

ADVIES

Rolnummer: RP 00.062

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

1. De heer mr. J.C.M Robbers, verder te noemen: belanghebbende,

en
2. De ondernemingsraad van het Korps Landelijke Politiediensten
(onderneming), verder te noemen : de ondernemingsraad.

Verloop van de procedure

- Achtergronden

Op 1 maart 2000 zijn bij het Korps Landelijke Politiediensten verkiezingen gehouden voor de ondernemingsraad en voor de onderdeelcommissies van die raad.

Belanghebbende heeft zich via de vakbondslijst ACP kandidaat gesteld voor de onderdeelcommissie mobiliteit.

Op 6 maart 2000 is de definitieve uitslag van de verkiezingen vastgesteld. De zetelverdeling heeft plaatsgevonden met toepassing van artikel 13 eerste lid van het reglement van de ondernemingsraad KLPD.

Uitgaande van de kiesdeler van 44,33 stemmen heeft de ACP-lijst recht op 6 zetels in de onderdeelcommissie.

Deze zetels zijn als volgt toegedeeld aan de kandidaten op de lijst:

1 persoon (M.W.M. Weesie) is verkozen omdat hij heeft meer stemmen behaald dan de kiesdeler.

De overige 5 zetels zijn toegedeeld aan de kandidaten volgens de volgorde op de ACP-lijst (S.J. Moerland, H.A. van Laar, N.J.J. Kok, H.B.J.A. Meijer en J. Dijkstra).

Bezwaarde is niet verkozen, omdat hij niet hoog genoeg is geplaatst op de kandidatenlijst en hij persoonlijk de kiesdeler niet heeft gehaald.

- Behandeling van het geschil

Op 27 maart 2000 heeft belanghebbende bij de Bedrijfscommissie voor de Overheid een verzoek om bemiddeling en advies ingediend als bedoeld in artikel 36, eerste lid van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) inzake zijn geschil met de ondernemingsraad. 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 18 april 2000 gereageerd op het verzoek om bemiddeling en advies van belanghebbende.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 18 mei 2000 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 is verschenen mr. J.C.M. Robbers (belanghebbende). Namens de ondernemingsraad is verschenen de heer R.J.J. Kok (voorzitter van de ondernemingsraad), bijgestaan door zijn raadslieden mr. R.J.M. Hampsink (advocaat) en mr. M.J. Vaessen (stagiaire).

Beide partijen hebben ter zitting aan de Kamer te kennen gegeven geen bezwaar te hebben tegen verlenging van de termijn, als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR.

Blijkens de verklaringen van partijen ter zitting zijn zij niet overeengekomen het advies van de Kamer als bindend te beschouwen.

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

Omvang van het geschil

Het onderhavige geschil heeft betrekking op de beantwoording van de vraag of artikel 13 lid 1 van het reglement van de ondernemingsraad in strijd is met de in de artikelen P 15 en P 19 van de Kieswet omschreven procedure.

En, indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, welke gevolgen dit dient te hebben voor de door de ondernemingsraad vastgestelde verkiezingsuitslag.

Het standpunt van belanghebbende

Belanghebbende verzoekt de Bedrijfscommissie uit te spreken dat artikel 13, eerste lid van het reglement van de ondernemingsraad onverbindend c.q. ongeldig is wegens strijd met de artikelen P 15 en P 19 van de Kieswet.

Naar zijn mening dient de Bedrijfscommissie voorts de toekenning van de (rest)zetels voor de leden van de ondernemingsraad KLPD, de onderdeelcommissies van de divisies Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging, Logistiek, Mobiliteit, Recherche i.o. en de Spoorwegpolitie ongeldig te verklaren. Tenslotte verzoekt hij de Bedrijfscommissie uit te spreken dat de toekenning van de (rest)zetels voor de ondernemingsraad KLPD en voornoemde onderdeelcommissies moet gebeuren overeenkomstig de artikelen P 15 en P 19 van de Kieswet.

Ter ondersteuning van zijn verzoeken wijst belanghebbende er op dat het Nederlandse Kiesstelsel enerzijds uitgaat van een door onderlinge afspraken opgemaakte lijstvolgorde van kandidaten, doch anderzijds ruimte biedt voor kandidaten die kunnen worden verkozen door voorkeurstemmen. De voorkeurdrempel krachtens de Kieswet bedraagt “groter dan 25% van de kiesdeler”, zie artikel P 15 van de Kieswet. Indien het aantal te verdelen zetels minder dan 19 bedraagt, wordt de voorkeurdrempel bepaald op “50% van de kiesdeler”.

