

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: De Gezamenlijke Vakorganisaties
toegelaten tot de Universitaire Commissie
voor Georganiseerd Overleg (UCGO) van
de Universiteit van Amsterdam

De Voorzitter van het Overleg
met de Universitaire Commissie
voor Georganiseerd Overleg (UCGO) van
de Universiteit van Amsterdam

Bijlagen

2

AAC/92.005
AAC.32

15 januari 1992

Onderwerp

Advies betreffende geschil inzake Concept-
reorganisatieplan Faculteit der PAOW

De centrales van overheidspersoneel, toegelaten tot de UCGO van de Universiteit van Amsterdam, hebben bij brief van 2 oktober 1991 een eenzijdige adviesaanvraag ingediend bij de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (hierna te noemen de commissie), inzake een gerezen geschil tussen het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam en de centrales van overheidspersoneel. Het geschil heeft betrekking op een concept-reorganisatieplan voorzieningen op het gebied van de andragologie binnen de faculteit der Pedagogische, Andragogische en Onderwijskundige Wetenschappen (PAOW), toegespitst op de vraag of de besluitvorming van het College van Bestuur met betrekking tot dat plan en de (personele) gevolgen die hieruit voortvloeien, correct is geweest.

De adviesaanvraag, de geschilformulering alsmede de door partijen ingezonden toelichtingen op hun standpunten zijn bij deze uitspraak gevoegd en maken er als zodanig deel van uit.

Op grond van de haar ter beschikking staande stukken en op grond van hetgeen naar voren is

gekomen uit de op 18 december 1991 gehouden hoorzitting, heeft de commissie het volgende in haar beschouwingen betrokken.

INLEIDING

De Reorganisatiecode voor de Universiteit van Amsterdam (UvA) stelt dat het College van Bestuur (CvB), met inachtneming van een aantal voorwaarden, de procedures bij de voorbereiding en uitvoering van reorganisaties vaststelt. Eveneens stelt het CvB, met inachtneming van het daaromtrent bepaalde in de Rechtspositieregeling Gemeente Amsterdam, regels vast betreffende de mogelijkheid van herplaatsing van de ambtenaar wiens betrekking als gevolg van een reorganisatie wordt opgeheven dan wel ingrijpend zal worden gewijzigd. Toepassing van de reorganisatiecode laat onverlet de functie voor de medezeggenschapsorganen zoals beschreven in de regeling "Medezeggenschap personeel van de UvA". In de "Hoofdlijnen van de procedures bij reorganisaties", zoals deze op 26 maart 1987 als kaderregeling bij besluitvorming terzake van reorganisaties door het CvB is vastgesteld, is vermeld dat de UCGO ter kennisneming het reorganisatievoornemen ontvangt. Het CvB besluit aangaande de ingediende bezwaren en stelt, gehoord het advies van de vertegenwoordiging van het personeel (medezeggenschapscommissie) het concept-reorganisatieplan vast. Het CvB stelt de UCGO in de gelegenheid de besluitvorming rond voorgenomen reorganisatieplannen te toetsen.

Vervolgens stelt het CvB het reorganisatieplan vast en neemt besluiten ter uitvoering van de reorganisatie.

Zoals gesteld in de "Hoofdlijnen procedures bij reorganisaties" zijn er drie fasen in het reorganisatietraject te onderscheiden:

1. reorganisatievoornemen
2. concept-reorganisatieplan
3. reorganisatieplan

ad 1. Het CvB stelt, na overleg met het faculteitsbestuur en het personeel van de te reorganiseren eenheid of een vertegenwoordiging daarvan (medezeggenschapscommissie), een reorganisatievoornemen vast. De UCGO en de Universiteitsraad ontvangen ter kennisneming het reorganisatievoornemen.

ad 2. Het CvB wijst binnen 1 maand na de vaststelling van het reorganisatievoornemen in overleg met het faculteitsbestuur een functionaris of groep van functionarissen aan die een concept-

reorganisatieplan opstelt. Met de personeelsleden die naar verwachting bij de reorganisatie betrokken zullen zijn, worden door de functionaris of groep van functionarissen gesprekken gevoerd. Het concept-reorganisatieplan bevat in ieder geval een overzicht van de veranderingen in het samenstel van betrekkingen en een opsomming van de rechtspositionele maatregelen die naar verwachting door het CvB genomen dienen te worden teneinde een adequate personele bezetting te bereiken. Betrokkenen kunnen bezwaren indienen tegen de gevolgde procedure en te verwachten rechtspositionele maatregelen.

