

College voor geschillen medezeggenschap defensie

ADVIES

Dossiernr: ABB/2006/4647

Advies van het College voor geschillen medezeggenschap defensie aan de Commandant Commando DienstenCentra (C-CDC) naar aanleiding van een verzoek om advies inzake een tussen:

de Directeur Paresto (het HDE)

en

de Medezeggenschapscommissie Paresto (hierna: de MC)

gerezen geschil met betrekking tot artikel 28 van het Besluit Medezeggenschap Defensie (BMD) waarin de vraag centraal staat of er in de onderhavige situatie kan worden gesproken van een spoedeisende beslissing.

Aard en inhoud van het geschil

De vraag die partijen verdeeld houdt, is of het HDE mocht beslissen over de voorgenomen maatregel tot het tijdelijk uitbreiden van de formatie met 26 arbeidsplaatsen ten behoeve van werkgroep financieel beheer (zijnde, volgens het HDE, een voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 27, lid 1, onder e van het BMD) voordat het overleg daarover was voltooid of de MC daarover heeft geadviseerd en zich derhalve mag beroepen op artikel 28 van het BMD.

Verloop van de procedure

Op 23 december 2005 is door Ernst & Young een interim managementletter jaarrekeningcontrole Paresto 2005 uitgebracht aan de Auditdienst Defensie en de directie van Paresto. Op 27 december 2005 is een eerste verbeterplan ingediend bij C-CDC, welk plan op 29 december 2005 is afgewezen. Op 11 januari 2006 is een nieuw verbeterplan aangeboden aan de C-CDC en op 19 januari 2006 is het gepresenteerd aan de ADD en Ernst & Young. Laatstgenoemden hebben op 23 januari 2006 hun goedkeuring aan dit plan gegeven, nadat zij enige aanvullende eisen hadden gesteld. Op 24 januari 2006 hebben de Algemene Rekenkamer en DFEZ eveneens hun goedkeuring aan het verbeterplan gegeven.

Tijdens een overlegvergadering van 28 januari 2006 is door het HDE met de MC het voornemen besproken om te komen tot een tijdelijke uitbreiding van de formatie. Het HDE heeft tijdens deze vergadering de aanleiding en noodzaak van deze maatregel uitgelegd.

Op 2 februari 2006 heeft het HDE aan de MC gevraagd over de voorgenomen maatregel advies uit te brengen. Bij brief d.d. 14 februari 2006 heeft de MC, op basis van de voorliggende adviesaanvraag en het nog niet aangeleverde plan van aanpak, een negatief advies uitgebracht.

Tijdens een overlegvergadering op 23 februari 2006 is van de zijde van het HDE de aanleiding en noodzaak van de voorgenomen maatregel nogmaals toegelicht. Tevens heeft het HDE aangegeven dat het stopzetten van de voorgenomen maatregel onverantwoord was.

Bij nota van 21 maart 2006 heeft het HDE zijn beleidsvoornemen tot het instellen project Financieel beheer kenbaar gemaakt. In een brief d.d. 29 maart 2006 heeft de MC het HDE gesommeerd deze voorgenomen maatregel stop te zetten en de reeds ingezette acties terug te draaien.

Tijdens een overlegvergadering van 30 maart 2006 is dit onderwerp nogmaals besproken en heeft de MC geëist dat het project wordt stilgelegd en teruggedraaid totdat er overeenstemming is over de uitbreiding van de formatie.

In een nota d.d. 30 maart 2006 heeft het HDE het geschil met zijn MC voorgelegd aan de C-CDC, welk geschil hij in een nota d.d. 4 april 2006 nader heeft toegelicht. Bij brief d.d. 21 april 2006 heeft de C-CDC, drs. P.E. de la Chambre, aan het College verzocht ten aanzien van het voorliggende geschil te adviseren. Op 24 april 2006 is namens de MC in verband met het voorliggende geschil een kort geding aangespannen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht. Bij vonnis in kort geding van 2 juni 2006 heeft de voorzieningenrechter de vorderingen van de MC afgewezen.

