Aan:

de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel
t.a.v. mevrouw M. van Vliet

en

de Hoofddirecteur Interne Organisatie en Uitvoering van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de heer mr. H.J.I.M. de Rooij

verslag hoorzitting 21-05-2015 **bijlage(n)**

AAC.100 **zaaknummer**

15 juni 2015 **Datum**

Onderwerp:

adviesaanvraag inzake de teamherschikking bij de divisie Veterinair en Import (V&I)

I Feiten en procesverloop

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) is op 1 januari 2012 ontstaan als resultaat van een fusie van de Algemene Inspectiedienst, de Plantenziektekundige Dienst en de (oude) Voedsel- en Warenautoriteit. De inrichting van de NVWA is gebaseerd op het Organisatiebesluit *nieuwe* Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: Organisatiebesluit). Dit besluit maakt onderscheid tussen het plaatsen van medewerkers op een functie en het toedelen van medewerkers aan een divisie, afdeling en/of team. Dit onderscheid maakt het gemakkelijker de organisatie van de NVWA aan te passen aan veranderde omstandigheden zonder ingrijpende reorganisaties.

In 2013 is naar aanleiding van enkele incidenten op het gebied van de voedselveiligheid een Plan van Aanpak NVWA (hierna: Plan van Aanpak) opgesteld, dat is vertaald in verbeterplannen. Een van de acties uit deze plannen is de herschikking van teams binnen de divisie Veterinair en Import (hierna: V&I). Deze herschikking heeft als hoofdaanleiding de teamleiders te ontlasten, zodat zij hun medewerkers meer individuele aandacht kunnen geven. Met het oog op dit doel wordt enerzijds het aantal teams uitgebreid, waardoor het aantal medewerkers per team vermindert, en wordt anderzijds het geografische werkgebied van de teams beperkt door een samenvoeging van de afdelingen Levend Vee en Slachtplaatsen. Als gevolg van deze samenvoeging kunnen veranderingen optreden in het samenstel van werkzaamheden van de medewerkers.

Bij brief van 2 mei 2014 hebben de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (hierna: SCO) de Secretaris-Generaal van het ministerie van Economische Zaken (hierna: de Secretaris-Generaal) verzocht om informatie over de verbeterplannen, zodat zij deze plannen kunnen toetsen aan de Leidraad reorganisaties EL&I (hierna: de Leidraad). Aan dit verzoek heeft de Secretaris-Generaal voldaan bij brief van 12 mei 2014. Tevens heeft de Inspecteur-Generaal van de NVWA (hierna: de Inspecteur-Generaal) tijdens het Departementaal Georganiseerd Overleg (hierna: DGO) van 13 mei 2014 een toelichting gegeven op het Plan van Aanpak en de verbeterplannen. In dit DGO hebben de SCO zich op het standpunt gesteld dat de twee op dat moment reeds goedgekeurde verbeterplannen reorganisaties inhouden, waarop de Leidraad van toepassing is. In het technisch DGO (hierna: tDGO) van 27 mei 2014 hebben de SCO dit standpunt herhaald. In dit tDGo is afgesproken dat alle relevante stukken met betrekking tot de verbeterplannen worden toegezonden aan de SCO, zodat zij deze plannen aan de Leidraad kunnen toetsen.
In het tDGO van 8 juli 2014 heeft de Hoofddirecteur Interne Organisatie en Uitvoering (hierna: HDIO) in zijn hoedanigheid van voorzitter van dit overleg aangekondigd dat de verkleiningen van de teams bij onder meer de divisie V&I gestalte zullen krijgen in de vorm van Voorgenomen Organisatiebesluiten (hierna: VOB's), waarover de Ondernemingsraad (hierna: OR) zal worden verzocht om advies. De SCO hebben zich op het standpunt gesteld dat deze teamverkleiningen rechtspositionele wijzigingen inhouden waarover met hen overleg moet worden gevoerd in het DGO.

Postbus 556, 2501 CN Den Haag | Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag | T 070 376 57 65 | F 070 345 75 28 | info@caop.nl | www.caop.nl | KvK 41158878

Op 18 juli 2014 heeft de Inspecteur-Generaal de OR verzocht om advies over een viertal VOB's, waaronder het VOB Teamherschikking V&I. Blijkens de aanbiedingsbrief van deze adviesaanvraag is op de VOB's waarop deze aanvraag betrekking heeft de Verkorte Procedure van de Leidraad van toepassing. In het tDGO van 24 juli 2014 is geconstateerd dat de toepasselijkheid van deze procedure op deze VOB's niet voortvloeit uit een afspraak in het DGO - zoals ten onrechte was gesteld in de aanbiedingsbrief van de adviesaanvraag - maar uit een besluit van de NVWA als werkgever.