Het CvB besluit aangaande de ingediende bezwaren en stelt, gehoord het advies van de vertegenwoordiging van het personeel het concept-reorganisatieplan vast. Het CvB stelt de UCGO in de gelegenheid de besluitvorming terzake van de voorgenomen reorganisatie te toetsen waarbij inbegrepen de behandeling van de ingediende bezwaren

ad 3. Vervolgens stelt het CvB het reorganisatieplan vast, en neemt op de daarvoor aangewezen tijdstippen de besluiten ter uitvoering van de reorganisatie.

Feitelijke invulling van bovengenoemde geformuleerde rechtswaarborgen:

ad 1. Het CvB heeft op 9 maart 1990 met de personeelsleden van de vakgroep Andragologie overleg gevoerd.

ad 2. In artikel 4, lid 2 van de "Hoofdpijnen van de procedures bij reorganisaties" is bepaald dat het concept-reorganisatieplan een overzicht van de veranderingen in het samenstel van betrekkingen moet bevatten; het CvB vraagt over dit overzicht advies aan de vertegenwoordiging van het personeel, i.c. de medezeggenschapscommissie PAOW (mc). Het CvB heeft de mc advies gevraagd bij brief van 3 augustus 1990. De mc stelt in haar brief van 7 september 1990 dat wanneer sprake is van een volledige opheffing van de vakgroep, er geen sprake is van "veranderingen in het samenstel van betrekkingen", en dat er derhalve in dit geval geen aanknopingspunt is om advies over uit te brengen.

Over de behandeling door het CvB van de ingediende bezwaren is kritiek geuit door de mc en door de centrales van overheidspersoneel. De mc heeft het concept-reorganisatieplan negatief beoordeeld.

Het CvB heeft de UCGO in de gelegenheid gesteld de besluitvorming terzake van de voorgenomen reorganisatie, waarbij inbegrepen de behandeling van de ingediende bezwaren, te toetsen.

De door de UCGO geuite bezwaren hebben betrekking op de wijze van behandeling door het CvB van de ingediende bezwaren, op de inhoud van het concept-reorganisatieplan en de (eventuele verzachting van) personele gevolgen van dit plan.

INHOUD ADVIESAANVRAGE

De adviesaanvraag van de centrales van overheidspersoneel, toegelaten tot de UCGO -UvA heeft betrekking op een concept-reorganisatieplan, dat door het CvB, ter toetsing van de besluitvorming, aan de centrales is voorgelegd, en dat ertoe strekt alle betrekkingen binnen de Vakgroep Andragologie op te heffen. Volgens de centrales van overheidspersoneel is het overleg over bovengenoemd onderwerp (gevoerd op 30 augustus en 27 september 1991) uitgemond in een geschil. De centrales van overheidspersoneel stellen dat de besluitvorming, leidend tot gedwongen ontslagen ten gevolge van de opheffing van betrekkingen in het kader van genoemde reorganisatie, ondeugdelijk is geweest. Tevens hebben de centrales er bezwaar tegen dat het CvB heeft geweigerd de gevolgen van deze besluitvorming weg te nemen of te verzachten door middel van een herplaatsingsgarantie, resp. het opschorten van gedwongen ontslagen van personeelsleden die mogelijk nog in het kader van de afronding van de onderhavige reorganisatie herplaatsbaar zullen blijken. De centrales hebben het CvB een herplaatsingsgarantie gevraagd voor de met ontslag bedreigde personeelsleden, teneinde de nadelige personele gevolgen van de eventuele opheffing tot een minimum te beperken; het CvB heeft gesteld, geen principiële bezwaren te hebben tegen herplaatsingsgarantie, maar hiertoe in dit geval niet bereid te zijn. Voorts heeft het CvB niet af willen zien van individuele ontslagen in het kader van de onderhavige reorganisatie zolang niet is komen vast te staan dat het betrokken personeelslid herplaatsbaar zal zijn tengevolge van het mogelijk continueren van taken van de op te heffen vakgroep.

De centrales van overheidspersoneel stellen, dat ondeugdelijke besluitvorming terzake van reorganisaties de rechtstoestand van het gehele personeel van de UvA raakt ook al blijkt dat nog niet in concreto en dat derhalve een rol voor deze organisaties is weggelegd.

