

## **BINDEND ADVIES**

**Zaaknummer: LPL-185**

DE BEDRIJFSCOMMISSIE VOOR DE OVERHEID - KAMER VOOR DE LAGERE PUBLIEKRECHTELIJKE LICHAMEN - ADVISERENDE NAAR AANLEIDING VAN EEN VERZOEK OM BEMIDDELING EN ADVIES, INZAKE EEN GESCHIL ALS BEDOELD IN ARTIKEL 36 VAN DE WET OP DE ONDERNEMINGSRADEN (HIERNA TE NOEMEN: WOR), TUSSEN:

de WOR-bestuurder van de Provincie Flevoland (onderneming), hierna te noemen: de bestuurder, als partij enerzijds,

en

de ondernemingsraad van de Provincie Flevoland, hierna te noemen: de ondernemingsraad als partij anderzijds.

### **I. Verloop procedure en inhoud geschil**

Bij de Provincie Flevoland was het voorheen gebruikelijk om jaarlijks het centrale organisatieleerplan ter instemming aan de ondernemingsraad voor te leggen. Bij wijze van voorbeeld is overgelegd het Overzicht centrale opleidingsaanbod 2013 met de begeleidende brief van 04 april 2013 waarin door de bestuurder de instemming aan de ondernemingsraad wordt gevraagd, alsmede de instemming van de ondernemingsraad (ongedateerde brief nr. 1480507).

Ten behoeve van het jaar 2014 heeft de bestuurder anders gehandeld. Er is een besluitvormingsnota d.d. 12 maart 2014 opgesteld waarin onder andere een budgetverdeling en een opsomming van een viertal centrale thema's zijn opgenomen. Tevens wordt aangegeven dat meer behoefte is aan maatwerk dan aan een centraal leerplan. In de directievergadering van 12 maart 2014 wordt door de bestuurder besloten conform de hiervoor genoemde besluitvormingsnota.

In de overlegvergadering van 20 maart 2014 wordt een presentatie gegeven over 'Leren en Ontwikkelen' (de zogenoemde behoefteanalyse) waarbij een aantal leerthema's wordt toegelicht. De ondernemingsraad claimt dan het instemmingsrecht met betrekking tot 'het opleidingsplan'.

Middels de brief d.d.15 april 2014 nodigt de bestuurder de ondernemingsraad uit om zijn zienswijze te geven met betrekking tot de beschreven lijn. De bestuurder meent echter dat geen sprake is van een instemmingsplichtig besluit.

Middels de niet gedateerde brief, nr. 1616525, claimt de ondernemingsraad het instemmingsrecht.

Tijdens de overlegvergadering van 19 mei 2014 wordt formeel geconstateerd dat partijen van mening verschillen.

### **II. Behandeling van het geschil**

Middels de gezamenlijke brief van 16 december 2014 (met twaalf bijlagen) hebben partijen het geschil ter bemiddeling en/of advisering voorgelegd aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid.

Het geschil is door de Bedrijfscommissie ter behandeling doorverwezen naar de Bedrijfscommissiekamer voor de Lagere Publiekrechtelijke Lichamen (hierna te noemen: de Kamer).

#### *Hoorzitting*

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op een hoorzitting op 10 maart 2015 hun standpunten nader mondeling toe te lichten. Hiervan hebben beide partijen gebruik gemaakt.

Van de zijde van de Kamer zijn ter zitting aanwezig geweest: de heer X. van de Scheur (voorzitter), mevrouw E.V. Clason-van Rijn (lid), mevrouw E.J.F.M. van Hoof (plaatsvervangend lid), mevrouw R. Wevers-Bos (lid), mevrouw J.C. Dekker (secretaris).

De bestuurder is niet in persoon verschenen, namens hem is aanwezig geweest: mevrouw S. Nieuwenhuis (accounthouder P&O).

