

RECHTSPRAAK

Ondernemingsraad Bedrijfsvoering Belastingdienst/Staat der Nederlanden - Ministerie van Financiën

Ondersteunende diensten overheid wel of geen onderneming in de zin van de WOR.

Feiten

Bij de Belastingdienst is een nieuwe organisatiestructuur doorgevoerd, op grond waarvan de ondersteunende diensten in een laag 'uitvoering' en 'ondersteuning' zijn gebracht. Alle organisatieonderdelen die verband houden met het primaire proces (belastingheffing, controleren en innen, toezicht op in- en uitvoer van goederen, opsporing van fraude en uitkeren van toeslagen) worden aangestuurd door de DG. Alle organisatieonderdelen die niet vallen onder het primaire proces worden aangestuurd door de plaatsvervangend directeur-generaal (pDG). Als gevolg van de organisatiewijziging dient de medezeggenschapsstructuur van de Belastingdienst opnieuw te worden vormgegeven. Binnen het primaire proces zijn negen (nieuwe) ondernemingsraden ingericht. Beoogd wordt voor de organisatieonderdelen die geen deel uitmaken van het primaire proces, één ondernemingsraad in te richten, de Ondernemingsraad Kaderstelling en Ondersteuning (de ORKO). Alle ondernemingsraden binnen de Belastingdienst worden overkoepeld door een groepsondernemingsraad DG Belastingdienst (GOR) alsmede een departementale ondernemingsraad Ministerie van Financiën (DOR), waaronder naast de GOR de Ondernemingsraad Kerndepartement (Ministerie van Financiën) valt. In de GOR krijgt de ORKO 19 van de in totaal 185 zetels. De huidige ondernemingsraad (ORBB) stelt zich op het standpunt dat de nieuwe medezeggenschapsstructuur in strijd is met de WOR en daarmee het besluit nietig.

Oordeel

De kantonrechter oordeelt als volgt.

Ondersteunende diensten overheid wel of geen onderneming in de zin van de WOR?

Bij een procedure als deze is het enerzijds een gegeven maar anderzijds ook een handicap dat de definitie in de WOR van het begrip 'onderneming' in wezen niet aansluit bij organisatorische verbanden als de ondersteunende organisatieonderdelen van een (niet-commerciële) organisatie als de Belastingdienst, die alleen een interne rol hebben en niet naar

buiten treden. De definitie van ‘onderneming’ in de WOR (art. 1 lid 1 sub c) luidt immers: Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan onder: ‘(...) c. onderneming: elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht;’. Het is maar de vraag of de ondersteunende diensten van de Belastingdienst (gezamenlijk) aan te merken zijn als ‘in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend(e) organisatorisch(e) verband(en)’. Deze definitie van ‘onderneming’ in de WOR stamt reeds uit de begintijd van de WOR, toen de regelgeving met betrekking tot medezeggenschap zich nog vooral richtte op commerciële ondernemingen. Nadien heeft het toepassingsgebied van de WOR zich uitgebreid naar niet-commerciële organisaties en (ook) naar overheidsorganisaties. De vraag is dus hoe het begrip ‘onderneming’ dient te worden uitgelegd in niet-commerciële of overheidsorganisaties om een goede toepassing van de WOR in dit soort organisaties te waarborgen. In het kader van deze procedure dient daarom de vraag te worden beantwoord of de keuze van de Staat om het geheel van ondersteunende diensten bij de Belastingdienst aan te merken als één onderneming past binnen de definitie van ‘onderneming’ en of daarmee wordt bereikt dat de medezeggenschap binnen de ondersteunende diensten van de Belastingdienst op de beste manier vorm wordt gegeven. Voor organisaties die zich niet duidelijk in het maatschappelijk verkeer als een eenheid manifesteren, leidt uiteindelijk de vraag of (een geheel van) organisatieonderdelen, zoals de ondersteunende diensten van de Belastingdienst, aan te merken zijn als een ‘onderneming’ tot een arbitrair antwoord. Het is niet ondenkbaar dat verschillende keuzes kunnen worden gemaakt, dan wel dat demarcaties binnen de organisatie op verschillende manieren kunnen worden toegepast, die allemaal passen binnen het raamwerk van de WOR en leiden tot een goede toepassing van de WOR. Daarbij geldt dat er evenveel voor valt te zeggen dat een afzonderlijk organisatieonderdeel een afzonderlijke onderneming is als dat een samenstel van organisatieonderdelen één onderneming in de zin van de WOR is. Of de juiste keuze is gemaakt zal daardoor ook nooit meer dan marginaal getoetst kunnen worden aan de hand van de vraag (a) of op een juiste wijze invulling wordt gegeven aan de uitgangspunten van de WOR en (b) of er alternatieven denkbaar waren, waarmee een betere invulling aan de uitgangspunten van WOR kan worden bereikt.

Marginale toets medezeggenschapsstructuur

Uit de vele overgelegde gespreksverslagen is duidelijk dat partijen uitvoerig overleg hebben gevoerd over de invulling van de medezeggenschap voor de ondersteunende diensten binnen de Belastingdienst en dat zowel de Staat als de ORBB hebben geworsteld (en nog worstelen) met de invulling van die medezeggenschapsstructuur. Uiteindelijk heeft de DG na een laatste uitvoerige vergadering over dit onderwerp op 8 maart 2019 de knoop doorgehakt en ervoor gekozen om voor alle ondersteunde diensten één ondernemingsraad in te stellen: de ORKO. Intussen hebben verkiezingen voor de ORKO plaatsgevonden en zijn de gekozen leden geïnstalleerd. In de afweging van hetgeen de ORBB heeft gesteld ter ondersteuning van het standpunt dat de gekozen structuur strijdig is met de WOR en hetgeen de Staat heeft toegelicht ten aanzien van de samenhang van de verschillende ondersteunende diensten

binnen de Belastingdienst, komt de kantonrechter tot het oordeel dat de Staat in redelijkheid heeft kunnen komen tot het besluit om voor alle ondersteunende diensten gezamenlijk de ORKO in te stellen. De onderlinge samenhang wordt gevonden in de omstandigheid dat alle dertien organisatieonderdelen ondersteunend zijn aan het primaire proces van de Belastingdienst. De kantonrechter weegt in dit verband mee dat in deze keuze de ORKO, gelet op de gezamenlijke omvang van de ondersteunende diensten, in de GOR een redelijk tegenwicht kan bieden ten opzichte van de negen andere bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst, waarvoor in de nieuwe structuur een ondernemingsraad is ingesteld. Wellicht dat een andere keuze ook tot een goede toepassing van de WOR kan leiden, maar de gemaakte keuze is zeker verdedigbaar en daarmee dus niet strijdig met de WOR.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 16-08-2019

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2019:10919

Zaaknummer: 7743299 RP VERZ 19-50283

Rechters: C.W.D. Bom

Advocaten: S.F.H. Jellinghaus, M.B. den de Witte-Van Haak en A.A.T.M. de Jong

Wetsartikelen: 36 WOR