

LCG WMS 08.013 d.d. 26 juni 2008.

Samenvatting

Instemmingsgeschil invoering functie Directeur bedrijfsvoering - artikel 12 onder b WMS (wijziging samenstelling van de formatie)

De PMR weigert in te stemmen met het voorgenomen besluit om aan de school de functie van Directeur bedrijfsvoering als leidinggevende van de Centraal Ondersteunende Diensten in te voeren. Nadat de PMR had aangegeven het niets eens te zijn met de invoering van de nieuwe functie, heeft het bevoegd gezag het besluit aangehouden en extern onderzoek laten uitvoeren. Na het verschijnen van het onderzoeksrapport heeft tussen partijen overleg plaatsgevonden en is een gewijzigd voorgenomen besluit tot invoering van de functie van Directeur bedrijfsvoering aan de PMR voorgelegd. De PMR heeft dit voorgenomen besluit zonder enige motivering afgewezen. Dit acht de Commissie niet redelijk. Het ligt op de weg van de PMR om reëel overleg te voeren hetgeen er redelijkerwijze toe had moeten leiden dat de PMR duidelijk aangaf om welke redenen hij niet met het gewijzigde en gemotiveerde voorstel instemde. Nu dit niet is gebeurd, oordeelt de Commissie dat de PMR niet in redelijkheid tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen.

UITSPRAAK

in het geding tussen:

het College van Bestuur van A, gevestigd te B, verzoeker, hierna te noemen het bevoegd gezag
gemachtigde: mr. J. Slager

en

de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad van A, verweerster, hierna te noemen de PMR
gemachtigde: mr. J.J. Pinkster

1. HET VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Bij verzoekschrift van 9 april 2008, ingekomen op 10 april 2008 een aangevuld op 5 en 6 juni 2008, heeft het bevoegd gezag een instemmingsgeschil met de PMR aan de Commissie voorgelegd met betrekking tot zijn voorgenomen besluit om aan de school de functie Directeur bedrijfsvoering in te voeren.

De PMR heeft een verweerschrift ingediend, ingekomen op 20 mei 2008.

De Commissie heeft het geschil mondeling behandeld ter zitting van 12 juni 2008 te Utrecht.

Het bevoegd gezag werd vertegenwoordigd door drs. C, lid College van Bestuur, bijgestaan door zijn gemachtigde.

De PMR werd vertegenwoordigd door D, voorzitter, en E, F en G, leden, bijgestaan door de gemachtigde.

2. DE FEITEN

Het A is een katholieke brede scholengemeenschap met 5 locaties in B en H. De school telt in totaal ongeveer 2900 leerlingen en 305 medewerkers.

Op 1 januari 2008 is het bestuur van de school gewijzigd van een Stichtingsbestuur met een Centrale Directie naar het Raad van Toezicht/College van Bestuur-model. De voormalige Centrale Directie vormt thans het College van Bestuur.

De leiding van de organisatie bestaat uit het College van Bestuur en 5 locatiedirecteuren die elk hun locatie managen en die medeverantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van het integrale onderwijsbeleid. Op elke locatie zijn er teamleiders die deel uitmaken van de schoolleiding. Het College van Bestuur geeft leiding aan de locatiedirecteuren en aan de Centraal Ondersteunende Diensten (COD), bestaande uit zes afdelingen, namelijk Financiële administratie, Leerlingadministratie, Systeembeheer, PZ, Roosterzaken en Technische dienst.

Op 21 december 2006 signaleerde de accountant van de school dat in het toekomstige Raad van Toezicht-model een directe aansturing door het College van Bestuur van de afzonderlijke diensten niet past en dat aansturing van de Centraal Ondersteunende Diensten (COD) door een directeur bedrijfsvoering de samenhang van de diensten zal bevorderen. Daarop is in het voorgestelde formatieplan 2007-2008 ingegaan op de aansturing van de Centrale Diensten en is voorgesteld de functie Directeur bedrijfsvoering in het functiebouwwerk op te nemen. Bij brief van 27 maart 2007 heeft de PMR aangegeven niet akkoord te gaan met het voorstel; de PMR wenste 3 hoofden Centrale Ondersteunende Diensten (Financiën, PZ en Logistieke processen), aangestuurd door een lid van de toenmalige Centrale Directie. Overleg tussen partijen leidde niet tot overeenstemming. Vervolgens heeft de Centrale Directie het voorstel bij brief van 29 augustus 2007 aangehouden en besloten een extern adviesbureau onderzoek te laten doen. Het extern onderzoeksrapport is in oktober 2007 uitgebracht. Ten aanzien van de aansturing van de Centrale Diensten door een Directeur bedrijfsvoering ziet het rapport één nadeel, namelijk de kosten. Ten aanzien van het alternatieve voorstel van de PMR (3 hoofden COD onder het College van Bestuur), signaleert het rapport alleen nadelen, namelijk dat het College van Bestuur dan onvoldoende op afstand staat, er naar buiten teveel aanspreekpunten zijn en er geen gelijkwaardige partner is voor de locatiedirecteuren. Aansturing door portefeuillehoudende locatiedirecteuren leidt volgens het rapport tot het risico van belangenverstrengeling en lastige verhoudingen tussen de locatiedirecteuren. In het rapport wordt geadviseerd een interim procesmanager te benoemen en als de processen goed functioneren, de aansturing te laten overnemen door een Directeur bedrijfsvoering.

