor de individuele functiewaardering van de medewerkers.

Ter beantwoording van die vraag verwijst de Kamer naar een van zijn eerder adviezen (LPL.030) waarin reeds is aangegeven dat zowel in de vakliteratuur terzake als in de dagelijkse praktijk wordt uitgegaan van het standpunt dat de functiebeschrijving een geïntegreerd onderdeel is van functiewaardering. Immers, een functiebeschrijving bevat de informatie op grond waarvan de desbetreffende functie gewaardeerd wordt. Voorts heeft elke methode van functiebeschrijving bepaalde systeemvereisten waaraan het moet voldoen ten behoeve van functiewaardering. Opgemerkt wordt dat bij een functiebeschrijving bestaande uit een opsomming van taken een andere wijze van informatieverwerking vereist is dan bij een resultaatgerichte functiebeschrijving. Daarnaast spelen bij de twee genoemde methoden van functiebeschrijving niet steeds dezelfde inhoudelijke factoren een rol. Deze factoren worden echter wel meegewogen bij de functiewaardering en kunnen derhalve leiden tot verschillende resultaten.

Deze verschillen in aanmerking nemend is de Kamer van oordeel dat de vraag of de wijziging van de methode van de functiebeschrijving gevolgen heeft dan wel kan hebben voor de individuele functiewaardering van de medewerkers bevestigend beantwoord dient te worden en dat bovendien ten gevolge van voornoemde wijziging het functiewaarderingssysteem feitelijk veranderd is.

Tevens merkt de Kamer ten aanzien van het argument van de bestuurder inhoudende dat, aangezien het functieboek binnen de kaders van de reorganisatie valt, de ondernemingsraad adviesrecht zou toekomen, het volgende op. Bij het vaststellen of de ondernemingsraad ten aanzien van een bepaald besluit adviesrecht dan wel instemmingsrecht toekomt, is de inhoud van dat besluit bepalend. Hoewel het besluit d.d. 24 december 1999 voortvloeit uit het reorganisatieplan terzake waarvan de ondernemingsraad op grond van artikel 25 van de WOR adviesrecht heeft, is het onderhavige besluit instemmingsplichtig nu het betrekking heeft op het functiewaarderingssysteem

Op grond van het bovenstaande komt de Kamer dan ook tot de conclusie dat de functiebeschrijvingen, zoals aangewend in het nieuwe functieboek waarin bovendien per functie rangindicaties aangegeven worden, onderdeel uitmaken van het functiewaarderingssysteem en dat het besluit tot vaststelling van dit functieboek er toe leidt dat een andere methode van functiebeschrijving in de onderneming ingevoerd wordt en derhalve strekt tot een wijziging van het functiewaarderingssysteem. Artikel 27, eerste lid, sub c, van de WOR bepaalt dat een besluit strekkende tot wijziging van het functiewaarderingssysteem de instemming van de ondernemingsraad behoeft.

Advies

De Kamer adviseert partijen het besluit van de bestuurder d.d. 24 december 1999 inzake de vaststelling van het nieuwe functieboek van de afdeling WIZ aan te merken als een besluit dat strekt tot een vaststelling dan wel een wijziging van het belonings- of het functiewaarderingssysteem, zoals bedoeld in van artikel 27, eerste lid, sub c van de WOR, op grond waarvan de ondernemingsraad instemmingsrecht terzake heeft. Voorts wordt de bestuurder geadviseerd voornoemd besluit alsnog ter instemming aan de ondernemingsraad voor te leggen.

20 juli 2000

De Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen,
namens deze,

G.J.J.J. Heetman
Voorzitter

J.C. Dekker
Secretaris