Van de zijde van de ondernemingsraad zijn aanwezig geweest: de heer R. Nijboer (voorzitter) en de heer G. van Dalen.

### **III. Omvang van het geschil**

Ter beoordeling ligt voor de beantwoording van de vraag of het besluit van de bestuurder d.d. 12 maart 2014 ten aanzien van de nota Leren en Ontwikkelen 2014 (nr. 1593510) – hierna genoemd: het besluit - instemming behoeft, omdat sprake is van een (voorgenomen) besluit als bedoeld in artikel 27, eerste lid, onder f, WOR.

### **IV. Standpunten van partijen**

#### *Standpunt van de bestuurder*

De bestuurder is van mening dat geen sprake is van een instemmingsplichtig besluit omdat het besluit slechts beoogt een algemeen beeld te geven van de wensen en behoeften die vanuit de organisatie c.q. het management leven in het kader van de ontwikkeling van de medewerker. Het besluit wordt wellicht nog concreet ingevuld en is zeker niet bedoeld om rechten en plichten uit te laten voortvloeien. Voor het laatste beschikt de onderneming over een studiefaciliteitenregeling op grond van de CAO. In de vorige jaren waren opleidingsplannen meer uitgewerkt en ze werden ter instemming aan de ondernemingsraad voorgelegd. Dit had toen wellicht niet gehoeven.

Het grootste deel van de aspecten die de ondernemingsraad noemt, is vastgelegd in de Studiefaciliteitenregeling van de Provincie Flevoland en deze wordt nu niet gewijzigd.

Het besluit bevat een verdeling van het budget over decentrale en centrale budgetten en wettelijk voorgeschreven opleidingen en de benoeming van centrale thema's. De behoefteanalyse heeft opgeleverd dat er vier centrale opleidingsthema's zijn, op deze thema's wordt in 2014 gefocust. De toekenning van budgetten is een jaarlijks terugkerende financieel administratieve actie.

Tot slot merkt de bestuurder op dat het voorliggende opleidingsplan niet kan worden aangemerkt als een (secundair of tertiaire) arbeidsvoorwaarde waarover op grond van de WOR instemming van de ondernemingsraad moet worden gevraagd en verkregen.

#### *Standpunt van de ondernemingsraad*

De ondernemingsraad is van mening dat hij een instemmingsbevoegdheid heeft ten aanzien van het besluit. Allereerst wijst de ondernemingsraad er op dat in de jaren voor 2014 de opleidingsplannen ook ter instemming zijn voorgelegd. Voorts merkt hij op dat uit het opleidingsplan rechten en plichten voortvloeien die overigens nog wel verder moeten worden uitgewerkt. De ondernemingsraad wenst de nota te toetsen op aspecten als tijdsbeslag, kosten, uitbesteding of scholing in eigen beheer, voorlichting, gelijke behandeling en loopbaanperspectief. Ook wijst de ondernemingsraad erop dat de nota een andere verdeling van het opleidingsbudget dan voorheen/gebruikelijk bevat.

Het besluit is instemmingsplichtig, aangezien een gewijzigd opleidingsbeleid in gang wordt gezet, van visiegericht beleid naar een meer planmatige inrichting van opleidingsbeleid. Werd voorheen meer centraal ingekocht, nu wordt gekozen voor decentrale inzet (voor opleidingen op maat).

Er is nu geen specifiek (meerjarig) beleid meer voor de ontwikkeling van de medewerkers in de organisatie. Tot slot mist de ondernemingsraad een aantal elementen in de nota (gelijke behandeling, bijhouden van wettelijk verplichte opleidingen, inzet van transitie middelen en het daaraan gekoppelde budget).

## **V. Samenvatting van ter zitting op 10 maart 2015 verkregen inlichtingen**

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om hun standpunten mondeling toe te lichten, van welke mogelijkheid beiden gebruik hebben gemaakt.

