

ADVIES

Rolnummer: RP 99.058

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

1. De ondernemingsraad van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland (de onderneming)

en

2. De Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, zijnde de ondernemer, in deze vertegenwoordigd door de korpsbeheerder van de onderneming, zijnde de bestuurder.

Verloop van de procedure

Op 22 juli 1999 heeft de korpsleiding van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland een besluit doen uitgaan inzake de toekenning van een toelage tot behoud, als bedoeld in artikel 19 van het Besluit Bezoldiging Politie (BBP). Verwezen wordt naar het korpsleidingsbesluit nr. 1984.

De ondernemingsraad heeft, hiervan kennisnemende, de korpschef bij schrijven d.d. 29 juli 1999 medegedeeld dat naar de mening van de ondernemingsraad sprake is van een instemmingsplichtig besluit en dat de ondernemingsraad in de gelegenheid dient te worden gesteld om zich er over uit te spreken.

In de overlegvergadering van 7 september 1999 is het litigieuze besluit besproken. De raad heeft toen te kennen gegeven aan de bestuurder dat hij overleg wil voeren met betrekking tot de criteria die leiden tot het toekennen van de toelagen.

Aangezien de bestuurder niet bereid is gebleken om de procedure ex artikel 27 WOR te volgen, schakelt de ondernemingsraad de Bedrijfscommissie in.

Behandeling van het geschil

Bij brief d.d. 8 oktober 1999, aangevuld bij brief d.d. 9 december 1999 heeft de ondernemingsraad 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 bestuurder bij schrijven d.d. 3 november 1999 en d.d. 6 januari 2000 zijn reactie gegeven op het verzoek van de ondernemingsraad.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 20 januari 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 namens de ondernemingsraad verschenen de heer G.J. de Rouw (voorzitter).

Namens de ondernemer/bestuurder is ter zitting verschenen mevrouw mr. H. Koldewee.

Desgevraagd hebben partijen ter hoorzitting verklaard wel in te kunnen stemmen met een verlenging van de 2-maanden-termijn waarbinnen de Kamer haar advies behoort uit te brengen.

Verder hebben partijen ter zitting verklaard een eventueel advies van de Kamer niet als bindend te zullen beschouwen.

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

Het door de Kamer vastgestelde advies is als volgt

Omvang van het geschil

De omvang van het geschil wordt bepaald door de beantwoording van de vraag of het besluit van de korpsleiding nr. 1984 inzake de toekenning van de behoudtoelage moet worden aangemerkt als een instemmingsplichtig besluit.

Relevante bepaling uit de WOR:

Artikel 27 lid 1 sub c WOR:

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 een functiewaarderingsstelsel

(d. ...)

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

Overige relevante bepalingen:

Artikel 19 Besluit Bezoldiging Politie (BBP):

aan de ambtenaar kan een toelage worden toegekend om redenen van werving of behoud.

Standpunt van de ondernemingsraad

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

het korpsleidingbesluit nr. 1984 d.d. 22 juli 1999 kent aan een aantal met name genoemde medewerkers werkzaam op de vakgebieden financieel rechercheren en computercriminaliteit een toelage tot behoud toe.

De aan deze toekenning ten grondslag liggende criteria op grond waarvan onderscheid wordt gemaakt tussen groepen dient de ondernemer ter instemming aan de ondernemingsraad voor te leggen.

De ondernemingsraad verzoekt de Bedrijfscommissie uit te spreken dat sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 27 lid 1 sub c WOR, het belonen van een groep van medewerkers in een vakgebied en dat dientengevolge de procedure ex artikel 27 lid 2 e.v. WOR dient te worden gevolgd.

De ondernemingsraad wijst er op dat de toekenning van de toeslag in verband met de schaarste op de arbeidsmarkt een wijziging van het geldende beloningssysteem vormt.

Deze wijziging leidt tot verstoring van de onderlinge rangorde in het beloningssysteem.

Het besluit heeft naar de mening van de ondernemingsraad een algemeen verbindend karakter.