Op 3 september 2014 heeft de OR het aangevraagde advies uitgebracht met betrekking tot het VOB Teamherschikking V&I. De OR heeft geadviseerd aan dit voornemen geen uitvoering te geven omdat dit berust op een onvoldoende onderbouwing. Verder heeft de OR de beoordeling of de wijze van totstandkoming en de inhoud van dit voornemen voldoen aan de Leidraad, overgelaten aan de SCO.

Op 28 oktober 2014 heeft naast een DGO een informeel overleg plaatsgevonden tussen de SCO, de Inspecteur-Generaal en de HDIO. In het DGO hebben de SCO enkele vragen gesteld met betrekking tot de VOB's bij de NVWA, die de NVWA bij e-mailbericht van 10 november 2014 heeft beantwoord. Het informeel overleg diende ter verbetering van de onderlinge verhoudingen.

Bij besluit van 12 november 2014 heeft de Inspecteur-Generaal het Besluit Teamherschikking V&I vastgesteld op basis van een nadere onderbouwing. Tegen dit vaststellingsbesluit heeft de OR geen rechtsmiddelen aangewend, zodat het Besluit Teamherschikking V&I in rechte is komen vast ter staan.

Op 9 december 2014 heeft zowel een DGO als een tDGO plaatsgevonden. Het verslag van het tDGO, waarin de afspraken zijn vastgelegd die zijn gemaakt tijdens het informeel overleg van 28 oktober 2014, maakt deel uit van het verslag van het DGO. In dit tDGO hebben de SCO de vraag aan de orde gesteld of bij de teamherschikking van de divisie V&I sprake is van een afwijking van de met hen afgesproken spelregels voor de plaatsing van medewerkers, in welk geval daarover met hen overeenstemming had moet worden bereikt. Voor het geval dat dit overeenstemmingsvereiste niet van toepassing is, hebben de SCO zich beroepen op hun overlegrecht. Het laatstgenoemde beroep is gehonoreerd met een toezegging om met de SCO in overleg te treden over de teamherschikking bij de divisie V&I en in afwachting van dit overleg aan deze herschikking geen verdere uitvoering te geven.

Tijdens het tDGO van 3 februari 2015 heeft het tijdens het tDGO van 9 december 2014 toegezegde overleg plaatsgevonden. Dit overleg heeft niet geleid tot overeenstemming over het antwoord op de vraag of de teamherschikking bij de divisie V&I een reorganisatie is met standplaats- en functiewijzigingen en over de bij die herschikking te volgen procedure. De Inspecteur-Generaal heeft tijdens dit overleg toegezegd aan de SCO nadere inlichtingen te verstrekken over de veranderingen in het samenstel van werkzaamheden van de medewerkers van de divisie V&I als gevolg van de bij deze divisie door te voeren teamherschikking. De Inspecteur-Generaal heeft deze nadere inlichtingen verstrekt bij brief van 4 februari 2015.

Bij e-mailbericht van 7 februari 2015 hebben de SCO zich in reactie op de nadere inlichtingen die de Inspecteur-Generaal heeft verstrekt bij brief van 4 februari 2015 op het standpunt gesteld dat op de teamherschikking bij de divisie V&I de Verkorte Procedure uit de Leidraad van toepassing is met een plaatsingsprocedure, een bedenkingenprocedure bij een centrale Abp-commissie en een bezwaar- en beroepsprocedure. Daarnaast dienen volgens de SCO afspraken te worden gemaakt die voorkomen dat de NVWA de functies van haar medewerkers ieder jaar voor 20% kan wijzigen.

Bij brief van 11 februari 2015 heeft de HDIO in reactie op het e-mailbericht van de SCO van 7 februari 2015 toegezegd dat het samenstel van werkzaamheden van de medewerkers van de divisie V&I niet ieder jaar voor 20% zal wijzigen. Voor het overige stellen de HDIO en de Inspecteur-Generaal zich in deze brief op het standpunt dat de gevolgde procedure bij de teamherschikking van de divisie V&I zorgvuldig is en voldoet aan het daaromtrent gestelde in de Leidraad, het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (hierna: BBRA) en de jurisprudentie. Zij achten dan ook geen belemmeringen aanwezig om de procedurele stappen die nodig zijn voor de uitvoering van deze teamherschikking te ondernemen, zodat de nieuwe afdelingen en teams op 2 maart 2015 van start kunnen gaan.

