

Advies

Rol nummer: RP. 090

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

De algemeen directeur van de Raad voor de Kinderbescherming, hierna te noemen
: de bestuurder, enerzijds

en

de groepsondernemingsraad van de Raad voor de Kinderbescherming (de
onderneming), hierna te noemen : de groepsondernemingsraad anderzijds.

Verloop van de procedure

In de onderhavige onderneming wordt de Justitieregeling Bewust Belonen
(justitiecirculaire van 9 maart 1999) toegepast.

Ingevolge deze regeling is het beschikbare budget voor bewust belonen 0,7% van
de loonsom, waarvan 0,3% moet worden vrijgemaakt binnen het eigen
personeelsbudget.

In (de loop van) het jaar 2002 wordt de Raad voor de Kinderbescherming
geconfronteerd met een van overheidswege opgelegde bezuinigingstaakstelling en
een forse budgetoverschrijding.

Van de zijde van het Landelijk Managementteam van de Raad voor de
Kinderbescherming en/of de Directeur Bedrijfsvoering wordt een aantal
maatregelen voorgesteld om het tekort dat dreigt op te lopen tot ca. € 4.8 miljoen
in het jaar 2002 op te lossen (notitie inzake budgetproblematiek d.d. 18 juli 2002
en memo d.d. 14 augustus 2002 inzake de budgetproblematiek).

In de overlegvergadering d.d. 20 augustus 2002 wordt van de zijde van de
bestuurder een toelichting gegeven op de problematiek en de mogelijke
oplossingen.

Vervolgens besluit het Landelijk Managementteam een aantal maatregelen te
nemen om het tekort terug te dringen. Eén van de maatregelen luidt dat het
instrument bewust belonen met grote terughoudendheid wordt ingezet. Maximaal
de helft van het budget voor 2002 mag worden gebruikt (zie het verslag van de
LMT-vergadering van 27 augustus 2002).

In de overlegvergadering van 17 september 2002 zet de groepsondernemingsraad
vraagtekens bij het besluit om te korten op de post bewust belonen.

Blijkens een berekening van de Directeur Bedrijfsvoering zal de 50 % reductie op
de post bewust belonen een besparing van € 250.000 opleveren (nota d.d. 19
september 2002).

Bij brief d.d. 23 september 2002 geeft de groepsondernemingsraad aan de bestuurder te kennen dat hij van mening is dat het budget bewust belonen ongewijzigd zou moeten blijven gehandhaafd.

In de overlegvergadering van 17 oktober 2002 wordt door de bestuurder opnieuw toegelicht hoe het beleid inzake bewust belonen luidt en hoe dit zal worden gewijzigd. De groepsondernemingsraad merkt op dat hij van mening is dat op deze post niet zou moeten worden bezuinigd.

Bij brief d.d. 29 oktober 2002 schrijft de groepsondernemingsraad aan de bestuurder dat het besluit om de regeling bewust belonen te bevrozen, zoals dat besluit is medegedeeld in de overlegvergadering van 17 oktober 2002, moet worden aangemerkt als een instemmingsplichtig besluit als bedoeld in artikel 27, eerste lid onder c, WOR. Hij roept voorts de nietigheid van het besluit in vanwege het ontbreken van de instemming van de groepsondernemingsraad.

De bestuurder deelt de groepsondernemingsraad in zijn brief d.d. 8 november 2002 mede dat het besluit inzake het terughoudende(r) gebruik van het instrument bewust belonen, waardoor van te voren komt vast te staan dat het toe te kennen budget wordt gehalveerd, is genomen op 27 augustus 2002 en dat hij van mening is dat dit besluit niet onder de werkingssfeer van artikel 27 WOR valt.

In de overlegvergadering van 12 november 2002 wordt nog een keer over onder andere het onderhavige onderwerp gesproken. Partijen blijven verdeeld over de beantwoording van de vraag of het voorgenomen besluit d.d. 27 augustus 2002 instemmingsplichtig is.

Behandeling van het geschil

Middels een gezamenlijke brief van 16 december 2002, hebben partijen het geschil ter bemiddeling c.q. advisering als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR voorgelegd aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid.

Door de bestuurder is zijn standpunt desgevraagd door de Bedrijfscommissie nader toegelicht in de brief d.d. 9 januari 2003.

De groepsondernemingsraad heeft desgevraagd een nadere toelichting verstrekt in zijn brieven d.d. 7 en d.d. 10 januari 2003.

