Advies

Rolnummer: LPL-175

DE BEDRIJFSCOMMISSIE VOOR DE OVERHEID - KAMER VOOR DE LAGERE PUBLIEKRECHTELIJKE LICHAMEN - ADVISERENDE NAAR AANLEIDING VAN EEN VERZOEK OM BEMIDDELING EN ADVIES, ALS BEDOELD IN ARTIKEL 36 VAN DE WET OP DE ONDERNEMINGSRADEN (HIERNA: DE WOR), INZAKE EEN GESCHIL TUSSEN:

de heer P. Lodder, werkzaam bij het organisatieonderdeel Brandweer Fryslân van de Publieke Gezondheids- en Veiligheidsregio Fryslân, hierna te noemen: **verzoeker**, als partij enerzijds,

en

de ondernemingsraad van de Publieke Gezondheids- en Veiligheidsregio Fryslân, hierna te noemen: **OR**, als partij anderzijds.

I. Verloop procedure en inhoud geschil

1. De OR van de Publieke Gezondheids- en Veiligheidsregio Fryslân (hierna te noemen: VRF) bestaat uit 11 leden. De OR heeft in artikel 2 van zijn reglement het kiesgroepenstelsel in combinatie met het personenstelsel per kiesgroep vastgelegd. Er zijn drie kiesgroepen met de volgende zetelverdeling/samenstelling:

a. Kiesgroep GGD: 6 leden (organisatieonderdelen Advies & Zorg en Jeugdgezondheidszorg);
b. Kiesgroep Veiligheid: 3 leden (organisatieonderdelen Geneeskundige Hulpverlening Ongevallen en Rampen (GHOR), Veiligheidsbureau, Brandweer (incl. medewerkers brandweren Noord Oost en Noord West Fryslân in dienst van de VRF) en bureau Bevolkingszorg);
c. Kiesgroep Concernstaf/Bedrijfsvoering: 2 leden.

2. In juni 2011 zijn algemene OR-verkiezingen bij de VRF georganiseerd. Destijds was sprake van een personeelsomvang van de VRF van 519 medewerkers (372 fte), met de volgende verdeling over de kiesgroepen:
- kiesgroep GGD: 399 medewerkers;
- kiesgroep Veiligheid: 60 medewerkers;
- kiesgroep Concernstaf/Bedrijfsvoering: 60 medewerkers.

Op basis van de getalsmatige verhouding tussen de kiesgroepen zou op zichzelf een zetelverdeling van 7 (GGD), 2 (Veiligheid) en 2 (Concernstaf/Bedrijfsvoering) in de rede liggen. De OR heeft echter vanuit de basisgedachte van een gelijkmatige afspiegeling ook rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen, zoals de aanstaande regionalisering van de brandweer. Om die reden is gekozen voor de onder 1 vermelde zetelverdeling. Dit houdt in 1 zetel minder voor de kiesgroep GGD en 1 zetel meer voor de kiesgroep Veiligheid.

3. De onder 2 genoemde algemene verkiezingen zijn feitelijk alleen gehouden voor de kiesgroep GGD, omdat daar 9 kandidaten waren voor 6 zetels. Bij de kiesgroep Veiligheid waren evenveel kandidaten beschikbaar als zetels, namelijk 3. Bij de kiesgroep Concernstaf/Bedrijfsvoering waren geen kandidaten.

4. In artikel 5 lid 3 van het OR-reglement staat dat vacante zetels van een kiesgroep waarvoor geen kandidaten zijn, zullen worden bezet door kandidaten uit een andere kiesgroep waar meer kandidaten dan zetels beschikbaar zijn. Na de onder 2 genoemde verkiezingen zijn de twee vacant gebleven zetels van de

Postbus 556, 2501 CN Den Haag | Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag | T 070 376 57 65 | F 070 345 75 28 | info@caop.nl | www.caop.nl | KvK 41158878

kiesgroep Concernstaf / Bedrijfsvoering ingenomen door twee overgebleven kandidaten van de kiesgroep GGD. Via het plaatsen van een bericht op het intranet van VRF heeft de OR de uitslag van de algemene verkiezingen op 14 juni 2011 binnen de organisatie bekend gemaakt en aangegeven welke personen op de in totaal 11 OR-zetels zijn verkozen. Van de in artikel 16 van het OR-reglement neergelegde mogelijkheid om tegen de vastgestelde uitslag van de verkiezing bezwaar te maken is destijds geen gebruik gemaakt.