Op 13 februari 2015 hebben de SCO meegedeeld dat er een geschil is gerezen over het overleg over en de uitvoering van het VOB V&I.

Op 20 februari 2015 heeft een overlegvergadering plaatsgevonden als bedoeld in artikel 110e van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: ARAR). Tijdens deze vergadering hebben de SCO aangegeven het op 13 februari 2015 geconstateerde geschil eenzijdig ter advisering te zullen voorleggen aan de Commissie. Zij hebben hieraan de gevolgtrekking verbonden dat de NVWA, hangende de adviesaanvraag, geen verdere stappen kan zetten op het gebied van de teamherschikking bij de divisie V&I. De werkgever heeft de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag betwist en de Inspecteur-Generaal heeft aangegeven, de uitvoering van de teamherschikking bij de divisie V&I niet te zullen opschorten.

Bij brief van 3 maart 2015 hebben de SCO bij de Commissie een adviesaanvraag ingediend over de toepassing van de Leidraad op de teamherschikking bij de divisie V&I en over de toepasselijkheid van het overeenstemmingsvereiste op het niet of anders toepassen van de Leidraad op deze teamherschikking. Bij brief van 19 maart 2015 hebben de SCO deze adviesaanvraag voorzien van een nadere onderbouwing.

Bij brief van 22 april 2015 heeft de HDIO op de adviesaanvraag een schriftelijke reactie gegeven.

Op 21 mei 2015 hebben de SCO tijdens de hoorzitting van de Commissie een pleitnota overgelegd, waarin zij een reactie hebben gegeven op de brief van de HDIO van 22 april 2015.

II. Inhoud van het geschil

De inhoud van het geschil betreft volgens de nadere onderbouwing van de adviesaanvraag de volgende vragen:

1. Is de teamherschikking bij de divisie V&I van de NVWA een reorganisatie waarover overleg dient te worden gevoerd met de vakcentrales van overheidspersoneel?

2. Is het voorstel van de NVWA over de te volgen procedure bij de toedeling van functies in het kader van de teamherschikking bij de divisie V&I een voorgenomen wijziging van de Leidraad reorganisaties EL&I waarover overeenstemming dient te worden bereikt met de vakcentrales van overheidspersoneel?

Naast de beantwoording van deze twee vragen verschillen partijen eveneens van inzicht over de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

III. Standpunten van partijen

Standpunt SCO zoals verwoord in de aanvullende adviesaanvraag van 19 maart 2015

Op de volgende gronden beantwoorden de SCO de hierboven onder II gestelde vragen bevestigend.

1. Om de twee volgende redenen beschouwen de SCO de teamherschikking bij de divisie V&I van de NVWA als een reorganisatie in de zin van de definitie van artikel 49b, tweede lid, aanhef en onder a, van het ARAR.
   In de eerste plaats betreft de teamherschikking bij de divisie V&I een wijziging van de organisatiestructuur van deze divisie waaraan personele consequenties zijn verbonden. De wijziging van de organisatiestructuur betreft onder meer een uitbreiding van het aantal teams, een andere regionale indeling en een andere verdeling van de werkzaamheden. Daarmee zijn tegelijkertijd de personele gevolgen gegeven: medewerkers komen te functioneren in een ander team met soms een andere leidinggevende, doen gedeeltelijk andere werkzaamheden en doen dat in andere regio's.

De SCO beperken het begrip 'personele consequenties' in de definitie van artikel 49b, tweede lid, aanhef en onder a, van het ARAR niet tot rechtspositionele consequenties en merken ook niet-majeure vrijwillige standplaatswijzigingen aan als zulke personele consequenties.
Wel hebben zij de Inspecteur-Generaal voorgesteld de Verkorte Procedure van de Leidraad toe te passen, aangevuld met een Plaatsingsadviescommissie.
In de tweede plaats ondergaan ook het feitelijk samenstel van werkzaamheden en in het bijzonder de betekenis hebbende omstandigheden waaronder die werkzaamheden moeten worden verricht een wijziging van maximaal 20%. De SCO constateren dat hiermee een onjuiste toepassing wordt gegeven aan het Functiegebouw Rijk. Dit functiegebouw is volgens hen niet bedoeld om ambtenaren naar believen in (onderdelen van) een organisatie te plaatsen maar om functies onderling vergelijkbaar (niet: inwisselbaar) te maken.

