

ADVIES

Rolnummer: RP 99.056

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

1. De Staat der Nederlanden, zijnde de ondernemer, in deze vertegenwoordigd door de directeur van de onderneming, zijnde de bestuurder.
en
2. De ondernemingsraad van de Penitentiaire Inrichting (PI) Overmaze (de onderneming).

Verloop van de procedure

Ten gevolge van het van kracht worden van de Penitentiaire Beginselenwet en wijziging van bestemming (invoering sober regime met capaciteit van 48 plaatsen) heeft de ondernemer een nieuw Regiems-Activiteiten-Plan (RAP) en een daarvan afgeleide postenbezetting en een hierop afgestemd nieuw dienstrooster piw ontworpen.

Het nieuwe RAP, de postenbezetting en het nieuwe dienstrooster piw zijn ter instemming voorgelegd aan de ondernemingsraad.

Het RAP en de postenbezetting hebben de instemming van de ondernemingsraad, aan het nieuwe dienstrooster heeft de ondernemingsraad zijn instemming onthouden.

Het voorgenomen besluit inzake de wijziging van het dienstrooster is door de ondernemer ter instemming aan de ondernemingsraad voorgelegd op 25 mei 1999. Ter zake is door partijen overleg gevoerd als bedoeld in artikel 27 lid 2 WOR in de overlegvergaderingen van 8 juni 1999, 23 juni 1999 en 14 juli 1999. Dit overleg heeft er toe geleid dat het oorspronkelijke voorstel op onderdelen is aangepast.

Het voorgestelde dienstrooster - versie d.d. 16 juni 1999 - heeft uiteindelijk de instemming van de raad niet gekregen. Verwezen wordt naar de brief d.d. 24 juni 1999 van de ondernemingsraad aan de ondernemer, waarin de ondernemingsraad gemotiveerd zijn standpunt mededeelt.

Aangezien het sober regime en daarmee samenhangende het RAP en de postenbezetting per 8 augustus 1999 zijn ingevoerd, heeft de bestuurder aan de ondernemingsraad voorgesteld om het voorgestelde dienstrooster bij wijze van interimrooster te laten ingaan op 8 augustus 1999. De ondernemingsraad heeft na raadpleging van zijn achterban uiteindelijk niet ingestemd met deze tijdelijke oplossing.

Voorts is besloten dat er een werkgroep in het leven wordt geroepen die werk bezoeken zal afleggen bij PI-en die het sober regime reeds hebben ingesteld.

Tevens is besloten dat de ondernemer de procedure ex artikel 36 juncto artikel 27 lid 4 WOR zal volgen. In concreto heeft de ondernemer door middel van zijn brief d.d. 6 augustus 1999 de Bedrijfscommissie op de voet van artikel 36 lid 3 WOR ingeschakeld.

Tenslotte is afgesproken dat het litigieuze dienstrooster ter toetsing zal worden voorgelegd aan het extern, onafhankelijk en ter zake deskundig, adviesbureau ATOS.

Behandeling van het geschil

Op 6 augustus 1999 heeft de ondernemer het geschil ter bemiddeling c.q. advisering als bedoeld in artikel 36 van de 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 d.d. 30 september 1999 zijn reactie gegeven op het verzoek van de ondernemer.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 13 oktober 1999 tijdens een zitting van de Kleine Commissie – welke de Kamer uit haar midden heeft samengesteld voor de uitvoering van het mondelinge gedeelte van de bemiddelingsprocedure – hun standpunten mondeling toe te lichten.

Ter zitting zijn namens de ondernemingsraad verschenen de heren J.G.G.M. Janssen (voorzitter), W. van den Heuvel (OR-lid), J. van Kleef (PIW-er bij paviljoen E/F). De ondernemingsraad werd bijgestaan door zijn raadsman, mr. J. Hermes (advocaat). Namens de ondernemer zijn ter zitting verschenen de heren J.E.W. Gorissen (algemeen directeur tevens bestuurder in de zin van de WOR), R.J.W. Clans (hoofd beveiliging/bedrijfsvoering) en mevrouw S.E.L. Willems (plaatsvervangend directeur unit II).

