

ADVIES

Rolnummer: RP98.027

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

1. De centrale ondernemingsraad van de Penitentiaire Inrichtingen 'De Stadspoort'
(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 luidt vanaf de wijziging van die wet per 4 maart 1998
(Staatsblad 107, jaargang 1998).¹

Verloop van de procedure

-Achtergronden

¹ Hoewel het verzoek om advies van de ondernemingsraad gedateerd is op 19 februari
1998, is toch de nieuwe WOR van toepassing, nu voornoemd verzoek gecompleteerd is op
12 maart 1998.

Sinds 30 augustus 1996 is in de onderneming het door de toenmalige dienstcommissie en de directie overeengekomen Protocol Dienstcoördinatoren van kracht geworden. In

dit protocol wordt ten aanzien van de taak 'dienstcoördinator' uitgegaan van een algemene zittingsduur van een jaar met de mogelijkheid van verlenging met nog een jaar.

Nadat de dienstcommissie is opgeheven, is binnen de onderneming gekozen voor een medezeggenschapsconstructie uitgaande van een centrale ondernemingsraad en twee onderdeelcommissies ten behoeve van de twee locaties 'Grenshospitium' en 'P.I. Havenstraat'.

Tijdens de overlegvergadering van 24 juni 1997 waarbij de Locatie Directeur en de onderdeelcommissie van de P.I. Havenstraat aanwezig waren, is het beleid met betrekking tot de dienstcoördinatoren ter sprake gekomen. Ten aanzien hiervan heeft de Locatie Directeur desgevraagd bevestigd dat de destijds met de dienstcommissie overeengekomen afspraken gehandhaafd zullen blijven. Deze afspraken betreffen met name de roulatie binnen het team van dienstcoördinatoren. De roulatie is gebaseerd op een gefaseerde instroom en afvloeiing van dienstcoördinatoren, te weten twee per 1 januari 1998, twee halverwege 1998 en twee eind 1998.

Bij schrijven van 3 september 1997 heeft de ambtelijk secretaris de medewerkers van de executieve dienst op de hoogte gesteld van de op 24 juni 1997 door de Locatie Directeur geuite bevestiging.

Nadat door diverse medewerkers de wens kenbaar is gemaakt de afspraken inzake de roulatie van dienstcoördinatoren te herzien en de bestaande samenstelling van het team in stand te houden, heeft de onderdeelcommissie een enquête uitgeschreven met de bedoeling de mening van de medewerkers terzake te peilen.

Hoewel de enquête uitwees dat een ruime meerderheid van de medewerkers tegen de roulatie van dienstcoördinatoren was, heeft de onderdeelcommissie op grond van andere factoren toch voorgesteld het eerder genomen roulatie-besluit in stand te houden.

Bij schrijven van 18 november 1997 heeft de Locatie Directeur de onderdeelcommissie en de executieve medewerkers van de P.I. Havenstraat medegedeeld op grond van de resultaten van de enquête het definitieve besluit genomen te hebben de samenstelling van het bestaande team van dienstcoördinatoren ook na 1 januari 1998 in stand te houden tot tenminste 1 januari 2002. In dezelfde brief wordt aangegeven dat in het jaar 2001 een enquête uitgeschreven zal worden om te bezien in hoeverre dit besluit dient te worden herzien.

Omdat vervolgens de onderdeelcommissie van de P.I. Havenstraat is opgeheven, heeft de centrale ondernemingsraad de lokale aangelegenheden van de P.I. Havenstraat naar zich toe getrokken.

Bij schrijven van 9 december 1997 aan de Locatie Directeur heeft de centrale ondernemingsraad de nietigheid ingeroepen van diens besluit van 18 november 1997.

Bij schrijven van 9 december 1997 aan de Algemeen Directeur heeft de centrale ondernemingsraad verzocht om nader overleg inzake de roulatie van dienstcoördinatoren in de P.I. Havenstraat.

Bij schrijven van 19 december 1997 aan de centrale ondernemingsraad heeft de Algemeen Directeur verklaard geen gevolg te geven aan de nietigheidsverklaring van het besluit van de Locatie Directeur van 18 november 1997.

-Behandeling van het geschil

Op 19 februari 1998 heeft de centrale 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 centrale ondernemingsraad zijn verzoek nader aangevuld bij schrijven van 12 maart 1998.

Desgevraagd heeft de bestuurder bij schrijven van 24 maart 1998 gereageerd op het verzoek van de ondernemingsraad.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 13 mei 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 C. Scheppink en M. Hazel van ondernemingsraadszijde en mevrouw A. Godschalk en de heer J. van der Wal van bestuurderszijde.

Omdat partijen hebben aangegeven daar geen bezwaar tegen te hebben, heeft de Kamer de termijn verlengd met twee maanden, als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR.

Desgevraagd hebben partijen ter zitting 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.

In zijn vergadering van 10 juni 1998 heeft de Kamer zijn advies aan partijen vastgesteld.

