

# Advies

**Rolnummer: RP. 118**

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 Inrichtingen Overijssel, hierna te noemen  
: de ondernemingsraad, enerzijds

en

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

## **Verloop van de procedure**

De Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie heeft op 22 september 2003, met de instemming van de GOR–DJI, besloten dat binnen alle penitentiaire inrichtingen, dus ook binnen de Penitentiaire Inrichtingen Overijssel, wordt overgegaan op een vorm van persoonsgericht inroosteren. Dit betekent in grote lijnen dat de wensen van het personeel in het rooster worden ingebracht voordat het rooster wordt vastgesteld.

De ondernemingsraad van de Penitentiaire Inrichtingen Overijssel geeft aan zijn bestuurder te kennen dat hij graag zou zien dat de roosters voor een langere periode worden vastgelegd.

De bestuurder kan zich daarmee wel verenigen, doch wijst in zijn brieven d.d. 24 augustus 2004, aangevuld bij brief d.d. 29 september 2004 er op dat het vaststellen van een rooster voor een langere periode inhoudt dat de facto wordt teruggekeerd naar het oude systeem van het zogenoemde verticale inroosteren (systeem waarbij voor langere tijd een rooster wordt vastgesteld op basis van de behoefte van de organisatie, waarna de wensen van het personeel achteraf in het rooster worden ingepast), aangezien het onmogelijk is om de wensen van medewerkers lang van te voren te kennen en vast te leggen. Om toch te kunnen voldoen aan de voorwaarden voor het persoonsgericht inroosteren stelt hij voor om voortaan gebruik te maken van de dienstpatronen. Op basis van die patronen krijgen de teams de gelegenheid om intern afspraken te maken. Aldus wordt bewerkstelligd dat de keuze om al dan niet flexibel te roosteren aan de teams wordt overgelaten. De roosters worden vervolgens op basis van de dienstpatronen vastgesteld. Aldus spreken partijen af.

Voor het jaar 2005 wordt op basis van de dienstpatronen van de medewerkers een jaarplanning vastgesteld die als uitgangspunt geldt voor het opstellen van dienstroosters (dit laatste gebeurt een aantal keren per jaar, de ondernemingsraad wordt dan om instemming gevraagd).

In het najaar van 2005 blijkt dat sommige medewerkers het aantal uren dat in een jaar gewerkt moet worden (de jaaruren) niet volmaakt, omdat op basis van de jaarplanning een urentekort in het rooster ontstaat. De jaaruren zijn niet volledig in het roosterpatroon verwerkt (tekort van ca. 20 uren).

De bestuurder heeft betrokkenen individueel medegedeeld dat zij er voor dienen te zorgen dat in de resterende periode van 2005 (op dat moment nog ca. twee maanden te gaan) het tekort aan uren moet worden gecorrigeerd door één of enkele diensten buiten het dienstpatroon te werken, dan wel door de dienst in het voor hen geldende dienstpatroon op dinsdag te verlengen (verwezen wordt naar de brieven van 16 september en 4 oktober 2005 van de bestuurder aan twee medewerkers).

Betrokkenen geven te kennen dat de organisatie debet is aan het gegeven dat de jaaruren niet volledig kunnen worden gemaakt door middel van het vastgestelde rooster op basis van het dienstpatroon. Verlenging van diensten binnen het patroon of het inplannen van extra diensten buiten het patroon wordt door hen afgewezen. Bij brief d.d. 3 november 2005 roept de ondernemingsraad de nietigheid in van het besluit als toegelicht in de brief d.d. 4 oktober 2005, stellende dat sprake is van een besluit, waarvoor de bestuurder niet de instemming van de ondernemingsraad heeft gevraagd en dus ook niet heeft verkregen.

De bestuurder antwoordt hierop dat geen sprake is van een besluit in de zin van artikel 27 WOR.

Bij brief d.d. 10 november 2005 geeft de raadsman van de ondernemingsraad te kennen dat het besluit om in 2005 buiten het normale arbeidspatroon om een aantal uren te werken instemmingsplichtig is en dat, nu de instemming ontbreekt, de bestuurder zich dient te onthouden van de uitvoering van het besluit.

De bestuurder blijft bij zijn standpunt dat zijn besluit(en) niet onder de werkingssfeer van artikel 27 WOR valt/vallen.

