

Advies

Rolnummer: RP. 156

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

enerzijds
de gemeenschappelijke ondernemingsraad van de Voedsel- en Warenautoriteit
(onderneming), hierna te noemen: de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA
en

anderzijds
de Inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, hierna te
noemen: de bestuurder
de ondernemingsraad van de Plantenziektenkundige Dienst, hierna te noemen: de
ondernemingsraad PD
de ondernemingsraad van de Algemene Inspectiedienst, hierna te noemen: de
ondernemingsraad AID

Verloop van de procedure en inhoud geschil

Per 1 januari 2012 is tot stand gekomen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna te noemen: de NVWA), zijnde een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: EL&I). Deze dienst is ontstaan uit een fusie tussen de Algemene Inspectiedienst, de Plantenziektenkundige Dienst en de Voedsel- en Warenautoriteit. In afwachting van de invoering van de medezeggenschapstructuur voor de NVWA, wordt de medezeggenschap formeel thans nog uitgeoefend door de medezeggenschapsorganen van de drie hiervoor genoemde diensten die in de fusie zijn betrokken, zie hiervoor het convenant d.d. 11 maart 2008. Het betreft de gemeenschappelijke ondernemingsraad van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA), de ondernemingsraad AID en de ondernemingsraad PD. Het overleg en de informatie-uitwisseling tussen de bestuurder met de medezeggenschap van deze drie diensten, vindt conform afspraak in het convenant plaats met het zogenoemde overlegplatform medezeggenschap.

In het organisatiebesluit NVWA d.d. 08 juli 2011 is opgenomen dat de bestuurder met de medezeggenschap heeft besproken dat in het vierde kwartaal van 2011 de inrichting van de medezeggenschap bij de NVWA wordt besproken.

In de overlegvergadering d.d. 01 september 2011 tussen de bestuurder en het overlegplatform medezeggenschap geeft de bestuurder aan dat hij de medezeggenschapstructuur voor de NVWA samen met de drie or-en wil gaan inrichten. De bestuurder vraagt de or-en om met een voorstel ter zake te komen. Tijdens de diverse overlegmomenten die in de daaropvolgende periode hebben plaatsgevonden blijkt dat de drie ondernemingsraden verschillende opvattingen hebben over welke medezeggenschapstructuur optimaal is voor de nieuwe organisatie. In opdracht van de ondernemingsraad AID is in november/december 2011 een concept voorlopig reglement opgesteld, uitgaande van één ondernemingsraad voor de NVWA. Voor wat betreft de verkiezingen gaat dit reglement uit van een kiesgroepsysteem voor de verdeling van de zetels en de indeling van de verkiesbare medewerkers, verwezen wordt naar bijlage 4 bij het verzoekschrift. Door de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA wordt naderhand voorgesteld om bij de verkiezing van de ondernemingsraad NVWA uit te gaan van het integrale kiessysteem gecombineerd met het personenstelsel, zie het voorstel d.d. 03 februari 2012

van de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA aan de overigen (zie bijlage 5 bij het verzoekschrift).

Uit de brief d.d. 09 maart 2012 van de ondernemingsraad PD aan de bestuurder blijkt dat deze ondernemingsraad een voorkeur heeft voor een systeem waarbij de zetelverdeling over de zeven divisies/directies vaststaat, maar waarbij iedere kiesgerechtigde een stem mag uitbrengen op de kandidaat van zijn keuze. Hierbij is de kiesgerechtigde niet gebonden aan de kandidaten die werkzaam zijn in dezelfde divisie (zie bijlage 7 bij het verzoekschrift).

Omdat de ondernemingsraden niet op één lijn komen voor wat betreft de keuze van het kiessysteem en daardoor een door hen gedragen voorstel uitblijft, besluit de bestuurder zijn verantwoordelijkheid voor de instelling van een ondernemingsraad bij de NVWA te nemen.

Uit de brief d.d. 13 februari 2012 van de bestuurder aan het platform medezeggenschap blijkt dat de verkiezingsdatum door de bestuurder is vastgesteld op 19 juni 2012. Hij nodigt de drie ondernemingsraden uit om alsnog te komen met een gezamenlijk voorstel. Een dergelijk voorstel wordt niet gedaan.

In verband met de opstelling van het voorlopige reglement, vraagt de bestuurder de directeur bedrijfsvoering van het departement van EL&I om advies.

Bij brief d.d. 21 februari 2012 adviseert de laatstgenoemde functionaris aan de bestuurder om ten aanzien van de verkiezingen voor de ondernemingsraad NVWA het lijstenstelsel gecombineerd met kiesgroepen, gebaseerd op de zeven organisatieonderdelen van de NVWA, te hanteren. De bestuurder neemt dit advies over.

Op voet van artikel 48 WOR stelt de bestuurder vervolgens het voorlopige reglement d.d. 12 maart 2012 vast (zie bijlage 1 en 11 bij het verzoekschrift). Hij brengt het platform medezeggenschap voorts op de hoogte.