6. In verband met het vertrek van 2 OR-leden uit de kiesgroep GGD en het ontbreken van overgebleven kandidaten uit de in juni 2011 plaatsgevonden algemene verkiezingen, heeft de OR op 24 juli 2012 via het intranet van VRF het op 9 oktober 2012 houden van een tussentijdse verkiezing voor deze kiesgroep ter bezetting van deze 2 vacante zetels aangekondigd. Via een volgend intranetbericht op 10 september 2012 heeft de OR de op 9 oktober 2012 te houden tussentijdse verkiezing voor de kiesgroep GGD uitgeschreven.

7. Op 24 juli en 20 augustus 2012 heeft verzoeker per e-mail bij de OR bezwaar gemaakt tegen het alleen voor de kiesgroep GGD houden van een tussentijdse verkiezing ter bezetting van de 2 vacant geworden zetels. Volgens verzoeker moeten evenals bij algemene verkiezingen ook de twee andere kiesgroepen, in het bijzonder de kiesgroep Concernstaf / Bedrijfsvoering, de gelegenheid krijgen om kandidaten voor de 2 vacante zetels te stellen ter bevordering van de representativiteit. Verzoeker vraagt om herziening van het OR-standpunt. Per e-mails van 7 augustus en 4 september 2012 heeft de OR aan verzoeker bericht dat zijn standpunt niet wordt onderschreven en dat, mede op basis van een extern ingewonnen deskundigenadvies, wordt vastgehouden aan een tussentijdse verkiezing voor alleen de kiesgroep GGD.

8. Per e-mail van 21 september 2012 wendt verzoeker zich tot de Bedrijfscommissie, met het verzoek om in deze kwestie te bemiddelen of te adviseren.

II. Behandeling van het geschil

Gelet op het feitelijk karakter van de inhoud van dit geschil heeft de Bedrijfscommissie, met instemming van partijen, besloten tot schriftelijke afhandeling hiervan.

De Kamer LPL bestaat bij deze schriftelijke afhandeling uit de volgende personen: de heer X. van de Scheur (voorzitter), de heer G.J.J.J. Heetman (plv. voorzitter), mevrouw R. Wevers-Bos (werkgeverslid), de heer mr. A.F.M. Duquesnoy (werknemerslid) en mevrouw mr. C.E.J.Y. van Agt (secretaris).

III. Omvang van het geschil

De Kamer LPL dient kort gezegd te beoordelen of de op 9 oktober 2012 door de OR georganiseerde tussentijdse verkiezing ter bezetting van 2 bij de kiesgroep GGD vacant geworden zetels alleen voor de kiesgroep GGD kon worden gehouden, of dat ook de twee andere kiesgroepen Veiligheid en Concernstaf/Bedrijfsvoering de gelegenheid hadden moeten krijgen om kandidaten voor de twee vacante zetels te stellen.

IV. Standpunten van verzoeker en OR

Standpunt verzoeker

1. Het voorzien in de vervulling van tussentijds binnen de OR ontstane vacatures wordt geregeld in artikel 15 van het reglement. Omdat in dit geval uit de in 2011 gehouden algemene verkiezingen geen kandidaten meer zijn overgebleven, zijn de leden 1 en 2 niet aan de orde en is lid 3 van artikel 15 van toepassing. Dat betekent dat een tussentijdse verkiezing moet worden georganiseerd. Artikel 5 lid 3 van het reglement is in dit geval niet aan de orde, omdat dit alleen regelt dat na algemene verkiezingen bij een kiesgroep door gebrek aan kandidaten vacant resterende zetels door overgebleven kandidaten bij een andere kiesgroep ingenomen kunnen worden.

