

Advies

Rolnummer: RP 080

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

de Ondernemingsraad van de Directie en Dienst Domeinen van het Ministerie van
Financiën (de onderneming), hierna te noemen: de ondernemingsraad
enerzijds

en

de Directeur van de Directie en Dienst Domeinen, hierna te noemen: de bestuurder
anderzijds.

Verloop van de procedure

Omstreeks begin/medio oktober 2001 wordt aan de ondernemingsraad bekend dat met ingang van 16 oktober 2001 een vastgoedadviseur bij de Directie Domeinen in dienst zal treden.

In de overlegvergadering van 2 november 2001 stelt de ondernemingsraad vragen over deze benoeming en verzoekt de ondernemingsraad om meer informatie aan de bestuurder. Door de bestuurder is vervolgens na de overlegvergadering de personeelsvertrouwelijke notitie van 31 oktober 2001 uitgereikt.

Bij brief d.d. 16 november 2001 stelt de ondernemingsraad opnieuw een aantal vragen aan de bestuurder en claimt hij voorts het wettelijke adviesrecht en/of het instemmingsrecht stellende dat sprake is van een (voorgenomen) besluit in de zin van artikel 25 WOR dan wel in de zin van artikel 27 WOR; de raad adviseert negatief c.q. verleent geen instemming.

In de overlegvergadering van 27 november 2001 wordt gesproken over voornoemde brief van de ondernemingsraad in relatie tot het aannamebeleid.

Bij brief d.d. 5 december 2001 merkt de bestuurder op dat is besloten tot het - tijdelijk en van buiten - aantrekken van specifieke deskundigheid op het terrein van vastgoed. Naar de mening van de bestuurder is geen sprake van een adviesplichtig dan wel een instemmingsplichtig besluit.

In de overlegvergadering van 19 december 2001 merkt de bestuurder op dat het aannamebeleid tot de verantwoordelijkheden van het management behoort.

De ondernemingsraad constateert dat het verschil van mening over het adviesrecht is gebleven.

De ondernemingsraad richt zich vervolgens tot de Bedrijfscommissie met het verzoek te bemiddelen en adviseren.

Behandeling van het geschil

Bij brief d.d. 24 december 2001, aangevuld bij brief d.d. 18 januari 2002 heeft de ondernemingsraad het geschil ter bemiddeling c.q. advisering als bedoeld in artikel 36, derde lid, 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. 12 februari 2002 zijn reactie gegeven op het verzoek van de ondernemingsraad.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 21 februari 2002 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.

Namens de ondernemingsraad zijn verschenen de heer mr. drs. J. van Spengen (voorzitter) en N.F. de Jong (lid).

De bestuurder was verhinderd te verschijnen, hij werd ter zitting vertegenwoordigd door de heer J.P.M. Koppers (hoofd afdeling Personeel).

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.

Omvang van het geschil

Ter beoordeling wordt voorgelegd de beantwoording van de vraag of de bestuurder nalatig is geweest met verstrekking van gevraagde informatie en of het (voorgenomen) besluit van de bestuurder inzake de indiensttreding per 16 oktober 2001 van de vastgoedadviseur bij de Directie Domeinen op grond van de WOR adviesplichtig is.

Tenslotte dient te worden beoordeeld of in strijd met artikel 25, tweede lid WOR is gehandeld (het tijdig voorleggen van een adviesplichtig besluit, zodat de ondernemingsraad hierop wezenlijke invloed kan uitoefenen).

Standpunt van de ondernemingsraad

De ondernemingsraad is van mening dat hij op grond van artikel 31, eerste lid WOR recht heeft op de door hem gevraagde informatie ter zake van de functiebeschrijving van de vastgoedadviseur, de positionering van de functie in de organisatie/formatie, de aard van de dienstbetrekking, de verhouding tot het bestaande vacaturebeleid, het financiële beslag van de functie op het bestaande personeelsbudget, de nevenwerkzaamheden van de betrokken functionaris.

Voorts is de ondernemingsraad van mening dat sprake is van een (voorgenomen) besluit als bedoeld in artikel 25, eerste lid WOR en wel:

- indien betrokkene in dienst is genomen op basis van een ambtelijke aanstelling, dan dient de ondernemingsraad in de gelegenheid te worden gesteld advies uit te brengen vanwege de indienstneming van een medewerker met een belangrijke invloed op de organisatie van de onderneming en in de verdeling van de bevoegdheden (artikel 25, eerste lid onder e WOR). De werkzaamheden van de buitendienstmedewerkers (42 functionarissen, niveau schaal 10, verspreid over het land), de vastgoeddeskundige voor grote projecten (landelijke functie niveau schaal 12) en ook indirect van de binnendienst worden met de aanstelling van deze functionaris beïnvloed;

- indien betrokkene is aangesteld op basis van artikel 6a ARAR dan dient de ondernemingsraad in de gelegenheid te worden gesteld om advies uit te brengen op grond van artikel 25, eerste lid onder n WOR, het verstrekken en formuleren van een adviesopdracht aan een extern deskundige.

