

ADVIES

Rolnummer: RP 00.069

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

1. De bestuurder van de Pensioen- en Uitkeringsraad, verder te noemen: de bestuurder

en
2. De ondernemingsraad van de Pensioen- en Uitkeringsraad, verder te noemen: de ondernemingsraad.

Verloop van de procedure

Achtergronden

Bij memo van 12 november 1999 heeft de directeur van de Pensioen- en Uitkeringsraad (hierna: de Raad) de ondernemingsraad verzocht om in 2000 drie dagen aan te wijzen als zogenoemde brugdagen. Het gaat om 3 januari 2000 (in verband met het testen van de geautomatiseerde systemen) en 2 juni 2000 (de dag na Hemelvaart). De derde dag heeft te maken met de op handen zijnde verhuizing die staat gepland voor de periode van vrijdag 15 september tot en met 17 september 2000. Bij memo van 15 december is aan de medewerkers van de Raad medegedeeld dat met de ondernemingsraad is overeengekomen om 3 januari 2000 en 2 juni 2000 aan te wijzen als brugdagen.

In de periode september-oktober 2000 gaat de Raad in twee fasen verhuizen naar een nieuw pand aan de Kanaalweg te Leiden. Door de bestuurder is besloten dat de eerste fase van deze verhuizing zal plaatsvinden op donderdagmiddag 14 september en vrijdag 15 september 2000. De tweede fase zal plaatsvinden op donderdagmiddag 12 oktober en vrijdag 13 oktober 2000. De donderdagmiddagen zijn bij de verhuizing betrokken, omdat verhuizen op zondag onmogelijk bleek te zijn. Bij memo van 16 augustus 2000 heeft de directeur aan de afdelingshoofden een verhuisinstructie bekend gemaakt.

De vrijdag wordt door de bestuurder aangemerkt als een dag waarop buitengewoon verlof is verleend. Op de donderdagmiddag moet echter verlof worden opgenomen door middel van afschrijving van de verlof-of spaarurenkaart of door afschrijving van het tegoed op basis van het tijdregistratiesysteem. Ten aanzien van uitzendkrachten wordt vermeld dat zij voor deze dagen geen uren kunnen schrijven.

Bij memo van 17 augustus 2000 heeft de ondernemingsraad aan de directeur zijn mening kenbaar gemaakt met betrekking de aanwijzing van een extra brugdag en het verplicht opnemen van verlof. De ondernemingsraad meent dat over het jaar 2000 geen nieuwe brugdagen kunnen worden vastgesteld en dat medewerkers niet verplicht kunnen worden donderdagmiddag 14 september 2000 verlof af te schrijven. Voorts wordt erop gewezen dat het niet onredelijk zou zijn als uitzendkrachten zouden worden gecompenseerd voor de uren die zij niet kunnen werken.

Bij memo van 28 augustus 2000 is door de bestuurder aan de ondernemingsraad het volgende voorlopige besluit voorgelegd. Het personeel van de Raad dat op donderdagmiddag 14 en vrijdag 15 september 2000 c.q. donderdagmiddag 12 en vrijdag 13 oktober 2000 niet aanwezig hoeft te zijn voor het verrichten van werkzaamheden krijgt voor de vrijdag een dag buitengewoon verlof en neemt op de donderdagmiddag verlof op door afschrijving van de verlofkaart of de spaarkaart of compenseert dit door het opnemen van spaarminuten op basis van het tijdregistratiesysteem of haalt de donderdagmiddag in door middel van overwerk. Voor de uitzendkrachten geldt dat zij voor de vrijdag hun uren kunnen schrijven.

In de overlegvergadering van 31 augustus 2000 heeft de ondernemingsraad opgemerkt zich niet te kunnen vinden in bovengenoemd voorstel.

Bij memo van 31 augustus 2000 heeft de ondernemingsraad opnieuw laten weten niet met het voorstel te kunnen instemmen, hij doet voorts een beroep op de nietigheid.

