

ADVIES

Rolnummer: RP98.026

DE BEDRIJFSKOMMISSIEKAMER VOOR RIJK EN POLITIE, ADVISERENDE
NAAR AANLEIDING VAN EEN VERZOEK OM BEMIDDELING INZAKE EEN
GESCHIL TUSSEN

1. De ondernemingsraad van de Economische Controledienst (de onderneming)

en
2. De Staat der Nederlanden, zijnde de ondernemer, in deze vertegenwoordigd door het
hoofd van de onderneming, zijnde de bestuurder

Toegepast recht

Waar in dit advies wordt verwezen naar de Wet op de ondernemingsraden, wordt de
wettekst bedoeld zoals die luidde tot de wijziging van die wet per 4 maart 1998
(Staatsblad 107, jaargang 1998).

Verloop van de procedure

-Achtergronden

Van overheidswege is in 1993 het Reisbesluit Binnenland ingevoerd waarin bepalingen
zijn opgenomen inzake de wijze waarop de reiskostenvergoeding plaats dient te vinden.
Artikel 16 van het Reisbesluit Binnenland geeft ondernemingen de mogelijkheid om een
op maat gesneden regeling te hanteren.

Naar aanleiding van dit artikel is, volgens de ondernemingsraad, een afspraak tussen de plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken en de Bijzondere Commissie tot stand gekomen. Deze afspraak zou inhouden dat voor een eventuele afwijking van het Reisbesluit Binnenland de instemming van de decentrale dienstcommissie (thans de ondernemingsraad) is vereist.

Op grond van bovenstaande afspraak heeft de decentrale dienstcommissie een initiatiefvoorstel inzake een voor de onderneming geldende reiskostenvergoeding ontwikkeld dat tot besparing zou moeten leiden. Dit voorstel biedt de medewerkers een keuzemogelijkheid. In de eerste plaats biedt het de medewerkers de mogelijkheid om in de eigen auto te blijven rijden tegen een lagere vergoeding dan bij het gebruik van een dienstauto. Bij eventuele bezwaren hiertegen kan gekozen worden voor het alternatief, te weten gebruik maken van een dienstauto. Hoewel dit voorstel een andere strekking had dan het plan van de dienstleiding, namelijk om alleen dienstauto's in te zetten, stond de bestuurder hier welwillend tegenover.

Op basis van het voorstel van de decentrale dienstcommissie enerzijds en dat van de dienstleiding anderzijds is in februari 1997 binnen de onderneming een enquête gehouden. Uit deze enquête bleek dat 25 medewerkers de voorkeur gaven aan het aanschaffen van dienstauto's, terwijl de meerderheid (134 medewerkers) koos voor de door de decentrale dienstcommissie voorgestelde regeling inzake de reiskostenvergoeding.

In maart 1997 is de ondernemingsraad ingesteld. Hierbij is bovengenoemd instemmingsrecht van de decentrale dienstcommissie door de ondernemingsraad overgenomen als zijnde een uitbreiding van de in de Wet op de ondernemingsraden opgenomen bevoegdheden, aldus de ondernemingsraad.

Op 13 maart 1997 heeft een formeel overleg met de Bijzondere Commissie voor Georganiseerd Overleg plaatsgevonden. Een van de agendapunten tijdens het overleg was het door de bestuurder en de ondernemingsraad overeengekomen voorstel inzake de reiskostenvergoeding. De leden van de Bijzondere Commissie hebben het voorstel voor kennisgeving aangenomen.

Bij schrijven van 16 april 1997 heeft de bestuurder de ondernemingsraad medegedeeld met ingang van 1 juli 1997 een reiskostenvergoedingsregeling in te voeren op basis van de resultaten van de eerder in het jaar gehouden enquête.

Op 27 november 1997 heeft de ondernemingsraad van de bestuurder een berekening voor het jaar 1998 ontvangen, waarin op grond van de sinds juli 1997 beschikbare gegevens wordt uitgegaan van een break-even point van 15.000 kilometer. Het

breakeven-point is gebaseerd op de kosten voor de dienstauto's enerzijds en de vergoeding voor de privé-auto's anderzijds.