Ter nadere informatie zet de ondernemingsraad uiteen dat op grond van het Organisatie en Formatie Rapport (het O+F-rapport) voor Onroerende Zaken bij elke regionale directie voor onroerende zaken vastgoeddeskundigen werkzaam zijn. De ondernemingsraad heeft destijds (positief) geadviseerd over het plaatsingsplan en de functiebeschrijvingen voor alle functies. Voor de functie van vastgoedadviseur is niveau schaal 10 vastgesteld.

Naderhand is daaraan toegevoegd een specialistische functie op functieniveau schaal 12. Ook ten aanzien van deze functie heeft de ondernemingsraad - zij het met enige aarzeling - positief geadviseerd. De uitbreiding van de formatie met deze schaal 12 functie zou vooralsnog geschieden met slechts twee functionarissen, op tijdelijke basis.

Nu wordt opnieuw besloten tot toevoeging van een functie van vastgoedadviseur, schaalniveau 14. Deze functionaris gaat de reeds in dienst zijnde vastgoeddeskundigen, niveau schalen 10 en 12, coachen en (desgevraagd) adviseren bij de uitvoering van hun taak (ondersteuning, begeleiding en beoordeling van het primaire proces in de buitendienst en binnen PKDO-verband). Aan betrokkene zijn voorts toebedeeld onderwijstaken en een adviserende taak jegens de directie/centrale staf.

Standpunt van de bestuurder

De bestuurder is van mening dat hij ruimschoots heeft voldaan aan zijn informatieplicht ex artikel 31, eerste lid WOR, door formeel en informeel sedert langere tijd met de ondernemingsraad te overleggen over de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt, de inpassing van twee nieuwe functies (vastgoeddeskundigen) in de bestaande formatie daaronder begrepen.

Weliswaar had de communicatie over het thans voorliggende besluit op een aantal punten tijdiger en beter gekund, doch dit doet niet af aan het feit dat van meet af aan maximale openheid is betracht.

Artikel 25 WOR is volgens de bestuurder niet aan de orde, aangezien geen besluit als bedoeld in het eerste lid onder e, van dit artikel is genomen.

Gelet op de taken van de vastgoedadviseur in kwestie is deze functionaris uitsluitend belast met advisering, ondersteuning en onderricht. Hij heeft geen hiërarchische bevoegdheden ten opzichte van het reguliere personeel.

Door zijn aanstelling ondergaan de functiebeschrijvingen van de overige vastgoeddeskundigen en de binnendienstmedewerkers geen enkele wijziging.

Gelet op de taken van de vastgoedadviseur kan voorts niet worden gesproken over het verstrekken van een opdracht aan een extern deskundige als bedoeld onder n van artikel 25, eerste lid WOR.

Tenslotte merkt de bestuurder op dat de inmiddels aangetrokken functionaris een tijdelijke aanstelling heeft op grond van het ARAR (artikel 6a).

Het verstrekken van nadere inlichtingen ter hoorzitting

Van de zijde van de ondernemingsraad is aangegeven dat de handelwijze betreffende de indienstneming van de in het geding zijnde vastgoedadviseur afwijkt van de normale procedure ter zake. Er is geen FIF opgesteld, de inpassing van de functie in de bestaande formatie en organisatiestructuur (O+F-rapport) – m.b.t. welke inpassing de ondernemingsraad normaliter een instemmingsrecht heeft - heeft niet plaatsgevonden.

De medewerkers werkzaam bij de Directie en Dienst Domeinen die zich bezighouden met de vastgoedmarkt zijn niet bekend gemaakt met de taken van de betrokken functionaris en zijn plaats in de organisatie, hetgeen verwarring schept. De bestuurder had betrokkene moeten introduceren middels een mededeling aan de regiodirecteuren in een info-bulletin.

De ondernemingsraad merkt op dat hij de overtuiging heeft dat het besluit weinig doordacht is genomen. Indien sprake is van een capaciteitsprobleem dan zal de behoefte aannemelijk moeten worden gemaakt, het formatierapport moet dan zonodig worden aangepast. De tijdelijke, bovenformatieve aanstelling van een functionaris is voorts ook onvoldoende voor het oplossen van een eventueel capaciteitsprobleem.

