

Aan:

- de ondernemingsraad van het NIFV
t.a.v. de voorzitter, de heer R. Ludeke

de bestuurder van het NIFV,
de heer ing. W. Papperse

Jolanda dekker **inlichtingen**
070 - 376 5728 **telefoon**
j.dekker@caop.nl **e-mail**

bijlage(n)
briefnummer
RP.150 **zaaknummer**
06 oktober 2011 **datum**

Verzoek ondernemingsraad verkorte bemiddelprocedure
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
Korte samenvatting van bevindingen Bedrijfscommissie

Procedure:

De verkorte procedure van de Bedrijfscommissie voor oplossing van WOR-geschillen door middel van bemiddeling op locatie.

Partijen hebben van te voren kenbaar gemaakt dat zij de uitkomsten van deze bemiddeling door de Bedrijfscommissie voor het oplossen van het geschil zullen aanvaarden.

Partijen:

De ondernemingsraad van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, op de zitting vertegenwoordigd door: de heer R. Ludeke (voorzitter), mevrouw M.G. Duyvis (vice-voorzitter) en de heer R. van Elden (lid).

De bestuurder van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, op de zitting vertegenwoordigd door de heer ing. W. Papperse (directeur) en de heer J. de Wijs (senior HRM-adviseur).

Zitting:

Maandag 26 september 2011 bij het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, Kemperbergerweg 783 te Arnhem.

Aanwezig namens de Bedrijfscommissie, Kamer voor Rijk en Politie en ZBO's (hierna BDC-RP):

De heer H.G.M. van de Veerdonk (voorzitter BC-RP, tevens werknemerslid ACOP)

Mevrouw N. Riksen (werkgeverslid sector Rijk BDC-RP)

Mevrouw J.C. Dekker (secretaris BDC-RP).

Casus:

Met de totstandkoming c.q. wijziging van de Wet veiligheidsregio's wordt beoogd één efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, de GHOR en de crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie tot stand te brengen. Deze organisatie, het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), dient in 2012 operationeel te worden. Het NIFV is aangewezen als drager voor het nieuw te vormen instituut. Een aantal van de taken die werden/worden verricht door andere organisaties, zoals rampenbestrijding, brandweezorg en –management, zijn/worden opeenvolgend ondergebracht bij het NIFV. Dit proces is gaande sinds 2010. Naar verwachting gaan per 1 juli 2012 alle taken en activiteiten van het NIFV over naar het IFV.

De formatie van het NIFV is in korte tijd met 65% gegroeid.

Om de beheersbaarheid van het proces van samenvoeging van entiteiten binnen het NIFV te vergroten dient, naar het oordeel van de bestuurder, een aantal organisatorische aanpassingen binnen het NIFV te worden doorgevoerd.

De eerste stap daarin betreft de verbetering van de bedrijfsvoering. In de oude structuur zijn de afdelingen P&O, facilitaire zaken en financiën afzonderlijke staforganen en is de ICT versnipperd over andere onderdelen. De directeur gaf leiding aan deze onderdelen van de bedrijfsvoering.

In de nieuwe structuur zijn genoemde onderdelen samengevoegd in het cluster bedrijfsvoering onder leiding van een manager bedrijfsvoering.

De bestuurder heeft er voor gekozen om per 01 januari 2011 het cluster bedrijfsvoering vooralsnog vorm te geven in een project (pilot, tijdelijk). De ondernemingsraad is hiervan op de hoogte gesteld eind 2010/begin januari 2011. Daarbij is overgelegd de notitie 'organisatie van de bedrijfsvoering NIFV' d.d. 10 december 2010.

De wettelijke adviesprocedure voor de inrichting van het cluster bedrijfsvoering vangt aan per 06 april 2011 (datum adviesaanvraag) en wordt in de tweede helft van de maand augustus 2011 afgesloten met het positieve advies van de ondernemingsraad en het daarop volgende definitieve besluit van de bestuurder. De inhoud van de adviesaanvraag en het uiteindelijk genomen besluit luiden conform de notitie d.d. 10 december (marginale aanpassingen daargelaten).