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

Omdat de groepsondernemingsraad respectievelijk de bestuurder verhinderd zijn te verschijnen op de zittingen van 23 januari 2003 respectievelijk 20 februari 2003, zijn partijen in de gelegenheid gesteld om op 27 maart 2003 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 toe te lichten.

De bestuurder is ter zitting in persoon verschenen, tezamen met de heer A.R.E. Straathof (beleidsmedewerker P&O).

Namens de groepsondernemingsraad zijn verschenen, de heer A.L. Keers (voorzitter), mevrouw J. Schneider (secretaris), de heer F. van Oldeniel (ambtelijk secretaris), de heer B.J. van Kan (lid), de heer T. Brassé (extern deskundige).

Desgevraagd hebben partijen verklaard te kunnen instemmen met een verlenging van de 2-maanden-termijn waarbinnen de Kamer het advies behoort uit te brengen.

Voorts is komen vast te staan dat partijen niet zijn overeengekomen het advies van de Kamer als bindend te zullen beschouwen.

Onvang van het geschil

Ter beoordeling wordt voorgelegd de beantwoording van de vraag of het voorgenomen besluit d.d. 27 augustus 2002 inhoudende dat het richtbudget voor bewust belonen in beginsel wordt gehalveerd moet worden aangemerkt als een instemmingsplichtig besluit als bedoeld in artikel 27, eerste lid onder c, WOR.

Standpunt van de bestuurder

De bestuurder stelt zich op het standpunt dat de regelgeving ter zake van bewust belonen niet is gewijzigd, maar dat is besloten om kritischer dan voorheen de bestaande regeling toe te passen. Aan de in de circulaire genoemde criteria voor toekenning wordt niet getornd.

Het in de Kaderegeling bewust belonen van het Ministerie van Justitie genoemde percentage is een richtbudget en geen feitelijk toegekend budget. De 0,3% van het genoemde percentage van 0,7% moet de Raad voor de Kinderbescherming uit eigen middelen vrijmaken. Het vrijmaken van de benodigde financiële middelen voor bewust belonen geschiedt in de praktijk door het budget voor niet ingevulde vacatures te gebruiken. Deze ruimte is er niet meer vanwege de overbezetting. Er bestaat geen verplichting om het budget volledig uit te putten. Overigens is in de onderhavige onderneming nimmer sprake geweest van volledige uitputting van het budget bewust belonen.

Standpunt van de ondernemingsraad

De groepsondernemingsraad is van mening dat het bevroren van een deel van het budget bewust belonen moet worden aangemerkt als een (voorgenomen) besluit tot wijziging van de Justitieregeling bewust belonen. Een zodanig besluit is instemmingsplichtig op grond van artikel 27, eerste lid onder c, WOR aangezien het om een (wijziging in een) beloningssysteem gaat.

In de beslissingsmatrix bewust belonen behorende bij de regeling staat de motieven, vormen en momenten voor de verschillende soorten van bewust belonen weergegeven.

Het genoemde percentage in de van toepassing zijnde Justitieregeling is het fundament voor de uitvoering van het beleid. Wijziging van het budget heeft logischer wijze invloed op de criteria die gelden voor het bewust belonen.

De groepsondernemingsraad meent dat het in de circulaire vermelde percentage van 0,7% volledig moet worden benut.

Het verstrekken van nadere inlichtingen ter hoorzitting

Van hetgeen ter hoorzitting is besproken is een verslag gemaakt. De inhoud van dit verslag wordt als ingelast beschouwd.

Relevante bepalingen uit de VR

Artikel 27, eerste lid.

De ondernemer behoeft de instemming van de ondernemingsraad voor elk door hem voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van:

- a. (...);
- b. (...);
- c. een belonings- of functiewaarderingsstelsel;
- d. d tot en met 1 (...).

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

Overige relevante regelgeving

Kaderregeling Bewust Belonen Ministerie van Justitie 1999 d.d. 9 maart 1999 (ex artikel 7, 8 en 22a BBRA).

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:

In de CAO sector Rijk 1997-1999 is een nieuw beleid geïntroduceerd met betrekking tot bewust belonen. De specifieke toelagen, premies en gratificaties in het BBRA zijn met ingang van 1 januari 1998 vervangen door één toeslag. Nadrukkelijk zij er op gewezen dat in de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst Sector Rijk 1997-1999 is vermeld dat op sectorniveau geen andere voorschriften worden vastgesteld, dan dat de departementen op niet op personen herleidbaar niveau inzicht verschaffen in de wijze waarop dit instrument van bewust belonen wordt toegepast.