2. In artikel 15 noch in de rest van het reglement wordt vervolgens ten aanzien van een dergelijke tussentijdse verkiezing iets afwijkends geregeld ten opzichte van de gang van zaken bij algemene verkiezingen. Gelet hierop en op het uitgangspunt van een gelijkmatige afspiegeling van de OR ten opzichte van de samenstelling van de organisatie, behoort de tussentijdse verkiezing op basis van de in artikel 2 van het reglement vastgelegde zetelverdeling over de hele organisatie te worden gehouden. Indien dat niet

gebeurt, wordt de kiesgroep Concernstaf / Bedrijfsvoering de mogelijkheid onthouden om alsnog de volgens artikel 2 aan haar toekomende 2 zetels via een eigen kandidatenlijst te gaan bezetten.

Standpunt OR
1. Tegen het in 2011 geldende reglement en de op basis daarvan plaatsgevonden algemene verkiezingen en tot stand gekomen c.q. bekend gemaakte uitslag is destijds geen bezwaar gemaakt. Gelet hierop kan tegen de gevolgen van de toenmalige toepassing bij deze tussentijdse verkiezing geen bezwaar meer worden gemaakt en moet om die reden het verzoek niet-ontvankelijk worden verklaard.

2. Het gaat in dit geval om een tussentijdse verkiezing in plaats van algemene verkiezingen. Na de algemene verkiezingen in juni 2011 zijn twee vacante zetels van de kiesgroep Concernstaf/Bedrijfsvoering met reguliere toepassing van artikel 5 lid 3 van het OR-reglement door overgebleven kandidaten van de kiesgroep GGD bezet, omdat de eerstgenoemde kiesgroep zelf geen kandidaten had. Daarmee zijn deze twee zetels op legitieme wijze door de kandidaten van de laatstgenoemde kiesgroep ingenomen.

3. De 2 zetels die in de afgelopen periode vacant zijn geworden, zijn vrijgevallen door het vertrek van 2 leden uit de kiesgroep GGD. Om die reden moeten die 2 zetels nu ook weer via een tussentijdse verkiezing voor de kiesgroep GGD door kandidaten afkomstig uit die kiesgroep worden vervuld. Gelet op het gestelde onder 2 zou het onjuist zijn om een na algemene verkiezingen legitiem tot stand gekomen situatie achteraf via een tussentijdse verkiezing weer terug te draaien c.q. ongedaan te maken. Voor het eventueel veranderen van die situatie zijn de eerstvolgende algemene verkiezingen het geëigende moment. Deze zienswijze wordt onderschreven door een advies van een externe deskundige, dat deel uitmaakt van de ingebrachte stukken.

4. Het argument dat sprake zou zijn van een onevenwichtige samenstelling van de OR is niet valide. Gezien de onder I.2 aangegeven formatieomvang van de kiesgroep GGD zou deze kiesgroep feitelijk aanspraak kunnen maken op 7 zetels. Door rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen, zoals de aanstaande regionalisering van de brandweer, is de kiesgroep GGD 1 zetel minder toegewezen en heeft de kiesgroep Veiligheid er 1 zetel bij gekregen. Aldus beoogt de OR een realistische evenredige vertegenwoordiging binnen de OR te verwezenlijken.

V. Relevante bepalingen van de WOR of andere regelgeving
Artikel 9, leden 3 en 4, artikel 10 en artikel 36 lid 1, en 3 van de WOR
Artikel 5 leden 2 en 3, artikel 15 lid 3, artikel 16 onder f en artikel 23 van het OR-reglement

VI. Overwegingen
Procedureel
1. Op basis van de door partijen toegezonden documentatie stelt de Kamer LPL vast dat dit advies geen bindend karakter heeft. Tevens wordt vastgesteld dat partijen zo nodig instemmen met een verlenging van de termijn voor het uitbrengen van een advies met twee maanden, als bedoeld in artikel 36 lid 3 van de WOR.