Van de zijde van de ondernemingsraad is ter zitting benadrukt dat hij voorheen altijd om instemming is gevraagd ten aanzien van het opleidingsplan. Hierdoor kon de medezeggenschap op een evenwichtige wijze de relevante belangen afwegen. Door de andere invulling staat de ondernemingsraad buiten spel, terwijl het gaat om een belangrijk onderwerp voor de medewerkers. Er is wel overleg geweest tussen partijen maar het overlegrecht is niet hetzelfde als het instemmingsrecht. Er zijn thema's benoemd in het besluit. De input hiervoor is 'opgehaald' bij de managers, die wilden geen uitgewerkt opleidingsplan. De ondernemingsraad wil toegevoegde waarde hebben door invloed uit te oefenen op de keuzes, 'meedenken is niet genoeg'. De ondernemingsraad heeft inhoudelijk gezien geen bezwaar tegen de nieuwe wijze waarop het opleidingsbeleid wordt vormgegeven, maar eist wel zijn rol daarbij op grond van de WOR op. Want anders wordt de rol van de ondernemingsraad uitgehold, ook in toekomstige situaties. De ondernemingsraad wil verder nauwlettend waken voor ongelijke behandeling van medewerkers, want de verantwoordelijkheid en regie voor de eigen loopbaan kan tot onevenwichtigheid leiden. Verder merkt de ondernemingsraad op dat het volgtijdelijk ook niet meer klopt. De opleidingsthema's zijn geïnventariseerd in februari/maart 2014, de deelplannen volgen dan in juni/juli 2014. Dan is de helft van 2014 al voorbij. Wanneer moeten medewerkers hun afspraak met de leidinggevende maken en die vervolgens uitvoeren?

Van de zijde van de bestuurder is uiteengezet dat vorige jaar een reorganisatie heeft plaatsgevonden, waarbij o.a. de formele rollen opnieuw helder zijn geformuleerd. De Provincie heeft gekozen voor een andere manier van werken, waarbij de klant/gebruiker centraal staat. Voorheen was sprake van op centraal niveau uitgewerkte plannen en – trajecten. Nu wordt op het decentrale niveau beslist wat goed is voor de betreffende afdeling(en). Er wordt wel op centraal niveau een kader neergezet, zoals voor 2014: een beperkt aantal centrale opleidingsthema's en veel ruimte voor invulling op decentraal en individueel niveau. De managers willen meer kunnen inzoomen op de behoeftes die de medewerkers en de afdeling hebben. Sommige scholing is verplicht (functiegerichte scholing), andere scholing is meer persoonlijk, bijvoorbeeld gericht op mobiliteit. Afspraken ter zake worden door de afdelingsmanager en de betreffende medewerker gemaakt. Indien de kader stellende Nota uitwerking behoeft, dat zal die nadere uitwerking in overleg met de ondernemingsraad geschieden.

Desgevraagd door de Commissie geeft de accounthouder P&O aan dat de studiefaciliteitenregeling van de Provincie Flevoland in overleg met de ondernemingsraad is vastgesteld (instemmingsrecht).

De voorzitter vraagt of de medezeggenschap is betrokken bij de verschuiving van 'centraal gestuurd' naar het decentrale beslis-niveau. De accounthouder P&O antwoordt dat de rollen van een ieder opnieuw zijn geformuleerd. Relevante thema's worden geïnventariseerd, per thema wordt vastgesteld wie daarbij een rol heeft te vervullen en zo ja, welke. Voor het betwiste besluit geldt dat de bestuurder van oordeel is dat dit geen uitgewerkt opleidingsplan – onderhevig aan het instemmingsrecht van de ondernemingsraad - is. Mocht aan een zodanig plan behoefte zijn, dan zal de ondernemingsraad alsnog zijn formele bevoegdheid kunnen uitoefenen.

Desgevraagd door de voorzitter geeft de ondernemingsraad aan dat hij de nietigheid van het besluit niet heeft ingeroepen. In de onderlinge verhoudingen binnen de Provincie Flevoland was dat niet nodig.