Omvang van het geschil

De omvang van dit geschil wordt bepaald door de vraag of het besluit van de Locatie Directeur van 18 november 1997 strekt tot een wijziging van een regeling op het gebied van het aanstellingsbeleid, zoals bedoeld in artikel 27, eerste lid, sub e, van de WOR, en derhalve instemmingsplichtig is.

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:
(...)
e. een regeling op het gebied van het aanstellingsbeleid (...) of bevorderingsbeleid;
(...)

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 geveerd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen.

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 de ondernemingsraad is gebleken dat de ondernemer uitvoering of toepassing geeft aan zijn besluit.

Art. 27 lid 6 De ondernemingsraad kan de kantonrechter verzoeken de ondernemer te verplichten zich te onthouden van handelingen die strekken tot uitvoering of toepassing van een nietig besluit als bedoeld in het vijfde lid. De ondernemer kan de kantonrechter verzoeken te verklaren dat de ondernemingsraad ten onrechte een beroep heeft gedaan op de nietigheid als bedoeld in het vijfde lid.

Standpunt van de centrale ondernemingsraad

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

De centrale ondernemingsraad is van mening dat hij instemmingsrecht heeft inzake het besluit van de Locatie Directeur van 18 november 1997 op grond van artikel 27, eerste lid, sub e, van de WOR. Naar de opvatting van de centrale ondernemingsraad heeft het besluit gevolgen voor de algemene regeling ten behoeve van een groep medewerkers, te weten de groep 'dienstcoördinatoren'. Hierbij verwijst de centrale ondernemingsraad naar het Protocol Dienstcoördinatoren, waarin ten aanzien van voornoemde groep medewerkers het aanstellingsbeleid en de duur van de aanstelling geregeld is.

Aangezien de op grond van het Protocol Dienstcoördinatoren gemaakte afspraken uitgaan van een roulerende samenstelling van het team van dienstcoördinatoren, terwijl het besluit van 18 november 1997 strekt tot niet-roulatie is volgens de centrale ondernemingsraad sprake van een wijziging van het aanstellingsbeleid.

De centrale ondernemingsraad stelt dat in het Protocol Dienstcoördinatoren tevens een bepaling is opgenomen als aanzet voor een ouderenbeleid. Als gevolg van het besluit strekkende tot niet-roulatie komt dit beleid niet tot zijn recht, aldus de centrale ondernemingsraad.

Op grond van het bovenstaande is de centrale ondernemingsraad van mening dat het besluit van de bestuurder een wijziging van het aanstellingsbeleid tot gevolg heeft en derhalve instemmingsplichtig is.

Daarnaast merkt de centrale ondernemingsraad op dat in een ander onderdeel van de onderneming in overleg met de betrokken onderdeelcommissie wel overeenstemming met de lokale directie is bereikt om een met de taak 'dienstcoördinatoren' vergelijkbare taak roulerend te maken. Het is een bizarre ontwikkeling als binnen één onderneming in het ene onderdeel een niet-roulerende taak wordt omgezet in een roulerende taak, terwijl in een ander onderdeel een tegengestelde ontwikkeling plaatsvindt, aldus de centrale

ondernemingsraad.

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 het ter discussie staande besluit is ingegeven door de uitslag van de door de onderdeelcommissie uitgeschreven enquête. Daaruit bleek namelijk dat een groot deel van de medewerkers voor niet-roulatie was.

Aangezien van te voren was afgesproken dat de uitslag van de enquête feitelijk bepalend zou zijn, kan de onderdeelcommissie volgens de bestuurder niet op deze afspraak terugkomen nu de uitslag voor haar negatief is uitgevallen.

Voorts is de bestuurder van mening dat het aanstellingsbeleid met betrekking tot de taak 'dienstcoördinator' niet is gewijzigd ten gevolge van zijn besluit, omdat de mogelijkheid tot rouleren niet geheel is uitgesloten. In zijn besluit is immers de mogelijkheid geopend om na een periode van drie jaren opnieuw een enquête onder de medewerkers te organiseren en om aan de hand daarvan het besluit van 18 november 1997 te herijken.

De bestuurder stelt dat in zijn beleid het algemeen belang en welzijn van het hele personeel centraal staat. Vanuit die context honoreert hij de wens van het personeel bij het nemen van beslissingen, tenzij hogere belangen of regelgeving dat onmogelijk maken, aldus de bestuurder.

Ten slotte verklaart de bestuurder dat de onderdeelcommissie voordat het ter discussie staande besluit genomen is, alle mogelijkheden heeft gehad om tot een zorgvuldige advisering terzake te komen en dat tijdens diverse vergaderingen wederzijdse argumenten zijn uitgewisseld.

Overwegingen van de Kamer bij haar advies

Met betrekking tot het door partijen naar voren gebrachte en het ter zitting besprokene, overweegt de Kamer het volgende.