2. De door de OR gestelde niet-ontvankelijkheid van verzoeker passeert de Kamer LPL als zijnde niet juist, omdat door verzoeker geen bezwaar wordt gemaakt tegen de in 2011 vastgestelde uitslag van de toen gehouden algemene OR-verkiezingen. Het bezwaar richt zich tegen de wijze waarop op een later moment bij de kiesgroep GGD vrijgevallen zetels worden ingevuld. Namelijk via een tussentijdse verkiezing voor alleen de kiesgroep GGD. Dit bezwaar heeft verzoeker conform artikel 16 van het reglement binnen een week na het bekend maken van deze tussentijdse verkiezing bij de OR ingediend. Een geschil hierover kan op grond van artikel 36 lid 1 van de WOR aan de Bedrijfscommissie worden voorgelegd.

Inhoudelijk
1. Allereerst wenst de Kamer LPL een algemene opmerking vooraf te maken. In artikel 9, lid 3 van de WOR is opgenomen dat de OR de mogelijkheid heeft om voor de verkiezing van de leden het zogenaamde kiesgroepenstelsel toe te passen. De OR moet aldus vooraf beslissen of hij in zijn geheel gekozen wordt door alle in de onderneming werkzame personen of dat de in de onderneming werkzame personen verdeeld

worden in kiesgroepen, dat zijn bepaalde groepen van in de onderneming werkzame personen, die ieder uit hun midden een bepaald aantal leden van de OR kiezen. In het laatste geval bestaat de OR uit vertegenwoordigers van de verschillende kiesgroepen. Indien gekozen wordt voor het kiesgroepenstelsel dient een aantal artikelen van het OR-reglement hierop te zijn gebaseerd (en dus te worden gewijzigd ten opzichte van het modelreglement).

2. In het onderhavige geval heeft de OR VRF in artikel 2 van het OR-reglement bepaald dat het kiesgroepenstelsel zal worden gehanteerd. Deze keuze is echter niet consequent doorgevoerd in de overige artikelen van het OR-reglement. In geval van het kiesgroepenstelsel dienen, zoals ook in het modelreglement van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid is aangegeven, de artikelen 2, 7, 9, 10, 13 en 15 van het reglement te worden gewijzigd. Met name de artikelen 13 en 15 bevatten cruciale bepalingen voor de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen bij een kiesgroepenstelsel en bij tussentijdse vacatures. Het reglement van de OR VRF bevat echter alleen in artikel 2 de aangepaste formulering voor een kiesgroepenstelsel en niet in de andere zojuist opgesomde artikelen. De verkiezingen hebben dus plaatsgevonden voor een kiesgroepenstelsel, maar zonder dat het reglement daarin voorzag. Er is enkel in artikel 2 aangegeven welke kiesgroepen er zijn en hoeveel zetels iedere kiesgroep kan bezetten.

Verder is in artikel 5 lid 2 van het OR-reglement aangegeven dat de verkiezingen plaatsvinden volgens het personenstelsel, terwijl in artikel 13 van het OR-regelement is vermeld dat de uitslag van de verkiezing wordt bepaald door toewijzing van zetels aan kandidatenlijsten op basis van een kiesdeler (oftewel het lijstenstelsel).

Wat ontbreekt is dat voor de uitslag van de verkiezingen voor elke kiesgroep een duidelijk criterium ontbreekt (personen- of lijstenstelsel|) op basis waarvan de uitslag moet worden vastgesteld en dat men alleen mag stemmen binnen de kiesgroep. De OR is samengesteld op basis van het reglement, maar het reglement voldoet niet aan het stelsel dat is gekozen. Als gevolg hiervan zijn ook restzetels toegekend aan lijsten c.q. kandidaten uit een andere kiesgroep waar artikel 13 van het eigen reglement niet in voorziet. De kandidaten die op grond van de foutieve toepassing van artikel 13 zetels zijn gaan bezetten voor de kiesgroep Concernstaf / Bedrijfsvoering hebben deze ten onrechte toebedeeld gekregen. De OR heeft bij artikel 13 ten onrechte alle lijsten aangemerkt als lijsten in een integraal stelsel zonder kiesgroepen en daarmee afbreuk gedaan aan het stelsel zoals dat in artikel 2 van het reglement is geduid. Zetels mogen in een kiesgroepenstelsel alleen worden toebedeeld aan lijsten die binnen die kiesgroep voorkomen. Wanneer daar te weinig kandidaten zijn, rest niets anders dan voor die kiesgroep opnieuw (tussentijdse) verkiezingen te houden,