### **Behandeling van het geschil**

Bij brief van 5 december 2005, aangevuld bij brief d.d. 21 december 2005, 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. 13 januari 2006, zijn visie gegeven betreffende het geschil.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 26 januari 2006 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 heren R. Ijpelaar (voorzitter), A. Morskjeft (secretaris), M. Olijve (ambtelijk secretaris), bijgestaan door zijn raadsman, de heer mr. R.J.M. Hampsink (advocaat te Utrecht).

De bestuurder werd ter zitting vertegenwoordigd door de dames M.T.M. Vink (locatiedirecteur PI Almelo), G.J.H. Brouwer (roostermanagement adviseur) en M.C. van der Veen (senior juridisch adviseur).

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 niet als bindend te beschouwen.

### **Omvang van het geschil**

Ter beoordeling is voorgelegd de beantwoording van de vraag of de brieven d.d. 16 september 2005 en d.d. 4 oktober 2005 van de bestuurder aan een tweetal medewerkers een instemmingsplichtig besluit van de bestuurder bevat. Indien dit geval is, dient de bestuurder zich te onthouden van handelingen die strekken tot uitvoering van het besluit, aangezien de ondernemingsraad geen instemming heeft gegeven, mits tijdig de nietigheid van het besluit is ingeroepen.

### **Standpunt van de ondernemingsraad**

De ondernemingsraad is van mening dat het besluit zoals dit is medegedeeld in de brieven d.d. 16 september 2005 en d.d. 4 oktober 2005 instemmingsplichtig is. De bestuurder legt meerdere medewerkers de plicht op om buiten het normale arbeidspatroon om een aantal uren extra te werken. Dit betekent dat sprake is van een besluit tot wijziging van de werktijdregeling. Het besluit brengt, naar de mening van de ondernemingsraad, een wijziging aan in de bestaande systematiek die de ondernemingsraad met de bestuurder is overeengekomen. Het besluit heeft gevolgen voor elke medewerker die buiten eigen schuld er niet in slaagt om de hoeveelheid uren te behalen, waartoe hij zich heeft verbonden.

De bestaande werktijdregeling voorziet in dagdiensten die lopen van 7.30 uur tot 15:30 uur en van 9:15 uur tot 17:15 uur. Het voorstel van de bestuurder om extra uren te werken, betekent dat de dienst op dinsdag die om 15:30 uur eindigt wordt verlengd tot 17:15 uur (drie keer) en de dienst op dinsdag die om 9:15 uur aanvangt wordt vervroegd naar 7:30 uur (twee keer).

Ca. 10 medewerkers binnen een groep van 38 personen dienen deze extra uren te werken, aldus de ondernemingsraad.

### **Standpunt van de bestuurder**

Naar de mening van de bestuurder is zijn besluit niet instemmingsplichtig, omdat de systematiek die aan het rooster ten grondslag ligt, niet wijzigt. Deze systematiek voorziet in het persoonsgericht inroosteren, waarbij eerst een voorlopige planning wordt gemaakt (= het dienstpatroon waarin de wensen van de medewerkers, de organisatiebrede activiteiten, teamvergaderingen en overige diensten zijn ingebracht) en vervolgens wordt op basis van die planning een (wekelijks) rooster (vijf weken voor daadwerkelijke ingang) vastgesteld.

Het dienstpatroon beslaat een periode van een half jaar, waarbij is gekozen voor een gelijkmatige verdeling van de uren over deze periode.

De decentrale regeling inzake het roosterbeleid is ter instemming aan de ondernemingsraad voorgelegd, de ondernemingsraad heeft zijn instemming daaraan ook verleend bij brief d.d. 5 oktober 2004. Het gewijzigde roostersysteem is in oktober 2004 ingevoerd. Dit systeem voorziet in een werkpatroon met een vierdaagse werkweek: in beginsel vier keer negen werkuren per week, behalve op de dinsdagen die niet in de zomervakantieperiode (van zes weken) vallen. Op de dinsdagen buiten de zomervakantieperiode is sprake van een werkdag van 7,5 uur vanwege sport- en communicatieactiviteiten. Op jaarbasis dient men daarom 1 tot 2 diensten extra te maken om dit tekort te compenseren.

In januari en februari 2005 is de essentie van flexibel roosteren in de teamvergaderingen toegelicht. Toen is er reeds op gewezen dat extra diensten/uren zouden moeten worden ingeroosterd om de benodigde jaaruren te maken.