De in het besluit genoemde criteria worden door de raad aangemerkt als vereisten voor het toekennen van de toelage:

het moet gaan om het bekleden van een bepaalde functie, een functie die zuigkracht ondervindt;

het functiekennis- en het functie-ervaringsniveau, alsmede het opleidingsniveau van de betrokkenen speelt een rol;

de hoogte van de toelage wordt afhankelijk gesteld van de functiewaardering die in andere overheidsorganisaties aan de functie is verbonden.

Ten aanzien van artikel 19 BBP merkt de ondernemingsraad op dat dit artikel de bestuurder een discretionaire bevoegdheid toekent ten aanzien van de beloning van de ambtenaar.

De bestuurder heeft aan deze mogelijkheid een bredere toepassing willen geven door het artikel toe te passen op een bepaalde groep medewerkers. Aan de hand van de genoemde criteria wordt de toelage toegekend.

Met het formuleren van dit beleid heeft de bestuurder een systeem geformuleerd ter uitvoering van de bevoegdheid ex artikel 19 BBP.

Nadrukkelijk wordt gewezen op het feit dat in de brief d.d. 22 juli 1999 wordt gesproken over criteria. Er worden voorts vijf criteria opgesomd. In de brief wordt tevens vermeld dat de Chef Dienst Centrale Recherche regiobreed zal blijven overzien of er, naar mate de tijd vordert, meer medewerkers gaan voldoen aan de genoemde criteria en dat deze medewerkers in aanmerking dienen te worden gebracht voor een toelage. Uit het ter zake gestelde blijkt, naar de mening van de ondernemingsraad, dat de te hanteren criteria niet voor eenmalige toepassing zijn opgesteld. Alle huidige doch ook toekomstige groepen van medewerkers die voldoen aan genoemde en overigens in de toekomst nog vast te stellen criteria, worden in aanmerking gebracht voor toepassing van de regeling. Hiermee is het algemeen verbindend karakter van de regeling gegeven.

Reactie van de bestuurder

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

Bij de toepassing van artikel 27 lid 1 sub c WOR gaat het om besluiten waarbij een systeem wordt vastgesteld, gewijzigd of ingetrokken.

Bij het besluit van 22 juli 1999 is hiervan geen sprake, het gaat hier om een besluit waardoor individuele medewerkers worden getroffen.

Er is eerst sprake van een systeem of een regeling in de zin van artikel 27 WOR, indien een besluit een algemeen verbindend karakter heeft en wanneer individuele medewerkers aan de regeling rechten en plichten kunnen ontleen.

De bestuurder karakteriseert het besluit van de korpsleiding als een verzameling van besluiten ten aanzien van individuele medewerkers. Het is slechts een kwestie van vorm en uitsluitend om redenen van doelmatigheid dat is afgezien van het nemen van een besluit ten aanzien van elk individu afzonderlijk. Overigens zijn de individuele medewerkers wel afzonderlijk op de hoogte gesteld, verwezen wordt naar de laatste alinea van de brief d.d. 22 juli 1999 inzake het besluit.

De bestuurder is van mening dat hij in casu uitsluitend gebruik heeft gemaakt van zijn discretionaire bevoegdheid ex artikel 19 BBP.

De door de bestuurder gestelde criteria hebben kennelijk de indruk gewekt bij de ondernemingsraad dat er sprake is van een systeem of een regeling. De bestuurder heeft deze criteria genoemd, teneinde openheid te betrachten bij zijn besluitvorming. Hij heeft niet beoogd een regeling te treffen.

Vier van de vijf genoemde criteria zijn zeer individueel gericht en hebben betrekking op de functie, het functie-kennis- en functie-ervaringsniveau, het opleidingsniveau van elke en met name genoemde medewerker.

Aan deze criteria kunnen geen rechten en plichten worden ontleend, omdat er geen norm wordt gesteld.