De systematiek krachtens de Kieswet doet recht aan de staatsrechtelijke en democratische grondbeginselen en voorziet in een evenwichtige samenstelling.

In het reglement van de ondernemingsraad wordt de voorkeurdrempel vastgesteld op de kiesdeler, dus veel hoger gesteld dan in de Kieswet, verwezen wordt naar artikel 13 lid 1 van het OR-reglement.

Indien het systeem krachtens de Kieswet was toegepast, was belanghebbende verzekerd geweest van een plaats in de onderdeelcommissie, aangezien hij persoonlijk meer dan de helft van de kiesdeler heeft behaald (23 stemmen, terwijl de kiesdeler 44,33 stemmen bedraagt).

Belanghebbende is van mening dat artikel 13 lid 1 van het OR-reglement in strijd is met het ter zake bepaalde in de Kieswet. Het door de wetgever gewenste effect van de voorkeuruitspraak door de kiezer(s) treedt niet in werking, dan wel wordt (geheel) ongedaan gemaakt; de verruimde mogelijkheid om in een (partij)democratie te worden verkozen wordt teniet gedaan, geheel of gedeeltelijk in het voordeel van degene(n), die hoe begrijpelijk ook, (meer) past in de (partij)structuur.

Juist het uitbrengen van een voorkeurstem geeft aan dat de kiezer vertrouwen heeft in de kandidaat. In het door de OR gehanteerde kiessysteem is niet uitgesloten dat kandidaten die hoger op de lijst staan en een gering aantal stemmen behalen, verzekerd zijn van een plaats in de ondernemingsraad of de onderdeelcommissie, terwijl andere kandidaten die een groot aantal stemmen op zich hebben verenigd, maar lager op de lijst zijn geplaatst, niet worden verkozen. Tenslotte wijst belanghebbende er op dat de voorzitter van de verkiezingscommissie desgevraagd door een medewerker van KLPD heeft medegedeeld dat de verkiezingen zijn gehouden conform de Kieswet en dat hierbij hetzelfde stelsel is gehanteerd als bij de verkiezingen van bijvoorbeeld de Tweede Kamer.

De reactie van de ondernemingsraad

De ondernemingsraad is van mening dat de verzoeken van belanghebbende moeten worden afgewezen.

De ondernemingsraad is van mening dat belanghebbende ten onrechte uitgaat van de toepasselijkheid van de Kieswet.

Blijkens de aanhef van die wet is de Kieswet van toepassing op het kiesrecht en de verkiezingen van de leden van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal, alsmede de leden van Provinciale Staten en de Gemeenteraden.

Wanneer het wenselijk zou zijn geweest dat het regime van de Kieswet ook van toepassing zou zijn geweest op de verkiezingen van de ondernemingsraad en de onderdeelcommissies van die raad, zou daarvan in de Kieswet of in de Wet op de ondernemingsraden (artikel 8 lid 1) wel uitdrukkelijk melding zijn gemaakt.

De in het OR-reglement vastgelegde verkiezingsprocedure, inclusief artikel 13 lid 1, is ontleend aan het door de SER opgestelde voorbeeldreglement met betrekking tot het lijstenstelsel.

Van strijdigheid met de Kieswet, dan wel met de WOR is geen sprake. De wetgever draagt de ondernemingsraad op “in zijn reglement nadere regelen betreffende de kandidaatstelling, de inrichting van de verkiezingen en de vaststelling van de uitslag daarvan” te stellen. Dit artikel biedt de ondernemingsraad de mogelijkheid om de verkiezingsprocedure te regelen op de wijze als door hem is geschied.

Dat in een korte en vertrouwelijke briefwisseling tussen de voorzitter van de verkiezingscommissie en een medewerker door de eerste is gerefereerd aan het kiessysteem zoals dat wordt toegepast bij de verkiezingen van leden voor de Tweede Kamer doet niet af aan het hiervoor gestelde.