Na het verschijnen van het rapport is een interim procesmanager aangetrokken. Voorts zijn het rapport en de invoering van de functie Directeur bedrijfsvoering aan de orde geweest in de overlegvergaderingen van het bevoegd gezag en de PMR van 12 november 2007, 11 december 2007 en 11 januari 2008.

Bij brief van 23 januari 2008 heeft de PMR aan het bevoegd gezag onder meer een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de invoering van de functie Directeur bedrijfsvoering. Het bevoegd gezag heeft daarop gereageerd bij brief met bijlagen van 31 januari 2008. Vervolgens heeft de PMR bij brief van 5 maart 2008 geweigerd met het voorstel in te stemmen. Daarop heeft het bevoegd gezag het geschil aan de Commissie voorgelegd.

3. HET STANDPUNT VAN HET BEVOEGD GEZAG

Het bevoegd gezag stelt zich primair op het standpunt dat de PMR in redelijkheid niet tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen. Alle stukken en informatie zijn zeer tijdig verstrekt maar de PMR kwam steeds met nieuwe c.q. andere vragen, welke op een eerder moment bij de PMR klaarblijkelijk niet leefden. Vele vragen zijn bij herhaling gesteld en het bevoegd gezag is de PMR kort voor de ongemotiveerde onthouding van de instemming tegemoet gekomen in de gewenste wijziging van de functiebeschrijving en aanpassing van bijlage 2 bij het formatieplan.

Subsidiar stelt het bevoegd gezag dat er zwaarwegende omstandigheden zijn die het voorstel rechtvaardigen. De besturingsfilosofie die in 2006 is vastgesteld zet het College van Bestuur meer op afstand, zodat lagen in de organisatie meer mogelijkheden tot ontwikkeling krijgen. Vanwege overheidsbeleid en regelgeving moet het College van Bestuur tijd investeren in externe relaties. De COD moeten geprofessionaliseerd worden: technologische ontwikkelingen en bedrijfsmatige vraagstukken maken dat er sprake is van toenemende ondersteuningsvraag, samenhang en coördinatie. Als gevolg van wet- en regelgeving is er meer vraag naar interne kwaliteit. De school heeft behoefte aan een helder geformuleerd middelenbeleid en een goede beheersing en verdergaande automatisering. Er is behoefte aan risicobeheersing en management en controle op het gebied van beleid en middelen. Intern bestaat er behoefte aan een goede en gelijkwaardige gesprekspartner voor de locatiedirecteuren en een helder en goed aanspreekpunt van de COD.

4. HET STANDPUNT VAN DE PMR

De door het College van Bestuur aangevoerde belangen kunnen niet de invoering van de functie rechtvaardigen. Formeel is in 2004 het zogenoemde hark-model ingevoerd, maar het bevoegd gezag heeft, zonder daarbij de PMR te betrekken, anticiperend op de invoering van de functie van Directeur bedrijfsvoering een interim-procesmanager aangetrokken. De PMR erkent dat er problemen zijn bij de COD maar de invoering van een nieuwe functie leidt niet noodzakelijkerwijze tot een oplossing daarvan. In het verleden is de nieuwe functie Hoofd logistiek beheer ingevoerd, maar de problemen op gebied van roosterzaken en leerlingadministratie zijn daardoor niet opgelost. Het risico bestaat dat de COD met 3 hoofden en 1 Directeur bedrijfsvoering topzwaar wordt: de span of control is 17 FTE terwijl de span of control van de locatiedirecteur 42 FTE is en beide functies gewaardeerd zijn in schaal 13. Onder die 17 FTE staan 2 hoofden en 1 coördinator; boven de Directeur bedrijfsvoering staat een College van Bestuur, bestaande uit twee leden. Het leerlingenaantal blijft achter en de formatie van de COD zal met 1 FTE worden gereduceerd. De functie Directeur bedrijfsvoering zal de functies van de hoofden uithollen dan wel geen inhoud hebben. Dat de Directeur bedrijfsvoering zou moeten anticiperen op overheidsbeleid, wordt niet genoemd in de functiebeschrijving.