De raad meent overigens dat de dienst reeds beschikt over de nodige expertise, men had de in dienst zijnde functionarissen de kans moeten geven om te solliciteren naar de functie (bestaand vacaturebeleid: eerst intern, dan extern werven). Het verdient de voorkeur om jonge, reeds in dienst zijnde, medewerkers op te leiden in plaats van te kiezen voor de tijdelijke inbreng van buitenaf.

De door de bestuurder in zijn brief d.d. 12 februari 2002 opgesomde taken van de vastgoedadviseur wijzen er op dat de werkzaamheden van deze functionaris direct effect hebben op de werkzaamheden van de overige betrokken vastgoeddeskundigen (schalen 10 en 12) en de medewerkers van de binnendienst.

Tenslotte wijst de ondernemingsraad op het probleem van 'de twee petten', aangezien de betrokken functionaris ook nog werkzaam is als taxateur op de commerciële markt.

Van de zijde van de bestuurder wordt gewezen op de omslag die de Directie en Dienst Domeinen moet gaan maken, aangezien deze onderneming voortaan haar eigen inkomsten zal dienen te genereren (baten-lasten dienst). In dit kader is expertise betreffende de vastgoedmarkt en slagvaardigheid (marktgericht denken en handelen) noodzakelijk. Deze kennis en vaardigheden zijn nauwelijks aanwezig binnen de dienst. Aangezien de omslag met spoed moet worden gemaakt, is er een acute behoefte aan know-how. De betrokken functionaris beschikt over de vereiste kennis en vaardigheden.

De functie is nadrukkelijk adviserend van aard, ten behoeve van zowel de (buiten- en binnen) medewerkers van de Dienst alsook ten behoeve van het management in Den Haag. De bestuurder spreekt in dit verband over 'vraagbaak' en 'second opinion'. Met betrokkene is een afspraak gemaakt over de afbouw van zijn commerciële activiteiten, hij rapporteert hierover schriftelijk en regelmatig aan de plaatsvervangend directeur.

Omdat de functie tijdelijk en bovenformatief is, is geen FIF vastgesteld. De functie is ook niet ingebracht in het O+F-rapport. Indien zou worden overgegaan tot structurele vervulling van de functie, zou de functie aan de hand van een op te stellen FIF worden ingepast in het O+F-rapport. De bestuurder benadrukt dat het op dit moment hoogst onwaarschijnlijk is dat bij vertrek van de vastgoedadviseur een vacature zal ontstaan. De tijdelijke aanwezigheid van betrokkene dient te werken als een katalysator in het veranderingsproces.

Desgevraagd door de Kleine Commissie bevestigen partijen dat het O+F-rapport, alsmede de naderhand toegevoegde specialistische functie van vastgoedadviseur (schaal 12), in overleg met de ondernemingsraad door de bestuurder is vastgesteld.

Relevante bepalingen uit de WOR:

Artikel 25 WOR

Lid 1

De ondernemingsraad wordt door de ondernemer in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over elk door hem voorgenomen besluit tot:

- a. (...);
- b. (...);
- c. (...);
- d. (...);
- e. belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming, dan wel in de verdeling van de bevoegdheden binnen de onderneming;
- f. (...);
- g. (...);
- h. (...);
- i. (...);
- j. (...);
- k. (...);
- l. (...);
- m. (...);
- n. het verstrekken en het formuleren van een adviesopdracht aan een deskundig buiten de onderneming betreffende een der hiervoor bedoelde aangelegenheden.
(...).

Lid 2

De ondernemer legt het te nemen besluit schriftelijke aan de ondernemingsraad voor. Het advies moet op een zodanig tijdstip worden gevraagd, dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit.

Lid 3

(...).

Lid 4

(...).

Lid 5

(...).

Lid 6

(...).

Artikel 31

Lid 1

De ondernemer is verplicht desgevraagd aan de ondernemingsraad en aan de commissies van die raad tijdig alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die deze voor de vervulling van hun taak redelijkerwijze nodig hebben. De inlichtingen en gegevens worden desgevraagd schriftelijk verstrekt.

Lid 2

(...).

Lid 3

(...).

Rijksambtenarenreglement

Artikel 6

Lid 1

Aanstelling in tijdelijke dienst wordt verleend voor:

- a. een kalenderperiode, of
- b. een andere objectief bepaalde periode.

Lid 2

Een aanstelling in tijdelijke dienst kan plaats vinden:

- a. (...);
- b. (...);
- c. voor het verrichten van werkzaamheden, waarvoor slechts tijdelijk een beroep op de arbeidsmarkt kan worden gedaan;
- d. (...);
- e. (...);
- f. (...).