Het voorlopige reglement voorziet in een kiesgroepensysteem, waarbij de zetelverdeling over de divisies/directies en de indeling van de verkiesbaren en kiesgerechtigden per kiesgroep vaststaan.

Dit reglement wordt ter becommentariëring voorgelegd aan de vakbonden. Het wordt na ontvangst van de reactie van de vakbonden vastgesteld en ter registratie verzonden aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid (14 maart 2012).

Een tweede verzoek van de bestuurder aan de or-en om te komen met een gezamenlijk voorstel wordt evenmin gehonoreerd.

Bij brief d.d. 27 maart 2012 nodigt de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA de ondernemingsraad PD en de ondernemingsraad AID uit voor open en constructief overleg.

Op 29 maart 2012 wijzigt de bestuurder het voorlopige reglement, op voordacht van de voorzitter van de verkiezingscommissie. De termijn tussen datum van verkiezingen en de bekendmaking daarvan werd verkort. Het aldus aangepaste or-reglement wordt op 16 april 2012 eveneens toegezonden aan de Bedrijfscommissie.

Bij bericht d.d. 30 maart 2012 wordt gecommuniceerd in de onderneming dat de verkiezingscommissie is geïnstalleerd, die de verkiezingen van 19 juni 2012 gaat organiseren.

Bij brief d.d. 02 april 2012 antwoordt de ondernemingsraad AID de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA dat zijn voorkeur uitgaat naar het voorstel van de bestuurder. Hij spreekt voorts zijn bereidheid uit tot het voeren van overleg.

Uit het e-mailbericht d.d. 05 april 2012 van de AbvaKabo FNV aan de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA blijkt dat deze vakorganisatie de keuze van de bestuurder respecteert en blijkt voorts dat deze vakbond de verkiezingen niet over de zomervakantieperiode heen wil tillen.

Bij brief d.d. 26 april 2012 delen de drie ondernemingsraden aan de medewerkers mee dat in samenspraak met de bestuurder is besloten dat op 19 juni 2012 de verkiezingen zullen plaatsvinden voor de ondernemingsraad NVWA en dat de huidige (verlengde)

zittingstermijn van de drie ondernemingsraden – die afloopt op 08 mei 2012 - wordt verlengd tot aan de datum van die verkiezingen.

Behandeling van het geschil

Bij brief van 20 april 2012 heeft de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA het geschil ter bemiddeling c.q. advisering als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR voorgelegd aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid.

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

De bestuurder heeft bij schrijven d.d. 04 mei 2012, zijn visie gegeven betreffende het geschil.

Bij brief d.d. 09 mei 2012 voegen de ondernemingsraad AID en de ondernemingsraad PD zich in de procedure.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 11 mei 2012 tijdens een zitting van de Kleine Commissie – welke de Kamer uit zijn midden heeft samengesteld voor de uitvoering van het mondelinge gedeelte van de bemiddelingsprocedure – hun standpunten toe te lichten.

Namens de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA zijn verschenen, de heer J. Kluppers (voorzitter) en de heer H. Meulenaar (lid), bijgestaan door zijn raadsman, mevrouw mr. E. Unger (advocate te Amsterdam).

De bestuurder, de heer C.W.J. Schreuders, is ter zitting in persoon verschenen, samen met de heer E. Reumer (coördinerend adviseur) en de heer W.L.M. Kapitein (adviseur), bijgestaan door de raadvrouw mevrouw mr. M. de Witte (advocate te Den Haag).

Namens de ondernemingsraad PD zijn verschenen de heer ing. G. Romeijn (voorzitter), de heer A.T.C. van der Sommen (secretaris) en de heer J. Heres (lid).

Namens de ondernemingsraad AID zijn verschijnen mevrouw M. Smink (voorzitter), de heer H.A.J.M. Gulikers (secretaris) en de heer H. Aarnink (lid).

De ondernemingsraad PD en de ondernemingsraad AID hebben zich in deze procedure laten bijstaan door de heer mr. R. Hampsink (advocaat te Utrecht).

Partijen hebben laten weten het advies niet als bindend te aanvaarden.

Omvang van het geschil

Ter beoordeling is voorgelegd de beantwoording van de vraag of de bestuurder bevoegd is om het reglement voor de ondernemingsraad van de NVWA vast te stellen.

Voorts ligt ter beoordeling voor de keuze van het kiessysteem voor de verkiezing van de ondernemingsraad van de NVWA.

Standpunt van de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA

De gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA is van mening dat de bestuurder niet bevoegd is om met toepassing van artikel 48 WOR (eenzijdig) een voorlopig reglement vast te stellen. Naar zijn mening is deze bepaling bedoeld voor de situatie dat een onderneming nog geen medezeggenschapsorgaan heeft. Bij de NVWA doet zich deze situatie niet voor, omdat de medezeggenschap nu wordt uitgeoefend door de drie ondernemingsraden van de gefuseerde diensten en wat het overleg betreft door het platform medezeggenschap.

De gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA meent voorts dat de NVWA aan de drie ondernemingsraden meer faciliteiten had moeten bieden om onderling met de bestuurder overeenstemming te bereiken over de nieuwe medezeggenschapstructuur en het reglement als bedoeld in artikel 8 WOR.

Ook is de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA van oordeel dat het door de bestuurder gekozen kiesgroepenstelsel afbreuk doet aan de visie in het organisatiebesluit d.d. 08 juli 2011 dat de nieuwe organisatie een eenheid moet zijn, waarin samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de taken van de NVWA leidend zijn. De NVWA wil een netwerkorganisatie zijn, zonder schuttingen zonder afdelingen, zie bladzijde 28-34 van het besluit. Volgens de managementvisie moet verkokering worden voorkomen, medewerkers zijn geplaatst bij de NVWA en niet bij een divisie of dienst. De functies zijn generieker dan voorheen, uitwisseling tussen teams, afdelingen en divisies is mogelijk gemaakt.

Het kiesgroepensysteem is ook onwenselijk omdat het vaak leidt tot open plaatsen in de ondernemingsraad en mindere kwaliteit van de medezeggenschap (divisiebelangen en tegenstellingen kunnen een rol gaan spelen).

Er wordt op gewezen dat bij toepassing van het kiesgroepensysteem de kiesdeler (die per kiesgroep wordt berekend) per kiesgroep verschilt, wat in het nadeel is van kleinere vakbonden en van de indieners van vrije lijsten.

Tot slot is in het reglement niet geregeld tot welke kiesgroep de ca. 100 herplaatsingskandidaten behoren.

Standpunt van de bestuurder

De bestuurder geeft aan de fusie tussen de AID, PD en VWA een gecompliceerd proces betreft. Naast een juridische fusie moest ook een krimp worden gerealiseerd, moesten werkmethodeken en processen worden vernieuwd. Ook in de komende jaren moet de NVWA fors inzetten op vernieuwing van werkzaamheden en tegelijk haar bijdrage leveren aan een kleinere overheid. Gelet hierop wil de bestuurder dat zo snel mogelijk verkiezingen worden georganiseerd voor de ondernemingsraad van de nieuwe organisatie.

De bestuurder wijst er op dat hij zich bevoegd acht om een voorlopig reglement vast te stellen. Er is in de onderhavige onderneming nog geen ondernemingsraad, zodat de ondernemer, voor deze: de bestuurder, op grond van de WOR het reglement dient vast te stellen, ter voldoening aan zijn instellingsplicht. Bovendien is er voor gekozen om in de uit fusie ontstane onderneming één nieuwe ondernemingsraad in te stellen.

Het voormelde neemt niet weg dat de bestuurder bij het voldoen aan zijn plicht er van is uitgegaan dat de drie or-en hem een gezamenlijk voorstel voor het voorlopige or-reglement zouden doen. Toen dit uiteindelijk niet lukte, heeft de bestuurder zijn verantwoordelijkheid genomen.

Bij het vaststellen van het kiessysteem in het reglement heeft de bestuurder zich laten leiden door het advies van EL&I (zie bijlage 1 bij het verweerschrift) en heeft hij voorts de reactie van de vakbonden gevraagd, zodat van eenzijdig vaststellen geen sprake is.

Bij de keuze van de medezeggenschapstructuur inclusief het kiessysteem heeft de bestuurder aansluiting gezocht bij de structuur van de zeggenschap. Dat wil zeggen, er is gekozen voor één ondernemingsraad. Tevens is gekozen voor een kiesgroepenindeling per divisie/directie. Met dit laatste wordt bereikt dat de verschillende groepen binnen de organisatie worden vertegenwoordigd in de ondernemingsraad, verwezen wordt naar artikel 9, derde lid, WOR.

Het door de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA voorgestane integrale kiessysteem brengt het risico met zich mee dat de medewerkers zullen kiezen voor vertegenwoordigers van één van de oude organisaties in plaats van dat zij georiënteerd zijn op de nieuwe organisatie, met verantwoordelijkheid voor eigen taak en team. Verschil in kiesdeler is inherent aan de keuze van het kiessysteem, doch het effect is beperkt.

De bestuurder schat in dat het risico van vacatures die niet vervuld kunnen worden ook beperkt zal zijn, gelet op de fase waarin de organisatie zich nu bevindt. Voorstelbaar is dat er juist veel animo is voor deelname in de ondernemingsraad voor de nieuwe arbeidsorganisatie.

Over het indelen van de herplaatsingskandidaten in de kiesgroepen is tussen de bestuurder en de medezeggenschap inmiddels een afspraak gemaakt. Deze medewerkers worden voor de toepassing van de WOR toebedeeld aan de divisie/afdeling waar zij redelijkerwijze/logischerwijze terecht waren gekomen als er meer formatieve ruimte was geweest.