Bij memo van 5 september 2000 heeft de bestuurder vastgesteld dat verder overleg niet zinvol is en voorgesteld het geschil omtrent de halve dag verlof voor te leggen aan de Bedrijfscommissie. Hiermee heeft de ondernemingsraad ingestemd.

Behandeling van het geschil

Bij brief van 26 september 2000 hebben de bestuurder en de ondernemingsraad bij de Bedrijfscommissie voor de Overheid een verzoek om bindend advies ingediend als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) inzake het geschil ten aanzien van de aanwijzing van twee brugmiddagen. Dit geschil is door de Bedrijfscommissie ter behandeling toegewezen aan de Bedrijfscommissiekamer Rijk en Politie, verder te noemen de Kamer.

De ondernemingsraad heeft bij brief van 22 september 2000 gemotiveerd waarom instemming met het besluit van de directeur geweigerd is. De bestuurder heeft haar standpunt in een ongedateerd schrijven uiteen gezet.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 16 november 2000 tijdens een zitting van de Kleine Commissie- welke de Kamer uit zijn midden heeft samengesteld voor de uitvoering van het mondelinge gedeelte van de procedure- hun standpunten mondeling toe te lichten.

Ter zitting zijn verschenen de heer B. Luttk (hoofd P& O) van bestuurderszijde en mevrouw F.J.P. Rienks (voorzitter), de heren S. van Cuijk (plv. vz), H. Kreder (secretaris) en W.A. Le Feber van de zijde van de ondernemingsraad.

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.

Partijen hebben voorts aangegeven dat zij het advies van de Kamer als bindend zullen beschouwen.

Omvang van het geschil

Aangezien de ondernemingsraad zijn instemming heeft onthouden aan het (voorgenomen) besluit van de bestuurder d.d. 28 augustus 2000 en de bestuurder zijn besluit toch wenst uit te voeren, wordt de Bedrijfscommissie verzocht om een bindend advies in het kader van de wettelijk voorgeschreven procedure ex artikel 27 lid 4 WOR.

Van toepassing zijnde bepaling uit de WOR voor zover hier relevant:

Art. 27 lid 1 De ondernemer behoeft de instemming van de ondernemingsraad voor elk door hem genomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van:

(...)

b een werktijd of een vakantieregeling;

(...)

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

Art. 27 lid 4 Heeft de ondernemer voor het voorgenomen besluit geen instemming van de ondernemingsraad verkregen, dan kan hij de kantonrechter toestemming vragen om het besluit te nemen, De kantonrechter geeft slechts toestemming, indien de beslissing van de ondernemingsraad om geen toestemming te geven onredelijk is, of het voorgenomen besluit van de ondernemer geveerd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen.

Standpunt van de bestuurder

Uit de overgelegde stukken is gebleken dat de bestuurder van oordeel is dat het in november 1999 nog onmogelijk was om definitief vast te stellen wat de dag van de verhuizing zou zijn. Derhalve heeft de bestuurder, er vanuit gaande dat dit kon plaatsvinden als er duidelijkheid over de verhuisdatum zou zijn, de voorgestelde blokdag in heroverweging genomen. Met de bekendmaking van de door de ondernemingsraad geaccordeerde blokdagen is geen definitieve beslissing genomen over de verhuisdag. Inmiddels was duidelijk geworden dat deze verhuizing niet één maar anderhalve dag in beslag zou nemen. Volgens de bestuurder was het onmogelijk om anderhalve dag aan te wijzen als blokdag, omdat daarmee het maximum van drie aan te wijzen blokdagen in 2000, zoals dat met de ondernemingsraad was besproken in november 1999, zou worden overschreden. Om tegemoet te komen aan het standpunt van de ondernemingsraad heeft de directie besloten om van de anderhalve dag waarop niet gewerkt kan worden één dag aan te wijzen als buitengewoon verlof en een halve dag als verplicht verlof. Bij het verplichte verlof heeft de directie nog eens een soepele regeling getroffen met betrekking tot de wijze waarop dit verlof dient te worden opgenomen. De bestuurder is van oordeel daarmee een rechtmatige en redelijke beslissing te hebben genomen.

