

Advies

Rolnummer: RP. 108

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

De ondernemingsraad van de Penitentiaire Inrichting Tilburg, hierna te noemen : de ondernemingsraad, enerzijds

en

de algemeen directeur van de Penitentiaire Inrichting Tilburg (de onderneming), hierna te noemen : de bestuurder anderzijds.

Verloop van de procedure

In verband met van overheidswege opgelegde bezuinigingen wenst de bestuurder een aantal maatregelen te treffen, die er toe leiden dat het dagprogramma voor gedetineerden wordt ingekort en daarmee samenhangende de personele formatie zal inkrimpen.

Bij brief d.d. 10 september 2003 heeft de bestuurder de ondernemingsraad ter zake geïnformeerd. De precieze uitwerking voor het activiteitenprogramma, de invulling van de posten en de aanpassingen in het rooster zullen daaropvolgend geschieden, aldus de bestuurder.

Partijen hebben overleg gehad tijdens de overlegvergadering d.d. 17 september 2003.

Nadien heeft de ondernemingsraad de bestuurder verzocht om een (nieuw) voorgenomen besluit, waarin wordt uitgewerkt dat sprake is van een tijdelijke maatregel. Bovendien zou moeten worden voorzien in een goed onderbouwd opleidingsplan voor de Bewa(aarders)'s die de centrale post gaan bezetten en een voorstel in verband met de teruggang in TOD voor de V(reemdelingen)B(egeleiders)-ers.

Bij brief d.d. 25 september 2003 wordt een aangepast voorgenomen besluit door de bestuurder aan de ondernemingsraad ter goedkeuring voorgelegd. Dit voorgenomen besluit voorziet in de inzet van inhuur van (tien)

T(ijdelijk)E(executieve)O(ondersteuning) PIW-ers in combinatie met de invoering van een extra 'zondagdienst' (op woensdag).

Bij brief d.d. 30 september 2003 gaat de ondernemingsraad akkoord met het voorgenomen besluit om (tien) TEO PIW-ers in te huren.

In de DOR-vergadering van 10 december 2003 wordt opnieuw gesproken over de zondagdienst.

Bij brief d.d.12 december 2003 geeft de ondernemingsraad aan de bestuurder te kennen dat hij niet instemt met het structureel inplannen van een gewijzigde dienst op woensdag, omdat hij de noodzaak daartoe niet inziet. De ondernemingsraad wil de bestaande formatie handhaven en hij wenst alternatieven ter vermindering van de werkdruk te onderzoeken.

Bij brief d.d. 12 januari 2004 deelt de bestuurder mede dat de instroom van nieuw personeel is gestopt en dat de huidige roosters niet meer dekkend zijn te krijgen met het huidige personeelsbestand.

De bestuurder stelt voor één activiteitenloze avond per week voor alle afdelingen door te voeren en de roosters hierop aan te passen.

In de overlegvergadering van 21 januari 2004 komen partijen niet tot elkaar en wordt besloten om in een werkgroep de omvang van het probleem inzichtelijk te maken.

Bij brief d.d. 16 februari 2004 zet de bestuurder uiteen dat gelet op de bevindingen van de werkgroep, ‘..op dit moment niet over te gaan tot het structureel instellen van een activiteitenloze avond. Omdat niettemin de huidige bezetting wel erg krap is en “tegenslagen” in de bezetting dus sneller tot knelpunten in de planning zullen leiden stel ik u voor, aan de hand van de feitelijke bezetting zonodig incidenteel te kunnen overgaan tot een activiteitenloze avond.’

Uit het verslag van de overlegvergadering van 18 februari 2004 blijkt dat de ondernemingsraad met dit voorstel instemt. Dit wordt bevestigd in de brief d.d. 19 februari 2004 van de ondernemingsraad aan de bestuurder.

Van de mogelijkheid om incidenteel een activiteitenloze avond te plannen is twee keer gebruikt gemaakt op afdeling X (verwezen wordt naar de brief van de bestuurder d.d. 16 maart 2004 aan de ondernemingsraad).

In de overlegvergadering d.d. 21 mei 2004 wordt medegedeeld dat in de periode juni tot en met augustus 2004 tien TEO PIW-ers zullen worden ingehuurd en dat tijdens de vakantieperiode iets vaker een activiteitenloze avond zal worden ingepland.

De ondernemingsraad bericht de bestuurder middels zijn brief d.d. 1 juni 2004 dat diverse afdelingen binnen de Penitentiare Inrichting Tilburg begonnen zijn met het structureel inpassen van een of meerdere activiteitenloze avonden. De ondernemingsraad meent dat sprake is van wijziging van de werktijdenregeling en claimt instemmingsrecht.