De brieven d.d. 16 september 2005 en d.d. 4 oktober 2005 strekken tot doel om drie individuele medewerkers te wijzen op hun plicht om hun jaaruren te realiseren. Aan deze mededeling ligt geen besluit van algemene strekking ten grondslag, het betreffen individuele besluiten gericht op de naleving van de arbeidsverplichtingen waartoe de medewerkers zich hebben verbonden.

Tot slot wijst de bestuurder er op dat de ondernemingsraad de nietigheid niet tijdig heeft ingeroepen, aangezien de bestuurder de betreffende medewerkers bij brief d.d. 16 september 2005 heeft medegedeeld dat de uren moesten worden gewerkt. De nietigheid werd ingeroepen bij brief d.d. 3 november 2005, derhalve niet binnen een maand.

### **Ter zitting verkregen inlichtingen**

Ter zitting zijn partijen in de gelegenheid gesteld om hun standpunt nader toe te lichten en heeft de Kleine Commissie onderzocht of het geschil zich leent voor een minnelijke schikking.

Van de zijde van de ondernemingsraad is nader toegelicht dat door hem van meet af aan duidelijk is aangegeven dat het vastgestelde rooster op basis van het dienstpatroon tekortschiet. Een aantal medewerkers – in ieder geval meer dan drie – moet nu buiten het arbeidspatroon om extra uren werken. De ondernemingsraad wijst er op dat hij eerst op 4 oktober 2005 is geïnformeerd over deze kwestie, zodat de nietigheid tijdig is ingeroepen. Dat de voorzitter van de ondernemingsraad in zijn hoedanigheid van vakbondsconsulent al eerder – te weten op 28 september 2005 – op de hoogte was, laat het voormelde onverlet.

De ondernemingsraad is een voorstander van het ingevoerde systeem, omdat het veel vrijheid en flexibiliteit biedt, maar hij heeft bij invoering er op gewezen dat zich problemen konden voordoen (bijv. met de software, want die was nieuw). Er zijn voorts altijd onvoorziene omstandigheden (vervanging wegens ziekte, het ontstaan van vacatures e.d.), die met zich meebrengen dat een medewerker meer of minder dan de geplande uren werkt. Indien de medewerker extra wordt opgeroepen binnen de periode van het vastgestelde rooster, betreft het echter overwerk.

Van de zijde van de bestuurder wordt ter zitting benadrukt dat het gaat om drie individuele besluiten. Aangezien het niet mogelijk is gebleken om in goed onderling overleg tussen de betreffende medewerkers en hun leidinggevende tot een oplossing te komen, heeft de werkgever de medewerkers opgedragen om in de laatste maanden van 2005 hun arbeidsuren te maken. Het gaat in casu niet om een besluit van algemene strekking.

De kaders van het roosterbeleid zijn in 2004 met instemming van de ondernemingsraad vastgesteld en deze kaders wijzigen niet. Integendeel, in het stuk 'Roosterbeleid' kaders voor persoonsgericht roosteren bij de PI Overijssel, wordt diverse keren aangegeven dat de toepassing van het nieuwe systeem er toe leidt dat op jaarbasis een aantal uren te weinig zal zijn gewerkt en dat dit zal moeten worden gecorrigeerd. De verantwoordelijkheid voor het volmaken van het correcte aantal jaaruren ligt uiteindelijk bij de leidinggevende, die zal, indien nodig, dan ook de knoop moeten doorhakken.

In augustus 2004 is de instemming van de ondernemingsraad met betrekking tot het voorgestelde roosterbeleid gevraagd. In het voorstel is aangegeven hoe wordt omgegaan met tekorten.

Aan de medewerkers die te weinig uren hebben gemaakt is een keuze voorgelegd, zodat ook rekening kan worden gehouden met de sociale agenda van de medewerkers: 1) de dienst op dinsdag een aantal keren verlengen en/of 2) een of twee diensten buiten het normale arbeidspatroon om, doch wel ingeroosterd, werken.

De bestuurder benadrukt dat hij in een e-mail bericht van 10 mei 2005 al heeft medegedeeld dat de jaaruren moeten worden gemaakt. Dit, om te voorkomen dat de medewerkers aan het einde van het jaar voor verrassingen komen te staan.