Bij schrijven van 12 december 1997 heeft de ondernemingsraad de bestuurder medegedeeld op een ander break-even point uit te komen, te weten circa 20.000 kilometer.

In reactie hierop heeft de bestuurder bij schrijven van 13 januari 1998 bericht opnieuw een enquête binnen de onderneming te houden. Bij deze enquête is de bestuurder uitgegaan van een break-evenpoint van 16.000 kilometer. Door middel van deze enquête heeft het merendeel van de medewerkers (90 %) blijk gegeven van de voorkeur voor het rijden in de eigen auto en het daarvoor aangeboden vergoedingensysteem.

In januari 1998 heeft de bestuurder op basis van het resultaat van deze enquête besloten voorlopig een nieuwe reiskostenvergoedingsregeling in te voeren, waarbij wordt uitgegaan van een break-evenpoint van 16.000 kilometer.

Omdat de invoering van deze regeling een afwijking betreft van het Reisbesluit Binnenland, is hiervoor naar de mening van de ondernemingsraad op grond van de afspraak tussen de plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken en de Bijzondere Commissie (het huidige Departementaal Georganiseerd Overleg, hierna te noemen het DGO) zijn instemming vereist. Nu de ondernemingsraad hiertoe niet in de gelegenheid is gesteld, heeft deze zich tot de Bedrijfscommissie voor de Overheid gewend.

-Behandeling van het geschil

Op 12 februari 1998 heeft de ondernemingsraad bij de Bedrijfscommissie voor de Overheid een verzoek om bemiddeling c.q. advisering 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 Rijk en Politie (hierna: de Kamer).

Desgevraagd heeft de ondernemingsraad zijn verzoek nader aangevuld bij schrijven van 27 februari en 13 maart 1998.

Desgevraagd heeft de bestuurder bij brief van 19 maart 1998 gereageerd op het verzoek van de ondernemingsraad.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 8 april 1998 tijdens een zitting van de Kleine Commissie - welke de Kamer uit zijn midden heeft samengesteld voor de uitvoering van het mondelinge gedeelte van de procedure - hun standpunten mondeling toe te lichten.

Ter zitting zijn verschenen de heren H.C. de Winter en J.W. Kunenborg van ondernemingsraadszijde en de heer mr C.J.A. Schouten en mevrouw C. van den Berg van bestuurderszijde.

Omdat partijen ter zitting 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.

Desgevraagd heeft de ondernemingsraad bij schrijven van 27 maart 1998 verklaard een eventueel advies van de Kamer niet als bindend te zullen beschouwen.

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

Op 13 mei 1998 heeft de Kamer haar advies aan partijen vastgesteld.

Omvang van het geschil

De omvang van dit geschil wordt bepaald door de vraag of het besluit van de bestuurder van januari 1998 inzake de reiskostenvergoedingsregeling de instemming van de ondernemingsraad behoeft.

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:
(...)
c. een belonings- of een functiewaarderingssysteem;
(...)
- Art. 27 lid 3 De in het eerste lid bedoelde instemming is niet vereist, voorzover 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. 32 lid 2 Bij schriftelijk besluit van de ondernemer kunnen aan de ondernemingsraad verdere bevoegdheden dan in deze wet genoemd worden toegekend. Een zodanig besluit behoeft de toestemming van de ondernemingsraad. De ondernemer deelt het besluit schriftelijk mee aan de bedrijfscommissie.

Relevante bepalingen uit het Algemeen Rijksambtenarenreglement 1997 (ARAR)

§ XI.1 Het overleg met de Sectorcommissie overleg rijkspersoneel

Art. 105 lid 1 Over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren in de zin van dit besluit met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd, wordt niet beslist dan nadat daarover door of namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken overleg is gepleegd met de Sectorcommissie overleg Rijkspersoneel.

§ XI.2 Het overleg met de bijzondere commissie

Art. 113 lid 1 Indien het aantal der ambtenaren, werkzaam bij een ministerie, en/of bij een of meer daaronder ressorterende diensten, bedrijven of instellingen, dit naar het oordeel van Onze Minister wettigt, bepaalt hij, dat over aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand dier ambtenaren en/of de bijzondere regels, volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd, niet wordt beslist dan nadat daarover overleg is gepleegd met een bijzondere commissie. Overleg met een bijzondere commissie vindt niet plaats over die aangelegenheden, welke behandeling is voorbehouden aan het overleg, bedoeld in paragraaf 1 van dit hoofdstuk.