3. De vraagt die zich thans aandient, is hoe nu om te gaan met de invulling van de twee vacante zetels binnen de kiesgroep GGD. Enerzijds is de keuze gemaakt voor het kiesgroepenstelsel, maar anderzijds staat vast dat het reglement daar niet (consequent) in voorziet. Verder is het onduidelijk of het personenstelsel of het lijstenstelsel wordt gehanteerd. De Kamer LPL merkt op dat in het kader van het kiesgroepenstelsel gestreefd dient te worden naar evenredige vertegenwoordiging van de kiesgroepen. In dat licht bezien en gelet op de ontstane situatie staat de Kamer LPL een pragmatische oplossing voor.

Na de in juni 2011 gehouden verkiezingen zijn de twee vacant gebleven zetels van de kiesgroep Concernstaf / Bedrijfsvoering ingenomen door overgebleven kandidaten van de kiesgroep GGD. Dit is ten onrechte gebeurd en deze situatie dient als het ware weer te worden teruggedraaid, in de zin dat deze twee personen weer komen op de thans vacante zetels binnen de kiesgroep GGD. Vervolgens dienen tussentijdse verkiezingen te worden gehouden voor enkel de kiesgroep Concernstaf / Bedrijfsvoering omdat daar dan sprake is van twee vacante zetels. Op deze wijze wordt zo veel als mogelijk recht gedaan aan het kiesgroepenstelsel alsmede aan de evenredige vertegenwoordiging van de kiesgroepen.

4. De Kamer LPL is voorts van mening dat voorafgaand aan de eerstvolgende tussentijdse verkiezingen een duidelijke keuze moet worden gemaakt tussen enerzijds het integrale stelsel en anderzijds het kiesgroepenstelsel of eventueel een combinatie van beide. Ook dient een duidelijke keuze te worden gemaakt tussen het personenstelsel of het lijstenstelsel. Deze gemaakte keuzen dienen vervolgens consequent te worden doorgevoerd in het OR-reglement ter voorkoming van onduidelijkheden en

onvolkomenheden als in het onderhavige geval aan de orde. Pas wanneer die wijzigingen zijn doorgevoerd, ingevolge artikel 23 van het OR-reglement, kan de tussentijdse verkiezing plaatsvinden.

VII. Advies

De Kamer LPL adviseert dat de ontstane situatie waarbij de twee vacant gebleven zetels van de kiesgroep Concernstaf / Bedrijfsvoering na de verkiezingen van juni 2011 zijn ingenomen door overgebleven kandidaten van de kiesgroep GGD wordt teruggedraaid, in de zin dat deze personen weer komen op de thans vacante zetels binnen de kiesgroep GGD. De Kamer LPL adviseert voorts dat tussentijdse verkiezingen worden gehouden voor enkel de kiesgroep Concernstaf / Bedrijfsvoering omdat daar alsdan twee vacante zetels zijn ontstaan.

De Kamer LPL adviseert voorts dat – voorafgaand – aan de tussentijdse verkiezing:
a. een duidelijke keuze wordt gemaakt tussen enerzijds het integrale stelsel en anderzijds het kiesgroepenstelsel of eventueel een combinatie van beide en dat deze keuze consequent wordt doorgevoerd in het OR-reglement; en
b. een duidelijke keuze wordt gemaakt tussen het personenstelsel en het lijstenstelsel en dat ook deze keuze consequent in het OR-reglement wordt doorgevoerd.

Den Haag, 28 januari 2013

De Bedrijfscommissie, Kamer voor de Lagere Publiekrechtelijke Lichamen,
namens deze,

X. van de Scheur
voorzitter

C.E.J.Y. van Agt
secretaris