Informatie:

- Verzoek om bemiddeling en advies d.d. 29 augustus 2011 van de ondernemingsraad;
- Verweer d.d. 29 augustus 2011 van de bestuurder;
- notitie d.d. 10 december 2010 'organisatie van de bedrijfsvoering NIFV';
- Adviesaanvraag cluster bedrijfsvoering d.d. 06 april 2011;

Motivering van het standpunt van de ondernemingsraad

De ondernemingsraad meent dat het doorvoeren van de organisatorische wijzigingen (inrichting cluster bedrijfsvoering) op tijdelijke/projectmatige basis per 01 januari 2011, waarbij formeel nog geen sprake is van organisatiewijzigingen of rechtspositionele wijzigingen, niet voldoet aan de eisen van de WOR. De bestuurder loopt met deze handelwijze vooruit op de adviesprocedure en het advies van de ondernemingsraad. Deze adviesprocedure is pas gestart met de adviesaanvraag van 06 april 2011.

Motivering van de bestuurder:

De bestuurder is van mening dat zijn aanpak (eerst op basis van een project proefdraaien en vervolgens een besluit nemen ten aanzien van de formalisering van organisatorische vormgeving en dit besluit op grond van de WOR aan de ondernemingsraad voorleggen), de toets der kritiek kan doorstaan. Er zijn in de periode van de pilot geen onomkeerbare besluiten genomen. De concerncontroller heeft tijdelijk als manager van het cluster bedrijfsvoering gefungeerd.

De noodzaak en urgentie om een deel van de bedrijfsvoering efficiënter en effectiever in te richten was evident. Het opstellen van een adviesaanvraag en het volgen van het besluitvormingsproces ex artikel 25 WOR kent een zekere doorlooptijd. Die zou zich slecht verhouden tot de noodzaak om de continuïteit en de kwaliteit van een aantal cruciale processen niet in gevaar te brengen.

Bovendien is tijdens de pilot getest of de voorgestane manier van werken ook het gewenste effect oplevert. De resultaten van de pilot zijn meegenomen in het voorgenomen besluit dat ter advisering aan de ondernemingsraad is voorgelegd.

Ter zitting verstrekte inlichtingen

Door de ondernemingsraad is ter zitting nader toegelicht dat de adviesaanvraag van 06 april 2011 inhoudelijk snel kon worden afgehandeld. De ondernemingsraad was het snel eens met de bestuurder over inhoud van het (voorgenomen) besluit. De ondernemingsraad blijft er echter een probleem mee houden dat hij zijn invloed niet heeft kunnen uitoefenen op het moment dat van wezenlijke beïnvloeding nog sprake kon zijn, dus voorafgaande aan de feitelijke invoering van de organisatiewijzigingen in januari 2011. Door de handelwijze van de bestuurder is de ondernemingsraad voor een fait accompli gesteld. In november 2010 wordt aangekondigd dat er veranderingen aankomen. Met de notitie van 10 december 2010 wordt de aard en omvang duidelijk gemaakt aan gelijktijdig de afdelingshoofden en de ondernemingsraad, in januari 2011 zijn de wijzigingen doorgevoerd en wordt dit gecommuniceerd in de onderneming. In theorie zijn de genomen besluiten die voortvloeien uit de clustering van de bedrijfsvoering omkeerbaar, maar de facto is dit niet het geval. De ondernemingsraad heeft hier in februari 2011 nog bij de bestuurder naar gevraagd. Deze gaf toen aan dat het onwaarschijnlijk was dat het besluit tot clustering volgens het aangegeven model zou worden teruggedraaid, maar dat die mogelijkheid nooit kon worden uitgesloten. Dat het onderwerp clustering bedrijfsvoering belangrijk is in de zin van artikel 25 WOR staat tussen partijen vast. De ondernemingsraad meent dat partijen afspraken hadden kunnen maken over een doorlooptijd van de adviesprocedure.

