

Dossiernr: ABB/2002/0405

Advies

Advies van het College voor geschillen medezeggenschap defensie aan de Bevelhebber der Koninklijke Marechaussee naar aanleiding van een verzoek om advies inzake een geschil tussen:

De Commandant van het District Koninklijke Marechaussee
Gelderland/Overijssel/Flevoland, hierna te noemen: het HdE, enerzijds

en

De Medezeggenschapscommissie van het District Koninklijke Marechaussee
Gelderland/Overijssel/Flevoland, hierna te noemen: de MC, anderzijds

gerezen geschil met betrekking tot een gemaakte afspraak inzake het onderwerp dienstreis/oefening

Verloop van de procedure

Binnen de Kmar is jarenlang discussie gevoerd over de vraag in hoeverre de ondersteunende (faciliterende) werkzaamheden van het personeel van de Kmar in het kader van te houden oefeningen door Kmar-eenheden, alsook door andere krijgsmachtdelen, moet worden aangemerkt als deelname door het Kmar-personeel aan de oefening dan wel als het verrichten van de normale Kmar-taken tijdens een dienstreis.

Indien wordt vastgesteld dat sprake is van een oefening, dan geldt de Arbeidstijdenwet niet en ontvangt het personeel een oefentoeelage.

Wordt uitgegaan van het verrichten van de reguliere werkzaamheden – veelal gaat het om algemene politiediensttaken – dan is de Arbeidstijdenwet van toepassing en is sprake van reguliere werkzaamheden tijdens een dienstreis, waarop bijvoorbeeld ook de overwerkvergoedingsregeling van het AMAR wordt toegepast.

In de diverse Kmar-districten werd (en wordt) verschillend geoordeeld over deze materie.

Het HdE van Kmar G/O/F wordt ook geconfronteerd met deze problematiek en richt zich tot de Bevelhebber, vanwege een verschil van mening met zijn MC ter zake.

Van de zijde van het Bevoegde Gezag is aanvankelijk, bij brief d.d. 29 augustus 2001, aangegeven dat de Kmar-werkzaamheden inzake de ondersteuning aan oefende eenheden als normale werkzaamheden onder reële omstandigheden moeten worden aangemerkt en dat in casu geen sprake is van oefenen door de Kmar.

In de overlegvergadering van 20 september 2001 deelt het HdE zijn MC mede dat hij zich weliswaar conformeert aan de door het Bevoegde Gezag ingenomen standpunt, doch dat hij een meer bevredigend antwoord van de Bevelhebber wil verkrijgen, omdat het beleid naar zijn mening nog steeds onduidelijk is.

De MC en het HdE spreken in deze overlegvergadering af dat het HdE tot aan de volgende overlegvergadering, die zal plaatsvinden op 23 oktober 2001, gelegenheid heeft om de Bevelhebber om een definitief standpunt te vragen. Mocht op genoemde datum geen andersluidend standpunt bekend zijn, dan zal het HdE het bepaalde in de brief van 29 augustus 2001 uitvoeren.

Het HdE vraagt de Bevelhebber om duidelijkheid. Hij doet in zijn brief d.d. 26 september 2001 de Bevelhebber een aantal aanbevelingen om tot uniform beleid te komen.

Bij brief d.d. 15 oktober 2001 geeft het Bevoegde Gezag te kennen dat de discussie nog gaande is en dat de status quo wordt bepaald ten aanzien van de verschillen in de uitvoering tussen de diverse (krijgsmacht)onderdelen, deze status quo blijft van kracht totdat uniforme beleidsrichtlijnen volgen.

Het HdE en de MC bevestigen in de overlegvergadering van 23 oktober 2001 dat het personeel van het District K-mar G/O/F voortaan op dienstreis meegaat met oefeningen van andere eenheden, conform het gestelde in de brief d.d. 29 augustus 2001.

In de overlegvergadering van 15 november 2001 constateert de MC dat het personeel van de Brigade Apeldoorn op basis van een oefentoelage heeft deelgenomen aan een oefening in Polen, hetgeen niet overeenkomstig de gemaakte afspraak is.

Bij brief d.d. 28 november 2001 geeft de Bevelhebber de Districtscommandanten een andere(definitieve) uitleg aan het begrip oefening zoals dit is opgenomen in artikel 54a, eerste lid, AMAR. De ondersteunende activiteiten van de Kmar bij oefeningen worden door hem aangemerkt als deelname aan de oefening.