Er wordt slechts aangegeven welke argumenten door de bestuurder in zijn overwegingen zijn betrokken.

Het besluit geeft niet aan hoe de criteria gewogen dienen te worden.

Tenslotte merkt de bestuurder op dat de vermelding van de criteria niets toevoegt aan hetgeen in artikel 19 BBP is bepaald.

In dit verband wijst hij voorts op het bepaalde in artikel 27 lid 3 WOR. Instemming van de ondernemingsraad is niet vereist, omdat de betrokken gelegenheid is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan, in casu het BBP.

De bestuurder spreekt in dit verband over het formuleren van voor de handliggende uitgangspunten in verband met toepassing van artikel 19 BBP ('expliciteren' van het bepaalde in artikel 19 BBP).

In de toekomst zal de bestuurder de uitgangspunten opnieuw toepassen, er dient sprake te zijn van consistente toepassing. Per medewerker wordt evenwel afgewogen of artikel 19 BBP wordt toegepast.

Overige informatie

Partijen zijn ter zitting in de gelegenheid gesteld hun standpunt nader toe te lichten, van welke gelegenheid beiden gebruik hebben gemaakt.

De ondernemingsraad heeft ter zitting benadrukt dat de toeslag een beloningselement vormt. Een bepaalde groep functies waaraan aanvankelijk een bepaalde beloning was gekoppeld, wordt door toekenning van de toeslag stelselmatig hoger beloond dan de overige functies.

De genoemde criteria zijn vaag en onzorgvuldig, waardoor er bij een aantal collega's die geen toeslag kregen toegewezen onrust is ontstaan. De ondernemingsraad wil overleggen over deze criteria ter voorkoming van differentiatie.

De ondernemingsraad is van mening dat er geen sprake is van besluiten ten aanzien van individuele gevallen. Er is een groep van 42 medewerkers; aan 19 personen van deze groep is de toelage toegekend. De ondernemingsraad refereert voorts aan een eerder besluit van de korpsleiding dat wèl ter instemming aan de ondernemingsraad is voorgelegd, te weten het besluit inzake toekenning van een toelage aan de groep generalisten.

Van de zijde van de bestuurder is ter zitting aangegeven dat het besluit geen betrekking heeft op een groep van personen, zoals bedoeld in artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraden.

In de onderhavige situatie is de toelage niet toegekend aan werknemers binnen één functiecategorie. Verweester verwijst ter zake naar de bijlage bij het verweerschrift d.d. 6 januari 2000, waaruit blijkt dat de medewerkers die werkzaam zijn op de vakgebieden financieel rechercheren en computercriminaliteit verspreid over een 6-tal afdelingen werkzaam zijn.

De arbeidsmarkttoelage is toegekend aan personeelsleden die werkzaam zijn op de vakgebieden financieel rechercheren en computercriminaliteit, deze vakgebieden vormen geen functiecategorie.

Het gaat om twee accountants, vier juristen, enkele werknemers die een financiële opleiding op Hbo-niveau volgen of gevolgd hebben, en een aantal rechercheurs dat zich via vakgerichte cursussen op hun vakgebied verreweg heeft gespecialiseerd.

Voor al deze personeelsleden geldt dat zij gelet op specifiek kennis en ervaring, opleidingsniveau en salaris, met name voor andere opsporingsdiensten binnen de overheid –zoals de FIOD, de ECD en het landelijk rechteam – en in mindere mate ook het bedrijfsleven interessant zijn en dat er een reële kans bestaat dat zij worden 'weggekocht'.

Vervolgens is voor ieder van hen bepaald hoe hoog de toelage zou moeten zijn.

Ook in de toekomstige gevallen blijft toetsing en besluitvorming op individueel niveau noodzakelijk.

De toekenning van de toelage betekent een wijziging in het salaris van betrokkenen, maar geen wijziging in het beloningssysteem binnen het korps.