2 De SCO zijn van mening dat er sprake is van een reorganisatie en van plaatsing en dat dus de Verkorte Procedure van de Leidraad van toepassing is, zoals zij onder meer hebben aangegeven in hun e-mailbericht van 7 februari 2015. De procedure die de werkgever voorstelt, wijkt af van de Leidraad en is daarmee een wijziging van regels waarover conform artikel 113, derde lid, van het ARAR met hen overeenstemming dient te worden bereikt, alvorens deze kan worden toegepast.

Standpunt werkgever zoals verwoord in de brief van 22 april 2015

In zijn brief van 22 april 2015 heeft de werkgever samengevat als volgt gereageerd op de adviesaanvraag.

Primair verzoekt de werkgever de SCO niet ontvankelijk te verklaren in hun adviesaanvraag, omdat naar zijn mening geen sprake is van een geschil als bedoeld in artikel 110c van het ARAR. In het onderhavige geval is immers geen sprake van een nieuwe arbeidsvoorwaardelijke regeling, noch van een wijziging van een bestaande regeling. De mogelijkheid om onderscheid te maken tussen de plaatsing van een medewerker op een functie en de toedeling van een medewerker aan een afdeling of een team is immers reeds verankerd in het Organisatiebesluit. Bij de teamherschikking van de divisie V&I is enkel sprake van de toedeling van medewerkers aan een afdeling of een team, waarbij de uitgangspunten en de te volgen procedure zijn gebaseerd op het Organisatiebesluit. Uit dit besluit volgt dat de toedeling van medewerkers ieder jaar opnieuw kan worden besproken, afhankelijk van de opdrachtenportefeuille van de NVWA.

Voor het geval dat de Commissie de adviesaanvraag niettegenstaande het voorafgaande inhoudelijk wil behandelen, overweegt de werkgever in reactie op de visie van de SCO kort samengevat het volgende.

1. De werkgever betwist niet dat er sprake is van een reorganisatie, maar wijst erop dat deze reorganisatie slechts beperkte personele gevolgen en geen rechtspositionele gevolgen heeft. Vanwege de beperkte personele gevolgen dat medewerkers worden toebedeeld aan een ander team en een andere afdeling is een procedure gevolgd die overeenkomt met de Verkorte Procedure uit de Leidraad. In deze procedure is het niet verplicht een Plaatsingsadviescommissie in te stellen, een belangstellingsregistratie te houden en een (de)centrale bedenkingencommissie te gebruiken. De werkgever ziet niet in waarom dit in het onderhavige geval anders zou zijn. Hij wijst erop dat het samenstel van de werkzaamheden niet meer dan voor 20% wijzigt en dat het ook na die wijziging gaat om veterinaire werkzaamheden waarvoor de medewerkers zijn gekwalificeerd en die voor hen niet nieuw zijn. Slechts de verhouding tussen de verschillende soorten veterinaire werkzaamheden en de locaties waar deze werkzaamheden worden verricht, kunnen wijzigen.

2. Er is geen sprake van een voorgenomen besluit tot invoering of wijziging van regels, waarover overeenstemming moet worden bereikt. De Leidraad is nog steeds van toepassing op reorganisaties bij het ministerie van Economische Zaken. Bovendien betwist de werkgever dat het VOB V&I zonder overleg met de SCO is vastgesteld en in weerwil van de in dit overleg gemaakte afspraken is uitgevoerd. Hoewel dit VOB geen belangrijke reorganisatie met bijzondere rechtspositionele en sociale gevolgen betreft, waarover op grond van artikel 113, eerste lid, ARAR overleg moet plaats-vinden met de SCO, heeft dit overleg veelvuldig plaatsgevonden en is dit open en reëel geweest.

In dit kader benadrukt de werkgever dat zijn plannen als gevolg van het gevoerde overleg zijn bijgesteld. Aanvankelijk wilde hij immers geen VOB's opstellen en gaandeweg het traject is besloten dat de gesprekken met de medewerkers over hun toedeling reeds worden gevoerd voordat deze heeft plaatsgevonden.

Op de bovenstaande gronden verzoekt de werkgever de Commissie primair de adviesaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren. Subsidiair verzoekt de werkgever de Commissie in haar overwegingen te betrekken dat over het VOB V&I gelet op de feiten voldoende open en reëel overleg heeft plaatsgevonden en dat de door hem gehanteerde mogelijkheid voor het toedelen van medewerkers haar grondslag vindt in een op juiste wijze vastgesteld en vigerend organisatiebesluit.

Standpunt SCO zoals verwoord in de pleitnota die is overgelegd tijdens de hoorzitting van 21 mei 2015

In deze pleitnota hebben de SCO samengevat de volgende reactie gegeven op het standpunt van de werkgever, zoals dat is verwoord in de brief van 22 april 2015.