De huidige situatie kan gecontinueerd worden want het College van Bestuur van 2 FTE is aan de ruime kant en er is het voornemen om de formatie van het College van Bestuur terug te brengen naar 1 FTE. Daarom kan de nieuwe functie slechts ingevoerd worden als het College van Bestuur reduceert. Voorts is het bezwaarlijk dat bewust afstand gecreëerd wordt tussen het College van Bestuur en het primaire proces, de COD en werkvloer. Risicobeheersing is een taak van het College van Bestuur.

Ten slotte voert de PMR aan dat niet blijkt dat aan het advies van de accountant zorgvuldig onderzoek is vooraf gegaan en dat de opdracht aan het extern onderzoeksbureau suggestief was.

5. HET OORDEEL VAN DE COMMISSIE

De bevoegdheid van de Commissie en de ontvankelijkheid van het verzoek

Op grond van artikel 31 aanhef en onder a WMS is de Commissie bevoegd van het geschil kennis te nemen indien het bevoegd gezag ten aanzien van een te nemen, na overleg al dan niet gewijzigd, besluit dat ingevolge de artikelen 10, 12, 13 en 14 dan wel ingevolge de toepassing van artikel 24, tweede en derde lid, instemming behoeft, de vereiste instemming niet heeft verworven en het bevoegd gezag zijn voorstel wenst te handhaven.

Het voorgenomen besluit, zoals geformuleerd op 31 januari 2008, om de functie Directeur bedrijfsvoering in te voeren is gepresenteerd als onderdeel van het formatieplan 2008-2009 en komt neer op een wijziging van de samenstelling van de formatie. De PMR heeft op grond van artikel 23 onder b van het geldende medezeggenschapsreglement instemmingsrecht ten aanzien van de vaststelling of wijziging van de samenstelling van de formatie (artikel 12 onder b WMS). De PMR heeft op 5 maart 2007 zijn instemming onthouden en het bevoegd gezag wenst zijn voorstel te handhaven.

Derhalve oordeelt de Commissie zich bevoegd van het instemmingsgeschil kennis te nemen.

Het bevoegd gezag heeft het geschil binnen de in artikel 32 lid 1 WMS gestelde termijn bij de Commissie ingediend. Aan de Commissie zijn geen omstandigheden gebleken die aan ontvankelijkverklaring van het verzoek in de weg staan.

Het toetsingskader

Op grond van artikel 32 lid 3 WMS dient de Commissie in een bindende uitspraak te beoordelen of de PMR in redelijkheid tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen of dat sprake is van bepaalde zwaarwegende omstandigheden die het voorstel van het bevoegd gezag rechtvaardigen.

Het geschil

Voor de vraag of de PMR in redelijkheid haar instemming aan het voorstel heeft kunnen onthouden, is naar het oordeel van de Commissie allereerst van belang op welke wijze de PMR in het overleg met het bevoegd gezag heeft geweigerd zijn instemming te verlenen. Gebleken is dat de invoering van de functie Directeur bedrijfsvoering ten tijde van de aanmelding van het geschil reeds meer dan een jaar in het overleg tussen partijen speelde. De invoering van die functie was immers reeds opgenomen in het voorgestelde formatieplan 2007-2008. Omdat de PMR in het afgelopen schooljaar had aangegeven niet te zullen instemmen met dat voorstel, heeft het bevoegd gezag ervoor gekozen niet reeds een geschil aan te melden maar het voorstel aan te houden en extern onderzoek te laten plaatsvinden. Het extern onderzoeksrapport is eind oktober verschenen. Naar aanleiding daarvan heeft de PMR in haar brief van 5 december 2007 aangegeven daarin haar voorlopig standpunt ten aanzien van de aansturing van de COD te geven. Dat standpunt betreft voornamelijk een aantal opmerkingen en vragen aan de toenmalige Centrale Directie. Vervolgens is het onderwerp aan de orde geweest in de overlegvergaderingen van 11 december 2007 en 11 januari 2008. Uit de notulen van die vergaderingen blijkt niet dat de PMR onoverkomelijke bezwaren tegen de invoering van de functie heeft opgeworpen. Zelfs integendeel: in de notulen van de vergadering van 11

