

ADVIES

Rolnummer: RP98.044

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

1. De ondernemingsraad van de Arbeidsinspectie (de onderneming)
en
3. De Staat der Nederlanden, zijnde de ondernemer, in deze vertegenwoordigd door
de algemeen directeur van de onderneming, zijnde de bestuurder

Verloop van de procedure

-Achtergronden

Eind 1994 is er een afspraak gemaakt tussen de Bijzondere Commissie en de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de werkwijze van ambulante medewerkers. Eén van die afspraken, zoals verwoord in de brief van 14 december 1994 van de Secretaris-Generaal aan de Algemeen Directeur I-SZW en de Directeur-Generaal SZ, luidt als volgt:

2. Sturen op output

De tijdsbesteding en werkwijze van ambulante ambtenaren onttrekt zich grotendeels aan de directe waarneming van managers.

Tijdsregistratie is dan ook niet het enige of het belangrijkste middel van sturing en beoordeling. In dit kader is een discussie over begeeftijden niet (meer) opportuun.

Werkzaamheden van ambulanten zullen voornamelijk worden gestuurd op output. Dat wil zeggen dat kwaliteit en kwantiteit van producten worden beoordeeld aan de hand van tevoren gemaakte afspraken gebaseerd op jaar- en werkplannen en dat aan de hand daarvan zonodig bijsturing kan plaatsvinden.

In het licht van de uitgangspunten van integraal management is het ontwikkelen van normen en kengetallen die leidraad zijn voor jaar- en werkplannen primair de verantwoordelijkheid van de betrokken directeuren, in overleg met de medezeggenschapsorganen.

Beschikbare werktijd is één van de elementen in de bedoelde normen en kengetallen. Uitgangspunt in dit opzicht zal moeten zijn een effectieve werkdag van 8 uur, waarbij enige reistijd aan het begin en einde van de werkdag en een redelijke lunchtijd niet worden meegerekend. Alleen dit algemene uitgangspunt is als algemeen kader vastgesteld.

De direct leidinggevenden van de buitendiensten zijn verantwoordelijk voor een geïndividualiseerde vertaling van de ontwikkelde normen en kengetallen naar medewerkers. (...)

In de loop van 1996 heeft de ondernemingsraad bij de bestuurder van de onderneming aangedrongen om een overwerkregeling op te stellen voor de medewerkers van de onderneming.

Op 18 maart 1998 heeft de bestuurder aan de ondernemingsraad een concept van de nota "Beleidsregels met betrekking tot overwerk Arbeidsinspectie" ter bespreking voorgelegd.

Tijdens de overlegvergadering van 9 april 1998 is dit concept onderwerp van overleg geweest (agendapunt 7). Daarbij bleek dat de bestuurder en de ondernemingsraad van mening verschilden over de uitleg van de begrippen 'arbeid' en 'werktijd'. Het tijdens dit overleg door de bestuurder gedane wijzigingsvoorstel is door de ondernemingsraad meteen afgewezen.

Vervolgens heeft de ondernemingsraad bij de bestuurder het initiatief-voorstel "Beleidsregels voor overwerk bij de Arbeidsinspectie" (gedateerd 25 mei 1998) ingediend. Ten aanzien van de arbeidstijd van buitendienstmedewerkers was daarin (pagina 4) onder meer opgenomen:

"(...) De arbeidstijd voor de buitendienstmedewerkers wordt bepaald door alle tijd die daadwerkelijk wordt besteed aan dienstactiviteiten, met inbegrip van de tijd die

benodigd is voor de reis naar de eerste werkplek, de reistijd naar de volgende diverse werkplekken en de reistijd vanaf de laatste werkplek tot de standplaats. (...)

Bij schrijven van 19 juni 1998 heeft de bestuurder aan de ondernemingsraad laten weten het initiatiefvoorstel te waarderen, maar zich niet te kunnen vinden in de passage, zoals hierboven geciteerd. De bestuurder heeft daarbij dan ook aan de ondernemingsraad een door hem gewijzigd voorstel van de nota "Beleidsregels met betrekking tot overwerk Arbeidsinspectie" (versie 18-6-98) voorgelegd. Daarin was onder meer opgenomen:

"(...) Voor buitendienstmedewerkers is werktijd:

- 1. Tijd, die daadwerkelijk is besteed aan inspectiewerk en aan alle andere dienstactiviteiten, met inbegrip van de reistijd tussen de eerste en de laatste bestemming;*
- 2. Bij werkzaamheden binnen de eigen regio mag aan het begin en einde van iedere werkdag feitelijke reistijd tot maximaal 1/2 uur (in totaal maximaal 1 uur dus) als werktijd worden meegeteld;*
- 3. Bij werkzaamheden buiten de eigen regio bepaalt het management of en in welke mate reistijd tot de werktijd mag worden gerekend."*

Omdat de bestuurder van mening was dat de ondernemingsraad instemmingsrecht toekwam ten aanzien van de normering van de mate waarin reistijd aan het begin en einde van de werkdag tot de werktijd danwel tot de eigen tijd gerekend moet worden, heeft hij de ondernemingsraad verzocht in te stemmen met zijn laatste voorstel.