Hoofdstuk 7 van het AMAR (algemene bepalingen inzake werk- en rusttijden) is niet van toepassing tijdens deelname aan oefeningen, aldus de bevelhebber.

De brief d.d. 29 augustus 2001 wordt ingetrokken.

Uit de verslagen van de daarop volgende overlegvergaderingen d.d. 12 december 2001 en d.d. 23 januari 2002 blijkt dat het HdE en de MC een geschil hebben. De MC wenst vast te houden aan de door partijen gemaakte afspraak, luidende dat moet worden vergoed op basis van dienstreis en dat de ATW van toepassing is, terwijl het HdE meent dat als gevolg van de brief van de Bevelhebber van 28 november 2001 deze afspraak niet kan blijven gehandhaafd.

Beide partijen zijn overigens van mening dat het begrip oefening nog steeds niet duidelijk is. De discussie is inmiddels naar het niveau van het georganiseerd overleg getild (BC-KMar d.d. 21 december 2002), omdat een beleidsregel gaat worden vastgesteld.

Op 23 januari 2002 vindt een extra overlegvergadering plaats vanwege de door de MC geschreven brief van 17 januari 2002, waarin –kort samengevat - het HdE wordt verweten dat hij de gemaakte afspraak niet nakomt.

Tijdens deze overlegvergadering komt vast te staan dat het personeel van het district G/O/F na 23 oktober 2001 alleen op basis van oefening heeft deelgenomen en dat het HdE niet voornemens is om hierin wijziging aan te brengen bij toekomstige, ondersteunende Kmar-werkzaamheden.

Bij brief d.d. 21 februari 2001 verzoekt de MC het HdE het tussen partijen gerezen geschil ter afdoening op grond van het BMD door te geleiden naar de Bevelhebber.

Bij brief d.d. 15 april 2002 voldoet het HdE aan dit verzoek van de MC en wordt het geschil voorgelegd aan de Bevelhebber.

De Bevelhebber zet in zijn schrijven d.d. 13 mei 2002 uiteen dat met ingang van 1 mei 2002 de beleidslijn, inhoudende dat Kmar-personeel dat een faciliterende rol vervult ten behoeve van oefenende eenheden, oefent in de zin van artikel 55a tweede lid, onder a, AMAR, moet worden gevolgd. De brieven van 29 augustus 2001 (ten overvloede), 15 oktober 2001 en 28 november 2001 worden per genoemde datum ingetrokken.

In zijn schrijven van 18 juli 2002 maakt de Bevelhebber aan het HdE kenbaar dat geen sprake (meer) is van een geschil in de zin van artikel 31 BMD, omdat het geschil niet een (voorgenomen) maatregel in de zin van artikel 27, eerste lid, BMD betreft.

De Bevelhebber merkt op dat de beleidslijn zoals die is opgenomen in de brief van 13 mei 2002 is besproken met de Bijzondere commissie personeel Koninklijke Marechaussee en dat de inhoud ervan de instemming van die commissie heeft. Als zodanig is de brief van 13 mei 2002 een maatregel betreffende een aangelegenheid waarvan de behandeling is voorbehouden aan het overleg met een commissie van georganiseerd overleg.

De beleidslijn is voorts aan te merken als een algemeen verbindende richtlijn voor de rechtspositie van de militairen van de Kmar, hetgeen betekent dat het HdE niet is gegeven of toegestaan daarvan af te wijken, ook niet in overleg met de MC.

De MC persisteert bij haar standpunt dat sprake is van een geschil als bedoeld in artikel 31 BMD (brief d.d. 9 september 2002) en herhaalt haar verzoek om het geschil op grond van het BMD te behandelen en derhalve ter advisering aan het College voor te leggen.

Bij brief d.d. 23 december 2002 biedt de Bevelhebber de stukken ter advisering aan het College aan.

Inhoud geschil

Ter beoordeling wordt voorgelegd de beantwoording van de vragen zoals die zijn geformuleerd in de brieven van de MC d.d. 21 februari 2002 en d.d. 9 september 2002, te weten:

het verschil in interpretatie van het begrip 'oefening';

het eenzijdig door het HdE niet nakomen van de gemaakte afspraak in de overlegvergadering van 20 september 2001, bevestigd in de overlegvergadering van 23 oktober 2001;

de constatering dat het HdE structureel artikel 30 BMD overtreedt;

het HdE verstrekt de aan de MC toegezegde informatie (roosters) niet;

de ernstige verstoring van de overlegstructuur door vertragingstactiek;

er is sprake van onbehoorlijk bestuur.