januari 2008 staat geen enkel bezwaar van de PMR vermeld, terwijl diezelfde notulen wel aangeven dat op korte termijn de benoemingsprocedure opgestart zal worden. Wel heeft de PMR in haar brief van 23 januari 2008 – welke brief zes punten behandelt, waarvan punt 5 de Directeur bedrijfsvoering betreft – gesteld dat de PMR in verband met het feit dat in de vergadering van 11 december 2007 was aangegeven dat in het laatste deel van het schooljaar 2007-2008 de benoemingsprocedure zal opstarten, met een aantal vragen en opmerkingen blijft zitten. De brief vermeldt: *'...Is er sprake van een reorganisatie bij de centraal ondersteunende diensten? Blijven de functies hoofd personeel, hoofd financiën en hoofd logistieke processen gehandhaafd...Komt er vanuit het College van Bestuur een nieuw voorgenomen besluit waarin in ieder geval wat betreft de PMR een wijziging in de functieomschrijving van de eventueel te benoemen directeur bedrijfsvoering dient te worden aangebracht. Hoe gaat de sollicitatieprocedure verlopen? Hoe wordt de benoemingsadviescommissie samengesteld? Wordt er ook gebruik gemaakt van assessment? Heeft de benoeming van een directeur bedrijfsvoering gevolgen voor de taken en functies van de leden van het CvB? Zal een aangepast professioneel statuut het licht dienen te zien? Hoe zal e.e.a. bekostigd worden...'*

Het College van Bestuur heeft daarop gereageerd bij brief van 31 januari 2008 met in de bijlage een gemotiveerd voorstel tot herziening van de structuur en werkwijze van de COD en een bijgestelde functiebeschrijving en –waardering van de Directeur bedrijfsvoering.

Dit voorstel is door de PMR bij brief van 5 maart 2008 afgewezen met de enkele mededeling dat de meerderheid van de PMR niet instemt met het opnemen van de functie Directeur bedrijfsvoering in het functiebouwwerk. De stelling van de PMR dat het bevoegd gezag toen reeds op de hoogte was van de redenen die aan het onthouden van de instemming ten grondslag lagen, is door het bevoegd gezag weerspoken en wordt niet met stukken gestaafd. In zijn e-mail aan de PMR van 6 maart 2008 heeft het bevoegd gezag overigens ook medegedeeld dat in de uitspraak van de PMR de argumentatie om niet in te stemmen ontbreekt en dat het bevoegd gezag de tegenargumenten van de PMR heeft verwerkt in het laatste voorstel. Aldus is de onthouding van instemming niet gemotiveerd. Dit acht de Commissie niet redelijk. Het ligt op de weg van de PMR om reëel overleg te voeren hetgeen er redelijkerwijze toe had moeten leiden dat de PMR duidelijk aangaf om welke redenen hij niet met het gewijzigde en gemotiveerde voorstel instemde. Nu dit niet is gebeurd, oordeelt de Commissie dat de PMR niet in redelijkheid tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen.

Ten overvloede merkt de Commissie op dat ter zitting gebleken is dat het bevoegd gezag de structuur van de school de komende jaren wenst aan te passen: gestreefd wordt naar de inrichting van twee gelijkwaardige deelscholen met daarbij aanpassing van de leidinggevende organisatie. De Commissie beveelt partijen aan om daarover reëel overleg te voeren waarbij het bevoegd gezag de (P)MR voldoende handvatten zal dienen te geven om bij het proces en de formele besluitvorming daarover betrokken te zijn. De (P)MR zal in het overleg en bij de uitoefening van het advies- en/of instemmingsrecht de nodige aandacht dienen te besteden aan de motivering van het door de (P)MR uit te brengen standpunt.

6. DE UITSPRAAK

Op grond van bovenstaande overwegingen oordeelt de Commissie:

- dat de PMR niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot het onthouden van instemming aan het voorstel van 31 januari 2008 om aan de school de functie van Directeur bedrijfsvoering in te voeren.
- dat het bevoegd gezag het voorstel mag omzetten in een definitief besluit.

Aldus gedaan te Utrecht op 26 juni 2008 door prof. mr. I.P. Asscher-Vonk, voorzitter, mr. W.J.J. Beurskens en prof. mr. D. Mentink, leden, in aanwezigheid van mr. H.E. Mertens, secretaris.

w g

w g

prof. mr. I.P. Asscher-Vonk
voorzitter

mr. H.E. Mertens
secretaris

Tegen deze uitspraak staat op grond van artikel 36 lid 3 WMS beroep open bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam, Postbus 1312, 1000 BH Amsterdam.

Het beroep wordt ingediend bij beroepschrift binnen een maand nadat het bevoegd gezag dan wel de PMR van de uitspraak op de hoogte is gesteld.

Op grond van artikel 36 lid 4 WMS kan het beroep uitsluitend worden ingesteld ter zake dat de Commissie een onjuiste toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in de wet.