Van de zijde van de bestuurder is ter zitting nader toegelicht dat de urgentie is gelegen in het feit dat de bedrijfsorganisatorisch processen niet meer goed beheersbaar waren door het in een zeer kort tijdsbestek invoegen van nieuwe entiteiten in de organisatie NIFV. De bestuurder stuurde voorheen de diverse bedrijfsprocessen rechtstreeks aan. De formatie nam echter snel toe, het managementteam was groot en log (de bestuurder spreekt in dit verband over een Poolse landdag), de bedrijfsprocessen werden bovendien steeds complexer. Daarom is gekozen om een eerste stap tot slagvaardiger werken te zetten door de zogenoemde PIOFACH-taken te bundelen. Het nieuwe cluster bedrijfsvoering staat onder leiding van de manager bedrijfsvoering. Deze functionaris neemt deel in het MT. Deze functie is gedurende de pilot waargenomen door de bedrijfscontroller. Gedurende de loop van het project zijn geen benoemingen geformaliseerd.

Adviesprocedures nemen geregeld veel tijd in beslag, daarop kon de bestuurder niet wachten. Deze procedures kunnen zes weken in beslag nemen, maar ook een jaar. De adviesprocedure voor het cluster bedrijfsvoering heeft ca. vier en een half tot vijf maanden geduurd.

In november 2010 heeft de bestuurder aangekondigd in de organisatie dat er wijzigingen aankwamen. In december 2010 is de notitie vastgesteld en de ondernemingsraad geïnformeerd dat er stappen worden gezet, eerst projectmatig en naderhand met toepassing van de adviesprocedure. In januari 2011 is het project in werking getreden.

Door de voorzitter van de BDC-RP wordt gevraagd of terugdraaien van het besluit tot clustering een reële optie is geweest. Door de bestuurder wordt geantwoord dat die kans niet groot was. Dat zou uitsluitend het geval zijn indien er rare dingen over het hoofd zouden zijn gezien. Het belang van continuïteit vereiste dat de inrichting van de bedrijfsvoering er uit zou komen te zien zoals nu het geval is. Beoogd is om hetgeen op basis van tijdelijkheid is ingezet te bestendigen. In de adviesaanvraag is slechts een beperkt aantal aanpassingen ten opzichte van de notitie van 10 december 2010 aangebracht. Zo is de functie van controller en manager bedrijfsvoering gecombineerd, de span of control van de manager bedrijfsvoering vermindert door de invoering van de functie subcontroller en is de administratieve ondersteuning van het cluster iets aangepast.

Desgevraagd door de BDC-RP geeft de bestuurder voorts aan dat het belang van de zaak –in de zin van artikel 25 WOR- buiten kijf staat.

Overwegingen Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie en ZBO's

De Bedrijfscommissie stelt allereerst vast dat partijen het er over eens zijn dat de vorming en inrichting van het cluster bedrijfsvoering NIFV een besluit is dat onder de werking van artikel 25, eerste lid, WOR valt, aangezien het gaat om een besluit tot belangrijke (andere) wijzigingen in de werkzaamheden (artikel 25, eerste lid sub d, WOR) en/of belangrijke wijzigingen in de organisatie en de verdeling van de bevoegdheden (artikel 25, eerste lid onder e, WOR).

De vraag die partijen verdeeld verdeeld houdt betreft het moment waarop de ondernemingsraad had moeten worden ingeschakeld in het besluitvormingsproces aangaande het cluster bedrijfsvoering.

De bestuurder meent dat dit pas in april 2011 het geval was, omdat hij toen het voorgenomen besluit in de zin van de WOR heeft genomen om de clustering te formaliseren. De ondernemingsraad meent daarentegen dat hij in december 2010 /januari 2011 om advies had moeten worden gevraagd, voorafgaand aan de feitelijk invoering van de wijzigingen.

Volgens de toelichting op artikel 25 WOR, zie Inzicht in de ondernemingsraad, onder redactie van mr. F.W.H. Vink en dr. R.H. van het Kaar, zijn besluiten –die voor wat betreft het onderwerp onder de opsomming van artikel 25, eerste lid, WOR vallen- adviesplichtig indien blijkt dat er onomkeerbare gevolgen aan verbonden zijn. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit het feit dat de bestuurder alternatieve mogelijkheden al heeft verworpen of dat terugkeren naar de oude situatie geen reële optie is.