Desgevraagd heeft de ondernemer ter zitting verklaard niet in te kunnen stemmen met een verlenging van de 2-maanden-termijn waarbinnen de Kamer zijn advies behoort uit te brengen.

De ondernemingsraad heeft schriftelijk aan de Bedrijfscommissie kenbaar gemaakt tegen de verlenging geen bezwaar te hebben.

Verder heeft de ondernemingsraad schriftelijk verklaard en ter zitting bevestigd een eventueel advies van de Kamer niet als bindend te zullen beschouwen.

De bestuurder heeft ter zitting eveneens te kennen gegeven dat hij niet accoord kan gaan met een bindend advies.

Het door de Kamer vastgestelde advies is als volgt.

Omvang van het geschil

De omvang van dit geschil wordt bepaald door de beantwoording van de vraag of de ondernemingsraad onredelijk handelt door zijn instemming te onthouden en - indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord - de toetsing van de zwaarwegendheid van de redenen van de ondernemer voor het nemen van zijn besluit.

Relevante bepalingen uit de WOR:

Artikel 27 lid 1: de ondernemer behoeft de instemming van de ondernemingsraad voor elk door hem voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van:

(a. ...)

b. een werktijd- of vakantieregeling;

(c. ...)

een en ander voor zover betrekking hebbende op alle of een groep van de in de onderneming werkzame personen.

Artikel 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 gevegd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen.

Standpunt van de ondernemer.

Uit de door hem overgelegde stukken is gebleken dat het standpunt van de ondernemer als volgt luidt:

Het belangrijkste motief voor de roosterwijziging is het gewijzigde bestemmingsplan, waarbij met name het activiteitenprogramma op grond van de wettelijke bepalingen (PBW) moet worden aangepast.

In dit verband wijst de ondernemer op de noodzaak om het personeel efficiënter in te zetten om de opdracht van de inrichting te kunnen vervullen met de daarvoor toegewezen middelen.

Het voormelde brengt met zich mede dat de ondernemer zijn (gereduceerde) budget op verantwoorde wijze moet besteden.

Dit heeft consequenties voor de lengte van de diensten van alle PIW-ers.

Het sober regime wordt uitsluitend toegepast in paviljoenen E en F. De PIW-ers werkzaam in de paviljoenen E en F (team E/F) zijn door de invoering van het regime minder dan voorheen belast met activiteiten ten behoeve van gedetineerden. De diensten zijn daarop afgestemd. Aangezien deze PIW-ers toch de overeengekomen arbeidsuren moeten werken, worden zij meer dan voorheen ingezet in reservediensten bij andere paviljoenen.

Bij het ontwikkelen van het dienstrooster hebben derhalve overwegingen van organisatorische, economische, personele en sociale aard een rol gespeeld.

In het voorgestelde rooster is sprake van veel extra reserve met name bedoeld om afwezigheid van teamleden beter te kunnen opvangen.

Als uitgangspunten gelden: 1) zoveel mogelijk activiteiten laten samengaan met de verschillende HvB-regimes 2) het allround inzetbaar blijven van alle PIW-ers 3) het invoeren van 'rust-momenten'.

Een aantal posten worden op een ander paviljoen of met een algemeen karakter uitgevoerd.

In verband met de bezwaren die met name door het personeel van team E/F worden geuit, heeft de ondernemer aangeboden om een aantal concrete afspraken te maken teneinde die bezwaren uit de weg te ruimen.

De ondernemer wil echter geen apart rooster voor team E/F, gebaseerd alleen op diensten t.b.v. de uitvoering van het sober regime; zo'n rooster botst met het personeelsbeleid van de ondernemer, bevat teveel roostertechnische nadelen en bevat tevens te veel nadelige gevolgen voor het personeel van de andere teams.

Het voorstel gaat uit van langere diensten in de week, gepaard gaande met herkenbare vrije tijd. De ondernemer is bereid om de diensten korter te maken, onder de voorwaarde dat de daardoor afnemen herkenbare vrije tijd voor de ondernemingsraad aanvaardbaar is.