De SCO achten de Commissie juridisch bevoegd een inhoudelijk oordeel over de adviesaanvraag uit te spreken en verzoeken de Commissie haar bevoegdheid tot advisering niet te beperkt uit te leggen. Zij beschouwen een gewijzigde procedure bij een reorganisatie die van invloed is of kan zijn op de rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren als een voorgenomen besluit tot invoering of wijziging van regels met rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren waarover overleg met hen moet worden gevoerd. Op grond van artikel 115 van het ARAR kan een geschil over een dergelijk voorgenomen besluit ter advisering worden voorgelegd aan de Commissie en is de Commissie bevoegd zich hierover uit te spreken. Bovendien zouden de SCO het een slechte zaak vinden als de Commissie haar bevoegdheid om te adviseren te beperkt zou uitleggen. In dat geval zouden zij alleen de "gewone" rechter kunnen inschakelen. Dit is een tijdrovende en kostbare aangelegenheid en is bovendien in het algemeen slecht voor de onderlinge verstandhouding.

In reactie op de inhoudelijke overwegingen van de werkgever in de brief van 22 april 2015 stellen de SCO in de tijdens de hoorzitting van 21 mei 2015 overgelegde pleitnota samengevat het volgende.

1. De werkgever heeft aanvankelijk miskend dat bij het VOB V&I sprake is van een reorganisatie en heeft ook nadat hij dit had erkend met de SCO niet het overleg over de bijzondere rechtspositionele en sociale gevolgen van dit VOB gevoerd, dat op grond van de artikelen 2.2.6 en 3.2.4 van de Leidraad mogelijk moet zijn. Deze artikelen kennen niet de beperking tot belangrijke reorganisaties die is opgenomen in artikel 113, vierde lid, van het ARAR. Overigens zijn de SCO van oordeel dat bij het VOB V&I wel degelijk sprake is van een belangrijke reorganisatie in de zin van dit ARAR-artikel. Zij vinden het niet naleven van de verplichting om hierover als zij dat wensen in het DGO overleg te voeren des te kwalijker, omdat de toedeling van medewerkers op grond van dit VOB consequenties heeft voor de uitgangspositie van die medewerkers in de in 2016 door te voeren grote reorganisatie van de NVWA en daarmee voor de rechtspositie van de medewerkers. Het VOB V&I heeft voor hen dus ook rechtspositionele gevolgen. De SCO hebben het voorstel van de werkgever om ten aanzien van het VOB V&I de Verkorte procedure van de Leidraad toe te passen niet van de hand gewezen. Gelet op de onduidelijkheid over de voorgenomen wijzigingen van functies, de onduidelijke criteria voor de toedeling en de niet voorziene gevolgen hiervan voor de uitgangspositie in de in 2016 door te voeren reorganisatie, achten zij enkele aanvullende afspraken echter noodzakelijk. Op zijn minst zou een onafhankelijke Plaatsingsadviescommissie het proces dienen te begeleiden om de eenduidigheid en de rechtszekerheid voor de medewerkers te borgen. Daarnaast achten zij het met het oog op de 'grote' reorganisatie in 2016 van belang om nu reeds de peildatum van de uitgangspositie van de medewerkers vast te stellen. Wat er ook zij van de garantie van de werkgever dat de functie van de medewerkers die zijn betrokken bij de teamherschikking van de divisie V&I slechts eenmalig en voor niet meer dan 20% wijzigt, een functie is een samenstel van werkzaamheden en door in functies wijzigingen aan te brengen van 20% kunnen nieuwe functies ontstaan.

2. Er is wel degelijk sprake van een voorgenomen besluit tot invoering of wijziging van regels, waarover overeenstemming moet worden bereikt met de SCO, omdat de plaatsingsprocedure van de Leidraad geen toedelingen van functies en vrijwillige standplaatswijzigingen kent. Deze elementen zijn ontleend aan het Organisatiebesluit. Dit besluit was van toepassing op de reorganisatie die is uitgevoerd bij de totstandkoming van de NVWA maar is niet van toepassing op de ingrijpende reorganisatie die momenteel wordt voorbereid en waarop het VOB V&I vooruitloopt. De werkgever heeft de rechtsgevolgen van dit VOB voor de daarbij betrokken medewerkers nimmer in een open dialoog besproken met de SCO. Voorstellen van de SCO over de wijze van toepassing van de Leidraad waren voor de werkgever niet bespreekbaar, de uitkomst stond voor hem van tevoren vast, het overleg was verre van zorgvuldig en consistent en voor de gerechtvaardigde belangen van de SCO is daarin geen oog geweest.

