

ADVIES

Rolnummer: LPL 00.062

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

1. Het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (de ondernemer),
vertegenwoordigd door de secretaris-directeur, verder te noemen de bestuurder

en
2. De ondernemingsraad van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden,
verder te noemen de ondernemingsraad

Verloop van de procedure

- Achtergronden

Tijdens de overlegvergadering van 16 december 1999 heeft de ondernemingsraad de mededeling ontvangen dat er twee extra formatieplaatsen zouden komen ten behoeve van *“beleid (hydrologie en planologie)”*.

Tijdens de overlegvergadering van 24 februari 2000 heeft de bestuurder aan de ondernemingsraad medegedeeld dat niet de afdeling Beleid en Plannen er twee formatieplaatsen verkrijgt, maar de sector Waterbeheer. Verder is daarbij te kennen gegeven dat de hiervoor te creëren functies van hydroloog en planoloog rechtstreeks onder het sectorhoofd zullen vallen. Daarbij is de toezegging gedaan dat de ondernemingsraad zo spoedig mogelijk de functieomschrijvingen zou ontvangen. Nadat de ondernemingsraad op 29 februari 2000 de concept-advertentietekst voor de twee nieuwe functies had ontvangen, heeft hij bij schrijven van 6 maart 2000 aan de bestuurder gevraagd om in deze kwestie advies aan de ondernemingsraad te vragen. Zulks omdat het hier naar de mening van de ondernemingsraad een wijziging van de organisatie betreft, als bedoeld in artikel 25 lid 1 e WOR.

Bij schrijven van 7 maart 2000 heeft de bestuurder aan de ondernemingsraad te kennen gegeven dat een adviesaanvraag in deze kwestie niet verplicht is op grond van de WOR, omdat het hier geen belangrijke wijziging in de organisatie van het waterschap danwel in de verdeling van bevoegdheden binnen het waterschap betreft.

Tijdens de overlegvergadering op 16 maart is dit onderwerp andermaal besproken, maar zijn partijen niet nader tot elkaar gekomen.

- Behandeling van het geschil

Bij schrijven van 11 april 2000 heeft de ondernemingsraad 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 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 2 mei 2000 gereageerd op het verzoek om bemiddeling 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 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 F.J. Schröder van bestuurderszijde en mevrouw J. de Vries en de heer P. Heuts 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 de bestuurder voor het creëren van de twee nieuwe functies van hydroloog en planoloog die gepositioneerd worden buiten de afdeling Planning en Beleid in staffunctiesop grond van de WOR advies had moeten vragen van de ondernemingsraad.

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 creëren van de twee nieuwe functies een belangrijke wijziging van de organisatie inhoudt en wel vanwege een aantal redenen.

In de eerste plaats wordt op deze wijze naast de bestaande groep van beleidsmedewerkers bij de afdeling Planning en Beleid een nieuwe eenheid beleidsmedewerkers in het leven geroepen. De ondernemingsraad gaat ervan uit dat dit tot een verschuiving van een deel van de taken van de huidige beleidsmedewerkers zal leiden. De ondernemingsraad wijst er hierbij op dat er met de op handen zijnde wijziging een – volgens hem thans nog niet bestaande – onderverdeling wordt gemaakt tussen strategisch en operationeel beleid. Dit leidt ertoe dat de huidige beleidsmedewerkers zich met taakgericht en ondersteunend beleid moeten gaan bezighouden. Dit zou een uitholling betekenen van de functies van de huidige beleidsmedewerkers.

In de tweede plaats wordt er voor de sector Waterbeheer een nieuwe organisatie-eenheid gecreëerd omdat de twee nieuwe medewerkers in een nieuwe stafeenheid worden geplaatst die rechtstreeks wordt aangestuurd door het sectorhoofd;

In de derde plaats leidt de ondernemingsraad uit de omschrijvingen van de nieuwe functies af dat het hier gaat om twee “sleutelfuncties”. Het belang van die functies onderkent zij volledig. Nu van bestuurderszijde bij herhaling op het belang van deze nieuwe functies is gewezen, is de ondernemingsraad van mening dat het creëren daarvan als een belangrijke wijziging van de organisatie moet worden gezien.

Omdat het creëren van de twee nieuwe functies volgens de ondernemingsraad een belangrijke wijziging van de organisatie inhoudt, is hij van mening dat de bestuurder voor het besluit daartoe zijn advies op grond van artikel 25 lid 1 e WOR had moeten vragen.

De ondernemingsraad erkent dat een uitbreiding van het totale aantal medewerkers van 230 naar 232 relatief niet groot is, maar voegt daaraan toe dat het uitbreiden van het aantal beleidsmedewerkers van 4 naar 6 relatief wél groot is.