Standpunten van partijen

Standpunt van de MC Paresto

De MC kenschetst de beslissing tot het tijdelijk uitbreiden van de formatie met 26 arbeidsplaatsen ten behoeve van de werkgroep financieel beheer niet als spoedeisend zoals bedoeld in artikel 28 van het BMD. Daarbij wijst zij erop dat zij eerst op 7 februari 2006 kennis heeft genomen van de interim managementletter jaarrekeningcontrole Paresto 2005 van 23 december 2005 (van Ernst & Young). Hierbij gaat de MC er vanuit dat de problemen die in deze managementletter worden vermeld bij het HDE ver voor 23 december 2005 bekend waren. Op pagina 3 van dit rapport, laatste alinea, blijkt dat Defensie al op 23 december 2004 (rapport van de Accountantdienst Defensie) en ten tijde van het verschijnen van het rapport van OIB over het gevoerde financieel beheer gedurende de eerste helft van 2005, op de hoogte was van een aantal aanbevelingen ter verdere verbetering van het financiële beheer. Deze aanbevelingen zijn binnen Paresto omgezet in actiepunten, al dan niet expliciet opgenomen in de verbeterplannen, aldus het rapport van Ernst & Young, zodat niet gezegd kan worden dat de voorgenomen maatregel nu ineens spoedeisend is. Daarnaast blijkt uit pagina 2 van dit rapport dat Ernst & Young een conceptversie van haar rapport reeds op 1 december 2005 met Defensie heeft besproken.

Voorts wordt in de adviesaanvraag van het HDE vermeld dat er nog een plan van aanpak zal worden aangeboden. Dit komt de MC niet erg spoedeisend over. Het enige feit dat de rekenkamer een advies heeft gegeven, kan geen spoedeisende beslissing rechtvaardigen waarmee er voorafgaand aan de besluitvorming geen overleg met de MC zou kunnen plaatsvinden. Zij meent dat een meer pro-actieve houding van het HDE zeer op zijn plaats zou zijn, zodat de MC ook meer invulling kan geven aan het spoedeisende karakter van sommige besluiten.

Voorts heeft de MC erop gewezen dat in de adviesaanvraag is gesproken over 26 arbeidsplaatsen, terwijl er feitelijk sprake is van 30 arbeidsplaatsen. Derhalve zal door het HDE opnieuw een aanvraag moeten worden ingediend.

Standpunt van het HDE

Over 2005 wordt geen goedkeurende accountantsverklaring verstrekt. Indien over 2006 opnieuw geen goedkeurende accountantsverklaring wordt verkregen, komt de status van baten- en lastendienst (agentschap) ernstig in gevaar. Om over 2006 een goedkeurende accountantsverklaring te krijgen heeft Paresto in overleg met het Commando Dienstencentra (CDC), de Auditdienst Defensie en de Algemene Rekenkamer een verbeterplan moeten opstellen. Op 27 december 2005 is een eerste verbeterplan ingediend bij C-CDC, welk plan op 29 december 2005 is afgewezen, waarna een nieuw verbeterplan is opgesteld. Op 23 januari 2006 hebben de ADD en Ernst & Young hun goedkeuring aan het nieuwe verbeterplan gegeven, nadat zij enige aanvullende eisen hadden gesteld. Op 24 januari 2006 hebben de Algemene Rekenkamer en DFEZ eveneens hun goedkeuring aan het verbeterplan gegeven. Het verbeterplan houdt in dat gedurende het jaar 2006 door een 26-tal tijdelijke medewerkers de artikelstroom op artikelniveau wordt gevolgd (top 100-artikelen). Om de doelstelling van dit plan te realiseren dient dit plan uiterlijk per 1 maart 2006 in werking te treden, waarbij de top-100 artikelen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006 gevolgd moeten gaan worden. Het HDE heeft meermalen inhoudelijk overleg willen plegen met de MC, maar dat is niet gelukt. Het HDE heeft in de adviesaanvraag aangegeven dat het opzetten van de organisatie vanuit de eigen gelederen zowel kwantitatief als kwalitatief niet mogelijk is. Kwantitatief niet omdat het de normale bedrijfsvoering teveel zou verstoren en kwalitatief niet omdat er te weinig expertise in huis is.