Als gronden voor het bezwaar worden genoemd:

1. diepgaande bezwaren van betrokkenen tegen de motivering van de reorganisatie en het daaraan ten grondslag liggende faculteitsraadsbesluit zijn door het CvB van de hand gewezen zonder een behoorlijke, onafhankelijke toetsing van hun waarheidsgehalte;
2. de vakgroep is te weinig tijd gegund om haar bestaansrecht te bewijzen; de opheffingsprocedure is prematuur gestart;
3. de samenhang met de Faculteit der Pedagogische, Andragogische en Onderwijskundige Wetenschappen als geheel is veronachtzaamd;
4. alternatieve oplossingen voor de gesignaleerde problemen zijn niet (zichtbaar) in ogenschouw genomen;

5. er heeft geen zorgvuldige afweging van belangen plaatsgevonden;
6. het reorganisatieplan is onvolledig en verschaft daardoor onvoldoende inzicht in de gevolgen daarvan.

Het CvB heeft een verzoek tot arbitrage of een tweezijdige adviesaanvraag niet wenselijk geacht. Derhalve hebben de in de UCGO vertegenwoordigde centrales een eenzijdige adviesaanvraag ingediend.

LOOP VAN HET OVERLEG/SAMENVATTING VAN DE BESLUITVORMINGSPROCEDURE INZAKE HET REORGANISATIEPLAN

Op 9 november 1989 heeft het Faculteitsbestuur een "Notitie reorganisatie vakgroep andragologie" opgesteld, waarin wordt geconcludeerd dat, na een doorlichting van de onderwijslast, het onmogelijk is de vakgroep andragologie in stand te houden omdat "er geen enkele aantrekkingskracht op studenten vanuit gaat."

Op 11 (of 12, dat blijkt niet duidelijk uit de beschikbaar stukken) december 1989 besluit de Faculteitsraad der PAOW, "gezien de Notitie reorganisatie vakgroep Andragologie op 9 november 1989, vastgesteld door het faculteitsbestuur", ... "het CvB te verzoeken een reorganisatievoornemen ex Aanwijzing 115 vast te stellen....gericht op:

- het sluiten van de afstudeerrichting Andragologie per 1 september 1990;
- de opheffing van de vakgroep Andragologie en van de betrekkingen binnen de vakgroep.."

Op 19 december 1989 verzoekt het vakgroepsbestuur Andragologie het CvB het besluit van de Faculteitsraad op 12 december, inhoudende het CvB te verzoeken een reorganisatievoornemen ex Aanwijzing 115 vast te stellen, dat zal leiden tot sluiting van de afstudeerrichting Andragologie, ... en opheffing van de vakgroep Andragologie en van de betrekkingen binnen de vakgroep, te vernietigen. De vakgroep beschouwt dit besluit als in strijd met het recht (waar het besluit gebaseerd is op onjuiste gegevens en bevooroordeelde interpretaties) en met het algemeen belang (aangezien eventuele uitvoering van het besluit de kwaliteit van de Faculteit PAOW eerder zal verlagen dan verhogen).

Bij schrijven van 21 december 1989 biedt het Faculteitsbestuur het CvB de besluiten van de Faculteitsraad van 11/12 december 1989 aan, waaronder het besluit om het CvB te verzoeken een reorganisatieprocedure te starten, gericht op de opheffing van Andragologie, en het besluit tot instelling van een innovatie-adviescommissie PAOW.

Op 19 april 1990 besluit het CvB het Reorganisatievoornemen voorzieningen op het gebied van de andragologie, gezien o.a. het besluit van de faculteitsraad der PAOW van 11/12 december 1989, vast te stellen, en voornemens te zijn in het kader van de reorganisatie de betrekkingen van hen die werkzaam zijn op het gebied van de andragologie, op te heffen per 1 jan. 1991. Voorts wijst het CvB een reorganisator aan die na de vaststelling van het reorganisatievoornemen het concept-reorganisatieplan zal opstellen.

Bij schrijven van 12 juni 1991 biedt het CvB de voorzitter van de UCGO ter toetsing het Reorganisatieplan voorzieningen op het gebied van de andragologie binnen de faculteit der PAOW (bedoeld zal zijn het concept-reorganisatieplan) aan.

OVERWEGINGEN COMMISSIE

De Commissie acht de adviesaanvraag van de UCGO niet-ontvankelijk; de adviesaanvraag heeft geen betrekking op aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel van de Universiteit van Amsterdam (met inbegrip van de algemene regeles volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd). Het in artikel 26, eerste lid van de Verordening Medezeggenschap Universiteitspersoneel bepaalde, is niet van toepassing. Ingevolge artikel 26, lid 1 van de VMU is inschakeling van de Advies- en Arbitragecommissie slechts mogelijk inzake geschillen over aangelegenheden als bedoeld in art. 19, lid 1 VMU. Daarin is bepaald dat alleen overleg wordt gevoerd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel van de universiteit, met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid wordt gevoerd. De commissie is van oordeel dat het hier geen onderwerp van overleg in de zin van artikel 19, lid 1 VMU betreft. Ten onrechte stellen de centrales van overheidspersoneel, toegelaten tot het UCGO, zich op het standpunt dat het primaire besluit tot de voorgenomen reorganisatie-maatregel het formele onderwerp van overleg betreft, terwijl het formele overleg zich dient te richten op de rechtspositionele gevolgen, verbonden aan de voorgenomen maatregel ,waaraan individuele ambtenaren aanspraken kunnen ontlenen.