Ter zitting is door de bestuurder aangevoerd dat de effecten van niet (tijdig) kunnen invoeren van het nieuwe rooster zeer groot zijn.

Enerzijds heeft de bestuurder te maken met overtollig personeel, het betreft in het totaal 14 fte's. Deze PIW-ers worden op in moment ingezet om het zeer hoge ziekteverzuim in PI Overmaze op te vangen.

Anderzijds is het rooster in het geheel niet afgestemd op het ingevoerde regime.

Volgens het op dit moment toegepaste rooster moeten meer PIW-ers (tegelijkertijd) worden ingeroosterd dan nodig, dit heeft tot gevolg dat er gedurende langere tijd vrijwel geen verlof is/wordt gegeven.

De afdelingshoofden moeten voorts dagelijks veel van hun werktijd besteden aan het 'rondmaken' van het rooster.

De bestuurder begrijpt dat de PIW-ers in paviljoen E/F niet blij zijn met de invoering van het sober regime, maar de bestuurder kan niet anders. Het voorgestelde dienstrooster is goed afgestemd op de postenbezetting.

Ook een eventueel door ATOS voor te stellen alternatief zal geen wezenlijk andere effecten te weeg brengen dan het thans voorliggende voorstel. Het schuiven met 55-plussers is wel mogelijk, maar dit biedt geen soelaas voor de problematiek.

Er kan geen rooster worden gemaakt dat uitgaat van een regelmatige verdeling van de diensten, de aard van het werk brengt nu eenmaal met zich mede dat er sprake is van onregelmatigheid.

De bestuurder is van mening dat het invoeren van een aparte beheerseenheid E/F niet tot de mogelijkheden behoort. Daarvoor is eenheid E/F te klein, er zal dan teveel een beroep moeten worden gedaan op PIW-ers van andere paviljoenen.

De bestuurder pleit ervoor dat het door hem voorgestelde rooster alsnog als interim-dienstrooster zal worden aanvaard door de ondernemingsraad.

De bestuurder geeft aan dat PI Overmaze bij zijn aantreden als bestuurder er financieel slecht voor stond.

Het kost veel tijd en energie om deze onderneming financieel weer gezond te maken. Uitstel van maatregelen als de in het geding zijnde maatregel doen de positie van PI Overmaze geen goed.

De kostenposten moeten in neerwaartse richting worden bijgebogen.

Ten aanzien van de inschakeling van bureau ATOS geeft de bestuurder aan dat naar zijn mening de rapportage van dit adviesbureau uitsluitend wordt betrokken in toekomstige besluitvorming ten aanzien van op te stellen roosters.

Tenslotte merkt de bestuurder op dat de ondernemingsraad en het personeel op hem kunnen rekenen, hij komt gemaakte afspraken altijd na. In het verleden heeft de raad

voor wat betreft dit punt slechte ervaring opgedaan met vorige bestuurders; de huidige bestuurder houdt zich aan een gegeven woord.

Reactie van de ondernemingsraad.

Uit de door hem overgelegde stukken is gebleken dat de reactie van de ondernemingsraad op het standpunt van de bestuurder als volgt luidt.

De ondernemingsraad is van mening dat de ondernemer bij het voorgestelde dienstrooster te veel heeft gekeken naar het organisatiebelang en te weinig naar het personeelsbelang. Het voorgestelde rooster is niet redelijk, aldus de raad.

In de visie van de ondernemingsraad is het geen sociaal dienstrooster.

De onderlinge verschillen in het dienstrooster zijn groot. Er is sprake van een onevenredige verdeling van de reservediensten, een onevenredige verdeling van de nachtdiensten.

De ondernemingsraad is van mening dat een ander -lees socialer- rooster mogelijk is. Daarom is Bureau ATOS ingeschakeld.

De kern van het geschil richt zich op de inzet van team E/F. In dit team zijn relatief veel 55+ -ers werkzaam. Deze medewerkers draaien geen nachtdiensten.