Bij brief d.d. 10 juni 2004 roept de ondernemingsraad de nietigheid stellende dat in casu geen sprake (meer) is van incidentele (onregelmatig) plaatsvindende activiteitenloze avonden.

In zijn brief d.d. 11 juni 2004 zet de bestuurder aan de ondernemingsraad uiteen dat de ondernemingsraad niet om instemming zal worden verzocht, omdat de inpassing van de activiteitenloze avonden niet gepaard gaat met wijzigingen in de werktijdenregeling. Het rooster als zodanig wijzigt niet, slechts de invulling daarvan. Bovendien betreft het een incidentele invulling.

Tijdens de overlegvergadering van 17 juni 2004 blijkt dat de standpunten van partijen blijven verschillen.

De ondernemingsraad besluit daarop de Bedrijfscommissie in te schakelen.

Behandeling van het geschil

Bij brief van 26 juni 2004, aangevuld bij brief d.d. 16 juli 2004, 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).

De bestuurder heeft bij schrijven d.d. 23 augustus 2004 zijn visie gegeven betreffende het geschil.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 30 september 2004 tijdens een zitting van de Kleine Commissie – welke de Kamer uit haar midden heeft samengesteld voor de uitvoering van het mondelinge gedeelte van de bemiddelingsprocedure – hun standpunten toe te lichten.

Namens de ondernemingsraad zijn verschenen, de heer W.H.M. Stuart (voorzitter), de heer L. Bekkers (ambtelijk secretaris), bijgestaan door zijn raadsman, de heer mr. A. Joosten (advocaat te Utrecht).

Namens de bestuurder is ter zitting verschenen, de heer C.J.A. van Velthoven (locatiedirecteur), alsmede mevrouw A. van Lierop (hoofd P&O).

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

Voorts hebben partijen laten weten het advies als bindend te beschouwen.

Omvang van het geschil

Ter beoordeling is voorgelegd de beantwoording van de vraag of het plannen van de activiteitenloze avonden gedurende de vakantieperiode moet worden aangemerkt als structureel dan wel incidenteel plannen en of hiermee samenhangende sprake is van een wijziging in de werktijdenregeling, waarbij artikel 27 WOR van toepassing is.

Standpunt van de ondernemingsraad

De ondernemingsraad is van mening dat, nu op de diverse afdelingen één of meerdere activiteitenloze avonden wekelijks zijn gepland in de periode juni tot en met augustus 2004, de planning als structureel moet worden aangemerkt.

Onder het begrip ‘incidenteel’ verstaat de ondernemingsraad ‘onregelmatig plaatsvindend’ en daarvan is in casu geen sprake meer.

Er is geen instemming verleend voor het structureel plannen van activiteitenloze avonden. Volgens de ondernemingsraad is de werktijdenregeling gewijzigd zonder dat die wijziging ter instemming is voorgelegd.

De (individuele) werktijdenregelingen, door de ondernemingsraad genoemd : ‘het lijnenspel’, ondergaat een wijziging doordat op de activiteitenloze avonden diensten vervallen, waardoor minder medewerkers nodig zijn. Die personen worden overdag weer ingezet. De werkroosters van de medewerkers wijzigen.

De ondernemingsraad wil dat door de bestuurder inzichtelijk wordt gemaakt waar de knelpunten zitten en hoe deze worden opgelost.

Standpunt van de bestuurder

De bestuurder merkt op dat met het vervallen van geplande activiteiten voor gedetineerden op de avond, minder personele bezetting op de afdeling nodig is. De werkgroep heeft op basis van de rekenkundige benadering vastgesteld dat de postenbezetting gedekt kon worden met het feitelijke personeelsbestand, zodat niet structureel behoefde te worden overgegaan tot de instelling van activiteitenloze avonden. De rekenkundige benadering houdt geen rekening met pieken en dalen in afwezigheid –wegens het volgen van een opleiding, verlof, ziekte. Om deze piekbelasting aan te kunnen is besloten tot de inhuur van extern personeel (tien TEO PIW-ers, met instemming van de ondernemingsraad).

Incidenteel blijven evenwel knelpunten bestaan. Om de druk op het personeel in die situaties te beperken zal dan ook op bepaalde dagen incidenteel worden overgegaan tot planning van activiteitenloze avonden.

De bestuurder wijst er nadrukkelijk op dat de ondernemingsraad te kennen heeft gegeven dat hij tegen de activiteitenloze avonden op zich geen bezwaar heeft (verwezen wordt naar de notulen van de overlegvergadering van 21 januari 2004).