Door partijen verenigd in het Sector Overleg Rijk (SOR) zijn de mogelijkheden gecreëerd om bewust te belonen. De toepassing van de regeling hangt af van het feitelijke functioneren van de medewerkers. Dit uitgangspunt, en niet het budget, dient maatgevend te zijn.

Het op voorhand vaststellen dat niet meer dan een bepaald percentage van de loonsom mag worden besteed, gelijk de bestuurder thans doet, doet afbreuk aan de intentie van het beleid zoals afgesproken in het SOR.

Door het Ministerie van BZ&K is tijdens de looptijd van voornoemde CAO nader onderzoek verricht naar de omvang van het bewust belonen bij de departementen. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat in de periode 1994 tot en met 1997 het bedrag van de omvang gemiddeld 0,7% van het bruto salaris bedraagt.

In de arbeidsovereenkomst sector Rijk 1999-2000 wordt dit gegeven vermeld: de individuele beloning bedraagt ca. 0,7% van de loonsom.

Door de S-G van het Ministerie van Justitie is in overleg met de DOR de Kaderregeling Bewust Belonen Ministerie van Justitie 1999, hier te noemen : de Kaderregeling, vastgesteld, als uitvloeisel van de afspraken die in de CAO-Rijk zijn gemaakt.

De Kamer heeft kennisgenomen van deze Kaderregeling. Daarbij is bij de Kamer de vraag gerezen of, gelet op de inhoud ervan, het is toegestaan dat budgethouders bij de uitvoering van de Kaderregeling het beschikbare budget dusdanig te beperken dat vooraf komt vast te staan dat in het betreffende dienstonderdeel slechts de helft van het in de Kaderregeling genoemde percentage mag worden uitgegeven aan het instrument bewust belonen, derhalve slechts 0,35%.

Immers, in de Kaderregeling is onder andere vastgelegd dat de Bestuursraad heeft besloten dat het beschikbare budget voor bewust belonen 0,7% van de loonsom bedraagt (0,4% daarvan wordt aan het dienstonderdeel beschikbaar gesteld door het departement, de resterende 0,3% moet het dienstonderdeel vrij maken binnen het eigen personeelsbudget, verwezen wordt naar de inleiding op bladzijde 1 van de Kaderregeling). Deze passage in de Kaderregeling zou er op kunnen wijzen dat de budgethouder is gehouden om ca. 0,7% beschikbaar te houden en te gebruiken. In hoofdstuk 9 van de Kaderregeling is bepaald dat de directeurs van de uitvoeringsorganisaties als integrale budgethouder zijn aangewezen, hetgeen zou kunnen wijzen op een bevoegdheid van de budgethouder om te handelen ten aanzien van de toepassing van de Kaderregeling, zoals het hem betaamt. De Kamer heeft aan de opstellers van de Kaderregeling om een nadere toelichting met betrekking tot het voormelde gevraagd.

De DOR heeft de Kamer medegedeeld dat naar zijn mening de budgethouders bij de uitvoering van de Kaderregeling het budget ten behoeve van bewust belonen niet lager dan 0,7% kunnen vaststellen.

Van de zijde van de S-G is in algemene zin toegelicht dat inzake het budget geen nadere regels of bepalingen zijn gesteld ten aanzien van de uitputting of het oormerken. Een nadere beperking en/of afbakening zou, naar de mening van de S-G, ook afbreuk doen aan de verantwoordelijkheden en daarbij behorende bevoegdheden van de integrale managers bij Justitie.

Voorts wordt er in het bijzonder op gewezen dat ruimte wordt geboden tot 0,7% van de loonsom, maar dat die ruimte wordt beperkt door de mogelijkheden om dit binnen het personeelsbudget vrij te maken. Bij wijze van voorbeeld wordt genoemd de mogelijkheid dat onvoldoende vacatureruimte kan worden gerealiseerd door het dienstonderdeel, waardoor ruimte voor bewust belonen niet kan worden vrijgemaakt.

