

# ADVIES

**Rolnummer: RP98.042**

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

1. De 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

## **Verloop van de procedure**

### ***-Achtergronden***

In december 1997 is er een verschil van mening ontstaan tussen de ondernemingsraad en de bestuurder over de vraag of een door hem genomen besluit al dan niet instemmingsplichtig was. Het betrof het besluit van 18 november 1997 tot in standhouding van de samenstelling van het bestaande team van dienstcoördinatoren tot tenminste 1 januari 2002.

Omdat partijen er niet in slaagden om dit geschil zelf op te lossen, heeft de ondernemingsraad het ter bemiddeling en advisering voorgelegd aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid. De centrale vraag in dat geschil was of het besluit van de bestuurder 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.

Omdat de door deze daartoe ingestelde Kamer voor Rijk en Politie, verder te noemen de Kamer, geen compromis tot stand heeft weten te brengen, heeft de Kamer op 10 juni 1998 een advies aan partijen afgegeven. Daarin is de Kamer tot de conclusie gekomen dat het in het geding zijnde besluit niet strekt tot een wijziging van een regeling op het gebied van het aanstellingsbeleid en derhalve niet instemmingsplichtig is. De Kamer adviseerde partijen dan ook om het besluit niet als instemmingsplichtig aan te merken.

Aangezien de ondernemingsraad zich niet in dit advies kon vinden en hij er niet in is geslaagd om alsnog met de bestuurder tot een voor beide aanvaardbare oplossing te geraken, heeft de ondernemingsraad op 8 juli 1998 het geschil voorgelegd aan de kantonrechter. Omdat hij daarbij gebruik wilde maken van de diensten van een externe deskundige, heeft hij - alvorens die in te schakelen - een opgave van diens kosten per uur gedaan aan de bestuurder.

#### ***-Behandeling van het geschil***

Omdat de bestuurder niet bereid was om de kosten van het door de ondernemingsraad inschakelen van een externe deskundige in de kantonrechtprocedure voor zijn rekening te nemen, heeft hij dit geschil van mening op 10 juli 1998 ter bemiddeling c.q. advisering als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) voorgelegd aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid.

Dit geschil is door de Bedrijfscommissie ter behandeling doorverwezen naar de Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie (hierna: de Kamer).

Desgevraagd heeft de ondernemingsraad bij schrijven van 17 augustus 1998 gereageerd op het verzoek van de bestuurder.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 9 september 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 heer J.G.A. van den Brand - bestuurder - en de heren L. Sprengers, M. Hazel en J. de Vries namens de ondernemingsraad.

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 14 oktober 1998 heeft de Kamer zijn advies aan partijen vastgesteld.

### **Omvang van het geschil**

De omvang van dit geschil wordt bepaald door de vraag of de kosten die de ondernemingsraad maakt voor het inschakelen van een externe deskundige bij het voeren van een procedure bij de kantonrechter als bedoeld in artikel 36, tweede lid, van de WOR zijn aan te merken als redelijkerwijs noodzakelijk voor de vervulling van zijn taak.

### **Relevante bepalingen uit de WOR**

Art. 22 lid 1 De kosten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van de ondernemingsraad en de commissies van die raad komen ten laste van de ondernemer.

Art. 22 lid 2 Met inachtneming van het bepaalde in het eerste lid komen de kosten van het overeenkomstig artikel 16 en artikel 23a, zesde lid, raadplegen van een deskundige door de ondernemingsraad of een commissie van die raad, alsmede de kosten van het voeren van rechtsgedingen door de ondernemingsraad slechts ten laste van de ondernemer, indien hij van de te maken kosten vooraf in kennis is gesteld. (...)

### **Standpunt van de bestuurder**

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

De bestuurder is van mening dat de kosten die de ondernemingsraad maakt voor het inschakelen van een externe deskundige bij het voeren van de procedure bij de kantonrechter niet opportuun zijn. Hij voert hiertoe aan dat het geschilpunt zijns inziens slechts een zeer gering belang heeft, dat er voldoende schriftelijk materiaal voorhanden is en verder het feit dat de achterban van de ondernemingsraad het beroep op de

kantonrechter niet steunt. Verder is de bestuurder van mening dat het inhoudelijke advies van de Kamer van 10 juni 1998 volstrekt helder was.