Overigens is de Commissie van oordeel dat, zo er wel sprake geweest zou zijn van toepasselijkheid van art. 19 VMU, het door het CvB ingenomen standpunt inzake de uitleg van artikelen 25 en 26 van de VMU geen recht doet aan de aard van de geschillenregeling.

Volgens de interpretatie van het CvB is in de eerste plaats art 25 VMU aan de orde: CvB en UCGO dienen eerst overeenstemming te hebben over een bij de AAC in te dienen adviesaanvraag; er moet

sprake zijn van een gezamenlijk besluit om een adviesaanvraag in te dienen bij de AAC. Daarna zou artikel 26 lid 3 aan de orde komen, hetgeen zou inhouden dat alleen de feitelijke handeling van het indienen van de adviesaanvraag door een der partijen kan geschieden, waarbij er wel overeenstemming moet bestaan over de gang naar de AAC.

Volgens het CvB kan artikel 26 lid 3 het gestelde in artikel 25 niet ontkrachten.

De Commissie is echter van oordeel, dat een dergelijke interpretatie van artikelen 25 en 26 in strijd is met de aard en inhoud van de (hogere) geschillenregelingen en de betreffende regeling kennelijk elementen van strijdigheid in zich bergt. Tot het indienen van een adviesaanvraag zijn namelijk beide partijen, onafhankelijk van elkaar, bevoegd, cf artikel 26 lid 3 VMU. Er hoeft derhalve geen overeenstemming te zijn over een in te dienen adviesaanvraag. Artikel 25 en de interpretatie van artikel 25 in relatie tot artikel 26, lid 3 door het CvB frustreren de mogelijkheid van partijen om onafhankelijk van elkaar een adviesaanvraag in te dienen bij de voorzitter van de AAC.

De commissie heeft geconstateerd dat in dit geval in één overlegorgaan zowel medezeggenschaps- onderwerpen als onderwerpen in de zin van artikel 19 VMU aan de orde komen, waardoor bij de AAC onderwerpen worden ingediend die niet binnen de werkingssfeer van de commissie passen.. De geschillenregeling is alleen van toepassing op collectieve arbeidsgeschillen; het conflict spitst zich in deze situatie niet toe op personele gevolgen van een maatregel die past binnen artikel 19 lid 1, maar op het treffen van een maatregel als zodanig, waarover geen formeel Georganiseerd Overleg kan worden gevoerd, en ook niet kan resulteren in een geschil als bedoeld in artikel 26, 1e lid. Tevens bestaat er onduidelijkheid over de inhoud van het begrip "toetsing" zoals opgenomen in "Hoofdpijnen van de procedures bij reorganisaties", artikel 4, lid 3. Volgens het CvB valt toetsing inzake de besluitvorming inzake voorgenomen reorganisaties conform artikel 4, lid 3 "Hoofdpijnen" slechts in een beperkt aantal gevallen onder de werking van artikel 19 VMU n.l. waar het gaat over de toepassing van eerder vastgestelde sociale beleidskaders; de resultaten van de toetsing door de UCGO kunnen het besluit van het CvB beïnvloeden, maar dit is niet noodzakelijk.

Naar het oordeel van de UCGO is toetsing bij reorganisaties een vorm van overleg in de zin van artikel 19, en kan het derhalve, indien er in het overleg geen overeenstemming wordt bereikt, de basis vormen voor een geschil. De Commissie kan zich een dergelijke situatie alleen voorstellen, indien door het CvB zou worden afgeweken van eerder overeengekomen sociale beleidskaders. In deze situatie is dat naar het oordeel van de commissie niet het geval.

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst is niet van oordeel dat de besluitvorming door het College van Bestuur onzorgvuldig is geweest.

's-Gravenhage, 15 januari 1992

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,

Prof. Dr. W.Albeda
Voorzitter

Th.H.Dragt
Secretaris

H.J.L.Vonhoff
lid

Prof.dr.C.J.Rijnvos
Lid

Prof. mr. W.J. Slagter
Bijzonder lid

Dr. E.P. de Jong
Bijzonder lid