De Kamer heeft de zienswijze van de S-G aldus verstaan dat een budgethouder een beleidsvrijheid heeft ten aanzien van 0,3% van de loonsom, zijnde het verschil tussen de oorspronkelijke 0,4% en de uiteindelijk in de Kaderregeling vastgestelde 0,7%. Immers, uitsluitend ten aanzien van deze verhoging ad 0,3% geldt dat een budgethouder die moet vrijmaken uit het eigen P-budget, bijvoorbeeld door het langer openhouden van vacatures, zoals de bestuurder in casu gewoon was te doen.

De 0,4% behoeft de budgethouder niet vrij te maken, dit percentage wordt aan de bestuurder verstrekt door het departement.

De Kamer stelt vast dat de antwoorden van de zijde van de leiding van het departement en van de DOR niet gelijkluidend zijn, zodat de door de Kamer opgeworpen vraag niet ten volle kan worden beantwoord. Dit probleem betreffende het verschil van opvatting kan evenwel niet door de Kamer worden opgelost, aangezien dit vraagstuk op de tafel van het overleg tussen de S-G en de DOR thuishoort.

Door de groepsondernemingsraad wordt gesteld dat het (voorgenomen) besluit d.d. 27 augustus 2002 van de bestuurder instemmingsplichtig is, omdat wijziging van het budget logische wijze invloed heeft op de criteria die gelden voor het bewust belonen.

De bestuurder daarentegen is van mening dat geen instemmingsplichtig besluit is genomen. Aan de criteria zoals genoemd in de Kaderregeling wordt niet getornd. Voorts ontbreekt de verplichting om het budget uit te putten.

De Kamer oordeelt dienaangaande als volgt.

Artikel 27, eerste lid, onder c, WOR bepaalt dat de ondernemer elk voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging op intrekking van een belonings- of functiewaarderingssysteem, een en ander voor zover betrekking hebbend op alle of een groep van de in de onderneming werkzame personen, ter instemming aan de ondernemingsraad moet voorleggen.

Van een dusdanig besluit is de Kamer niet gebleken. De systematiek van belonen, zoals opgenomen in de Kaderregeling, heeft geen wijziging ondergaan door het wijzigen van het budget. Ook de in de regeling genoemde criteria voor toekenning zijn niet gewijzigd dan wel nader ingevuld door de bestuurder.

Ter zitting is voorts komen vast te staan dat in de uitvoeringspraktijk bij de Raad voor de Kinderbescherming vrijwel geen wijzigingen zijn optreden, aangezien het instrument bewust belonen voorheen nimmer werd uitgeput (het gebruik schommelt tussen 0,4% en 0,5%). Gelet hierop, is van een aantoonbare invloed op de criteria, waardoor aannemelijk wordt gemaakt dat deze wijzigen, naar het oordeel van de Kamer, feitelijk niet gebleken.

Het vooroverwogene ten aanzien van artikel 27 WOR laat onverlet dat voor de groepsondernemingsraad wel een rol is weggelegd op grond van artikel 28 WOR. Ingevolge dit artikel bevordert de groepsondernemingsraad de naleving van de voor de onderneming geldende voorschriften op het gebied van de arbeidsvoorwaarden.

Tot slot wijst de Kamer er op dat niet kan worden uitgesloten dat in het kader van de voorgenomen maatregelen ten aanzien van bezuinigingen, door de bestuurder adviesplichtige besluiten als bedoeld in artikel 25 WOR worden genomen. Indien een besluit in de zin van artikel 25, eerste lid, WOR, wordt genomen, komt de groepsondernemingsraad ter zake een adviesrecht toe.

Advies

De Kamer adviseert de groepsondernemingsraad de procedure inzake de naleving van artikel 27, eerste lid, onder c, WOR niet voort te zetten.

De Kamer adviseert de groepsondernemingsraad toe te zien op naleving van de arbeidsvoorwaarden (artikel 28 WOR).

Partijen worden geadviseerd het door de Kamer gesignaleerde probleem ten aanzien van het verschil van opvatting over de bevoegdheid van de budgethouder om naar eigen inzicht gebruik te maken van het opgehoogde deel van het percentage van de loonsom, zijnde de 0,3% vrij te maken uit het eigen p-budget, onder de aandacht van de S-G en de DOR te brengen, opdat een eenduidige uitleg wordt gegeven.

Den Haag, d.d. 3 juni 2003

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,

Mw. E. Merlijn
Voorzitter

mw. J. Dekker
Secretaris