Medewerkers die 57- plus zijn, zijn bovendien op vier dagen in de werkweek werkzaam. Deze twee factoren herhogen de werkdruk voor de overige teamleden.

Team E/F wordt bovendien te zwaar belast vanwege inzet in andere paviljoenen. Het werken in een reservedienst, betekent dat de betreffende medewerker van te voren niet weet welke dienst hij krijgt en in welk team.

Daarnaast speelt de boventalligheid een rol: deze vertaalt zich naar ophoging van de reservediensten voor alle teams.

Tenslotte is er voor wat betreft alle teams, maar in het bijzonder bij team E/F, sprake van (te) lange reservediensten.

Tenslotte wijst de ondernemingsraad er op dat de ondernemer in het geheel niet aannemelijk maakt dat er sprake is van zwaarwegende redenen als bedoeld in artikel 27 lid 4 WOR.

Ter zitting is door de ondernemingsraad aangegeven dat in het verleden de toenmalige bestuurders geregeld gemaakte afspraken niet nakwamen en dat de achterban daarom weinig vertrouwen heeft in tussen ondernemer en raad gevoerd overleg. Het draagvlak voor het invoeren van het nieuwe dienstrooster was mede om die reden gering. De raad heeft zijn instemming aan het voorgenomen besluit onthouden vanwege het feit dat de achterban - met name PIW-ers uit team E/F- grote bezwaren uitte tegen het nieuwe rooster.

Het voorstel inzake het interim-rooster is van de zomer door de achterban eveneens afgewezen. De raad heeft is niet accoord gegaan met de tijdelijke maatregel.

Inmiddels zijn er twee maanden verstreken en wordt er nog steeds gewerkt met het oude rooster met alle problemen van dien (roosterindeling klopt niet, er wordt noodgedwongen veel geschoven met diensten en wordt geen verlof maar wel een dienstopdracht gegeven).

De ondernemingsraad signaleert dat veel PIW-ers, ook teamleden van eenheid E/F, inmiddels beseffen dat op deze wijze niet kan worden doorgegaan.

Desgevraagd door de voorzitter merkt de ondernemingsraad op dat hij thans nog steeds grote twijfels heeft over de haalbaarheid van het door de bestuurder bepleite interim-rooster.

Tenslotte geeft de ondernemingsraad aan dat hij van mening is dat de rapportage van ATOS eerst moet worden afgewacht, alvorens definitief te beslissen over het nieuwe dienstrooster.

Overige informatie.

Ter zitting is komen vast te staan dat adviesbureau ATOS inmiddels zijn opdracht heeft aanvaard en met zijn werkzaamheden zal/heeft aanvangen. Er wordt dit jaar nog een rapportage verwacht.

De werkbezoeken bij andere PI's met sober regime worden eveneens afgelegd.

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:

Allereerst zij er op gewezen dat het voorgenomen besluit tot invoering van het nieuwe, aan het RAP en het sober regime aangepaste, dienstrooster een besluit is als bedoeld in artikel 27 lid 1 sub b WOR.

Voor het nemen en vervolgens kunnen uitvoeren van een zodanig voorgenomen besluit heeft de ondernemer de instemming van de raad nodig dan wel bij het ontbreken van die instemming de toestemming van de kantonrechter.

In casu is door partijen het in de WOR voorgeschreven overleg gevoerd, de ondernemingsraad heeft uiteindelijk zijn instemming onthouden, deswege de ondernemer thans de procedure ex artikel 27 lid 4 WOR wenst aan te vangen.

De ondernemingsraad heeft zijn instemming onthouden omdat - kort samengevat - het voorgestelde dienstrooster niet sociaal is.

De ondernemer wil zijn voorgenomen besluit toch invoeren omdat - kort samengevat - de invoering van het wettelijk voorgeschreven sober regime en zijn financiële positie hem nopen tot het aanpassen van het rooster.

Het zwaartepunt in dit geschil ligt bij de belasting van alle PIW-ers (lange diensten, veel reservediensten).