Tijdens de overlegvergadering van 9 juli 1998 heeft de ondernemingsraad te kennen gegeven niet in te zullen stemmen met het laatste voorstel van de bestuurder. De ondernemingsraad heeft daarbij voorgesteld om - zolang de discussie over dit onderwerp nog gaande is - diens voorstel alvast in te voeren met uitzondering van het hoofdstuk 4, waarin de gewraakte passage met betrekking tot de werktijd van de buitendienstmedewerkers was opgenomen; in plaats daarvan zou vooralsnog het door de ondernemingsraad gedane voorstel moeten worden gevolgd.

Een en ander is door de ondernemingsraad nogmaals bevestigd bij schrijven van 18 augustus 1998 aan de bestuurder. De ondernemingsraad verwijst voor wat betreft de onderbouwing van zijn standpunt zowel naar de Arbeidstijdenwet (inclusief de toelichting uit de bijbehorende knelpuntennota) als naar het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren. De ondernemingsraad heeft de bestuurder daarbij voorgesteld om het geschilpunt ter bemiddeling en/of advisering voor te leggen aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid.

In het Tweede Kamerstuk nummer 25092 (vergaderjaar 1996-1997), waarin de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingaat op een aantal knelpunten met betrekking tot de Arbeidstijdenwet, stelt hij onder meer het volgende:

“Werk/werkverkeer wordt onder gezag van de werkgever uitgevoerd en wordt dus als arbeidstijd meegerekend. (...) Zo zal een werknemer die vanuit zijn huisadres door de werkgever op pad wordt gestuurd om op verschillende plaatsen arbeid te verrichten (bijv. een vertegenwoordiger), de reistijd van het woonhuis naar de eerste werkplek onder gezag van de werkgever uitvoeren en dus arbeid verrichten.”

-Behandeling van het geschil

Omdat partijen verdeeld werden gehouden door de vraag op welke wijze aan het begrip ‘werktijd’ voor ambulanten invulling moet worden gegeven bij de opstelling van een overwerkregeling, heeft de bestuurder hun verschil van mening op 21 oktober 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 op bij schrijven van 18 november 1998 zijn reactie gegeven op het verzoek van de bestuurder.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 9 december 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 P. Huijzendveld, J. Otter en P. Reijman van bestuurderszijde en de heren P. Boersma, J. Silverentand en W. Kroft van ondernemingsraadzijde.

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 heeft de ondernemingsraad 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 20 januari 1999 heeft de Kamer zijn advies aan partijen vastgesteld.

Omvang van het geschil

De omvang van dit geschil wordt bepaald door de vraag hoe - in het kader van het opstellen van beleidsregels ten aanzien van overwerk - het begrip 'werktijd' moet worden ingevuld waar het ambulante personeel van de onderneming betreft.

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:
(...)

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. (...)

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 voor het ambulante personeel niet alle reistijd als 'werktijd' moet worden aangemerkt. Hij acht het redelijk indien ambulante medewerkers aan het begin en einde van iedere werkdag enige reistijd - de zogenaamde "begeeftijd" - voor eigen rekening nemen, net als de niet-ambulante medewerkers. De bestuurder is van oordeel dat de afspraak uit 1994 tussen de Secretaris-Generaal en de Bijzondere Commissie over dit onderwerp niet ondubbelzinnig was en dat thans - in het kader van het opstellen van beleidsregels voor overwerk - een normering van de "begeeftijd" onvermijdelijk is om te kunnen bepalen wanneer er sprake is van overwerk.

Wèl is de bestuurder van mening dat hij de afspraak tussen Secretaris-Generaal en de Bijzondere Commissie in ieder geval aldus mag uitleggen dat er sprake is van enige “begeeftijd”.

De bestuurder vindt dat de ondernemingsraad geen steun voor zijn standpunt kan vinden in de uitlating van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Tweede Kamerstuk nummer 25092 (de zogenaamde “knelpuntenbrief”). De bestuurder is deze opvatting toegedaan omdat die knelpuntenbrief slechts zou moeten worden gelezen in de context van de Arbeidstijdenwet en niet in het kader van de vaststelling van arbeidsvoorwaarden.

De bestuurder is overigens wèl van mening dat de ondernemingsraad instemmingsrecht toekomt ten aanzien van de nadere invulling van “begeeftijd”.