Lid 3

(...)

Lid 4

(...)

Lid 5

(...)

Lid 6

(...)

Lid 7

(...)

Lid 8

(...)

Lid 9

(...).

Artikel 6a

Lid 1

In zeer bijzondere gevallen kan op verzoek van betrokkene een aanstelling in tijdelijke dienst worden verleend waarin ten aanzien van hem dit besluit gedeeltelijk of andere algemene maatregelen van bestuur als bedoeld in artikel 125, eerste lid van de Ambtenarenwet die specifiek betrekking hebben op ambtenaren in de zin van dit besluit, geheel of gedeeltelijk buiten toepassing worden verklaard.

Lid 2

Bij regeling van Onze Minister van Binnenlandse Zaken kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het eerste lid.

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:

De ondernemingsraad beroept zich in de onderhavige procedure bij de Bedrijfscommissie op de artikelen 25 en 31 WOR.

Ten aanzien van artikel 31, eerste lid WOR merkt de Kamer op dat de WOR bepaalt dat de raad de gevraagde informatie redelijkerwijze nodig moet hebben voor de vervulling van zijn taak.

De raad zal aan de ondernemer kenbaar moeten maken voor welke aangelegenheid hij de gevraagde inlichtingen nodig heeft. Bijvoorbeeld voor het uitoefenen van zijn recht van initiatief, voor het beoordelen of er sprake is van een advies- of instemmingsrecht.

De raad dient, naar het oordeel van de Kamer, in de gelegenheid te worden gesteld om op basis van gevraagde informatie zich een oordeel te vormen over aangelegenheden die zich voordoen in de onderneming; hij dient voorts in de gelegenheid te worden gesteld om op basis van de informatie vast te stellen welke rol op grond van de WOR voor hem is weggelegd.

In casu is door de ondernemingsraad gevraagd om nadere inlichtingen over een aantal aangelegenheden samenhangende met de indienstneming van de vastgoedadviseur, teneinde te kunnen beoordelen of sprake is van een adviesplichtig besluit in de zin van artikel 25, eerste lid onder e en/of n WOR, alsmede welke taak voor de raad is weggelegd ten aanzien van de vaststelling van een FIF en de opname van de functie in het O+F-rapport. Meer in het algemeen gaat het om de toetsing door de ondernemingsraad van het onderhavige besluit aan normen van zorgvuldigheid, gelet op de impact die het heeft op werkzaamheden van een medewerkers van de Directie en Dienst Domeinen.

De Kamer meent dat de raad een terecht beroep doet op artikel 31, eerste lid WOR en dat de bestuurder de raad tijdig en in de gevraagde mate had moeten voorzien van de inlichtingen omtrent de positionering van de vastgoedadviseur in de organisatie, de door betrokkene te verrichten taken in relatie tot die van de overige medewerkers die werkzaam zijn in de vastgoedmarkt, de problematiek omtrent zijn nevenactiviteiten, de mogelijke gevolgen voor de formatie, de verhouding tot het vacaturebeleid, het financiële beslag van de functie op het bestaande personeelsbudget.

Deze gegevens zijn, in de voorfase van, en lopende de procedure ex artikel 36, derde lid WOR, door de bestuurder weliswaar (uiteindelijk) schriftelijk alsook mondeling (ter zitting) verstrekt, doch de communicatie ter zake had beter, en met name ook vroegtijdig gekund. Indien de bestuurder de ondernemingsraad en ook de regiodirecteuren tijdig een duidelijk beeld had gegeven van de taken die de in dienst te nemen vastgoedadviseur zou gaan verrichten en diens positie in de organisatie, dan had de ondernemingsraad ook *zijn* positie kunnen bepalen en had bovendien kunnen worden voorkomen dat onrust was ontstaan (bij de medewerkers) in de organisatie. Overigens merkt de Kamer nadrukkelijk op dat het verstrekken van informatie aan de ondernemingsraad op grond van artikel 31, eerste lid WOR niet betekent dat de bestuurder ook inlichtingen behoeft te geven aan de ondernemingsraad over aangelegenheden die direct samenhangen met de individuele arbeidsvoorwaarden van de betrokken functionaris.

Of de vastgoedadviseur is aangenomen op basis van artikel 6 dan wel 6a ARAR is een aangelegenheid die uitsluitend het Bevoegd Gezag en de in dienst te nemen ambtenaar aangaat. Deze individuele arbeidsvoorwaarde is voorts niet relevant voor de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden.