Namens de ondernemingsraden PD en AID is bij brief d.d. 09 mei 2012 toegelicht dat geen sprake is van een eenzijdige vaststelling van het voorlopige reglement voor de ondernemingsraad NVWA. Er is overleg gevoerd met de drie or-en over de inhoud ervan. Aangezien de drie or-en niet op één lijn zitten heeft de bestuurder, nadat hij ter zake advies heeft ingewonnen bij EL&I, de knoop doorgehakt. De vakbonden zijn voorts om commentaar gevraagd op het voorlopige reglement. Van die zijde is geen bezwaar tegen het gekozen kiessysteem ingebracht.

In het najaar van 2011 zijn de bestuurder en de drie or-en overeengekomen dat aan het Advokatenkollektief de opdracht werd verstrekt een voorlopig reglement op te stellen. Dit reglement is vervolgens ter beoordeling voorgelegd aan de adviseurs van de ondernemingsraad AID en van de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA. Over dit conceptreglement heeft op 24 januari 2012 overleg tussen de voorzitters van de drie or-en plaatsgevonden, waarbij geen overeenstemming werd bereikt.

De ondernemingsraad PD en de ondernemingsraad AID kiezen nu voor het kiesgroepensysteem, zoals dat is opgenomen in het door de bestuurder vastgestelde voorlopige reglement en de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA wenst het integrale systeem toe te passen.

De verschillende standpunten van partijen bieden geen ruimte voor toenadering. De ondernemingsraden PD en AID wijzen er op dat de zittingstermijnen van de drie ondernemingsraden op 08 mei 2011 zijn verlopen. Met instemming van alle betrokkenen is die termijn verlengd, eerst tot 08 mei 2012, vervolgens tot 19 juni 2012 (de vastgestelde verkiezingsdatum). Verder uitstel, bijvoorbeeld veroorzaakt door de aanpassing van het voorlopige reglement, waardoor de verkiezingsdatum wordt verschoven naar september 2012, achten de ondernemingsraden PD en AID niet acceptabel.

Voorts wijzen de ondernemingsraden PD en AID er op dat het convenant met betrekking tot de instelling van het overlegplatform NVWA sinds 24 april 2008 is afgelopen.

Naar de mening van de ondernemingsraden PD en AID is de bestuurder bevoegd om het voorlopige reglement vast te stellen, omdat de verplichting om een ondernemingsraad in te stellen voor de NVWA zich richt tot de ondernemer (en namens deze: de bestuurder). Voor de NVWA, zijnde een nieuwe onderneming, is immers nog niet voldaan aan de instellingsplicht.

Ten aanzien van de keuze voor het kiesgroepensysteem merken deze ondernemingsraden op dat dit kiessysteem er toe leidt dat alle geledingen binnen de NVWA vertegenwoordigd zullen zijn binnen de nieuwe ondernemingsraad. Dit doet recht aan het in de WOR opgenomen uitgangspunt als vervat in artikel 9, derde lid. Leden van de ondernemingsraad met een kiesgroepensysteem zijn beter in staat om de contacten met hun achterban te onderhouden.

De animo voor de verkiezingen is groot (er hebben zich veel medewerkers verkiesbaar gesteld), zodat het probleem van open plaatsen zich nu niet voordoet. Ten aanzien van de positionering van de herplaatsingskandidaten is inmiddels een afspraak gemaakt.

Ter zitting verkregen inlichtingen

In aanvulling op de schriftelijk verwoorde standpunten is ter zitting door de partijen het volgende mondeling toegelicht.

Namens de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA is betoogd dat de bestuurder de afspraak om met de bestaande medezeggenschap de medezeggenschapsstructuur van de NVWA in te richten niet is nagekomen. Er is geen samenwerking geweest.

De gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA benadrukt dat hij pogingen heeft ondernomen om partijen nader tot elkaar te brengen, helaas is dit niet gelukt.

De gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA heeft zijn huidige visie ontwikkeld in begin november 2011. Eind december 2011 gaf de ondernemingsraad PD aan dat hij

wilde praten over het door het Advokatenkollektief ontwikkelde reglement. Dit gesprek heeft door omstandigheden pas eind januari 2012 plaatsgevonden. Op dat moment heeft de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA zijn voorstel om het integrale kiessysteem toe te passen aan de andere ondernemingsraden kenbaar gemaakt. Tijdens het overleg van 12 april 2012 is door de ondernemingsraad AID vrijwel direct gesteld dat het voorlopige reglement zoals door de bestuurder opgesteld de enige optie is. De gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA heeft toen de mogelijkheid van een mengvorm (kiesgroepen + integraal) genoemd, maar deze mogelijkheid is niet inhoudelijk besproken, omdat de ondernemingsraad AID en de ondernemingsraad PD dat niet wilden.

Een formeel overleg tussen de bestuurder en drie ondernemingsraden waarin de nieuwe medezeggenschapstructuur is besproken heeft nooit plaatsgevonden.