Standpunten van partijen

Standpunt van het Hoofd van de Eenheid

Het HdE is van mening dat hij is gehouden om de door de Bevelhebber gegeven operationele aanwijzingen middels de brief d.d. 28 november 2001 en naderhand in de brief d.d. 13 mei 2002 op te volgen. Nu door de Bevelhebber is gesteld dat men deelneemt aan een oefening indien men een oefening ondersteunt vanuit een faciliterende rol, heeft het HdE zich daaraan te houden. De grond aan de met de MC gemaakte afspraak om het personeel bij wijze van dienstreis mee te sturen op oefening, is komen te ontvallen. Gelet hierop heeft het HdE de gemaakte afspraak met zijn MC eenzijdig opgezegd.

Het HdE heeft in het najaar van 2001 geconstateerd dat vanwege onduidelijkheid in het beleid de roosters voortdurend zouden moeten worden aangepast. Om dit te voorkomen heeft hij het personeel daadwerkelijk op basis van een oefentoeelage weggezonden.

Door het HdE is meerdere malen nadrukkelijk bij de Staf-Kmar aangedrongen op duidelijke uitleg en spoed, helaas zonder resultaat.

Standpunt van de MC

De MC is van oordeel dat gaandeweg de gevolgde procedure is komen vast te staan dat het HdE gemaakte afspraken niet nakomt.

De MC heeft zich van meet af aan op het standpunt gesteld dat de Kmar-werkzaamheden inzake de ondersteuning van oefenende eenheden moeten worden aangemerkt als de uitvoering van de reguliere Kmar-taken, men is dus op dienstreis.

Deze zienswijze werd bevestigd door het Bevoegde Gezag in de brief d.d. 29 augustus 2001. De MC heeft reeds toen bij het HdE aangedrongen op toepassing van het gestelde in deze brief. In de overlegvergadering van 20 september 2001, bevestigd in de overlegvergaderingen van 23 oktober 2001 en 15 november 2001, is uiteindelijk afgesproken dat de deelname aan oefeningen gaat plaatsvinden op basis van dienstreis. Consequentie van deze zienswijze is dat de ATW van toepassing is en dat de roosters aan de eisen van deze wet moeten voldoen.

Het HdE heeft de aangepaste roosters nimmer aan de MC voorgelegd.

Hoewel door de MC bij herhaling is verzocht om nakoming van de gemaakte afspraak blijkt telkenmale dat het HdE dit nalaat. In de overlegvergadering van 23 januari 2002 merkt het HdE desgevraagd op dat het personeel, ondanks gemaakte afspraak, op basis van een oefentoeelage deelneemt aan de ondersteuning van oefeningen.

Dat naderhand door de Bevelhebber een richtlijn is uitgevaardigd die anders luidt, doet niet af aan de constatering dat afspraken niet worden nagekomen. De MC is dan ook van mening dat het HdE zich heeft gemanifesteerd als een onbetrouwbare overlegpartner, die doelbewust de spelregels overtreedt, verdragings tactiek toepast en door zijn handelwijze het overleg ernstig frustreert.

De gegeven interpretatie van het begrip oefening heeft overigens tot op heden nog steeds niet geleid tot uniforme toepassing in het land.

Tenslotte merkt de MC op dat op het niveau van de eenheid overlegd dient te worden over de consequenties van de richtlijn.

Behandeling ter zitting

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten op de zitting van 14 februari 2003.

Van deze behandeling ter zitting is een verslag gemaakt, dat hier als ingelast dient te worden beschouwd.

Een bemiddelingspoging is door het College wel ondernomen, maar heeft niet geresulteerd in een compromis.

Overwegingen van het College

Het College merkt op dat het op grond van het BMD uitsluitend bevoegd is om op verzoek van het Bevoegde Gezag te adviseren over de toepassing van het BMD ingeval sprake is van een geschil ten aanzien van maatregelen als bedoeld in artikel 31 dan wel van een interpretatiegeschil als bedoeld in artikel 35.