Reactie van de bestuurder

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

De bestuurder is van mening dat het creëren van de twee nieuwe functies en het “ophangen” daarvan rechtstreeks onder het sectorhoofd Waterbeheer geen belangrijke wijziging van de organisatie inhoudt noch in de verdeling van bevoegdheden daarbinnen.

De bestuurder motiveert dit door erop te wijzen dat het creëren van de twee functies is ingegeven doordat er invulling moet worden gegeven aan nieuwe taken van het waterschap. Het gaat hierbij om werkzaamheden die niet waren voorzien bij de structurering van de onderneming zoals die – na een fusie – per 1 februari 1997 van start is gegaan. Hij benadrukt in dit kader dat de taken van de huidige beleidsmedewerkers ongewijzigd blijven.

De bestuurder is van mening dat het creëren van de twee functies niet moet worden gezien als een wijziging van de organisatie, maar als een kleine uitbreiding daarvan.

De bestuurder erkent dat de de twee functies door hem als zeer belangrijk worden beschouwd, met name omdat zij in het bijzonder zijn bedoeld ter ondersteuning van het bestuur c.q. de Dijkgraaf. Desondanks is hij van mening dat het creëren daarvan om die reden nog niet als een belangrijke wijziging van de organisatie dient te worden gezien omdat het niet de aard van de werkzaamheden van anderen beïnvloedt.

Het – “*vooralsnog*” – rechtsreeks toevoegen van de nieuwe functies aan het sectorhoofd is bedoeld om te voorkomen dat er in de waan van alle dag een vermenging zal plaatsvinden tussen de nieuwe en de bestaande beleidswerkzaamheden. Deze vermenging moet voorkomen worden, omdat het om functies van een ander niveau gaat, aldus de bestuurder. De bestuurder voegt daaraan toe dat het niet uitgesloten is dat - wanneer over een aantal jaren de bekleeders van de nieuwe functies en de overige beleidsmedewerkers goed op elkaar zijn ingespeeld – er wellicht aanleiding kan zijn om andermaal kritisch naar de plaats van de twee nieuwe functies binnen de organisatie te kijken. Op dit moment is een plaatsing van de twee nieuwe functies binnen de Afdeling Beleid en Plannen voor het bestuur onbespreekbaar, aldus de bestuurder.

De bestuurder wijst er op dat de twee nieuwe medewerkers inmiddels formeel zijn aangesteld, waarbij hen schriftelijk is medegedeeld dat zij formeel resorteren onder het sectorhoofd. In zoverre is er thans een formeel beletsel ontstaan om hen - indien een eventueel advies van de ondernemingsraad daar aanleiding toe zou geven - alsnog over te plaatsen naar de Afdeling Beleid en Plannen. De twee medewerkers zijn nog niet op de hoogte van de discussie die er thans speelt tussen de ondernemingsraad en de bestuurder over hun plaats in de organisatie, aldus de bestuurder.

Relevante bepalingen uit de WOR

Art. 25 lid 1 De ondernemingsraad wordt door de ondernemer in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over elk door hem voorgenomen besluit tot:
(...)
e. belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming, danwel in de verdeling van bevoegdheden binnen de onderneming;
(...)

Overwegingen van de Kamer ten aanzien van het geschil

In het thans voorgelegde geschil staat centraal de vraag of het besluit tot het creëren van de twee nieuwe beleidsfuncties en de positionering daarvan moet worden gezien als een ‘belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming’, als bedoeld in artikel 25 lid 1 sub e van de WOR.

In de eerste plaats zal voor de beantwoording van die vraag gezien moeten worden of er in het onderhavige geval sprake is van een ‘wijziging’ van de organisatie van de onderneming. De bestuurder ontkent dat immers zulks het geval is; in zijn optiek is er slechts sprake van een “kleine uitbreiding”.

In dit kader merkt de Kamer allereerst op dat het niet in het belang van de toepassing van de WOR is om van de uitvoering daarvan een woordenspel te maken. Op die wijze zouden immers door het op specifieke wijze benoemen van bepaalde situaties waar de WOR het oog op heeft, die situaties buiten de werkingssfeer kunnen worden gehouden. Dat zulks niet de bedoeling van de wetgever is geweest, moge voor zich spreken. Ten aanzien van de vraag of tot het creëren van de twee nieuwe beleidsfuncties en de positionering daarvan moet worden gezien als een wijziging in de organisatie van de onderneming, dient volgens de Kamer te worden gezien of de indeling van de organisatie er vóór het creëren daarvan er anders uitzag dan erna. Volgens de Kamer is dat in de onderhavige situatie wel degelijk het geval, hetgeen alleen al blijkt uit het feit dat het organogram van de onderneming als gevolg van het ontstaan van de nieuwe functies is gewijzigd.

Voor wat betreft de vraag of bovengenoemde wijziging als ‘belangrijk’ moet worden gekwalificeerd, merkt de Kamer het volgende op.