Experimenten van beperkte omvang en tijdelijk van aard zijn niet adviesplichtig. Hierbij is, na ommekomst van de periode waarin het experiment heeft gelopen, dan ook sprake van terugkeer naar de oude situatie. Tevens moet in ogenschouw worden genomen dat ook feitelijke wijzigingen in de organisatie en/of de verdeling van de bevoegdheden –met behoud van de formele structuur- adviesplichtig kunnen zijn. Van belang is dat aan de hand van de gepresenteerde feiten wordt beoordeeld of sprake is van een wijziging in de zin van artikel 25, eerste lid WOR. Uit de tekst van het artikel valt niet af te leiden dat uitsluitend de formalisering van organisatiewijzigingen adviesplichtig zouden zijn.

Tot slot is van belang dat in de rechtspraak is vastgesteld dat de enkele omstandigheid dat sprake is van een pilot niet als zodanig tot de conclusie kan leiden dat het om die reden niet adviesplichtig zou zijn (JAR 2009/162 Hof A'dam d.d. 13 mei 2009)..

Voorts verplicht de WOR de bestuurder om de ondernemingsraad op een zodanig tijdstip om advies te vragen dat het advies van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit. Het moet gaan om het tijdstip dat de ondernemer tamelijk precies weet wat hij wil en het advies van de ondernemingsraad hierop nog van invloed kan zijn. Beoogd moet worden dat de ondernemingsraad in een zo vroeg mogelijk tijdstip wordt geraadpleegd.

Op grond van hetgeen door partijen schriftelijk en mondeling is aangegeven over de vorming en inrichting van het cluster bedrijfsvoering heeft de Bedrijfscommissie niet de overtuiging gekregen dat het in casu gaat om een project, een pilot dan wel experiment.

De Bedrijfscommissie merkt dienaangaande allereerst op dat door de bestuurder, zowel desgevraagd (in februari 2011) aan de ondernemingsraad alsook tijdens de hoorzitting aan de Bedrijfscommissie, is aangegeven dat het model volgens welke de organisatorische aanpassingen zouden plaatsvinden, met de presentatie van de notitie d.d. 12 december 2010 aan de leidinggevenden en de ondernemingsraad (eind 2010/begin 2011) in belangrijke mate vaststond. Door de bestuurder is nadrukkelijk aangegeven dat een terugkeer naar de oude situatie dan wel het alsnog beproeven van een andere mogelijkheid geen optie was. De kans op terugkeer naar de oude situatie of het doorvoeren van een ander model werd als bijzonder klein ingeschat, zodat in redelijkheid niet kan worden gezegd dat het besluit omkeerbare gevolgen had. Gedurende de periode januari 2011 tot 06 april 2011 is feitelijk gewerkt volgens de gewijzigde opzet.

De aldus verkregen ervaring met de clustering is gebruikt voor het aanbrengen van enkele kleine wijzigingen in het daarop volgende voorgenomen besluit d.d. 06 april 2011 dat vervolgens ter advisering aan de ondernemingsraad is voorgelegd. Met het voeren van een experiment of het in gebruik nemen van een pilot met het doel om 'iets te beproeven of uit te proberen' heeft dit niets van doen.

De Bedrijfscommissie wijst er voorts op dat de bestuurder zijn notitie van 12 december 2010 'organisatie van de bedrijfsvoering NIFV' heeft voorzien van het etiket 'project'. Het zodanig benoemen van het toen voorliggende wijzigingsvoorstel betekent niet automatisch dat daardoor ook sprake is van een project. Bij het werken aan een project wordt door een aantal personen gezamenlijk gewerkt aan de totstandbrenging van een bepaald eindproduct volgens het verrichten van van te voren beschreven werkzaamheden. Na afronding van het project is het product geleverd en zijn de werkzaamheden dus afgerond. De vorming van het cluster bedrijfsvorming kan in het geheel niet worden aangemerkt als een project.

Tot slot merkt de Bedrijfscommissie op dat de omstandigheid dat de organisatorisch wijzigingen in april pas zijn geformaliseerd evenmin een doorslaggevend argument is voor de stelling van de bestuurder dat toen pas sprake was van een adviesplichtig besluit. Artikel 25, eerste lid, WOR is van toepassing bij belangrijke wijzigingen. Feitelijke wijzigingen mits belangrijk, vallen ook onder deze beschrijvingen.