Omdat juridische ondersteuning in een procedure bij de kantonrechter niet verplicht is en de voorzitter en secretaris van de ondernemingsraad zijns inziens voldoende kwaliteiten hebben om die procedure zonder externe hulp te voeren, is de bestuurder vooralsnog niet bereid de kosten van het inschakelen van de externe deskundige te financieren.

Verder is de bestuurder van mening dat de ondernemingsraad niet heeft gehandeld conform artikel 22, tweede lid van de WOR omdat deze aan hem niet een opgave van de totale te verwachten kosten heeft gedaan doch slechts een opgave van het uurtarief van die deskundige (f. 290,-) - zulks zonder daarbij een opgave te doen van het aantal te verwachten benodigde uren.

### **Reactie van de ondernemingsraad**

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

De ondernemingsraad is van mening dat hij wel degelijk een belang heeft bij het onderwerp dat hij op 8 juli 1998 als geschilpunt aan de kantonrechter heeft voorgelegd. Dit zou alleen al blijken uit het feit dát hij zulks heeft gedaan.

Zo het geschilpunt inderdaad van weinig belang zou zijn, is hij voorts van mening dat dit in dit geval niet relevant is. Het gaat in dit geval om de vraag of een bepaalde regeling al dan niet instemmingsplichtig is. Hij wijst hierbij op het volgende citaat van de Minister van Justitie in de memorie van Antwoord bij het wetsontwerp waarbij artikel 27 WOR werd ingevoerd:

*“Ook geringe wijzigingen behoeven de instemming van de ondernemingsraad. De ondernemingsraad dient immers zelfstandig te kunnen beoordelen, of hij de voorgestelde wijziging van ondergeschikte betekenis of van meer wezenlijke betekenis acht (...)”* (EK. wo 13 954, nr. 8d, blz.22)

Verder is de ondernemingsraad van mening dat, zo zijn achterban de bij de kantonrechter gestarte procedure niet mocht ondersteunen, zulks niet relevant is voor de vraag wie de kosten van die procedure moet betalen.

Daarnaast is de ondernemingsraad van mening dat de vraag of een bepaalde regeling een instemmingsplichtige regeling is per definitie een ingewikkelde materie betreft. Hij

acht het dan ook voor de hand liggend dat hij voor het voeren van een procedure bij de kantonrechter een deskundige heeft ingeschakeld. In dit kader wijst hij op de volgende uitspraak van de Staatssecretaris van Justitie ten tijde van de wijziging van de WOR in 1990:

*“Het is misschien wel goed om erop te wijzen dat de ondernemer in de praktijk weinig ruimte heeft om te weigeren de kosten van de procedure voor zijn rekening te nemen. (...) Het ligt voor de hand dat de kantonrechter zich laat leiden door het criterium dat een bureau voor rechtshulp bij een toevoeging aanlegt, namelijk dat het verzoek wordt ingewilligd mits het verzoek niet klaarblijkelijk van elke grond is ontbloot en het belang de te verrichten arbeid rechtvaardigt. Dan gaat het dus om de marginale toetsing.”* (EK, 30 januari 1990, wo 20583, nr 11, blz. 377/378)

Verder heeft de ondernemingsraad erop gewezen dat het onder het huidige recht niet - meer - vereist is dat een ondernemingsraad voor kosten als die welke thans ter discussie staan de goedkeuring van de bestuurder behoeft. Slechts de mededeling dat de kosten gemaakt zullen worden is juridisch afdoende, althans de ondernemingsraad.

Ten slotte heeft de ondernemingsraad kenbaar gemaakt dat het aantal uren dat de externe deskundige in deze procedure zal maken ongeveer 25 bedraagt.

Concluderend is de ondernemingsraad dan ook van mening dat de ondernemer in dit geval de kosten van het voeren van de procedure wèl voor zijn rekening dient te nemen.