Op de bovenstaande gronden verzoeken de SCO de Commissie te adviseren dat de werkgever met hen alsnog open en reëel overleg dient te voeren over het VOB V&I en dat dit VOB niet eerder mag worden uitgevoerd dan dat daarover met hen overeenstemming is bereikt.

IV. Overwegingen

Tijdens de hoorzitting van de Commissie op 21 mei 2015 hebben partijen in aanvulling op de door hen ingediende schriftelijke stukken hun standpunt inzake het onderhavige geschil nader toegelicht. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt dat als bijlage bij dit advies wordt gevoegd en hiervan deel uitmaakt.

Op grond van de beschikbare stukken en het besprokene ter hoorzitting constateert de Commissie dat partijen van inzicht verschillen over de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag, de toepassing van de toedelingsprocedure in het VOB V&I en de waardering van het overleg dat zij over dit VOB hebben gevoerd. Hieronder gaat de Commissie op deze geschilpunten in.

<u>Ontvankelijkheid van de adviesaanvraag en toepassing van de toedelingsprocedure in het VOB V&I</u>
De werkgever acht de SCO niet ontvankelijk in hun adviesaanvraag, omdat het VOB V&I, waarop de adviesaanvraag betrekking heeft, in zijn visie geen besluit is tot invoering of wijziging van regels met rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren waarover overleg met de SCO moet worden gevoerd. In de visie van de werkgever vindt de toedeling van medewerkers aan een afdeling of een team, waarvan sprake is in het VOB V&I, haar grondslag in het Organisatiebesluit, dat op een juiste wijze is vastgesteld en nog steeds van kracht is. De Commissie deelt deze visie niet. Zij constateert dat het Organisatiebesluit betrekking heeft op de reorganisatie met het oog op de samenvoeging van de Algemene Inspectiedienst, de Plantenziektekundige Dienst en de (oude) Voedsel- en Warenautoriteit tot de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Thans is een nieuwe reorganisatie ophanden, waarop het VOB V&I vooruitloopt.

De in overeenstemming met het Departementaal Georganiseerd Overleg EL&I op 7 september 2011 vastgestelde Leidraad reorganisaties EL&I hanteert afhankelijk van de personele gevolgen van een reorganisatie twee procedures namelijk de Volledige reorganisatieprocedure of de Verkorte procedure. De Volledige procedure wordt gevolgd indien er herplaatsingskandidaten, majeure standplaatswijzigingen en veel niet functievolgers zijn. In een Voorgenomen Organisatiebesluit dienen dan onder meer de volgende onderdelen voor te komen:

- de oude organisatie met de daarin opgenomen functies ("was" lijst)
- de nieuwe organisatie met de daarin opgenomen functies ("wordt" lijst),
- welke functies vergelijkbaar resp. uitwisselbaar zijn, welke functies (vrijwel) ongewijzigd terugkeren en welke functies worden opgeheven.

Vervolgens wordt het volgende plaatsingstraject gevolgd:

- Instellen plaatsingsadviescommissie
- Belangstellingsregistratie in combinatie met de mededeling of men al dan niet functievolger is
- Een plaatsingsplan gebaseerd op:

  * de bezetting van de oude en de nieuwe organisatie
  * de namen van de medewerkers voor plaatsing op een functie
  * de namen van medewerkers die niet geplaatst worden
- De mededeling houdende het voornemen tot (niet) plaatsing
- Bedenkingenprocedure, onder leiding van een centrale adviescommissie
- Besluit tot (niet) plaatsing
- Bezwaar en beroep

Bij de Verkorte procedure is in de Leidraad vastgelegd dat t.a.v. het plaatsingstraject teruggevallen kan worden op in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen minimumeisen. Die minimumeisen komen neer op het opstellen van een voorgenomen plaatsingsbesluit en de mogelijkheid voor een medewerker om een zienswijze naar voren te brengen en desgewenst toe te lichten. Tegen het vervolgens te nemen plaatsingsbesluit dienen bezwaar en beroep open te staan. Het staat het hoofd van dienst volgens de Leidraad daarbij vrij de procedure aan te vullen met elementen uit de Volledige procedure.