Met het voorstel om incidenteel toch te mogen overgaan tot het plannen van activiteitenloze avonden is de ondernemingsraad bovendien akkoord gegaan (verwezen wordt naar de brief d.d. 19 februari 2004 van de ondernemingsraad aan de bestuurder).

Voorts merkt de bestuurder op dat het instellen van een activiteitenloze avond niet tot gevolg heeft dat de formatie of het rooster als zodanig wordt aangepast. Tijdens de activiteitenloze avonden worden bepaalde posten herschikt van avondlijnen naar daglijnen, waardoor de bezetting overdag minder krap is.

Het is beslist niet zo dat voor elke aanpassing in de postenbezetting – al dan niet het gevolg van vermindering van de formatie, tijdelijke onderbezetting e.d. - een nieuw rooster wordt gemaakt.

De bestuurder geeft tenslotte aan dat hij van mening is dat van incidentele aanpassingen moet worden gesproken.

Ter zitting verkregen inlichtingen

Van de zijde van de ondernemingsraad is ter zitting aangegeven dat door de invoering van de activiteitenloze avonden de medewerkers werkzaam in de functies PIW-er en VB-ers, die anders op de betreffende avonden zouden worden ingeroosterd, dan overdag worden ingeroosterd. Dat betekent een feitelijke wijziging in de dienstroosters, welke instemmingsplichtig is. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat elke wijziging van een regeling ex artikel 27, eerste lid, WOR instemmingsplichtig is.

Met het mogelijk maken van een incidentele aanwijzing van een activiteitenloze avonden heeft de ondernemingsraad destijds wel ingestemd; de ondernemingsraad meent echter dat in casu niet meer van een incident kan worden gesproken, aangezien gedurende de zomerperiode de activiteitenloze avonden op voorhand zijn ingepland. Het betreft dan geen incidentele aanwijzing meer, waardoor het instemmingsrecht opnieuw van toepassing is.

De ondernemingsraad wil 'een verklaring voor recht' dat het litigieuze besluit instemmingsplichtig is.

Desgevraagd door de Kleine Commissie merkt de ondernemingsraad op dat alle afdelingen gedurende de zomerperioden met wekelijkse activiteitenloze avonden van doen hebben gehad. De berichtgeving ter zake is via e-mail verlopen en deze dateert van 14 mei (afdeling T-oost), 25 mei (afdeling T-west) en 9 juni (Unit B) van dit jaar. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de sociale en financiële aspecten van het invoeren van activiteitenloze avonden (medewerkers hebben hun thuissituatie reeds afgestemd op het rooster, het wegvallen van TOD).

Van de zijde van de bestuurder is ter zitting toegelicht dat de bemensing van de roosters een preciaire aangelegenheid is, d.w.z. inzet van personeel is exact afgestemd op de vraag. Tijdens de zomerperiode moet de Penitentiaire Inrichting het werk met minder medewerkers doen en dat levert frictie op. Door het aanwijzen van activiteitenloze avonden kunnen medewerkers overdag vaker worden ingezet, omdat 's avonds minder inzet nodig is. Er is geen sprake van financieel nadeel, aangezien de TOD-diensten weliswaar met minder personen werden gedaan, maar men komt wel vaker aan de beurt. Er wordt zoveel als mogelijk rekening gehouden met de sociale component. Benadrukt wordt dat de gekozen structuur duidelijk is en dat er geen onveilige situatie is gecreëerd.

Tot slot wijst de bestuurder er op dat binnen de PIT op afzienbare tijd wordt overgegaan op een andere roostersysteem (horizontale roosters in plaats van verticale), waardoor, meer als thans het geval is, kan worden gedifferentieerd en rekening kan worden gehouden met persoonlijke voorkeuren. Activiteitenloze avonden zullen dan nog minder voorkomen.

Desgevraagd door de Kleine Commissie wanneer sprake is van een structurele aanpassing, antwoordt de bestuurder dat pas sprake is van een structurele wijziging, indien de *rooster-* en *werktijden regeling* worden aangepast. De aanwijzing van de activiteitenloze avonden, zoals die deze zomer zijn geschied, worden door de bestuurder aangemerkt als een wijziging in de feitelijke inzet, terwijl het rooster hetzelfde blijft. De wijziging in de feitelijke inzet heeft zeker tientallen keren plaatsgevonden en is tijdig aangekondigd.

De Kleine Commissie heeft ter zitting vastgesteld dat er geen ruimte is voor het bereiken van een minnelijke schikking.

Relevante bepalingen uit de WOR:

Artikel 27, eerste lid

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

- a. (...);
- b. een werktijd- of een vakantieregeling;
- c. tot en met 1 (...);

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

Tweede tot en met zesde 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.