Er is sprake van een toekenning van de toelage aan meerdere personen tegelijkertijd en dat is steeds gebeurd aan de hand van een individuele afweging aan de hand van de genoemde criteria. De bestuurder spreekt in dit verband over een nadere motivering van de individuele besluiten inzake de toekenning van een arbeidsmarkttoelage. In het verleden is dat al eerder gebeurd op exact dezelfde wijze ten aanzien van individuele medewerkers werkzaam op het terrein van de automatisering en op het terrein van het onderhoud van gebouwen.

Het door de ondernemingsraad genoemde voorbeeld van het besluit tot toekenning van een toelage aan de generalisten is niet vergelijkbaar met de onderhavige situatie. Het betrof hier een toekenning aan een functiegroep op niveau schaal 7, iedere werknemer behorende tot die groep heeft een toelage (behoudpremie) ontvangen. Er heeft toen geen individuele afweging plaatsgevonden, maar een toekenning aan de hand van een aantal vastgestelde criteria. Dit besluit was instemmingsplichtig en is destijds dan ook aan de ondernemingsraad voorgelegd.

Omdat de korpsleiding in een laat stadium er van doordrongen raakte dat medewerkers door andere werkgevers werden 'weggekocht' (het aanzuigende effect van aangrenzende sectoren) heeft de bestuurder door het verzenden van de brief d.d. 22 juli 1999 aan de Hoofden van Diensten en met name het Hoofd D(ienst)C(entrale)R(echerche) een signaal willen afgeven:

let op, dat een ieder die daar voor in aanmerking komt, moet worden voorgedragen voor toekenning van de toelage.

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:

Artikel 27 lid 1 sub c bepaalt dat de ondernemer de instemming behoeft van de ondernemingsraad voor elk door hem voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een belonings- of een functiewaarderingssysteem een en ander voor zover betrekking hebbende op alle of een groep van de in de onderneming werkzame personen.

Onder de werkingssfeer van artikel 27 vallen alleen besluiten van algemene strekking, dat wil zeggen regelingen, maatregelen of voorzieningen die betrekking hebben op alle in de onderneming werkzame personen of op een of meer groepen daarvan.

Volgens de toelichting op artikel 27 WOR wordt er onder een 'groep' verstaan: een categorie van werknemers met overeenkomstige functionele kenmerken of belangen (zie Inzicht in de ondernemingsraad, een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden door mr. F.W.H. Vink, pag. 125).

Naast het vereiste dat het besluit betrekking dient te hebben op tenminste een groep van werknemers is tevens vereist dat het besluit herhaald toepasbaar is (zie De Ondernemingsraad door P.F. van der Heijden, pag artikel 27-12, en Wet op de Ondernemingsraden door M.G. Rood, pag. 27-16).

Naar de mening van de ondernemingsraad dient het in het geding zijnde besluit van de korpsleiding, nr.1984, als een besluit van algemene strekking te worden aangemerkt. Immers, er is sprake van een groep van medewerkers als bedoeld in artikel 27 lid 1 WOR; op grond van een aantal genoemde criteria wordt een toelage verstrekt, aldus – zeer kort samengevat - de raad.

De Kamer kan zich met het standpunt van de ondernemingsraad niet verenigen.

Allereerst wordt er op gewezen dat in het voorliggende geschil niet kan worden vastgesteld dat er sprake is van een groep van medewerkers in de zin van artikel 27 lid 1 WOR.

Uit de door de bestuurder verstrekte inlichtingen blijkt dat het gaat om medewerkers die werkzaam zijn in verschillende functies, namelijk accountants, juristen, HBO-ers met een financiële achtergrond, rechercheurs. Deze functionarissen zijn op verschillende afdelingen werkzaam, te weten de afdelingen Financiële Ondersteuning, Fraude, Digitaal Rechercheren, het kernteam Amsterdam-Amstelland/Gooi- en Vechtstreek, decentrale diensten, d.w.z. de Buro's Ondersteuning van de districten.

De hoogte van de verstrekte toelage is afhankelijk van de individuele invulling van de functie door de betrokken medewerker en de mate waarin mede daardoor de zuigkracht vanuit aangrenzende diensten zich manifesteert.