Standpunt van de ondernemingsraad

Uit de overgelegde stukken is gebleken dat de ondernemingsraad niet instemt met het verplicht opnemen van een halve verlofdag voor medewerkers die in verband met de verhuizing niet kunnen werken. Daartoe is door de ondernemingsraad het volgende aangevoerd.

De ondernemingsraad is van oordeel dat het voorstel van verplicht verlof in verband met de verhuizing door de ondernemingsraad in december 1999 is afgewezen en dat dit verplichte verlof ook niet in de regeling voor het jaar 2000 is overgenomen. Bij het bekend maken van die regeling is geen voorbehoud gemaakt ten aanzien van een eventuele aanvulling van de regeling in verband met de verhuizing.

Het middel van de verplichte verlofdag is bedoeld voor dagen waarop het voor de hand ligt dat een groot deel van het personeel toch al vrij zou nemen en het uit bedrijfseconomisch oogpunt beter is het bedrijf een dag te sluiten. Het middel van de verplichte verlofdag moet niet worden gebruikt voor halve dagen in combinatie met een deel van het personeel. Van de betreffende middagen kan niet worden gezegd dat een groot deel van het personeel toch al vrij wil nemen.

De ondernemingsraad is van mening dat als de werkgever, om wat voor reden dan ook, geen werkplek ter beschikking kan stellen, hij niet de niet gewerkte uren van het verlof mag afschrijven of anderszins verrekenen.

Verstreckte informatie ter zitting

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

De bestuurder heeft ter zitting opgemerkt dat hij weliswaar in 1999 reeds voorzag dat er – mogelijk op 15 september - in 2000 zou worden verhuisd, maar dat de exacte planning toen nog niet duidelijk was. Om die reden is er in 1999 geen verdere actie ondernomen, toen bleek dat de ondernemingsraad bezwaar had tegen het voorgenomen besluit van de bestuurder tegen het aanwijzen van verplichte verlofdagen.

In de loop van het jaar 2000 is de organisatie van de verhuizing nader ingevuld. Aanvankelijk was de verhuizing in het weekend gepland, waarbij op de vrijdag dan wel op de maandag een verlofdag voor rekening van de werkgever zou worden aangewezen. In juli 2000 gaf het verhuisbedrijf te kennen dat er op zondag niet verhuisd zou worden. Dit had tot gevolg dat ook de donderdagmiddag bij de verhuizing moest worden betrokken.

De bestuurder heeft toen aan (het dagelijks bestuur van) de ondernemingsraad voorgesteld dat er één verlofdag voor rekening van de werkgever zou komen en een halve verlofdag voor rekening van de werknemers. De halve verlofdag kan naar keuze van de werknemer, worden afgeschreven van het vakantieverlof, dan wel van het spaarverlof (er is een 36-urige werkweek, terwijl veel medewerkers 40 uur werken), dan wel worden gecompenseerd via het spaarminutensysteem (tijdregistratie), of via het verrichten van overwerk.

De bestuurder is van mening dat hij hiermee een redelijk voorstel heeft gedaan. Er is een verplichting tot het opnemen van een vrije middag, maar de individuele medewerker heeft keuze ten aanzien van de wijze waarop die middag wordt gecompenseerd. Met het laatste wordt vrijheid gedeeltelijk weer teruggegeven.