Naar de mening van de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA dient de bestuurder zijn rol bij de toepassing van artikel 48, eerste lid, WOR, in de situatie dat er al medezeggenschapsorganen actief zijn, te beperken tot het formeel vaststellen van het voorlopige reglement.

De gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA heeft bezwaar tegen het kiesgroepensysteem vanwege de verwachte negatieve uitwerking ervan op de gehele organisatie. Divisiebelangen gaan een te grote rol spelen (dit is vooral van belang met het oog op de op handen zijnde reorganisatie/krimp), het belang van de organisatie als één geheel, waarin samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid centraal staan, wordt niet gediend. Met de kiesgroepen blijft het denken in oude organisaties in stand, de keuzemogelijkheden van de kiezer wordt beperkt (ondemocratisch), de kwaliteit van de medezeggenschap is niet gediend bij toepassing van dit systeem. Gelet op de geografische spreiding van de medewerkers van eenzelfde divisie gaat het argument dat bij toepassing van een kiesgroepensysteem beter contact wordt gemaakt met de achterban niet op.

Voor sommige kiesgroepen is door de vakbonden geen lijst ingediend, meerdere bonden hebben slechts één kandidaat op de door hen ingediende lijst. Een voorziening voor de invulling op de open plaatsen is in het reglement echter niet getroffen.

De conclusie in het advies van de directeur bedrijfsvoering van EL&I wordt, naar de mening van de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA voorts niet gedragen door de aangevoerde argumenten in dat advies.

De gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA stelt bij wijze van tussenoplossing voor – vanwege het belang dat is gediend bij het doorgaan van de verkiezingen in juni – dat een mengvorm van kiesgroepen en integraliteit wordt gekozen (dit systeem is ook van toepassing op het kerndepartement). Voor overleg op divisieniveau kunnen onderdeelcommissies worden ingesteld.

Van de zijde van de bestuurder is ter zitting aangegeven dat hij bij de vaststelling van het voorlopige reglement zich graag had willen laten leiden door een door de gezamenlijke medezeggenschapsorganen ingenomen standpunt, in de lijn met wat is bepaald in het inmiddels uitgewerkte convenant. Dit gezamenlijke standpunt is er echter niet, deswege heeft de bestuurder zelf de inhoud van het voorlopige reglement moeten bepalen.

De bestuurder is bevreesd dat met de toepassing van het integrale kiessysteem de oude scheidslijnen blijven bestaan. Hij wil dat de medezeggenschap het spiegelbeeld wordt van de zeggenschap.

Het advies van EL&I geeft aan dat de keuze voor het kiesgroepensysteem in casu in de lijn is met een goede toepassing van de WOR. Het kost tijd en energie om een nieuwe organisatie te bouwen, de cultuurgeschillen tussen de drie organisaties die in de fusie zijn betrokken zijn groot. Het toepassen van het kiesgroepensysteem is een stap in de juiste richting.

Van groot belang wordt voorts geacht dat de geplande verkiezingen doorgang vinden, omdat de zittingsperioden van de drie ondernemingsraden ruimschoots zijn verstreken. Met het oog op een komend adviestraject acht de bestuurder een nieuw mandaat voor de ondernemingsraad de NVWA noodzakelijk.

De gedachte van gemeenschappelijkheid 'één bestuur, één zeggenschap, één ondernemingsraad' is het uitgangspunt.

Het kiesgroepensysteem biedt ruimte voor het belang voor de organisatie en het belang van de 'eigen klus'.

Namens de bestuurder is door de heer Kapitein op 12 april 2012 met de voorzitters en de secretarissen van de drie or-en gesproken over het voorlopige reglement. Daar is niet gebleken van enige ruimte bij de ondernemingsraden om nader tot elkaar te komen.

Namens de ondernemingsraden PD en AID is ter zitting betoogd dat de verantwoordelijkheid voor de instelling van een ondernemingsraad bij de nieuwe onderneming bij de ondernemer/bestuurder ligt.

Een keuze voor het integrale kiessysteem impliceert dat de oude VWA de boventoon gaat voeren binnen de ondernemingsraad NVWA. Dit achten voornoemde ondernemingsraden niet aanvaardbaar. Benadrukt wordt voorts dat ieder or-lid – ook bij toepassing van het kiesgroepensysteem – er is voor het belang van de onderneming.

Er is uitvoerig overleg geweest. Namens de bestuurder is dit overleg gevoerd door de heer Kapitein (12 april 2012). Ook de door de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA geopperde mengvorm is daar aan de orde geweest, maar die is niet aanvaard door de ondernemingsraad PD en de ondernemingsraad AID.

Door de voorzitter van de ondernemingsraad AID wordt aangegeven dat er tot nu toe voldoende vakbondskandidatenlijsten zijn ingediend, terwijl de vrije lijsten zich nog kunnen melden. Alleen bij de kiesgroep I&D is slechts één kandidatenlijst namens de vakbond ingediend (deze kiesgroep heeft één zetel).