Meer in het algemeen merkt de Kamer op dat het aanbeveling verdient dat partijen in een vergadering ex artikel 23 WOR nader overleggen en afspraken maken over de wijze waarop de informatieverstrekking aan de raad c.q. communicatie in de organisatie ingeval van aangelegenheden als de onderhavige, dient te geschieden.

De ondernemingsraad beroept zich voorts op artikel 25, eerste lid onder e WOR. Bij besluiten ex artikel 25, eerste lid onder e, WOR gaat het om belangrijke wijzigingen in de personeelsformatie, in de directiestructuur, reorganisaties, zonder dat de werkzaamheden van de onderneming als geheel daardoor verandering ondergaan.

Bij belangrijke wijzigingen in de verdeling van de bevoegdheden gaat het om de taakverdeling tussen de leidinggevende functionarissen.

Uit de door de ondernemingsraad verstrekte informatie blijkt dat sprake is van een tijdelijke *advies*functie boven de formatie (gedurende vijf jaren). Betrokkene wordt aangestuurd door de plaatsvervangend directeur Domeinen. Verwezen wordt naar de door de ondernemingsraad overgelegde notitie d.d. 31 oktober 2001.

Uit hetgeen door de bestuurder is opgemerkt in zijn verweerschrift en ter zitting nader toegelicht, heeft de Kamer voorts begrepen dat het nadrukkelijk niet de bedoeling is om de onderhavige functie van vastgoedadviseur in de formatie in te passen, aangezien het niet gaat om een permanente functie. Gelet hierop behoeft geen FIF te worden vastgesteld en is opname in het O+F-rapport niet nodig.

De ondernemingsraad stelt dat sprake is van een besluit tot belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming dan wel in de verdeling van de bevoegdheden binnen de onderneming.

De Kamer wijst er op dat een onderbouwing van dit standpunt niet wordt gegeven.

Door de ondernemingsraad wordt niet inzichtelijk gemaakt *dat* en *zo ja welke* wijzigingen in de zin van artikel 25 (eerste lid onder e) WOR zijn doorgevoerd als gevolg van de aanstelling van betrokkene in de functie van vastgoedadviseur. Dat de indiensttreding van de vastgoedadviseur effecten heeft op de werkzaamheden van een aantal medewerkers is evident, dat is immers de reden waarom de functionaris is aangesteld.

Betrokkene is echter geen leidinggevende functionaris, maar vervult een adviserende c.q. uitvoerende functie. Wijziging in de verdeling van de bevoegdheden is volstrekt niet aan de orde.

Van belangrijke, dus ingrijpende en niet alledaagse, wijzigingen in de organisatie is de Kamer niet gebleken. De tijdelijke toevoeging van een functie aan een groep van reeds bestaande functies op het terrein van de vastgoedexpertise komt de Kamer niet voor als een belangrijke wijziging in de zin van artikel 25 WOR.

De ondernemingsraad beroept zich tenslotte op artikel 25, eerste lid onder n WOR. Dit onderdeel bepaalt dat de ondernemingsraad een adviesrecht heeft ten aanzien van het verstrekken en formuleren van een adviesopdracht aan een deskundige buiten de onderneming betreffende de in artikel 25, eerste lid onder 1 tot en met m bedoelde aangelegenheden.

Het gaat in onderdeel n alleen om adviesopdrachten met betrekking tot in artikel 25 WOR genoemde aangelegenheden.

Nu in casu geen sprake is van een adviesplichtige adviesgelegenheid op grond van artikel 25, eerste lid onder e WOR, komt de Kamer aan onderdeel n in het geheel niet toe.

Ook aan een toetsing aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 25 WOR komt de Kamer niet toe, nu geen sprake is van een adviesplichtig besluit.

De Kamer heeft nota genomen van het feit dat in de onderhavige onderneming de vaststelling van FIF's, en de opname van functies in het O+F-rapport in overleg met de ondernemingsraad geschiedt.

Indien in de toekomst zou worden besloten tot de vaststelling van de permanente – dus niet tijdelijk dan wel bovenformatieve - functie van vastgoedadviseur (schaal 14), dan gaat de Kamer er van uit dat de ondernemingsraad op de, bij de Directie en Dienst Domeinen gebruikelijke wijze wordt betrokken bij het vaststellen van de FIF en de inpassing van de functie in het O+F-rapport.

Advies

De Kamer adviseert partijen te overleggen en afspraken te maken over de wijze waarop de informatieverstrekking aan de raad c.q. communicatie in de organisatie ingeval van aangelegenheden als de onderhavige dient te geschieden.

Den Haag, d.d. 19 maart 2002

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,

M. Scholtz
Voorzitter

mw. J. 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).