### **Algemene overwegingen van de Kamer ten aanzien van het geschil**

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

Voorop dient te worden gesteld dat het thans door partijen aan de Kamer voorgelegde geschil moet worden gezien in de context waarbinnen het is ontstaan. Die context kenmerkt zich door een verstandhouding tussen de bestuurder en de ondernemingsraad die de Kamer als verre van ideaal kwalificeert. De Kamer baseert dit oordeel op zijn volgende ervaringen:

1. in een zeer korte tijd zijn door partijen vier geschillen voor bemiddeling c.q. advisering aan de Kamer voorgelegd.
2. de wijze waarop partijen tijdens de ten aanzien van deze geschillen gehouden hoorzittingen hun standpunten hebben gewisseld en aan de Kamer hebben medegedeeld kan naar de mening van de Kamer niet bepaald als voornamelijk zakelijk worden gekarakteriseerd. Integendeel, de Kamer heeft moeten constateren

dat tijdens de discussies in niet onbelangrijke mate meer "op de man werd gespeeld" dan dat er werkelijk de intentie bestond met behulp van de Kamer alsnog tot een gezamenlijk compromis te komen. Uit een dergelijke attitude blijkt volgens de Kamer niet het nodige respect, zoals dat in het maatschappelijk verkeer betamelijk is, noch ten aanzien van de procedure noch ten aanzien van de taak van de Kamer, zoals een en ander is neergelegd in de WOR.

De Kamer acht het bestaan van een dergelijk overlegklimaat, dat zich vooral kenmerkt door een wederzijds wantrouwen, zeer te betreuren. Immers, naar de mening van de Kamer moet in zo'n overlegklimaat het op een juiste wijze toepassing geven aan de WOR vrijwel uitgesloten worden geacht. Dit is noch in het belang van de onderneming, noch in het belang van de aldaar werkzame personen.

Voorts is daardoor de situatie ontstaan dat heel snel sprake zal zijn van een geschil, waarvoor de hulp van de Kamer wordt ingeroepen. Gegeven de wijze van wederzijdse bejegening door partijen ziet de Kamer alsdan nauwelijks mogelijkheden om zijn belangrijkste taak (trachten het geschil via een minnelijke schikking tot een oplossing te brengen) te kunnen uitvoeren en zich derhalve telkenmale gedwongen zien een advies uit te brengen. Gelet op zijn ervaringen met partijen vreest de Kamer dat een dergelijk advies vervolgens aan de basis zal staan van een nieuw geschil.

De Kamer is dan ook van mening dat, indien hij zich in het onderhavige geschil zou beperken tot het geven van een advies, dit een ernstige miskennis zou betekenen van de, naar zijn mening, dieper liggende oorzaak daarvan en dat een advies sec niet meer zou zijn dan symptoombestrijding, waarbij "de wond blijft etteren".

De Kamer is dan ook van oordeel dat een oplossing voor het onderhavige geschilpunt niet zinvol te noemen is, indien aan de dieper liggende oorzaak van dit geschil (alsook de drie overige aan de Kamer voorgelegde geschillen) geen aandacht wordt besteed. Omdat de Kamer zich ervan bewust is dat de relatie tussen partijen noch met een advies noch met "een goed gesprek" is te verbeteren, acht hij het dringend gewenst dat partijen tesamen zoeken naar een werkwijze die erop gericht is om binnen afzienbare tijd tot een verbetering van het overlegklimaat te komen.

De Kamer gaat er hierbij niet vanuit dat de partijen erin zullen slagen die verbetering van het overlegklimaat "op eigen kracht" te realiseren. De Kamer is van oordeel dat het verstandig is indien partijen zich bij het door hem voorgestane verbeteringsproces laten bijstaan door een onafhankelijke derde. Deze derde zou dan voor een tevoren tussen partijen afgesproken periode (waarbij de Kamer denkt aan minimaal een periode van zes maanden) het overlegproces en de wijze van opereren daarin door beide partijen kunnen begeleiden. Mogelijk dat een beroep kan worden gedaan op een terzake deskundige elders binnen het ministerie van Justitie.

Eerst na het vorenstaande te hebben opgemerkt komt de Kamer toe aan een inhoudelijke beschouwing van het hem voorgelegde geschil.