De voorzitter van de Kleine Commissie stelt vast dat:

- het onwenselijk is om de datum van de verkiezingen d.d. 19 juni 2012 te verschuiven naar september, omdat het mandaat van de drie ondernemingsraden ruimschoots is verstreken;
- artikel 48 WOR de bestuurder verplicht om een voorlopig reglement op en vast te stellen voor de ondernemingsraad van de nieuwe onderneming;
- de bestuurder heeft beargumenteerd waarom hij heeft gekozen voor het kiesgroepensysteem en deze keuze door de vakbonden is aanvaard;
- het benadrukken van de verschillen door de ondernemingsraden geen goed voorbeeld voor de achterban is.

Gelet op het voormelde vraagt hij of de ondernemingsraden bereid zijn water bij de wijn te doen.

De voorzitter schorst de bijeenkomst zodat alle partijen zich nader kunnen beraden (intern en met elkaar).

De voorzitter heropent de zitting en vraagt de ondernemingsraden om hun standpunten.

Van de zijde van de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA wordt geantwoord dat het beraad niet heeft geleid wijziging van de standpunten. Er is dus geen overeenstemming.

Namens de ondernemingsraad PD en AID wordt geantwoord dat er geen nieuwe inzichten zijn. Het voorstel betreffende de mengvorm is niet nieuw (is al eerder besproken). Deze ondernemingsraden handhaven hun standpunt dat moet worden uitgegaan van het kiesgroepensysteem. Toepassing van het integrale kiessysteem of een mengvorm betekent dat de PD en de AID 'worden weggeblazen'.

De voorzitter constateert dat bemiddeling niet mogelijk is. De Kleine Commissie zal de Bedrijfscommissie, Kamer RP (voor Rijk en Politie), adviseren om in de lijn zoals hiervoor aangegeven te beslissen. Gelet op het feit dat de verkiezingsprocedure al gaande is en alle partijen belang hebben bij het snel vernemen van de uitkomst, kunnen zij a.s. maandag 14 mei 2012 telefonisch van de secretaris vernemen wie door de Bedrijfscommissie, Kamer RP in het gelijk is gesteld. Het schriftelijke, gemotiveerde advies van de Bedrijfscommissie, Kamer RP volgt in week 22.

Relevante bepalingen uit de WOR

De artikelen 8, 9, 10 en 48 WOR.

Overige van belang zijnde informatie

Het voorlopige reglement voor de ondernemingsraad van de NVWA d.d. 12 maart 2012.

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.

Door de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA wordt allereerst gesteld dat de ondernemer, voor deze: de bestuurder, niet bevoegd is om het voorlopige reglement (eenzijdig) vast te stellen. Hij stelt hiertoe dat artikel 48 WOR is geschreven voor de situatie dat er (nog) geen medezeggenschap is in de onderneming. Dat is in casu echter wel het geval, want de drie ondernemingsraden uit de gefuseerde ondernemingen zijn actief. Ter zitting is dit standpunt door de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA nader genuanceerd door aan te geven dat in de situatie als de onderhavige, waarin al medezeggenschapsorganen actief zijn, de bestuurder zijn rol dient te beperken tot het formeel vaststellen van het reglement dat inhoudelijk wordt vorm gegeven door de ondernemingsraden van de drie ondernemingen die opgaan in de NVWA.

De Kamer kan zich met deze zienswijze niet verenigen.

Toepassing van artikel 8 WOR (vaststellen of wijzigen van een definitief reglement van de ondernemingsraad aangepast aan een gewijzigde situatie) is aan de orde in de situatie dat de arbeidsorganisatie waarvoor de ondernemingsraad is geïnstalleerd *als zodanig* blijft bestaan. Dat is in casu niet het geval.

Met de fusie van de drie ondernemingen VWA, PD en AID komt een nieuwe onderneming, de NVWA, tot stand. Voor deze onderneming is geen ondernemingsraad ingesteld, dus dient de ondernemer (namens de ondernemer: de bestuurder) het initiatief te nemen om te komen tot de instelling van de ondernemingsraad door toepassing van artikel 48 WOR. Uit de tekst van dit artikel valt niet af te leiden dat de rol van de bestuurder in een situatie zoals die nu voorligt, beperkt zou moeten blijven tot een louter formele.

Dat de bestuurder nauw samenwerkt met de medezeggenschap van de oude ondernemingen en hun inbreng respecteert en zoveel mogelijk zal volgen is vanzelfsprekend. Maar dat vereist wel dat sprake is van een standpunt dat wordt gedragen door alle ondernemingsraden.