Van de zijde van de ondernemingsraad is ter zitting aangegeven dat hij procedurele en inhoudelijke bezwaren heeft tegen het (voorgenomen) besluit. Ten aanzien van de procedure wijst hij er op dat in december 1999 de brugdagen voor het jaar 2000 zijn vastgesteld. De ondernemingsraad heeft toen reeds zijn instemming onthouden aan de aanwijzing van (een) verplicht verlofdag(en) in verband met de geplande verhuizing. De bestuurder heeft zijn (voorgenomen) besluit toen in heroverweging genomen. Uiteindelijk zijn er twee brugdagen voor het jaar 2000 vastgesteld, over verlof in verband met de verhuizing is in 1999 niet meer gesproken. Hiermee is de zaak in de beleving van de ondernemingsraad afgehandeld. Het staat de bestuurder niet vrij om in het jaar 2000 weer op dit onderwerp terug te komen, aldus de raad. Er zijn geen nieuwe feiten of omstandigheden aangevoerd die dat noodzakelijk maken, afspraak is afspraak. In de zomer van het jaar 2000, dus vrijwel direct voorafgaand aan de verhuizing, heeft het dagelijks bestuur van de ondernemingsraad moeten vernemen dat de bestuurder toch verplicht verlof in verband met de verhuizing zou opleggen. Ten aanzien van de inhoud merkt de ondernemingsraad op dat hij van mening is dat het personeel niet hoeft mee te betalen aan de verhuizing van de werkgever. Er dient geen verlof te worden gegeven of opgelegd; omdat er wordt verhuisd kan het personeel niet werken, dus heeft men vrij. De kosten in tijd komen voor rekening van de werkgever.

Desgevraagd door de Kleine Commissie geeft de bestuurder aan dat de mogelijkheden om thuis te werken beperkt zijn, omdat veel medewerkers het computerbestand van de Pensioen- en Uitkeringsraad en de dossiers van de klanten nodig hebben voor het uitoefenen van hun functie.

Over deze gegevens kan men uitsluitend beschikken op het kantoor van de Pensioen- en Uitkeringsraad.

Een gering aantal personen heeft ten tijde van de verhuizing daadwerkelijk thuis gewerkt.

Het compenseren via overwerk is goed mogelijk, omdat aan het einde van het kalenderjaar in de regel extra moet worden gewerkt om het gestelde doel te bereiken.

80-90% van het personeel werkt meer dan het overeengekomen aantal uren en heeft dus spaaruren.

Na een schorsing van de zitting stelt de Kleine Commissie de ondernemingsraad nog een keer in de gelegenheid om toe te lichten waarom het voorstel van de bestuurder onredelijk is.

Desgevraagd geeft de ondernemingsraad aan het onredelijk te vinden dat de halve dag voor rekening van de medewerkers komt, omdat aan het principe van de vrije besteedbaarheid van verlofdagen geweld wordt aangedaan.

Het gaat om een dag waarop niemand vrij wil nemen. Men wil werken, maar men wordt niet in de gelegenheid gesteld. Er is geen keuze voor het al dan niet opnemen van het verlof. De vrije uren worden voorts op één van de door de bestuurder voorgestelde manieren ingehaald, dan wel van het tegoed afgeschreven.

De ondernemingsraad heeft om deze principiële reden geen alternatieven aangedragen, teneinde een compromis tussen partijen te bereiken.

De bestuurder herhaalt zijn standpunt dat zijn inziens sprake is van een redelijk voorgenomen besluit.

De Kleine Commissie stelt vast dat er geen ruimte is voor het bereiken van een minnelijke schikking.

Overwegingen van de Kamer

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

Ambtshalve merkt de Kamer op dat ingevolge het bepaalde in artikel 27, eerste lid, sub b WOR instemmingsplichtig is elk voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een werktijd- of een vakantieregeling.

Onder regeling wordt verstaan een besluit van algemene strekking: regelingen, maatregelen of voorzieningen die herhaald kunnen worden toegepast en die betrekking hebben op alle in de onderneming werkzame personen of op een of meer groepen daarvan.

In het voorliggende geschil is het, naar de mening van de Kamer, nog maar de vraag of er sprake is van een *regeling* in voornoemde zin: het gaat om een (eenmalig) besluit ten aanzien van de zich concreet voordoende situatie van de verhuizing.

Voorts merkt de Kamer op dat de thans in het geding zijnde aanwijzing van (een) vrije dag(en) in verband met de verhuizing niet de aanwijzing van (een) brugdag(en) betreft.