Art. 113 lid 2 Een voorstel strekkende tot invoering of wijziging van een regeling met rechten en verplichtingen van individuele ambtenaren dat een uitwerking is van een voorstel dat in paragraaf 1 van dit hoofdstuk bedoelde overleg is overeengekomen, wordt slechts ten uitvoer gebracht, indien daarover overeenstemming bestaat met de bijzondere commissie. (...)

Standpunt van de ondernemingsraad

Uit de door hem overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat de ondernemingsraad het volgende standpunt inneemt.

De ondernemingsraad is van mening dat er op grond van de afspraak tussen de plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken en de Bijzondere Commissie sprake is van een uitbreiding van zijn bevoegdheden als bedoeld in artikel 32, tweede lid, van de WOR. Naar het oordeel van de ondernemingsraad is door middel van deze afspraak instemmingsrecht -inzake een eventueel besluit strekkende tot een afwijking van het Reisbesluit Binnenland- aan de voormalige decentrale dienstcommissie verleend. Aangezien de ondernemingsraad de decentrale dienstcommissie heeft opgevolgd, is hij van opvatting dat dit instemmingsrecht van rechtswege op hem is overgegaan.

De ondernemingsraad is dan ook de mening toegedaan dat het besluit van de bestuurder van januari 1998 de instemming van de ondernemingsraad behoeft.

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 verklaart dat een besluit tot de wijziging van de reiskostenvergoedingsregeling op grond van artikel 16 van het Reisbesluit Binnenland een onderwerp is waarover op grond van het ARAR overleg dient te worden gevoerd met de vakorganisaties in de Bijzondere Commissie. Dit traject is ten behoeve van de reiskostenvergoedingsregeling voor de onderneming ook gevolgd, waarna de Bijzondere Commissie het voorstel met betrekking tot voornoemde regeling voor kennisgeving heeft aangenomen. Volgens de bestuurder dient een eventuele wijziging van deze regeling opnieuw aan het DGO, zijnde de opvolger van de Bijzondere Commissie, te worden voorgelegd. Nu het naar de mening van de bestuurder in dit geval niet gaat om een wijziging van de regeling, maar een nadere detaillering ervan, is de bestuurder naar eigen zeggen bevoegd zelfstandig een besluit te nemen.

Voorts stelt de bestuurder dat er geen afspraak bestaat inzake de uitbreiding van het instemmingsrecht, waar de ondernemingsraad zich in casu op beroept. Ook vóór de invoering van de WOR gold dat de decentrale dienstcommissie geen instemmingsrecht had ten aanzien van de regeling inzake de reiskostenvergoeding.

Ten slotte merkt de bestuurder op dat noch artikel 25, noch artikel 27 van de WOR van toepassing zijn op de onderhavige regeling inzake de reiskostenvergoeding.

Overwegingen van de Kamer

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

De Kamer constateert dat het ARAR, zijnde een publiekrechtelijke arbeidsvoorwaardenregeling, en met name artikel 105 de grondslag is voor het Reisbesluit Binnenland. Artikel 16 van dat reisbesluit bepaalt dat het mogelijk is voor ondernemingen een op maat gesneden reiskostenvergoedingsregeling te hanteren. De Kamer is van oordeel dat een dergelijke regeling, welke het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden betreft, een regeling is inzake de rechten en plichten van individuele ambtenaren. Artikel 113 van het ARAR bepaalt dat een voorstel strekkende tot invoering of wijziging van een regeling met rechten en plichten van individuele ambtenaren, welke regeling met de Sectorcommissie Overleg Rijkspersoneel is overeengekomen, slechts ten uitvoer wordt gebracht indien daarover overeenstemming bestaat met de Bijzondere Commissie.