De behandeling ter zitting

Ter zitting licht belanghebbende zijn verzoeken nader toe. Belanghebbende merkt op dat de Kieswet weliswaar niet onverkort van toepassing is op de ondernemingsraadverkiezingen, maar er zijn, naar zijn mening, toch aanknopingspunten voor analoge toepassing. De intentie, het doel en de strekking van die wet worden miskend door de ondernemingsraad.

Met nadruk stelt belanghebbende dat de Kieswet in 1989 is gewijzigd voor wat betreft het punt van de voorkeurstemmenregeling, teneinde de burgers meer te betrekken bij de belangrijke gebeurtenis van de verkiezingen.

Spreker vraagt zich af waarom de ondernemingsraad zijn reglement niet op gelijke wijze heeft aangepast.

Nu heeft de kiezer bij de ondernemingsraadverkiezingen minder invloed dan de kiezer bij de verkiezing van bijvoorbeeld de Tweede Kamer.

Desgevraagd deelt belanghebbende mede dat hij zich heeft geconformeerd aan de volgorde van de kandidatenlijst, omdat hij vertrouwde op het stemgedrag van zijn achterban. Bovendien kende hij niet de door de ACP hanteerde criteria voor plaatsing op een hogere en dus direct verkiesbare plaats op de lijst.

Belanghebbende kan zich voorstellen dat de uitkomst van deze procedure bij de Bedrijfscommissie zou kunnen luiden dat de ondernemingsraad wordt geadviseerd om zijn reglement aan te passen, zodat bij de volgende reguliere verkiezingen de voorkeurstemmenregeling conform het bepaalde in de Kieswet kan worden gehanteerd.

Van de zijde van de ondernemingsraad wordt ter hoorzitting betoogd dat inwilliging van het verzoek van belanghebbende zou betekenen dat het evenwicht volledig zoek zou raken.

De ondernemingsraad stelt vast dat belanghebbende geen bezwaar heeft aangetekend tegen de opstelling van de volgorde van de kandidatenlijst waarop hij was geplaatst, hij heeft zich dus geconformeerd aan die lijstvolgorde.

Ten aanzien van de mededeling door de heer Van Laar, voorzitter van de verkiezingscommissie, gedaan per e-mail merkt de ondernemingsraad het volgende op. Bedoeld is dat voor wat betreft het kiessysteem (toedeling van zetels volgens het lijstenstelsel dan wel volgens het personenstelsel) in het reglement van de ondernemingsraad KLPD is gekozen voor het lijstenstelsel, dus het systeem dat ten grondslag ligt aan verkiezingen op basis van de Kieswet.

Over de voorkeurstemmenregeling heeft betrokkene zich niet uitgelaten.

De ondernemingsraad merkt op dat het signaal van de heer Robbers duidelijk is.

De ondernemingsraad heeft besloten om de voorkeurstemmenregeling onderwerp van overleg te maken, e.e.a. wordt geagendeerd voor een raadsvergadering, waarvoor ook belanghebbende zal worden uitgenodigd.

Relevante wet- en regelgeving

Kieswet

Aanhef

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, alsmede van de leden van provinciale staten en de gemeenteraden, vast te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Afdeling 1

Algemene bepalingen

Hoofdstuk A

(...)

Hoofdstuk P (...)

Paragraaf 3. De toewijzing van de zetels aan de kandidaten

Art. P.15

- 1. In de volgorde van de aantallen op hen uitgebrachte stemmen zijn gekozen die kandidaten die op de gezamenlijke lijsten waarop zij voorkomen, een aantal stemmen hebben verkregen, groter dan 25% van de kiesdeler, voor zover aan de lijstengroep, het niet van een lijstengroep deel uitmakend stel gelijklopende lijsten of de op zichzelf staande lijst voldoende zetels zijn toegewezen. Indien aantallen gelijk zijn, beslist zo nodig het lot.
- 2. Indien het aantal bij de verkiezing te verdelen zetels minder dan negentien bedraagt, wordt bij de toepassing van het eerste lid niet 25% van de kiesdeler, maar de helft van de kiesdeler in aanmerking genomen.

Art.17

De zetels, toegewezen aan de al dan niet van een lijstengroep deel uitmakende lijsten of stellen gelijklopende lijsten, die na toepassing van de artikelen P 15 en P 16 nog niet aan een kandidaat zijn toegewezen, worden aan de nog niet gekozen kandidaten van de desbetreffende lijsten of stellen van gelijklopende lijsten toegewezen in de volgorde van de lijst.