Het gaat in casu om verlofdagen, waarbij het werk wordt onderbroken met het oog op een bepaalde omstandigheid, terwijl een brugdag verplicht vakantieverlof is.

De Kamer constateert evenwel dat de bestuurder het besluit ter instemming heeft voorgelegd aan de ondernemingsraad. Aangezien de procedure van artikel 27 WOR is aangevangen, dient deze procedure thans verder te worden gevoerd. Immers, uit het feit dat de bestuurder ter zake van de verlofdagen in verband met de verhuizing de ondernemingsraad om instemming heeft verzocht, wordt afgeleid dat hij een besluit heeft genomen om de bevoegdheden van de ondernemingsraad uit te breiden, verwezen wordt naar artikel 32, tweede lid van de WOR.

Ten aanzien van de wijze waarop de toetsing in het kader van artikel 27, vierde lid van de WOR dient plaats te vinden, overweegt de Kamer als volgt.

De wijze van redigeren van dit artikellid geeft aanleiding tot de veronderstelling dat allereerst zou moeten worden nagegaan of de weigering van de ondernemingsraad om zijn instemming te verlenen onredelijk is en dat daarna- dat wil zeggen bij ontkennende beantwoording daarvan- de vraag aan de orde komt of er wellicht zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen zijn die dit voorgenomen besluit vergen.

Uit de rechtsliteratuur ("Ondernemingsraad", Kluwer, commentaar 21 bij artikel 27 van de WOR en "Wet op de ondernemingsraden", Gouda, Quint, M.G. Rood, commentaar 2 bij artikel 27, lid 4 van de WOR) en jurisprudentie (Rechtbank Amsterdam, 25 juli 1997, JAR 149) valt af te leiden dat bij de toetsing in het kader van dit artikellid in de eerste plaats de inhoudelijke argumenten van partijen tegen elkaar afgewogen moeten worden. De gevraagde toestemming zou dan alleen worden verleend indien de argumenten van de bestuurder zwaarder wegen dan die van de ondernemingsraad. In het geval dat de argumenten van beide partijen even zwaar wegen, wordt de gevraagde toestemming eveneens verleend als de bestuurder kan aantonen dat de uitvoering van het besluit gevegd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen.

Gelet op het bovenstaande zal allereerst onderzocht dienen te worden of de beslissing van de ondernemingsraad om geen instemming te verlenen aan het besluit van de bestuurder onredelijk is.

Bij deze onredelijkheidstoets dient behalve de procedurele en de inhoudelijke argumenten in aanmerking genomen te worden de vraag of de ondernemingsraad zijn weigering om in te stemmen met het litigieuze besluit onderbouwd heeft met voor hem redelijke argumenten en eventueel alternatieven aangedragen heeft.

Door de ondernemingsraad is opgemerkt dat eind 1999 het punt van verlof i.v.m. verhuizing is afgehandeld en dat het de bestuurder niet vrij staat om hierop terug te komen. De ondernemingsraad noemt dit : 'afspraak is afspraak'.

De Kamer kan zich hiermede niet verenigen. In 1999 was bekend dat er in september 2000 verhuisd zou gaan worden. De organisatorische invulling van de verhuizing was op dat moment nog niet bekend.

De omstandigheid dat de ondernemingsraad in december 1999 zijn instemming heeft gegeven aan een regeling waarin het litigieuze onderwerp niet in is opgenomen, betekent niet dat de bestuurder op enigerlei wijze heeft afgezien van het ten laste van de werknemer brengen van het verlof in verband met de verhuizing. Indien dit zo zou zijn geweest, had dat uitdrukkelijk moeten blijken, hetgeen niet het geval is.

Het in zicht komen van de verhuisdata in de zomer van 2000 noopte de bestuurder om alsnog een beslissing te nemen over het verlof.

De ondernemingsraad is van mening dat de bestuurder zijn voorgenomen besluit te laat heeft voorgelegd aan de ondernemingsraad.