De Kamer stelt vast dat partijen niet betwisten dat het overleg inzake de reiskostenvergoedingsregeling op grond van het ARAR in de Bijzondere Commissie gevoerd dient te worden, welk traject inderdaad is gevolgd.

De Kamer leidt echter zowel uit de overgelegde stukken als uit het door partijen ter zitting naar voren gebrachte af, dat de Bijzondere Commissie zich niet inhoudelijk heeft uitgelaten over het voorstel inzake de reiskostenvergoedingsregeling. De commissie heeft het voorstel slechts voor kennisgeving aangenomen.

Daarnaast is de Kamer van oordeel dat het onderhavige besluit van de bestuurder inzake de reiskostenvergoedingsregeling noch een besluit is tot vaststelling of wijziging van een van de in artikel 27, eerste lid, van de WOR genoemde regelingen, noch een besluit is als bedoeld in artikel 25, eerste lid van de WOR. Hierbij merkt de Kamer volledigheidshalve op dat, nu er in dit geval geen sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de WOR, voorbij gegaan kan worden aan een toetsing aan het derde lid van dat artikel.

Ook is er in casu naar het oordeel van de Kamer geen sprake van instemmingsrecht van de ondernemingsraad op grond van een uitbreiding van bevoegdheden van de ondernemingsraad als bedoeld in artikel 32 van de WOR. Een uitbreiding van de medezeggenschapsbevoegdheden dient immers eenduidig en ondubbelzinning te blijken

uit een voor dat doel opgesteld schrijven. De Kamer is deze opvatting toegedaan omdat hij van mening is dat in het bevoegdheidenscala, dat door de wetgever aan de ondernemingsraad is toegekend, slechts aanvullingen mogen worden aangebracht die door partijen daadwerkelijk beoogd zijn. Dit dient op zodanige wijze te gebeuren dat het voor derden -zoals de bedrijfscommissie- goed valt te beoordelen.

Ten aanzien van het argument van de ondernemingsraad, dat het instemmingsrecht van de decentrale dienstcommissie van rechtswege op hem is overgegaan, is de Kamer het volgende van mening. Omdat de ondernemingsraad niet de rechtsopvolger is van de decentrale dienstcommissie, kan per definitie niet gesteld worden dat het totaalpakket van rechten en plichten van de decentrale dienstcommissie van rechtswege op de ondernemingsraad is overgegaan. Ten overvloede merkt de Kamer hierbij op dat de ondernemingsraad nu immers rechten heeft die de decentrale dienstcommissie destijds niet had en waar de ondernemingsraad zich in het geval van rechtsopvolging derhalve ook niet op had kunnen beroepen. De Kamer constateert dan ook dat de ondernemingsraad geen instemmingsrecht heeft inzake de reiskostenvergoedingsregeling op grond van de vermeende rechtsopvolging.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande komt de Kamer tot de conclusie, dat conform het tweede lid van artikel 113 van het ARAR een voorstel inzake de reiskostenvergoedingsregeling, zijnde een uitwerking van het Reisbesluit Binnenland, of een voorstel tot wijziging daarvan slechts ten uitvoer wordt gebracht, indien daarover overeenstemming bestaat met de Bijzondere Commissie.

Aangezien een dergelijke overeenstemming niet is bereikt en omdat daarnaast geen enkele bepaling uit de WOR de ondernemingsraad steunt in zijn standpunt, acht de Kamer het verzoek van de ondernemingsraad inzake de reiskostenvergoedingsregeling niet gegrond.

Advies

De Kamer adviseert partijen om te handelen indachtig de hierboven vermelde conclusie van de Kamer, hetgeen betekent dat partijen eventuele wijzigingen van de reiskostenvergoedingsregeling dienen voor te leggen aan het daartoe bevoegde orgaan, het DGO, teneinde met dat orgaan overeenstemming te bereiken.

13 mei 1998

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,

J.W. van Baarle
Voorzitter

R.A. Bos
Secretaris

Wanneer partijen ook na dit advies niet tot overeenstemming komen, kunnen zij het geschil, onder overlegging van dit advies, binnen dertig dagen na verzending daarvan, bij gemotiveerd schrijven voorleggen aan de Kantonrechter in Utrecht (artikel 36, vierde lid, van de WOR).