(...)

Wet op de ondernemingsraden

Art. 8, eerste lid

De ondernemingsraad maakt een reglement waarin de onderwerpen worden geregeld die bij of krachtens deze wet ter regeling aan de ondernemingsraad zijn opgedragen of overgelaten. Het reglement bevat geen bepalingen die in strijd zijn met de wet of die een goede toepassing van deze wet in de weg staan. Alvorens het reglement vast te stellen, stelt de ondernemingsraad de ondernemer in de gelegenheid zijn standpunt kenbaar te maken. De ondernemingsraad verstrekt onverwijld een exemplaar van het vastgestelde reglement aan de ondernemer en aan de Bedrijfscommissie.

(...)

Art. 10

De ondernemingsraad stelt in zijn reglement nadere regelen betreffende de kandidaatstelling, de inrichting van de verkiezingen en de vaststelling van de uitslag daarvan, alsmede betreffende de vervulling van tussentijdse vacatures in de ondernemingsraad.

Art. 36 eerste lid

Iedere belanghebbende kan de kantonrechter verzoeken te bepalen dat de ondernemer of de ondernemingsraad gevolg dient te geven aan hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald omtrent het instellen of in standhouden van een ondernemingsraad, het vaststellen van een voorlopig of een definitief reglement van de ondernemingsraad, de kandidaatstelling voor en de verkiezing van de leden van de ondernemingsraad, alsmede omtrent het bekend maken van agenda's en verslagen van vergaderingen, een en ander voor zover dit van de ondernemer of de ondernemingsraad afhangt.

(...)

Art. 36, derde lid

Een verzoek aan de kantonrechter op grond van deze wet, is niet ontvankelijk indien de verzoeker niet vooraf schriftelijke de bemiddeling van de bedrijfscommissie heeft gevraagd.

(...)

Het ondernemingsraadreglement van de KLPD

(...)

Artikel 13 lid 1

Ter bepaling van de uitslag van de verkiezing berekent de ondernemingsraad in de eerste plaats de kiesdeler door het aantal geldig uitgebrachte stemmen te delen door het aantal te bezetten zetels in de ondernemingsraad. Vervolgens worden aan iedere kandidatenlijst zoveel zetels toegewezen als de kiesdeler begrepen is in het aantal op die lijst uitgebrachte geldige stemmen. De daarbij overblijvende stemmen alsmede de stemmen uitgebracht op een lijst die de kiesdeler niet haalde, gelden als overschotstemmen. Zetels die op deze wijze niet kunnen worden vervuld, worden als restzetel achtereenvolgens toegekend aan de lijsten met de grootste stemoverschotten, mits deze tenminste driekwart van de kiesdeler hebben behaald. Bij een gelijk stemmenoverschot van twee of meer lijsten beslist het lot welke lijst het eerst een restzetel krijgt. De aan een lijst toegevalen zetels worden toegewezen aan de daarop staande kandidaten in de volgorde waarop zij op de lijst voorkomen, met dien verstande dat een kandidaat die persoonlijk de kiesdeler heeft gehaald, in ieder geval is gekozen.

Artikel 13 lid 2

(...)

Overwegingen van de Kamer ten aanzien van het geschil

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

De Kamer merkt allereerst op dat belanghebbende op grond van artikel 36 lid 1 WOR ontvankelijk is, aangezien zijn bezwaar zich richt tegen de verkiezingsuitslag die op basis van het ondernemingsraadreglement is vastgesteld. Weliswaar heeft zijn bezwaar primair betrekking op het bepaalde in artikel 13 lid 1 van het reglement en volgt daaruit dat belanghebbende zich niet kan verenigen met de verkiezingsuitslag, doch de Kamer is van oordeel dat het bepaalde in artikel 36 lid 1 WOR niet dermate eng mag worden uitgelegd dat uitsluitend de verkiezingsuitslag ter beoordeling kan worden voorgelegd aan de Bedrijfscommissie. In dit verband verwijst de Kamer naar de toelichting op artikel 36 lid 1 WOR (zie Inzicht in de ondernemingsraad door mr. F.W.H. Vink, pagina 185) alwaar wordt aangegeven dat een geschil omtrent de kandidaatstelling voor en de verkiezing van de leden van de ondernemingsraad betrekking heeft op de toepassing van de artikelen 9, 10 en 11 WOR. De toepassing van artikel 10 WOR staat in het onderhavige geschil centraal.