Gelet op het voormelde is het niet mogelijk dat het College een uitleg geeft aan het begrip oefening, zoals door de MC wordt verlangd.

Of de Kmar-eenheden, die in faciliterende zin een oefening van andere defensie-eenheden ondersteunen, zelf oefenen, of niet, is ter beoordeling aan de Bevelhebber, die daarover ingeval een eenduidige uitleg ontbreekt, het vereiste overleg met de vakorganisaties zal hebben te voeren. De uitleg c.q. interpretatie van bepalingen en begrippen die voorkomen in de artikelen van het AMAR, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen en beleidslijnen zijn aangelegenheden betreffende de arbeids- en dienstvoorwaarden. Dergelijke aangelegenheden zijn nadrukkelijk voorbehouden aan het overleg tussen het Bevoegde Gezag en de Commissie van Georganiseerd overleg. Verwezen wordt naar artikel 27, tweede lid, onder b, eerste volzin, van het BMD.

Het College meent voorts dat het zich op grond van artikel 31 en 35 BMD dient te beperken tot advisering ten aanzien van geschillen die een concrete maatregel dan wel de interpretatie van een met name genoemd artikel betreffen. Algemene constatering betreffende de toepassing van de medezeggenschap of de gang van zaken rond het vereiste overleg en/of verwijten aan het adres van één van de overlegpartners vallen buiten de begrensde ruimte van de advisering door het College.

Op grond van artikel 27, tweede lid, onder b, tweede volzin, BMD heeft de MC nadrukkelijk een taak ten aanzien van *de gevolgen* van aangelegenheden als bedoeld in dit artikellid voor het personeel van de diensteenheid.

Zo is de uitleg die van hogerhand wordt gegeven aan het begrip ‘oefening’ van cruciaal belang voor het nemen van maatregelen als bedoeld in artikel 27, eerste lid onder a, b, dan wel e. Het College denkt hierbij allereerst aan de consequenties die de gegeven uitleg heeft voor maatregelen die samenhangen met het aanpassen van de dienstroosters, de zorg voor de juiste toepassing van de arbeidsvoorwaarden (AMAR en uitvoeringsregelingen), in mindere mate ook aan maatregelen die de veiligheid in verband met de arbeid kunnen betreffen en overigens operationele maatregelen.

Dergelijke maatregelen zijn adviesplichtig.

In de voorliggende zaak zijn de dienstroosters, alsmede de wijze waarop de arbeidsvoorwaarden worden toegepast (overwerkvergoedingsregeling/dienstreis dan wel oefentoelage) dan ook (terecht) in het overleg op grond van het BMD tussen partijen aan de orde gesteld.

Het voormelde in haar overwegingen betreffende, alsmede gehoord hebbende de mondelinge toelichting van partijen, constateert het College dat het voorliggende geschil in essentie betrekking heeft op de niet-nakoming van de door partijen gemaakte afspraak ter zake van de brief d.d. 29 augustus 2001 van het Bevoegde Gezag.

Het College stelt vast dat voornoemde brief in het overleg tussen partijen aan de orde is geweest vanwege het vaststellen van de dienstroosters en de wijze waarop de arbeidsvoorwaarden bij de eenheid worden toegepast (artikel 27, eerste lid, onder a, BMD).

Ten aanzien van deze brief hebben partijen afgesproken in de overlegvergadering van 20 september 2001 dat het HdE tot de volgende overlegvergadering, dat is tot 23 oktober 2001, tijd en gelegenheid zou hebben om een bevredigend antwoord van de Bevelhebber te verkrijgen, dit vanwege de operationele problemen die kleven aan de uitvoering van het bepaalde in de brief van 29 augustus 2001.

Indien op 23 oktober 2001 zou blijken dat er geen andersluidend standpunt vanuit 'Den Haag' bekend is, wordt het bepaalde in de brief van 29 augustus 2001 uitgevoerd. Aldus de afspraak, die destijds kon worden gemaakt vanwege de toen bekend gemaakte uitleg van het begrip oefening. Blijkens de brief d.d. 15 oktober 2001 is in het najaar van 2001 de discussie over het begrip 'oefening' nog gaande en worden verschillen in de uitvoering tussen de diverse (krijgsmacht)onderdelen toegestaan.