Commissielid Van Hoof vraagt waarom de bestuurder de mening van de ondernemingsraad ten aanzien van de keuze van de opleidingsthema's niet heeft gevraagd. De accounthouder P&O antwoordt dat het gaat om de behoefte van de afdeling (manager en individuele medewerkers).

Commissielid Van Hoof vraagt partijen of zij op deze wijze met elkaar willen omgaan. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de bestuurder en de ondernemingsraad van te voren samen in een convenant vastleggen welke onderwerpen zij belangrijk vinden en wat daarbij de rol van de ondernemingsraad zal zijn. De voorzitter vult aan dat dit instrument kan helpen bij het beter organiseren van de rollen van beide partijen: 1) duidelijk tegen elkaar zijn, wat hebben we nodig 2) voorspelbaar gedrag 3) invulling van medezeggenschap (wanneer is sprake van een advies- of een instemmingsbevoegdheid). Het houden van een tweewekelijks informeel overleg kan ook in behoeftes voorzien.

De ondernemingsraad merkt op dat geregeld wordt geanticipeerd en dat het overleg ook vaak goed verloopt. Ten aanzien van het nu voorliggende onderwerp blijven de standpunten van partijen echter uiteenlopen. Er is voorzien in geregeld formeel en informeel overleg. Tot slot merkt de ondernemingsraad op dat budget is toegekend aan de benoemde opleidingsthema's, maar dat de ondernemingsraad niet kan ontwaren dat er succes op die thema's wordt/is geboekt.

Beide partijen geven aan dat bemiddeling en/of schikking niet wordt beoogd. Zij wensen een antwoord op de vraag of de ondernemingsraad instemmingsrecht heeft ten aanzien van het besluit.

## **VII. Relevante artikelen uit de WOR**

Artikel 27, lid 1, onderdeel f, van de WOR.

## **VII. Overwegingen**

Met betrekking tot het door partijen naar voren gebrachte en het ter hoorzitting op 10 maart 2015 besprokene, overweegt de Kamer LPL het volgende.

### *Procedureel*

Bij aanvang van de hoorzitting is aangegeven dat de primaire taak van de Kamer is om een bemiddelende rol tussen partijen te vervullen en indien dit mogelijk is partijen een minnelijke oplossing van het ontstane geschil te doen bereiken. Indien dat niet haalbaar blijkt te zijn, zal de Kamer een advies over het geschil aan partijen uitbrengen. Tijdens de hoorzitting is duidelijk geworden dat een schikking niet tot de mogelijkheden behoort, zodat de Kamer in het navolgende advies uitbrengt.

Partijen zijn akkoord gegaan met verlenging van de 2-maanden-termijn waarbinnen de Kamer LPL advies behoort uit te brengen. Voorts zijn zij overeengekomen het advies van de Kamer als bindend te aanvaarden.

### *Inhoudelijk*

De Kamer is verzocht vaststellen of de besluitvormingsnota van 12 maart 2014, het besluit, moet worden aangemerkt als een besluit ten aanzien van een (gewijzigde) regeling als bedoeld in artikel 27, eerst lid (onder f). Dat het onderwerp van de regeling de personeelsopleiding betreft is evident en behoeft geen nadere toelichting. Het gaat in het voorliggende geschil in het bijzonder om de vaststelling dat sprake is van een *regeling als bedoeld in artikel 27, eerste lid, (onder f) WOR*.