Reactie van de ondernemingsraad

Uit de door hem 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 ten aanzien van de vraag of hij instemmingsrecht heeft voor wat betreft de vaststelling of normering van de begeeftijd dient plaats te vinden, het bepaalde in artikel 27, derde lid, van de WOR niet van toepassing is. Naar zijn mening kan de afspraak uit 1994 tussen de Secretaris-Generaal en de Bijzondere Commissie niet worden aangemerkt als een CAO danwel een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan.

Verder is de ondernemingsraad de mening toegedaan dat de afspraak tussen de Secretaris-Generaal en de Bijzondere Commissie slechts moet worden gezien in het licht van de aansturing van de buitendienst in haar tijdbesteding en werkwijze en niet dermate algemeen moet worden gezien dat die afspraak ook zou kunnen worden betrokken bij de vaststelling van een overwerkregeling.

Ook is de ondernemingsraad van mening dat, zo de bestuurder die instemming al niet zou behoeven voor wat betreft het uitgangspunt dat normering van de begeeftijd dient plaats te vinden, hij in ieder geval wèl instemmingsrecht heeft ten aanzien van die normering zelf.

Voor wat betreft zijn inhoudelijke standpunt in dit geschil acht de ondernemingsraad het redelijk dat een nadere normering van de begeeftijden niet op zijn plaats is. Ten eerste wijst hij erop dat, nu ambulante medewerkers verplicht zijn te gaan wonen in het centrum van hun werkgebied, hun woonplaats doorgaans hun standplaats is. Ten tweede geeft de ondernemingsraad aan dat voor de toepassing van vergoedingsregelingen voor

reis- en verblijfkosten geldt dat de ambulante medewerkers altijd op dienstreis zijn zodra zij hun woonadres verlaten. Hij wijst er daarbij op dat deze medewerkers, zodra zij hun woonadres verlaten op weg naar de eerste inspectie, gedurende de gehele begeeftijd werkzaam zijn als opsporingsambtenaar en in ondergeschiktheid aan de Minister werkzaam zijn.

Overwegingen van de Kamer bij zijn advies

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

De Kamer heeft geconstateerd dat de bestuurder en de ondernemingsraad het met elkaar eens zijn dat laatstgenoemde instemmingsrecht heeft ten aanzien van het besluit tot vaststelling van beleidsregels voor overwerk bij de Arbeidsinspectie.

Verder is de Kamer gebleken dat partijen het inhoudelijk met elkaar eens zijn over het - tweede - voorstel van de bestuurder van 18 juni 1998, zij het op één onderdeel na. Immers, de ondernemingsraad is - in ieder geval voor zover het het ambulante personeel betreft - van mening dat aan het begrip "werktijd" een andere uitleg moet worden gegeven dan de bestuurder voorstaat. Terwijl de bestuurder van mening is dat niet onverkort dient te gelden dat altijd alle reistijd aan het begin en einde van de werkdag (de zogenaamde "begeeftijd") tot de werktijd gerekend dient te worden maar dat er een zekere normering dient plaats te vinden, is de ondernemingsraad van mening dat dit laatste niet nodig is; in zijn optiek dient de begeeftijd wél altijd in zijn geheel tot de werktijd gerekend te worden. Dit verschil van mening tussen partijen is voor de ondernemingsraad reden geweest om zijn instemming te onthouden aan het gehele voorstel van de bestuurder tot vaststelling van de beleidsregels met betrekking tot overwerk. De bestuurder acht dit onthouden van instemming door de ondernemingsraad onredelijk.

Bij het opstellen van dit advies ziet de Kamer zich allereerst voor de vraag gesteld of de ondernemingsraad instemmingsrecht toekomt ten aanzien van de vaststelling van het algemene uitgangspunt óf begeeftijd in enigerlei mate niet tot de werktijd gerekend hoeft te worden. De Kamer merkt hierbij op dat, zo artikel 27 van de WOR al zou zien op de vaststelling van dergelijke uitgangspunten, het derde lid van dat artikel in dit geval in de weg staat aan dat instemmingsrecht. Immers, in dit geval is eind 1994 tussen de Secretaris-Generaal en de Bijzondere Commissie een afspraak gemaakt over dit onderwerp. Daarbij is ten aanzien van het ambulante personeel overeengekomen dat het uitgangspunt dient te zijn een effectieve werkdag van 8 uur, waarbij enige reistijd aan het begin en einde van de werkdag en een redelijke lunchtijd niet worden meegerekend. Weliswaar is bedoelde afspraak niet gevolgd door een expliciet vaststellingsbesluit door de Secretaris-Generaal, maar dit wil niet zeggen dat die afspraak daarom geheel zonder

betekenis zou zijn. Integendeel, die afspraak dient naar de opvatting van de Kamer als een van toepassing zijnde gegeven te worden beschouwd waarin een impliciet besluit van werkgeverszijde dient te worden gelezen om - onder meer - normering van de begeeftijden te doen plaatsvinden. Ware dit niet het geval, dan had de Secretaris-Generaal die afspraak immers niet aldus gemaakt. Deze afspraak moet volgens de Kamer dan ook worden gezien als een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan.