Bij een plaatsing spelen factoren zoals het schaalniveau van de oude en de nieuwe functie en de inhoud van de oude en nieuwe werkzaamheden een grote rol.
Bij de NVWA is tijdens het fusieproces in 2011 het Functiegebouw Rijk (FGR) ingevoerd waarmee een einde kwam aan een groot scala van individuele functiebeschrijvingen met bijbehorend schaalniveau. Het FGR is opgebouwd uit 8 functiefamilies waaronder de bij de divisie V&I gebruikte functiefamilie Uitvoering. Uitvoering is vervolgens opgedeeld in 5 functiegroepen met per functiegroep 2 tot 4 salarisschalen. In het FGR zijn de van een schaalniveau voorziene functies op een meer abstract niveau beschreven. De NVWA heeft via een plaatsingsprocedure in 2011 alle medewerkers ingepast in het FGR en heeft teneinde de bedrijfsvoering te stroomlijnen en toekomstige veranderingen soepel op te vangen, de medewerkers op organisatieniveau, dus op het niveau van de NVWA, geplaatst.

Bij de teamverkleining van V&I zijn door de werkgever de volgende uitgangspunten gehanteerd:
- Geen verplichte standplaatswijzigingen
- Geen herplaatsingskandidaten
- Geen niet functievolgers

De Commissie constateert dat gezien de afgesproken spelregels zoals opgenomen in de Leidraad, het hanteren van de meer vormvrije Verkorte procedure voor de hand lag.
Naast de bovengenoemde uitgangspunten heeft de werkgever de volgende toezeggingen gedaan:
- Geen wijziging van de "functie" van de medewerkers. Iedereen behoudt dezelfde "functie". Onder "functie" verstaat de werkgever in dit verband het functieprofiel zoals opgenomen in het Functiegebouw Rijk met de daarbij behorende inschaling.
- Een bescheiden wijziging van de inhoudelijke functie, dus van het samenstel van opgedragen werkzaamheden, van de medewerkers. Waren de medewerkers van de oude separate afdelingen Slachtplaatsen en Levend Vee verplicht om 30% van hun tijd te besteden aan ondersteuning van de andere afdeling, in de nieuwe situatie waarin de werkzaamheden voor Slachtplaatsen en Levend Vee geïntegreerd zijn in de teams kan het bestanddeel ander soort werk voor de medewerkers met 20% toenemen tot derhalve 50%.

De werkgever heeft destijds bij de fusie een tweesporenbeleid gevolgd door de plaatsingsprocedure uit elkaar te trekken en op te delen in plaatsingsbesluiten en toedelingsbesluiten. Uitgaande van de uitgangspositie (functie en schaalniveau) van een medewerker zijn medewerkers op basis van de "was-wordt" lijsten op nieuwe FGR functies geplaatst op NVWA niveau. Deze plaatsingsbesluiten werden gevolgd door toedelingsbesluiten, waarin medewerkers geïnformeerd werden over de standplaats en het organisatieonderdeel waar zij hun functie zouden gaan vervullen. Bij deze laatste besluiten werd het voor de medewerkers duidelijk welk samenstel van werkzaamheden er nu precies zou worden opgedragen. Ter voorbereiding van beide besluiten waren er centrale commissies ingericht en tegen beide besluiten stonden bezwaar en beroep open.

De werkgever stelt zich thans bij de VOB V&I op het standpunt dat met toedeling kan worden volstaan omdat de medewerkers al in een FGR functie geplaatst zijn bij de NVWA en er in die plaatsing zoals toegezegd geen wijziging komt. Daarbij zijn volgens de werkgever de minimale waarborgen gehanteerd namelijk: de medewerker ontvangt (nadat met betrokkene al van te voren is gesproken) een voorgenomen toedelingsbesluit, de medewerker kan bedenkingen daartegen naar voren brengen en mondeling toelichten en tegen het vervolgens te maken toedelingsbesluit staan bezwaar en beroep open. De werkgever constateert verder dat de bescheiden wijziging van de inhoudelijke functies rechtspositioneel geen consequenties heeft omdat het samenstel van werkzaamheden niet substantieel wijzigt. In dit verband hecht de Commissie eraan op te merken dat de betrokken medewerkers zich tegen de toedeling kunnen verzetten en dat de nieuwe inhoudelijke functie in combinatie met het functieprofiel bij een nieuwe reorganisatie de uitgangspositie zal vormen.

Wat er ook van de pragmatische benadering van de werkgever zij, de Commissie constateert dat er in casu sprake is van het begin van een serie van nieuwe reorganisaties, dat het door de NVWA werken met plaatsing en toedeling verwarrend is en dat er qua terminologie geen aansluiting is met de op 7 september 2011 met instemming van het DGO vastgestelde Leidraad. De Commissie acht de SCO dan ook ontvankelijk in hun adviesaanvraag en acht zichzelf bevoegd deze aanvraag in behandeling te nemen. Dit geldt te meer nu beide partijen hebben aangegeven een inhoudelijk advies van de Commissie op prijs te stellen.