Onder de werkingssfeer van artikel 27, eerste lid, (onder f) WOR vallen niet slechts regelingen waaraan rechten en plichten kunnen worden ontleend, maar ook meer algemeen geformuleerd beleid. Van belang is dat regelingen hun basis vinden in een opleidingsplan. Het gaat dan om algemene beleidsregels die herhaald kunnen worden toegepast, die de rechtspositie van de medewerkers rechtstreeks raken en die een onderscheidend vermogen hebben ter beslissing van de vraag wie al dat niet een opleiding kunnen volgen. Daarnaast wordt kader-scheppend beleid waarbij inhoudelijke prioriteiten en keuzes wordt vastgesteld ten aanzien van de besteding van het voor een bepaalde periode ter beschikking staand opleidingsbudget en de verdeling van dit budget over te onderscheiden opleidingsthema's eveneens aangemerkt als algemeen opleidingsbeleid dat valt onder de werkingssfeer van artikel 27, eerste lid onder f, WOR.

Het besluit bevat een budgetverdeling tussen centraal en decentraal belegde opleidingen, de benoeming van vier centrale thema's, de toekenning van budget voor de inrichting van een portal. Verder wordt de nadruk gelegd op het decentrale budget waardoor de managers maatwerk kunnen leveren (in individuele afspraken tussen de leidinggevende en de medewerker).

De keuze voor een aantal centrale thema's, de verdeling centraal/decentraal en de budgetten die aan de beoogde prioriteiten worden gekoppeld zijn elementen van een algemeen opleidingsbeleid als bedoel in artikel 27, eerste lid onder f, WOR.

De wijze waarop het opleidingsbeleid in 2014 is ingestoken wijkt fors af van wat in eerdere jaren is gebeurd. Deze beleidswijziging is naar het oordeel van de Kamer als zodanig een belangrijk punt dat op zijn minst in het overleg tussen de ondernemingsraad en de bestuurder had moeten worden besproken. Uit de door partijen verstrekte informatie is niet duidelijk geworden of dit is gebeurd en/of de consequenties van deze beleidswijziging aan de ondernemingsraad duidelijk zijn geworden/gemaakt.

De Kamer is van oordeel dat het niet zo kan zijn dat de ondernemingsraad geen belangrijke stem heeft ten aanzien van een voor de medewerkers relevant onderwerp als het opleidingsbeleid. De keuze van thema's, het stellen van de prioriteiten en de toedeling van financiële middelen dienen in overleg met de ondernemingsraad te worden vastgesteld. De ondernemingsraad moet daarnaast in de gelegenheid zijn om ook vraagstukken als uitbesteding of scholing in eigen beheer, voorlichting, gelijke behandeling en loopbaanperspectief op de in de WOR beoogde wijze in te brengen in het overleg ex artikel 27, tweede lid e.v. WOR ter vaststelling van het opleidingsbeleid. De omstandigheid dat een eventuele uitwerking van het besluit wel ter instemming aan de ondernemingsraad wordt voorgelegd maakt dit niet anders. Daargelaten dat het de vraag is of een dergelijke uitwerking er zal komen, staat de richting/het kader van het beleid dan vast en mist de ondernemingsraad de mogelijkheid om op dat moment ingrijpende wijzigingen in beleid te bewerkstelligen. Ook het feit dat de Provincie Flevoland beschikt over een studiefaciliteitenregeling beschikt die in overleg met de ondernemingsraad tot stand is gekomen, laat onverlet dat het vaststellen, wijzigen of intrekken van algemeen opleidingsbeleid instemmingsplichtig is.

## **VIII. Bindend advies**

De Kamer adviseert de bestuurder de Nota 'Leren en Ontwikkelen 2014' ter instemming aan de ondernemingsraad voor te leggen.

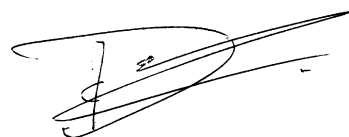
De Kamer adviseert partijen het overleg op voet van artikel 27, tweede lid en verder, WOR te voeren.

Den Haag, 31 maart 2015

De Bedrijfscommissie, Kamer voor de Lagere Publiekrechtelijke Lichamen,  
namens deze,



X. van de Scheur  
Voorzitter



J.C. Dekker  
secretaris