De Kamer is van mening dat de ondernemingsraad geen instemmingsrecht toekomt ten aanzien van het uitgangspunt dat normering van de begeeftijden dient plaats te vinden. Immers, zo er al sprake zou zijn van instemmingsrecht op dit punt, zou het bepaalde in artikel 27, derde lid, van de WOR daaraan in de weg staan. Zoals de Kamer hierboven reeds concludeerde dient de afspraak met de Bijzondere Commissie ten aanzien van het uitgangspunt dat normering van de begeeftijden dient plaats te vinden te worden gezien als een publiekrechtelijke regeling van arbeidsvoorwaarden.

Voor zover de ondernemingsraad van mening is dat met het bovenstaande het overeengekomene met de Bijzondere Commissie onjuist wordt geïnterpreteerd omdat die afspraak slechts betrekking zou hebben op de normering en de wijze van het vaststellen van kengetallen en niet op het vaststellen van een overwerkregeling, is de Kamer van mening dat de bewoordingen van die afspraak een ruimere uitleg toelaten dan de ondernemingsraad daarin leest. Immers, uit de afspraak dat voor de vaststelling van normen en kengetallen een zekere normering van de begeeftijd nodig is, mag volgens de Kamer worden afgeleid dat de Secretaris-Generaal en de Bijzondere Commissie van mening zijn dat voorafgaand aan die vaststelling bepaald moet worden welk deel van de werkdag tot de werktijd gerekend moet worden en welk deel niet.

Voor zover de ondernemingsraad van mening is dat dit uitgangspunt inmiddels op gespannen voet staat met hetgeen de minister van SZW in Tweede Kamerstuk nummer 25092 (vergaderjaar 1996-1997) heeft gesteld is de Kamer met de bestuurder van mening dat het begrip "werktijd" uit de ATW niet per definitie gelijk is aan het begrip "werktijd" in het ARAR. Immers, de ATW ziet niet toe op arbeidsvoorwaarden.

Wellicht ten overvloede merkt de Kamer hierbij nog op dat hem is gebleken dat in een aantal andere ondernemingen binnen de sector Rijk inmiddels eveneens een normering van begeeftijden van ambulant personeel heeft plaatsgevonden.

Gezien het voorgaande komt de Kamer tot de conclusie dat bij de besprekingen over de vaststelling van beleidsregels voor overwerk bij de Arbeidsinspectie uitgegaan dient te worden van het beginsel dat enige begeeftijd niet tot de werktijd wordt gerekend. Dit doet echter niet af aan het feit dat de ondernemingsraad uiteraard wél instemmingsrecht toekomt ten aanzien van de wijze waarop dat beginsel wordt ingevuld.

Nu partijen tot dusver slechts hebben gediscussieerd over de vraag óf invulling van dit beginsel dient plaats te vinden doch niet zozeer over de vraag op welke wijze dat dient te geschieden, acht de Kamer het niet opportuun om reeds in dit stadium in een beoordeling daarvan te treden; partijen dienen dat alsnog in goed gezamenlijk overleg te doen. De bestuurder heeft wat dat betreft reeds aangegeven dat hij deze discussie graag met de ondernemingsraad wil aangaan en dat zijn voorstel slechts gezien dient te worden als een eerste stap om tot een voor beide partijen aanvaardbaar compromis te geraken. Gezien deze stellingname en het feit dat de Kamer ter zitting heeft gemerkt dat de verstandhouding tussen beiden als goed kan worden aangemerkt, gaat de Kamer ervan uit dat partijen in goed gezamenlijk overleg de discussie over de vraag welk deel van de begeeftijd - in het kader van de beleidsregels ten aanzien van overwerk - al dan niet tot de werktijd moet worden gerekend tot een einde zullen brengen.

Advies

De Kamer adviseert partijen om bij de verdere besprekingen over een overwerkregeling uit te gaan van het beginsel dat er een zekere normering van de begeeftijden dient plaats te vinden.

In het bijzonder adviseert de Kamer de ondernemingsraad om, uitgaande van dit uitgangspunt, het overleg over de invulling van die normering met de bestuurder te hervatten en om, na het bereiken van een compromis ter zake, alsnog in stemmen met de gehele overwerkregeling zoals door de bestuurder op 18 juni 1998 opgesteld.

20 januari 1999

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,

J.P.O.M. van Herpen
Voorzitter

R.A. Bos
Secretaris