Waardering van het gevoerde overleg

Zoals bekend, heeft de Commissie in de loop der jaren bij de behandeling van geschillen de norm 'open en reëel overleg' geoperationaliseerd en daartoe criteria ontwikkeld ter nadere invulling van deze norm. Het overleg tussen de sociale partners dient naar het oordeel van de Commissie te voldoen aan normen van redelijkheid en billijkheid. Daarbij is relevant dat het overleg een open dialoog is (voorstellen moeten bespreekbaar zijn, het uitwisselen van informatie is onvoldoende), uitzicht biedt op een voor beide partijen aanvaardbare uitkomst (de uitkomsten moeten niet van te voren vaststaan) en zorgvuldig, consistent en duidelijk is, waarbij partijen oog hebben voor elkaars gerechtvaardigde belangen en bijzondere positie.
De Commissie is van oordeel dat het overleg dat partijen in het (t)DGO hebben gevoerd over het VOB V&I niet aan deze criteria heeft voldaan. Zij constateert dat de teamherschikking bij de divisie V&I, gezien het aantal betrokken medewerkers, van een zodanige omvang is dat gesproken kan worden van een belangrijke reorganisatie. Het lag dan ook in de rede dat met de centrales automatisch overleg zou zijn gepland over de vraag of daarbij sprake is van bijzondere rechtspositionele en sociale gevolgen zoals voorzien in artikel 113, vierde lid, van het ARAR. De werkgever mag er niet zelf op voorhand van uitgaan dat die gevolgen er niet zijn en behoort aan dit overleg een serieuze invulling te geven. Dat de werkgever zich lang verzet heeft tegen het benoemen van de organisatiewijziging als een reorganisatie heeft de Commissie verbaasd. Die houding heeft het overleg met de centrales belast. Ook was het voorstel van de SCO om aan de Verkorte procedure uit de Leidraad enkele waarborgen voor de medewerkers toe te voegen niet echt bespreekbaar en heeft de werkgever in het overleg onvoldoende oog gehad voor de door de SCO ter sprake gebrachte belangen van medewerkers.
De Commissie concludeert dan ook dat over het VOB V&I geen open en reëel overleg is gevoerd.

Hoe nu verder?

De Commissie constateert dat niettegenstaande de bovenstaande kanttekeningen die zijn te plaatsen bij de inhoud en de wijze van totstandkoming van het VOB V&I, aan dit VOB inmiddels uitvoering is gegeven en dat tegen de in het kader van die uitvoering genomen besluiten totaal slechts twee bezwaren zijn gemaakt. Gelet op deze omstandigheden gaat de voorkeur van de Commissie uit naar een praktische aanpak die is gericht op de toekomst. In dit kader ziet de Commissie geen toegevoegde waarde in een beantwoording van de vraag of de gevolgde procedure bij de toedeling van functies in het kader van de teamherschikking bij de divisie V&I een wijziging inhield van de Leidraad reorganisaties EL&I waarover overeenstemming had moeten worden bereikt met de vakcentrales van overheidspersoneel. Zij laat deze vraag dan ook onbeantwoord en adviseert partijen met elkaar open en reëel overleg te voeren dat leidt tot het maken van consistente procesmatige afspraken en de formulering van adequate criteria met het oog op de komende reorganisatie. Daarnaast stelt de Commissie voor om de Leidraad reorganisaties EL&I te actualiseren.

De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

V. Advies

De Commissie *constateert* dat over het VOB V&I geen open en reëel overleg is gevoerd. Nu inmiddels aan dit VOB echter uitvoering is gegeven en tegen de daarbij genomen besluiten nauwelijks bezwaren zijn gemaakt, *adviseert* de Commissie de blik op de toekomst te richten en in dat kader open en reëel overleg te voeren dat leidt tot het maken van consistente procesmatige afspraken en de formulering van adequate criteria met het oog op de komende reorganisatie van de NWVA. Daarnaast stelt de Commissie voor om de Leidraad reorganisaties EL&I te actualiseren.

Den Haag, 15 juni 2015

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

de heer J.W. Remkes,
voorzitter

de heer mr C.F. Sparrius,
plaatsvervangend secretaris

de heer mr. R.J. Hoekstra,
lid

mevrouw mr. M.F. Baltussen,
lid

de heer mr. T.W. van der Krogt,
bijzonder lid

de heer mr. R. Koopman,
bijzonder lid