De Kamer merkt op dat de bestuurder meerdere keren nadrukkelijk heeft gevraagd aan de drie ondernemingsraden om te komen met een gezamenlijk voorstel: gelet op hetgeen schriftelijk en ook mondeling ter hoorzitting door de bestuurder is betoogd gaat de Kamer er van uit dat de bestuurder een dergelijk voorstel zou hebben gevolgd bij de vaststelling van het voorlopige reglement op voet van artikel 48 WOR. Helaas zijn de drie ondernemingsraden van de fusiepartners verdeeld in hun zienswijze, in het bijzonder ten aanzien van de keuze van het kiessysteem. Die verdeeldheid tussen de drie ondernemingsraden maakt dat de bestuurder een keuze moet maken. Gezien de onwrikbaarheid van de diverse standpunten van de betrokken ondernemingsraden kan daarbij niet iedere ondernemingsraad (ten volle) tevreden worden gesteld.

Ook de stelling van de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA dat de bestuurder het reglement eenzijdig heeft vastgesteld treft naar het oordeel van de Kamer geen doel. De drie ondernemingsraden zijn betrokken bij de voorbereidingen ervan, de bestuurder heeft voorts het kerndepartement EL&I om advies gevraagd en hij heeft tot slot de vakorganisaties conform artikel 48, eerste lid, WOR om commentaar gevraagd, alvorens het voorlopige reglement vast te stellen.

De gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA stelt voorts dat er nimmer formeel overleg heeft plaatsgevonden tussen partijen over het nu door de bestuurder vastgestelde reglement en dat er geen sprake is geweest van samenwerking.

De Kamer wijst er op dat het punt dat partijen verdeeld houdt, te weten het kiessysteem voor de ondernemingsraad NVWA, bij herhaling onderwerp van gesprek is geweest, laatstelijk op 12 april 2012 (overleg onder voorzitterschap van de heer Kapitein). Er zijn pogingen ondernomen om te komen tot een reglement dat door alle betrokkenen wordt aanvaard.

Uit de verstrekte inlichtingen blijkt inderdaad niet dat het voorlopige reglement op een overlegvergadering is besproken. De Kamer merkt dienaangaande op dat, indien de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA bespreking in de overlegvergadering had gewild, hij gebruik had moeten maken van zijn bevoegdheid om het onderwerp te agenderen voor de overlegvergadering, zie artikel 23a, vierde lid, WOR. Dit heeft de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA niet gedaan.

Door de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA wordt gesteld dat het de medezeggenschap heeft ontbroken aan de benodigde faciliteiten om tot overeenstemming te komen.

De Kamer merkt op dat deze stelling niet voldoende is onderbouwd om te komen tot het oordeel dat het de medezeggenschap heeft ontbroken aan faciliteiten. Meer in het algemeen wijst de Kamer er op dat iedere ondernemingsraad, dus ook de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA, gebruik kan maken van de bij wet toegekende faciliteiten, in het bijzonder de mogelijkheid om te vergaderen, zoveel en zo vaak als nodig voor de vervulling van zijn functie.

Ten aanzien van de keuze van het kiessysteem merkt de Kamer in het algemeen het volgende op.

Beide systemen worden genoemd in artikel 9 WOR, het ene systeem is niet beter of slechter dan het andere. Het gaat er om dat moet worden vastgesteld of in een gegeven situatie een goede toepassing van de WOR is gediend met toepassing van een integraal systeem, dan wel van een kiesgroepsysteem.

Een kiesgroepsysteem wordt gekozen, indien een onderneming dusdanig groot is dat de medewerkers elkaar niet meer persoonlijk kennen of indien men wil bewerkstelligen dat bepaalde groepen met gemeenschappelijke belangen of kenmerken vertegenwoordigd zijn in de ondernemingsraad. De stem van de groep wordt dan gehoord. Het integrale systeem garandeert immers niet dat bepaalde groepen in de raad vertegenwoordigd zullen zijn.

Nadeel van het kiesgroepsysteem is dat het belangentegenstellingen kan vergroten en het lastig kan zijn om vacatures in de (kiesgroep in de) raad te vervullen.

De Kamer wijst er nadrukkelijk op dat het in casu gaat om de vaststelling van het kiessysteem in het *voorlopige reglement*, het geen tot de bevoegdheid van de bestuurder behoort. De door de bestuurder ter zake gemaakte keuze dient, naar het oordeel van de Kamer, dan ook veel gewicht in de schaal te leggen.

De gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA wijst op het feit dat in het organisatiebesluit NVWA d.d. 08 juli 2011 nadrukkelijk is opgenomen dat de schuttingen moet verdwijnen. Men wil af van deelbelang, toe naar een gezamenlijk belang, concern-denken, teamgeest, meer uitwisseling van functies e.d. Dat uitgangspunt zou zich slecht verhouden met de keuze voor een kiesgroepsysteem.