Uitsluitend de vakgebieden waarop de medewerkers zich vanuit hun eigen discipline, kennis en ervaring bewegen is gelijk, het gaat om het financieel rechercheren en de bestrijding van computercriminaliteit.

Op deze vakgebieden zijn in het totaal 42 personen werkzaam. 19 medewerkers daarvan hebben een toelage ontvangen.

Gelet op het hiervoor overwogene is er, naar het oordeel van de Bedrijfscommissie, geen sprake van een homogeen samengestelde groep met overeenkomstige functionele kenmerken of belangen. Er zijn verschillen naar functie-inhoud, plaats in de organisatie, werkplek en de hoogte van toelage. Uitsluitend het werkterrein/vakgebied verbindt de 42 personen.

De verschillen zijn groot van aard en in aantal, de bindende factor daarentegen gering.

Voorts heeft de Kamer niet kunnen constateren dat het besluit nr.1984 een algemene regeling dan wel een nieuw beleid terzake van het toekennen van toelagen bevat.

Alhoewel het besluit op onderdelen ongelukkig is geformuleerd, is het duidelijk niet bedoeld als een besluit om regels vast te stellen.

Medewerkers kunnen geen rechten ontleen aan de inhoud ervan, het besluit bevat geen normering aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat een toelage moet worden verstrekt. Het besluit geeft voorts niet aan hoe de genoemde 'criteria' moeten worden gewogen.

Het besluit spreekt over 'criteria'. Het betreft evenwel een opsomming van aandachtspunten die bij de motivering van individuele besluiten inzake toekenning van een toelage een rol dienen te spelen.

De toetsing aan de hand van deze aandachtspunten vindt plaats op individueel niveau.

Er moet niet uit het oog worden verloren dat de brief d.d. 22 juli 1999 is geschreven aan en dus bedoeld voor de diverse Hoofden van Dienst (Chef Bureau Arbeidszaken, Chef Bureau Salarissen, de Chef Dienst Centrale Recherche). Deze functionarissen worden geïnformeerd over het feit dat de werkgever gebruikt heeft gemaakt van zijn discretionaire bevoegdheid ex artikel 19 BBP, omdat zij uit hoofde van hun functie daar belang bij hebben: zij dienen - ten aanzien van de 19 genoemde personen - nadere actie te ondernemen (en/of in de toekomstige, vergelijkbare situaties personen in aanmerking te brengen voor de toekenning van een toelage).

Hierdoor kan de opsomming van de, met naam en stamnummer genoemde 19 personen worden verklaard.

Bij de ondernemingsraad heeft door de ongelukkige formulering van het besluit en door de opsomming van de 19 personen de mening postgevat dat sprake zou zijn van een instemmingsplichtig besluit.

Ten onrechte, naar het uiteindelijke oordeel van de Kamer.

Overwegende dat niet is voldaan aan de eisen van artikel 27 lid 1 WOR, inhoudende dat sprake moet zijn van een besluit ten aanzien van een regeling betrekking hebbend op alle in de onderneming werkzame personen of op een of meer groepen daarvan, komt de Kamer niet toe aan de beantwoording van de vraag of in casu een besluit als bedoeld in artikel 27 lid 1 *sub c* WOR (een besluit tot vaststelling of wijziging van een belonings- of functiewaarderingsysteem) is genomen.

Advies

De Kamer oordeelt het verzoek van de ondernemingsraad ongegrond. De Kamer adviseert partijen zich neer te leggen bij de zienswijze van de Kamer.

Teneinde te voorkomen dat in de toekomst soortgelijke misverstanden ontstaan, adviseert de Kamer de bestuurder bij het nemen van zijn besluiten ex artikel 19 BBP extra aandacht aan de formulering te besteden.

7 februari 2000

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,

M. Scholtz
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 Kantonrechter (artikel 36, vierde lid, van de WOR).