Teneinde vast te stellen of het besluit van de Locatie Directeur van 18 november 1997 strekt tot een wijziging van een regeling op het gebied van het aanstellingsbeleid, zoals bedoeld in artikel 27, eerste lid, sub e, van de WOR, en derhalve instemmingsplichtig is, zal de Kamer allereerst nagaan of en zo ja in hoeverre er sprake is van een 'aanstellingsbeleid' als bedoeld in artikel 27, eerste lid, sub e, van de WOR.

De Kamer merkt op dat onder een regeling op het gebied van het aanstellingsbeleid verstaan wordt het geheel van regels aangaande het in dienst nemen van medewerkers ten behoeve van een te bekleden functie. In casu worden de dienstcoördinatoren op grond van artikel 1 van het Protocol Dienstcoördinatoren geselecteerd uit de reeds in de onderneming werkzame schaal 6 PIW'ers . Bovendien gaat het niet om het uitoefenen van een aparte functie, maar gaat het om een toevoeging van een taak, te weten de taak 'dienstcoördinator', aan een reeds bestaand takenpakket, te weten het takenpakket PIW. Op deze manier is de taak 'dienstcoördinator' gerelateerd aan de taakomschrijving van de schaal 6 PIW'ers en kan het niet beschouwd worden als een aparte, op zich zelf staande functie.

De Kamer is dan ook van oordeel dat er geen sprake is van een aanstellingsbeleid. Men wordt immers niet uit de functie van PIW'er ontslagen om vervolgens aangesteld te worden in de functie van dienstcoördinator.

Hoewel de centrale ondernemingsraad zich niet heeft beroepen op het bevorderingsbeleid, stelt de Kamer vast dat ook dat beleid niet aan de orde is. Van een interne promotie is namelijk geen sprake te meer daar artikel 9 van het Protocol Dienstcoördinatoren bepaalt dat een dienstcoördinator een PIW'er in schaal 6 is en blijft.

Op grond van het voorgaande concludeert de Kamer dat, nu er geen sprake is van een wijziging van een regeling op het gebied van het aanstellingsbeleid dan wel bevorderingsbeleid, het ter discussie staande besluit van de bestuurder niet aangemerkt kan worden als een instemmingsplichtig besluit in de zin van artikel 27, eerste lid, sub e, van de WOR.

Bovendien constateert de Kamer dat noch uit de overgelegde stukken, noch uit het ter zitting besprokene blijkt dat de ondernemingsraad op grond van een afspraak met de ondernemer inzake een uitbreiding van wettelijke bevoegdheden instemmingsrecht heeft verkregen als bedoeld in artikel 32, tweede lid, van de WOR.

Ten overvloede merkt de Kamer op dat de ondernemingsraad zich terzake evenmin op het adviesrecht kan beroepen op grond van artikel 25, eerste lid, sub e, van de WOR. In dat geval zou immers sprake moeten zijn van een belangrijke wijziging in de verdeling van bevoegdheden binnen de onderneming, waarmee bedoeld wordt een wijziging op een hoger kader, te weten in de taakverdeling tussen de leidinggevende medewerkers. Deze wijziging dient bovendien 'belangrijk' te zijn. De Kamer acht het besluit van de bestuurder gezien het gewicht en de gevolgen van het ter discussie staande besluit, de aard van de activiteiten van de onderneming en het aantal werknemers betrokken werknemers niet van die aard en omvang dat hier gesproken kan worden van een 'belangrijke' wijziging in de onderneming.

Derhalve acht de Kamer het verzoek van de centrale ondernemingsraad ongegrond. Naar aanleiding van het argument van de bestuurder dat de onderdeelcommissie reeds alle mogelijkheden heeft gehad om de onderhavige kwestie met de bestuurder te bespreken en dat om die reden de centrale ondernemingsraad daar geen rol meer in kan spelen, constateert de Kamer ten slotte dat het aan overzichtelijkheid ontbreekt ten aanzien van welke besluiten de centrale ondernemingsraad dan wel de onderdeelcommissie bevoegd is. Evenmin bestaat er naar het oordeel van de Kamer duidelijkheid omtrent het oogmerk op grond waarvan de bestuurder het onderhavige besluit ter sprake heeft gebracht in de overlegvergadering.

Advies

De Kamer adviseert partijen het besluit van de Locatie Directeur van 18 november 1997 niet aan te merken als een instemmingsplichtig besluit strekkende tot een wijziging van een regeling op het gebied van het aanstellingsbeleid, zoals bedoeld in artikel 27, eerste lid, sub e, van de WOR.

Voorts adviseert de Kamer partijen om ten behoeve van de overzichtelijkheid in zijn algemeenheid afspraken te maken inzake de bevoegdheden van de onderdeelcommissies enerzijds en de centrale ondernemingsraad anderzijds. Daarnaast adviseert de Kamer de bestuurder voorafgaand aan de overlegvergadering duidelijk aan te geven of hij een besluit ter kennisgeving, ter overleg, ter advisering dan wel ter instemming aan de ondernemingsraad voorlegt.

10 juni 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 Amsterdam (artikel 36, vierde lid, van de WOR).