Op 23 oktober 2001 blijkt geen andersluidend en/of definitief antwoord uit Den Haag bekend, partijen bevestigen hun afspraak: vanaf 23 oktober 2001 zullen de Kmar-eenheden van het District G/O/F op basis van dienstreis hun faciliterende werkzaamheden gaan verrichten.

Vastgesteld wordt evenwel dat de Kmar-eenheden van het District G/O/F vanaf laatste genoemde datum nimmer op basis van dienstreis hun reguliere werkzaamheden ter ondersteuning van oefenende eenheden hebben verricht. In strijd met de gemaakte afspraak en de door het Bevoegde Gezag gegeven uitleg, vinden de werkzaamheden plaats op basis van een oefentoelage.

Een aangepast dienstrooster is eveneens nimmer ter advisering aan de MC voorgelegd. Inmiddels is het voorleggen van een aangepast rooster niet meer nodig vanwege het feit dat het Bevoegde Gezag kenbaar heeft gemaakt dat de Kmar-eenheden die meegaan op met oefenende eenheden geacht worden zelf te oefenen.

Bij brief d.d. 28 november 2001 geeft de Bevelhebber een andersluidende uitleg aan het begrip 'oefening' en de wijze waarop de werkzaamheden van de Kmar-eenheden die meegaan met oefenende eenheden moeten worden vergoed. De brief van 29 augustus 2001 wordt daarbij ingetrokken.

Vanaf 28 november 2001 geldt dat Kmar-eenheden die ter facilitering meegaan op oefeningen, geacht worden zelf te oefenen. Het deelnemende personeel heeft recht op een oefentoelage, terwijl de AW niet van toepassing is.

Door het intrekken van de brief d.d. 29 augustus 2001 is de grond aan de tussen partijen geldende afspraak komen te ontvallen.

Vanaf 28 november 2001 is het HdE gehouden de alsdan geldende uitleg van de Bevelhebber ter zake van het begrip 'oefening' in acht te nemen.

Aangezien de discussie over de uitleg van het begrip 'oefening' in de Districten is blijven voortduren, is terecht besloten het vereiste overleg tussen Bevelhebber en de BC-Kmar te voeren, hetgeen heeft geresulteerd in de beleidslijn van 13 mei 2002, die de in de brief van 28 november 2001 verwoorde uitleg bevestigt.

Door de MC is nog gesteld dat het HdE het overleg had moeten heropenen zodra duidelijk was dat de afspraak tussen partijen werd doorkruist door het definitieve standpunt van de Bevelhebber.

Het College wijst er dienaangaande op dat de brief van 28 november 2001 is besproken in de overlegvergaderingen van 12 december 2001 en 23 januari 2002, zodat aan dit verzoek van de MC is voldaan. Nu de uitleg van het begrip 'oefening' niet ter beoordeling aan partijen is, kon men in deze overlegvergaderingen slechts kennismaken van de wederzijdse standpunten.

Tot slot merkt het College op dat ter hoorzitting door het HdE is aangeboden om de gevolgen voor het personeel van het niet nakomen van de afspraak gedurende de periode 23 oktober 2001 tot 28 november 2001 in kaart te brengen en, indien sprake is van nadelige gevolgen, compensatie te bieden. Het College gaat er van uit dat het HdE zijn aanbod gestand zal doen.

Oordeel College

Het College oordeelt als volgt:

- partijen hebben op basis van het bepaalde in de, vanwege het Bevoegde Gezag geschreven brief d.d. 29 augustus 2001 een nadere afspraak gemaakt over de uitvoering van die brief;
- het HdE heeft zich in de periode van 23 oktober 2001 tot 28 november 2001 niet gehouden aan de afspraak;
- vanaf 28 november 2001 kan de afspraak niet meer worden nagekomen, omdat de grondslag eraan is komen te ontvallen;
- vanaf 28 november 2001 moet gevolg worden gegeven aan de uitleg die door de Bevelhebber alsdan is gegeven, met welke uitleg naderhand door de BC-Kmar is ingestemd;
- het verdient aanbeveling dat het Bevoegde Gezag en/of het HdE de gevolgen voor het personeel van het niet nakomen van de afspraak gedurende de periode 23 oktober 2001 tot 28 november 2001 nader zal onderzoeken en indien nodig zal compenseren.

Advies

Het College adviseert de Bevelhebber te beslissen in de door het College bedoelde zin.