Uit het ter zitting besprokene en de door de bestuurder overgelegde stukken is duidelijk geworden dat het in de ogen van laatstgenoemde bij het creëren van de twee nieuwe generalistische functies om een belangrijke aangelegenheid gaat. De redenen die de bestuurder heeft genoemd om naast het ontwikkelen van operationeel beleid ook een staf in te richten die zich gaat bezighouden met het strategisch beleid op de lange termijn, geven aan hoe belangrijk hij die nieuwe beleidsfuncties acht. Het feit dat het blijkbaar op iedere mogelijke wijze voorkomen dient te worden dat tussen de bekleding van deze beleidsfuncties en die van andere beleidsfuncties – zoals binnen de Afdeling Beleid en Plannen – een vermenging zou kunnen ontstaan, onderstreept deze opvatting van de bestuurder. Nog daargelaten het hoge schaalniveau dat bij de twee functies hoort, geeft ook het feit dat het bestuur en de Dijkgraaf op de plaatsing daarvan binnen de organisatie duidelijk hun stempel hebben gedrukt door daar uitdrukkelijk bij aan te geven dat de functionarissen op elk moment inzetbaar moeten zijn voor hun directe ondersteuning, aan welk grote belang zij aan die functies hechten.

Verder merkt de Kamer op dat voor de opvatting van de bestuurder, namelijk dat er pas van een ‘belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming’ als bedoeld in artikel 25 lid 1 sub e van de WOR kan worden gesproken indien een bepaald besluit consequenties heeft voor het zittende personeel, geen steun in de WOR, literatuur of jurisprudentie is te vinden.

Ook het feit dat de plaatsing van de twee nieuwe functies binnen de organisatie mogelijk een tijdelijk karakter heeft, kan geen reden zijn om het bestaan van het adviesrecht van de ondernemingsraad te ontkennen. Op die wijze zouden immers ten onrechte besluiten van de werking van de WOR kunnen worden uitgesloten door hen de toevoeging ‘*voorsnog*’ mee te geven.

Om bovengenoemde redenen is de Kamer dan ook van mening dat het besluit tot het creëren van de twee nieuwe beleidsfuncties moet worden gezien als een 'belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming', als bedoeld in artikel 25 lid 1 sub e van de WOR.

Gezien het feit dat de twee personen die de nieuwe functies gaan bekleden reeds een aanstellingsbeschikking hebben ontvangen, realiseert de Kamer zich dat er thans in zekere zin sprake is van een voldongen feit. In dat kader overweegt de Kamer het volgende.

In artikel 25 lid 2 van de WOR wordt bepaald dat het advies op een zodanig tijdstip wordt gevraagd dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit. Indien de ondernemingsraad thans alsnog een advies uitbrengt, ziet dat slechts op de organisatiewijziging als zodanig en niet op de concrete benoemingen. Dat is ook de bedoeling van de wetgever geweest. Dat neemt niet weg dat het advies zich uitstrekt tot de plaatsing van hun functies binnen de onderneming.. Voor wat betreft dit laatste punt dient een nog uit te brengen advies van de ondernemingsraad door de bestuurder volgens de Kamer dan ook zeer serieus te worden genomen.

Advies van de Kamer

Gelet op bovenstaande overwegingen is de Kamer van oordeel dat de bestuurder in dit geval de ondernemingsraad om advies had moeten vragen alvorens te beslissen over het in het leven roepen van de twee nieuwe beleidsfuncties en over de plaatsing daarvan binnen de organisatie. De Kamer adviseert de bestuurder dan ook om de ondernemingsraad alsnog in de gelegenheid te stellen om over deze kwestie advies uit te brengen, als bedoeld in artikel 25 lid 1 WOR.

De Kamer merkt hierbij met klem op dat de bestuurder een dergelijk advies niet dient te beschouwen als een formaliteit achteraf, doch als een wezenlijke invulling van het adviesrecht dat de ondernemingsraad in dit geval toekomt. Daarbij zullen, gelet op artikel 25, tweede lid, de beweegredenen voor het (voorgenomen) besluit met betrekking tot de positionering van de onderhavige functies alsnog aan de OR gegeven moeten worden. Dat geldt ook voor de concrete gevolgen die de creatie van deze functies al dan niet heeft voor de werkzaamheden van de huidige medewerkers van de afdeling Planning en Beleid en hoe die gevolgen worden opgevangen. De Kamer adviseert de bestuurder dan ook om aan de hand van de inhoud van een nog uit te brengen advies van de ondernemingsraad zeer kritisch te kijken naar het besluit om (1) de twee nieuwe beleidsfuncties te creëren en (2) de plaatsing van die functies binnen de organisatie.

Bedrijfscommissiekamer voor lagere publiekrechtelijke lichamen, LPL 062

5 juli 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 Utrecht (artikel 36, leden 2 en 4, van de WOR).