De Kleine Commissie merkt op dat bij flexibel roosteren van te voren nooit exact vaststaat op hoeveel werkuren men uiteindelijk zal uitkomen. Dat betekent dat correctie in de loop van het kalenderjaar noodzakelijk is. De systematiek van roosteren wijzigt hiermee evenwel niet, ook de begin en eindtijden van de diensten zijn in casu hetzelfde gebleven.

De Kleine Commissie stelt voorts vast dat de ondernemingsraad heeft ingestemd met de tussentijds voorgelegde roosters.

De correctie houdt in dat in het individuele rooster een kleine wijziging wordt aangebracht, zodat het overeengekomen aantal arbeidsuren op jaarbasis wordt gewerkt. Van extra uren werken is dus geen sprake.

Het risico dat te weinig uren zijn gemaakt is aanwezig bij het systeem van flexibel roosteren. Men moet er dan ook op zijn bedacht dat correctie noodzakelijk is, dat is ook een eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers, aldus de Kleine Commissie.

De ondernemingsraad geeft aan dat de wijziging eenzijdig is opgelegd. Er had overleg moeten zijn, verwezen wordt naar het stuk 'Roosterbeleid'. De mogelijkheid om wijziging in diensten aan te brengen is volgens de kaderregeling overigens (veelal) het gevolg van een verzoek van de individuele medewerker en niet het gevolg van een dienstopdracht.

De ondernemingsraad is het niet eens met de opvatting van de Kleine Commissie dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de medewerkers. Als er roosterproblemen ontstaan buiten de schuld van de medewerker, dient de bestuurder in overleg te treden met de ondernemingsraad.

De ondernemingsraad deelt wel de mening van de Kleine Commissie dat een medewerker in principe die uren op jaarbasis moet werken waarvoor hij is aangesteld.

De Kleine Commissie vraagt of er nog andere oplossingen mogelijk zijn. Te denken valt aan het opnemen van twee of drie verlofdagen in de zomerperiode.

De bestuurder merkt op dat een vergelijkbare suggestie is gedaan, doch door betrokkenen is afgewezen.

De ondernemingsraad wijst er op dat landelijk gezien sprake is van grote verschillen. Van de zijde van DJI is aangegeven dat het mogelijk is dat de locatiedirecteuren een tekort aan gewerkte uren kwijtscheldt. Van deze mogelijkheid wil de bestuurder geen gebruik maken.

De bestuurder merkt op dat hij zijn verantwoordelijkheid heeft genomen door reeds in mei 2005 te wijzen op het probleem, daarmee de medewerkers tijdig in de gelegenheid stellende om mee te werken aan een oplossing die werkgever en medewerker schikt. Hiermee wordt voorkomen dat aan het einde van het kalenderjaar slechts kan worden geconstateerd dat de uren niet meer kunnen worden ingepast.

Desgevraagd door de Kleine Commissie geeft de ondernemingsraad aan dat in september 2005 een evaluatie van het nieuwe systeem heeft plaatsgevonden. De kaders voor 2006 zijn op 22 december 2005 met instemming van de ondernemingsraad vastgesteld. In het nieuwe dienstpatroon is rekening gehouden met het geregeld inplannen van een reservedienst, waardoor het voorliggende probleem voor de toekomst is opgelost.

De betreffende medewerkers zijn door de ondernemingsraad geadviseerd 'om hun verantwoordelijkheid te nemen'.

De Kleine Commissie heeft ter zitting vastgesteld dat er geen ruimte is voor het bereiken van een minnelijke schikking, aangezien de ondernemingsraad zich op het standpunt blijft stellen dat hij een instemmingsrecht heeft en de bestuurder van mening blijft dat sprake is van drie individuele besluiten.

### **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 vakantieregeling;

c. tot en met l. (...);

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

Artikel 27, tweede, derde en vierde lid

(...).

Artikel 27 vijfde lid

Een besluit als bedoeld in het eerste lid, genomen zonder de instemming van de ondernemingsraad of de toestemming van de kantonrechter, is nietig, indien de ondernemingsraad tegenover de ondernemer schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan. De ondernemingsraad kan slechts een beroep op de nietigheid doen binnen een maand nadat hetzij de ondernemer hem zijn besluit overeenkomstig de laatste volzin van het tweede lid heeft meegedeeld, hetzij – bij gebreke van deze mededeling – de ondernemingsraad is gebleken dat de ondernemer uitvoering of toepassing geeft aan zijn besluit.