Ook met deze zienswijze kan de Kamer zich niet verenigen. Gaandeweg (in de loop van de zomer van 2000) wordt duidelijk dat de verhuizing zal plaatsvinden op de genoemde data in september en oktober. In juli 2000 geeft de verhuizer te kennen dat er niet op zondag zal worden verhuisd. De bestuurder heeft nadien, bij schrijven d.d. 17 augustus de ondernemingsraad geïnformeerd en bij schrijven d.d. 28 augustus zijn voorgenomen besluit aan de ondernemingsraad ter instemming voorgelegd. Het tijdsbestek waarin deze handelingen plaatsvinden is noodgedwongen kort, doch naar de mening van de Kamer kan niet worden gezegd dat het voorgenomen besluit te laat aan de ondernemingsraad is voorgelegd.

De Kamer heeft geconstateerd dat de weigering om instemming te verlenen met het voorgenomen besluit door de ondernemingsraad in wezen gebaseerd is op het principiële uitgangspunt dat de kosten van het verlof in verband met de verhuizing niet op de werknemers afgewenteld dienen te worden. De ondernemingsraad spreekt in dit verband over het principe van vrij opneembaar (vakantie-)verlof, dit principe wordt tekortgedaan. De medewerkers zijn niet in de gelegenheid gesteld om te (komen) werken en zij moeten hiervoor verlofuren opnemen, aldus de ondernemingsraad.

De Kamer meent dat deze opstelling van de ondernemingsraad de raad reduceert tot een belangenbehartiger van de werknemers. Naar het oordeel van de Kamer mag van de ondernemingsraad gelet op de strekking van de WOR, verwezen worden naar artikel 2, eerste lid van de WOR, een bredere afweging van belangen worden verwacht.

Voorts is de Kamer van oordeel dat de zienswijze van de ondernemingsraad ten aanzien van het in het geding zijnde verlof niet juist is, aangezien het niet gaat om verplichte opname van (vakantie-)verlofuren.

De medewerkers zijn, met het oog op de zich concreet voordoende situatie van de verhuizing - afwezig op de genoemde data in september en oktober. Zij verrichten geen arbeid, deze uren moeten alsnog worden verantwoord. Er zijn vier manieren om de noodgedwongen afwezigheid te verantwoorden, te weten:

- door het opnemen van vakantieverlofuren;
- door afschrijving van het spaartegoed dat beschikbaar is als gevolg van de ingevoerde arbeidsduurverkortung;
- door middel van afschrijving van de spaarminuten die via het geldende tijdregistratiesysteem worden opgebouwd en
- door compensatie vanwege het verrichten van overwerk.

Het principe van vrij opneembaar (vakantie-)verlof wordt door deze regeling niet aangetast.

De Kamer wijst er op dat de bestuurder een redelijk voorstel heeft gedaan. Hij heeft aangegeven dat de vrijdagen voor rekening van de werkgever komen, daarmee de ondernemingsraad en het personeel halverwege tegemoetkomende. Er zijn voorts vier methoden genoemd om de donderdagmiddagen te verantwoorden. In beperkte mate is het mogelijk gebleken dat functionarissen thuis werkten.

Tenslotte constateert de Kamer dat de ondernemingsraad in het geheel geen alternatieven heeft aangedragen teneinde te komen tot een compromis met de bestuurder.

Voornoemde argumenten van partijen in overweging nemende, komt de Kamer tot het oordeel dat de ondernemingsraad onredelijk handelt door zijn instemming te onthouden.

De bestuurder mag zijn (voorgenomen) besluit nemen.

Aan een toetsing van de zwaarwegendheid van de redenen van bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale aard, komt de Kamer niet toe.

Bindend advies

De Kamer adviseert de bestuurder zijn voorgenomen besluit d.d. 28 augustus 2000 te nemen.

Den Haag, 8 december 2000

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,

M. Scholtz
Voorzitter

mw. J.C. Dekker
Secretaris