Ter beoordeling wordt voorgelegd de beantwoording van de vraag of de maatregel, waarbij gedurende de zomerperiode van ca. drie maanden de activiteitenloze avonden maatregel wekelijks zijn ingepland op de diverse afdelingen, instemmingsplichtig is.

Onder een besluit tot het (vaststellen,) wijzigen (dan wel intrekken) van een werktijdregeling wordt volgens de toelichting op de WOR verstaan een besluit tot (vaststellen,) wijzigen (dan wel intrekken) van een dienstrooster.

Een besluit in de zin van artikel 27, eerste lid, WOR heeft niet alleen betrekking op de wijziging –al dan niet ingrijpend van aard- van de (schriftelijke) vaststelling van de regeling inzake de dienstroosters, doch ook op de *feitelijke uitvoering* van de regeling binnen de onderneming (verwezen wordt naar Inzicht in de ondernemingsraad, een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden door mr. F.W.H. Vink, editie 2004, bladzijde 129 en bladzijde 131). Gelet hierop kan de Kamer het standpunt van de bestuurder, dat zijn besluit niet onder de werkingssfeer van artikel 27 WOR valt omdat de roosterregeling als zodanig niet is gewijzigd, niet volgen.

De Kamer stelt vast dat in het voorliggende geschil sprake is van een wijziging van het dienstrooster, aangezien de aanwijzing van de activiteitenloze avonden consequenties heeft voor zowel de frequentie van de avonddienst alsook voor de dagdienst van de PIW-ers en VB-ers: de medewerkers worden gedurende een periode minder vaak ingeroosterd gedurende de avond en vaker overdag. Deze feitelijke wijziging in de uitvoering van het dienstrooster is als zodanig, gelet op de toelichting op de WOR, instemmingsplichtig.

Vastgesteld wordt voorts ook dat de roosterregeling betrekking heeft op de groep van PIW-ers en VB-ers, zodat ook is voldaan aan de voorwaarde van artikel 27, eerste lid, WOR dat het besluit betrekking heeft op alle of een groep van de in de onderneming werkzame personen.

Door de bestuurder is gewezen op het feit dat de ondernemingsraad akkoord is gegaan met zijn voorstel om incidenteel toch te mogen overgaan tot het plannen van activiteitenloze avonden (verwezen wordt naar de brief d.d. 19 februari 2004 van de ondernemingsraad aan de bestuurder), zodat om die reden zijn besluit tot aanwijzing van de activiteitenloze avonden ook niet instemmingsplichtig is.

Deze stellingname kan de Kamer eveneens niet overtuigen.

Gelet op de ruimschoots van te voren aankondigde inpassingen van de activiteitenloze avonden (overlegvergadering van 21 mei 2004), alsmede gelet op de berichtgeving van de afdelingshoofden in de betreffende werkunits B, T-West en T-Oost, is sprake van een periode van drie maanden waarin elke week één (units B en T-Oost) dan wel twee (unit T-West) avonden worden aangemerkt als activiteitenloze avonden. De aanwijzing heeft weliswaar niet ten behoeve van een lange periode plaatsgevonden, maar is wel gestructureerd (volgens van te voren vastgesteld rooster, op vaste dagen) en dus niet incidenteel in de zin van 'onregelmatig plaatsvindend'.

De instemming van de ondernemingsraad met het besluit van de bestuurder om incidenteel toch te mogen overgaan tot het plannen van activiteitenloze avonden, zoals aangegeven in voornoemde brief d.d. 19 februari 2004, ziet, naar de mening van de Kamer dan ook niet op de onderhavige situatie. Van incidenteel plannen is, naar de mening van de Kamer, sprake indien acuut - om reden van bedrijfsvoering - een incidentele activiteitenloze avond moet worden toegepast omdat dringend een onverwacht optredend knelpunt in de bezetting moet worden opgelost. In deze situatie is het instemmingsrecht van de ondernemingsraad niet aan de orde.

Het voormelde in haar overwegingen betreffende komt de Kamer tot het oordeel dat het besluit van de bestuurder om gedurende de zomerperiode activiteitenloze avonden in te plannen niet als incidenteel kan worden aangemerkt.

Advies

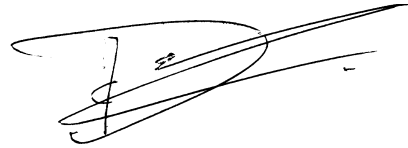
De Kamer spreekt uit dat het besluit tot het plannen van activiteitenloze avonden gedurende de vakantieperiode 2004 instemmingsplichtig is.

Den Haag, d.d. 2 november 2004

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,



M. Scholtz
Voorzitter



mw. J. Dekker
Secretaris