Artikel 27, zesde lid

De ondernemingsraad kan de kantonrechter verzoeken de ondernemer te verplichten zich te onthouden van handelingen die strekken tot uitvoering of toepassing van een nietig besluit als bedoeld in het vijfde lid. De ondernemer kan de kantonrechter verzoeken te verklaren dat de ondernemingsraad ten onrechte een beroep heeft gedaan op nietigheid als bedoeld in het vijfde 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.

Onder de werkingsfeer van artikel 27 WOR vallen alleen besluiten van algemene strekking. Het moet gaan om 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.

Een groep is een categorie van werknemers met overeenkomstige *functionele* kenmerken of belangen, de ‘verzameling’ van medewerkers moet een zekere innerlijke coherentie bezitten om te kunnen spreken van een groep. Die coherentie zou kunnen bestaan uit het behoren tot eenzelfde functiegroep, salarisschaal, leeftijdsgroep e.d.

Het besluit van de bestuurder houdt in dat de medewerker, die zijn jaaruren op basis van het dienstpatroon en het rooster niet volmaakt, wordt opgedragen om dit te corrigeren. De bestuurder geeft daarbij de keuze: een of twee diensten draaien buiten het normale dienstpatroon of op dinsdag een aantal keren de dagdienst eerder beginnen en/of later beëindigen. Ook het opnemen van vakantie-uren is mogelijk.

Uit de schriftelijk overgelegde en de ter zitting verstrekte informatie blijkt dat een beperkt aantal personen, te weten drie, een dusdanige opdracht heeft gekregen en voorts dat deze correctie uitsluitend betrekking heeft op het jaar 2005. Immers, ten behoeve van het kalenderjaar 2005 is aangevangen met het systeem van persoonsgericht inroosteren en is het tekort ontstaan, terwijl met ingang van 2006 het probleem van de dreigende tekorten is ondervangen door van tijd tot tijd een extra reservedienst in te roosteren.

Gelet op het voormelde komt de Kamer tot het oordeel dat in casu geen sprake is van een besluit tot vaststelling van een regeling als bedoeld in artikel 27 WOR omdat het besluit niet herhaald kan worden toegepast en bovendien niet is komen vast te staan dat het besluit betrekking heeft op een groep van in de onderneming werkzame personen.

Voorts wijst de Kamer op het volgende. Het vaststellen of wijzigen van dienstroosters is instemmingsplichtig. Ook de feitelijke wijziging in de uitvoering van een rooster is als zodanig instemmingsplichtig (mits is voldaan aan de voorwaarde dat sprake is van een regeling van algemene strekking, hetgeen in casu niet het geval is, zoals hiervoor reeds is vastgesteld).

De Kamer merkt op dat de roostersystematiek toegepast in deze onderneming niet is gewijzigd en dat eveneens niet is gebleken dat ten aanzien van het rooster zelve iets is gewijzigd. De indeling van de werktijden van de medewerkers in de dagdiensten in het rooster volgens het normale arbeidspatroon (van 4 keer 9 uur, behoudens de dinsdagen buiten de zomervakantieperiode) blijft ongewijzigd.

Een beperkt aantal medewerkers komt echter gedurende een (beperkt) aantal keren iets eerder en/of gaat iets later weg en/of er wordt buiten het dienstpatroon om een extra dienst gedraaid, omdat is komen vast te staan dan zij het overeengekomen aantal arbeidsuren op jaarbasis anders niet volmaken. Voor deze personen is sprake van een wijziging in hun individuele rooster ter correctie van een tekort aan gemaakte werkuren.

De vraag, of een besluit dat tot doel strekt om op individueel niveau een onvolledige toepassing van de werktijdregeling, die als zodanig met de instemming van de ondernemingsraad is vastgesteld, te corrigeren onder de werkingsfeer van artikel 27, eerste lid, onder c, WOR valt, wordt door de Kamer ontkennend beantwoord.

Nu is vastgesteld dat geen sprake is van een instemmingsplichtig besluit, komt de Kamer niet toe aan de beoordeling van de door de bestuurder ingeroepen nietigheid.

### **Advies**

Den Haag, d.d. 13 februari 2006

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,  
namens deze,

mw. A. J. Jansen  
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 Rechtbank, sector Kanton, (artikel 36, vierde lid, van de WOR).**