Een reservedienst betekent dat een PIW-er moet invallen in ander teams, omdat aldaar ingeroosterde medewerkers uitvallen (ziekte, (vakantie-)verlof, deelnemen aan scholingsactiviteiten).

Voor de leden van team E/F pakt dat nog eens extra nadelig uit vanwege het feit dat deze PIW-ers te maken hebben met het sober regime (minder activiteiten, dus minder werk voor PIW-ers). De leden worden dan extra ingedeeld bij de reservediensten (meer reservediensten, indeling bij andere team op andere locaties), aangezien zij toch het overeengekomen aantal uren moeten maken.

Volgens de ondernemingsraad is er sprake van een groot aantal 55+ -ers en 57+ -ers in team E/F (veel extra nachtdiensten voor de overige leden van dit team, veel reserve-uren, langere reserve diensten).

Dit punt is overigens door de bestuurder bestreden. Naar zijn mening is het aantal 55+ -ers en 57+ -ers in team E/F niet opvallend hoger dan in de andere teams.

Uit de door partijen verstrekte informatie is gebleken dat zij in goed overleg hebben besloten om het adviesbureau ATOS in te schakelen teneinde de roosterproblematiek van PI-Overmaze in juiste banen te leiden.

Bovendien hebben partijen besloten om werkbezoeken af te leggen bij andere PI's alwaar eveneens het sober regime wordt toegepast.

Gelet op deze stand van zaken is de Kamer van oordeel dat het aanvangen van de procedure ex artikel 27 lid 4 WOR voorbarig is.

Zolang de advisering door ATOS niet is afgerond en de informatie opgedaan bij andere PI's niet is verwerkt, kan in redelijkheid niet tot definitieve besluitvorming ten aanzien van het in te voeren definitieve rooster worden overgegaan.

De Kamer is zich er van bewust dat in de tijd die ligt tussen nu en het moment van definitieve besluitvorming een interimoplossing noodzakelijk is. Beide partijen hebben immers ter zitting nadrukkelijk aangegeven dat het onmogelijk is om door te gaan met inroostering volgens het oude rooster.

Aan de zijde van de ondernemingsraad is in dit opzicht sprake van voortschrijdend inzicht, de praktijk heeft uitgewezen dat men met het oude dienstrooster niet meer uit de voeten kan.

Er moet worden gezocht naar een compromis dat voor beide partijen aanvaardbaar is.

De vakorganisaties - die in het voortraject al een rol hebben gespeeld- dienen te worden ingeschakeld teneinde het draagvlak van de te nemen incidentele dan wel structurele maatregelen op het terrein van de dienstroosters bij de achterban te vergroten; beide partijen hebben duidelijk aangegeven dat zij in dit opzicht steun nodig hebben.

Advies

De Kamer adviseert:

dat besluitvorming inzake het voorgenomen besluit tot invoering van het nieuwe dienstrooster - versie d.d. 16 juni 1999 - wordt opgeschort;

dat partijen de resultaten van het ATOS-rapport en de werkbezoeken afwachten en die resultaten betrekken in de besluitvorming;

dat de ondernemer op een zo'n kort mogelijke termijn - waarbij de Kamer eerder aan weken dan aan maanden denkt - nadat de ATOS-rapportage gereed zal zijn, opnieuw een (aangepast) voorgenomen besluit tot invoering van het nieuwe dienstrooster ter instemming aan de ondernemingsraad zal voorleggen;

dat partijen in de tussenliggende tijd gezamenlijk komen tot een voor beide aanvaardbare oplossing inzake een interim-dienstrooster. Hierbij acht de Kamer ook andere dan de door de bestuurder reeds genoemde oplossing zeer wel mogelijk;

dat de ondernemingsraad de vakorganisaties inschakelt teneinde meer draagvlak bij de achterban te creëren voor de te nemen besluiten ter zake van het interim-dienstrooster als ook met betrekking tot het definitieve dienstrooster.

1 november 1999

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,

J.P.O.M. van Herpen
Voorzitter

mw. J. Dekker
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 (artikel 36, vierde lid, van de WOR).