De handelwijze van de bestuurder inhoudende dat de wijzigingen eerst feitelijk worden doorgevoerd en naderhand bij de formalisering ter advisering aan de ondernemingsraad worden voorgelegd miskent het stelsel van de Wet op de ondernemingsraden, dat uitgaat van medezeggenschap die van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit en derhalve voorafgaan aan dat besluit haar beslag dient te krijgen.

De bestuurder heeft zijn besluit om pas in april 2011 het advies van de ondernemingsraad te vragen vooral gemotiveerd door aan te geven dat de adviesprocedures bij het NIFV vaak een lange periode in beslag nemen en dat gelet op de urgentie van het probleem van de aansturing, de span of control en de complexiteit van werkprocessen, daar niet op kon worden gewacht. Als gevolg van het feit dat vanaf 2010 verschillende entiteiten organisatorisch bij het NIFV zijn ondergebracht is de urgentie om de bedrijfsvoeringprocessen efficiënter aan te sturen, naar het oordeel van de Bedrijfscommissie aannemelijk gemaakt. Dit dient zich echter te vertalen in het voortvarend aanpakken van de bij WOR voorgeschreven adviesprocedure

Het had op de weg van partijen gelegen om nadere afspraken te maken over zaken als: het op korte termijn inlassen van een extra overlegvergadering en de termijn waarbinnen het advies moest worden uitgebracht. Tevens hadden partijen dan een afspraak kunnen maken over evaluatie van de nieuwe organisatie van de bedrijfsvoering.

Het belang van tempo in de voorliggende casus is door de ondernemingsraad niet voldoende onderkend. De adviesprocedure die begint met de brief van 06 april 2011 is eind augustus 2011 afgerond en heeft dus ca. vier tot vijf maanden in beslag genomen. De Bedrijfscommissie oordeelt dit als een betrekkelijk lange periode. Zij betreft hierbij nadrukkelijk het feit dat de adviesaanvraag niet wezenlijk afwijkt van het stuk d.d. 10 december 2010 en de omstandigheid dat de ondernemingsraad geen echte bezwaren had tegen de clustering.

Door de ondernemingsraad is ter zitting nog opgemerkt dat hij eerst inlichtingen heeft ingewonnen bij het secretariaat van de Bedrijfscommissie alvorens de adviesaanvraag te behandelen. Het ging over de vraag of het behandelen van de adviesaanvraag door de ondernemingsraad invloed had op de beslissing van de commissie. Dit antwoord heeft de ondernemingsraad afgewacht alvorens de adviesaanvraag verder af te handelen. De Bedrijfscommissie merkt op dat deze omstandigheid de ondernemingsraad niet ontslaat van zijn eigen verplichting/verantwoordelijkheid om in de richting van de bestuurder adequaat te handelen. Ook hierbij zijn immers meerdere scenario's denkbaar, zoals: in april direct na ontvangst van de adviesaanvraag de gewenste informatie inwinnen, het advies in conceptvorm direct opstellen, zodat de adviesaanvraag op ieder gewenst moment kan worden afgerond.

Bedrijfscommissie voor de Overheid
RP.150

De Bedrijfscommissie stelt voor dat partijen procesafspraken maken teneinde dit soort problemen in de toekomst te voorkomen. Hierbij denkt de Bedrijfscommissie aan afspraken over:

- hoe lopen de processen?
- welke termijnen voor beantwoording van brieven/advisering/instemming spreken we af?
- wanneer wordt de ondernemingsraad ingeschakeld?
- is het nodig om tussentijds een extra overlegvergadering in te lassen?
- indien de project-constructie wordt toegepast: gezamenlijk afspreken dat de constructie als pilot/project geen advies/instemming behoeft.

Partijen dienen de discipline te tonen om deze afspraken na te komen.

Namens de Bedrijfscommissie voor de Overheid



H.G.M. van de Veerdonk
voorzitter

J.C. Dekker,
secretaris