#### Bespreking van het geschilpunt

De Kamer stelt voorop dat de WOR - zoals die na 1990 luidt - voor de plicht tot het dragen van de kosten als de onderhavige door de ondernemer niet de voorwaarde stelt dat daarover tussen hem en de ondernemingsraad overeenstemming bestaat. Voor zover de bestuurder een andere opvatting is toegedaan is de Kamer van oordeel dat deze geen steun vindt in de tekst van de WOR zoals die thans luidt.

Ook in het standpunt van de bestuurder, namelijk dat nu een aanzienlijk deel van het personeel het voeren van een procedure door de ondernemingsraad bij de kantonrechter over de samenstelling van het team van dienstcoördinatoren niet steunt, hij die kosten niet voor zijn rekening zou behoeven te nemen, kan de Kamer zich niet vinden. Het recht om te procederen is volgens algemeen geldende opvattingen een zelfstandig recht van de ondernemingsraad waarvan hij naar eigen inzicht gebruik kan en mag maken. Uiteraard is het voor de ondernemingsraad verstandig om met beleid met dit recht om te gaan teneinde zijn legitimiteit als vertegenwoordigend orgaan niet in gevaar te brengen doch een en ander staat niet ter beoordeling aan de bestuurder, laat staan dat dit een voorwaarde voor het door hem dragen van de kosten zou zijn.

Ten aanzien van het argument van de bestuurder dat het belang van de ondernemingsraad te gering is om het door hem dragen van de kosten te rechtvaardigen, is de Kamer van mening dat bij de weging daarvan aansluiting moet worden gezocht bij hetgeen de Staatssecretaris van Justitie in het kader van de wijziging van de WOR in 1990 heeft opgemerkt (EK, 30 januari 1990, wo 20583, nr 11, blz. 377/378). Omdat de Kamer van mening is dat het verzoek van de ondernemingsraad aan de kantonrechter "*niet klaarblijkelijk van elke grond ontbloot is*", acht hij voldoende belang aanwezig om het door de bestuurder dragen van de kosten te rechtvaardigen.

Ten aanzien van de handelwijze van de ondernemingsraad - namelijk het aan de bestuurder louter mededelen van het door de extreme deskundige in rekening te brengen uurtarief - is de Kamer van mening dat ernstig betwijfeld kan worden of daarmee sprake is van het vooraf in kennis stellen van de te maken kosten, zoals bedoeld in artikel 22, tweede lid, van de WOR. De Kamer is dan ook van mening dat deze handelwijze van de ondernemingsraad als buitengewoon summier is te beschouwen en allerminst een schoonheidsprijs verdient. Echter, nu de externe deskundige van de ondernemingsraad ter zitting aan de bestuurder heeft medegedeeld dat het te verwachten aantal door hem benodigde uren rond de 25 ligt, is de Kamer van oordeel dat daarmee voor de bestuurder inmiddels wèl een concreet beeld is ontstaan van de te verwachten kosten en dat er voor

de beoordeling van dit geschil vanuit dient te worden gegaan dat de ondernemingsraad heeft voldaan aan het bepaalde in artikel 22, tweede lid, van de WOR.

Nu de Kamer voorts van mening is dat het eerdergenoemde uurloon als redelijk is aan te merken en het aantal te verwachten benodigde uren hem als reëel voorkomt, is de Kamer van oordeel dat de proceskosten van de ondernemingsraad - inclusief die voor het voeren van de onderhavige adviesprocedure - door de bestuurder gedragen dienen te worden.

### **Advies**

De Kamer adviseert de bestuurder om alsnog de kosten van de ondernemingsraad voor het voeren van het rechtsgeding bij de kantonrechter alsmede die voor het voeren van de onderhavige adviesprocedure voor zijn rekening te nemen.

Daarnaast adviseert de Kamer de ondernemingsraad om - mocht zulks in de toekomst ooit nog nodig zijn - aan de bestuurder vooraf een duidelijke en concrete totaalopgave van de te verachten kosten te verstrekken.

Tenslotte geeft de Kamer partijen in overweging om onafhankelijke derde (met gedegen kennis van de WOR en de toepassing daarvan in de praktijk) in te schakelen, die voor een tevoren tussen partijen afgesproken periode het overlegproces en de wijze van opereren daarin door beide partijen begeleidt.

14 oktober 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).**