In de WOR is ten aanzien van de verkiezingsprocedure bepaald dat de ondernemingsraad die procedure regelt in zijn reglement, verwezen wordt naar de artikelen 8 lid 1 en 10 van de WOR.

Slechts ten aanzien van een (beperkt) aantal punten ter zake van de verkiezingsprocedure is in de WOR bepaald dat de ondernemingsraad hiermee rekening moet houden, afwijking van de WOR is dan niet mogelijk. Het gaat hierbij om de regels opgesomd in de artikelen 9, 11 en 12 WOR. Het vaststellen van een norm voor toepassing van de zogenoemde voorkeurstemmenregeling is niet expliciet geregeld in de WOR. De ondernemingsraad dient derhalve ingevolge artikel 10 WOR in zijn reglement een regeling te treffen. Het staat de ondernemingsraad vrij om zelf een norm vast te stellen. In de praktijk volgen vele ondernemingsraden ten aanzien van de verkiezingsprocedure een voorbeeldreglement. Er zijn diverse voorbeelden beschikbaar.

De ondernemingsraad van de KLPD heeft in zijn reglement vastgelegd dat op de lijst voorkomende kandidaten die persoonlijk de kiesdeler behalen in ieder geval gekozen zijn.

De onderhavige ondernemingsraad heeft bij het vaststellen van zijn reglement het voorbeeldreglement van de SER gevolgd, derhalve is de norm gesteld op het persoonlijk halen van de kiesdeler.

Terecht wordt door de ondernemingsraad opgemerkt dat de Kieswet krachtens zijn aanhef niet is bestemd voor de ondernemingsraadverkiezingen, doch voor de verkiezingen van de leden van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal, de Gemeenteraadsleden, de leden van Provinciale Staten.

De Kamer stelt vast dat het reglement van de ondernemingsraad voor wat betreft het punt van de voorkeurstemmen niet strijdig is met de WOR. Zij stelt tevens vast dat de Kieswet in casu niet van toepassing is.

De door belanghebbende genoemde vermeende schending van democratische beginselen c.q. zijn beroep op het gelijkheidsbeginsel is dermate algemeen dat daaraan geen argument kan worden ontleend om zijn verzoek gegrond te verklaren.

Indien in het OR-reglement zou zijn gekozen voor de norm van de Kieswet, zou er ook onderscheid zijn tussen de kandidaten die wel zijn verkozen – omdat zij meer dan een vierde van de kiesdeler respectievelijk meer dan de helft van de kiesdeler hebben gehaald – en kandidaten die niet zijn verkozen omdat zij niet voldoen aan de gestelde norm.

Voorzover belanghebbende met zijn beroep op het gelijkheidsbeginsel tracht aan te geven dat er thans ten onrechte onderscheid is als gevolg van de toepassing van de voorkeursregeling krachtens de Kieswet respectievelijk krachtens het OR-reglement, kan slechts worden geconstateerd dat dit onderscheid voortvloeit uit een op zich juiste toepassing van verschillende regelgeving.

De te hanteren regels bij de verkiezingen voor de diverse vertegenwoordigende organen luiden verschillend, hetgeen gevolg heeft voor de zetelverdeling.

De Kamer heeft kennisgenomen van de mededeling van de ondernemingsraad dat hij de voorkeurstemmenregeling ter discussie wil stellen in een raadsvergadering en dat belanghebbende wordt uitgenodigd voor de raadsvergadering.

De Kamer gaat er van uit dat de ondernemingsraad zich aan deze toezegging zal houden.

Wellicht verdient het aanbeveling dat de ondernemingsraad ook zijn achterban raadpleegt ten aanzien van het in het geding zijnde onderwerp.

De discussie in de raadsvergadering verkrijgt hierdoor een meerwaarde.

Advies

De Kamer adviseert belanghebbende de procedure ex artikel 36 WOR niet voort te zetten.

De Kamer adviseert de ondernemingsraad om het bepaalde in artikel 13 lid 1 van het ondernemingsraadreglement ten aanzien van de voorkeurstemmenregeling ter discussie te stellen in een raadsvergadering.

8 juni 2000

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,

M. Scholtz
Voorzitter

J.C. 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).