De bestuurder is daarentegen van mening dat de medezeggenschap moet worden ingericht langs de lijn waarin ook de zeggenschap is ingericht. Tevens moet worden voorkomen dat de nieuwe ondernemingsraad uitsluitend of zeer grote mate bestaat uit vertegenwoordigers vanuit slechts één van de drie oude organisaties (bij de medewerkers afkomstig van de VWA identificeren velen zich nog met de oude organisatie). Toepassing van het kiesgroepsysteem, waarbij de kiesgroepen bestaan uit divisies/directies van de NVWA, vermindert dit risico.

De Kamer is van oordeel dat in de situatie, als de onderhavige, waarbij drie afzonderlijke organisaties met ieder een eigen cultuur, eigen werkprocessen en een eigen handel- en denkwijze moeten integreren, het van groot belang is dat de samenstelling van de ondernemingsraad een juiste 'mix' bevat van oud en nieuw. Het integratieproces beslaat over het algemeen een aantal jaren en vergt dat op alle niveaus behoedzaam en in gezamenlijkheid wordt geopereerd. Voorkomen moet worden dat het draagvlak in de organisatie voor de verwezenlijking van de nieuwe arbeidsorganisatie wegebt. Tevens moet wel stap voor stap vooruitgang worden geboekt in het integratieproces. In de gegeven situatie is de keuze voor het kiesgroepsysteem een begrijpelijke. Bij

toepassing van dit systeem wordt een medezeggenschapsplatform geboden aan kleinere eenheden binnen de onderneming, zoals de eenheden waarin de medewerkers afkomstig van de Plantenziektenkundige Dienst en de Algemene Inspectiedienst werkzaam zijn, die bij toepassing van het integrale kiessysteem ondergesneeuwd (dreigen te) raken.

Daarnaast is de keuze van de kiesgroepen langs de lijn van de divisies/directies zoals die worden/zijn ingesteld bij de NVWA een duidelijk signaal voor een ieder: de structuur van de nieuwe organisatie vormt het kader en is richtinggevend voor de nieuwe arbeidsorganisatie en de wijze waarop het werk voortaan zal zijn georganiseerd.

De Kamer wijst er op dat de keuze voor het kiesgroepensysteem ook kan bijdragen aan concern-denken en het slechten van muren. Medewerkers zijn ingedeeld in de divisies/directies en dienen daarbinnen in het team samen te werken met hun collega's (in gezamenlijkheid het werk verrichten, de klus te klaren).

De Kamer wijst er nadrukkelijk op dat een ondernemingsraad er is in het belang van de onderneming, zie artikel 2, eerste lid, WOR: een gekozen ondernemingsraadlid dient de belangen van de kiesgroep en het belang van de gehele onderneming te dienen.

De opmerking van de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA over de benadeling van de kleine vakbonden en de vrije lijsten is juist: dat is inherent aan het kiesgroepensysteem. Het is, bij de beoordeling van dit geschil, echter van zeer ondergeschikt belang. Uit de overgelegde stukken blijkt overigens niet dat van de zijde van de vakbonden bezwaar is gemaakt.

Toepassing van het kiesgroepensysteem brengt eerder met zich mee dat or-zetels niet vervuld raken. Ter zitting is in dit verband door de ondernemingsraad van de AID opgemerkt dat uit de kandidaatstellingen per kiesgroep door de vakbonden blijkt dat dit probleem zich vooralsnog niet voordoet. Bovendien is de termijn voor het indienen van vrije lijsten nog niet gesloten, zodat de mogelijkheid dat nog meer kandidatenlijsten worden ingediend reëel aanwezig is.

De opmerking van de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA over de herplaatsingskandidaten is achterhaald. Ter zake is een afspraak gemaakt, verwezen wordt naar bijlage 7 bij het verweerschrift.

Het voormelde in haar overwegingen betreffende komt de Kamer tot het oordeel dat een goede toepassing van de WOR met zich meebrengt dat wordt gekozen voor het kiesgroepensysteem.

Hetgeen overigens is gesteld door de gemeenschappelijke ondernemingsraad VWA heeft de Kamer niet tot een ander oordeel doen komen.

De Kamer heeft vastgesteld dat de zittingsperioden van de drie ondernemingsraden ruimschoots zijn verstreken. In het najaar zal voorts een adviestraject betrekking hebbend op krimp (kleinere overheid) moeten plaatsvinden. Gelet op deze feiten/omstandigheden is van groot belang dat de geplande verkiezingen d.d. 19 juni 2012 doorgang hebben.

Advies

De Kamer spreekt uit dat de bestuurder formeel en materieel bevoegd is tot het vaststellen van het voorlopige reglement d.d. voor de ondernemingsraad NVWA. De Kamer spreekt uit dat een goede toepassing van de WOR in casu met zich meebrengt dat het kiesgroepensysteem, zoals dat is opgenomen in het voorlopige reglement, toegezonden aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid d.d. 16 april 2012, wordt toegepast.

Den Haag, d.d. 1 juni 2012

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,

namens deze,



dhr. J.W. van Baarle
voorzitter



mw. 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 Rechtbank, sector Kanton, (artikel 36, vierde lid, van de WOR).