Behandeling ter zitting

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten op de zitting van 9 juni 2006. Van deze behandeling ter zitting is een verslag gemaakt, dat hier als ingelast dient te worden beschouwd.

Overwegingen van het College.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat partijen met name een uitspraak van het College wensen met betrekking tot de vraag of het HDE in het voorliggende geschil een beroep heeft mogen doen op artikel 28, lid 1 van het BMD, welk artikel handelt over spoedeisende beslissingen. De MC is van mening dat het HDE zich niet reeds bij de adviesaanvraag van 2 februari 2006 had mogen beroepen op dit artikel en meent tevens dat zij op een eerder moment had kunnen worden ingelicht. Voorts heeft de MC aangegeven dat zij niet tot een inhoudelijke behandeling van de adviesaanvraag heeft kunnen komen omdat zij over onvoldoende informatie beschikte. Het College overweegt dienaangaande het volgende.

In artikel 28, lid 1 van het BMD wordt vermeld dat het hoofd van de dienst een beslissing kan nemen over voorgenomen maatregelen voordat daarover het overleg is voltooid of daarover door de medezeggenschapscommissie is geadviseerd, als de taakuitvoering van de dienst een bijzondere situatie waarin de dienst een dringende noodzakelijkheid maakt. Voorts maakt het hoofd van de dienst zo snel mogelijk de redenen voor zijn beslissing bekend.

Gelet op voornoemd artikel zal moeten worden beoordeeld of in de onderhavige situatie sprake is van een dringende noodzaak en is het volgende van belang.

Gebleken is dat Paresto over 2005 geen goedkeurende accountantverklaring heeft verkregen en er, voor het verkrijgen van een goedkeurende accountantverklaring over 2006, binnen Paresto maatregelen genomen dienen te worden. Hiertoe is een verbeterplan opgesteld en om dit verbeterplan te kunnen realiseren, is volgens de adviesaanvraag per 1 maart 2006 gedurende één jaar tijdelijke uitbreiding van de formatie noodzakelijk.

Het College heeft geconstateerd dat Paresto zich niet kan permitteren dat over het jaar 2006 wederom een goedkeurende accountantverklaring wordt onthouden omdat daardoor het voortbestaan van de organisatie ernstig in gevaar komt. Door de MC zijn geen feiten of omstandigheden aangevoerd die deze constatering tegenspreken. Derhalve meent het College dat de dringende noodzaak van de maatregel tot tijdelijke uitbreiding van de formatie, ten einde een goedkeurende accountantverklaring over 2006 te verkrijgen, voldoende is gebleken.

Weliswaar wordt in de Nota van Toelichting ten aanzien van het betreffende artikel gewezen op de aard van het militaire bedrijf, die met zich kan meebrengen dat een beslissing met spoed genomen moet worden, maar deze toelichting dient niet zo eng te worden opgevat dat uitsluitend het militaire karakter van de organisatie bij de spoedeisendheid van de te nemen maatregel een rol speelt. Het College sluit derhalve aan bij het oordeel van de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht in kort geding, die zich in het vonnis d.d. 2 juni 2006, in overweging 4.9, hierover heeft uitgesproken.

Voorts is het College van mening dat niet kan worden geoordeeld dat het HDE de MC te laat heeft ingelicht en advies gevraagd. Immers, gebleken is dat eerst op 24 januari 2006 het verbeterplan definitief was goedgekeurd en het HDE het voornemen tot tijdelijke uitbreiding van de formatie tijdens de overlegvergadering van 28 januari 2006 heeft besproken, waarna op 2 februari 2006 de adviesaanvraag is ingediend. Daarnaast ziet het College in de omstandigheid dat in de adviesaanvraag melding wordt gemaakt van een formatie-uitbreiding met 26 arbeidsplaatsen, terwijl thans sprake zou zijn van een uitbreiding van 30 arbeidsplaatsen, geen wezenlijke wijziging van deze aanvraag. De MC wordt dan ook niet gevolgd in haar opvatting dat om die reden een nieuwe adviesaanvraag is aangewezen. Overigens is, zoals in overweging 4.7 van het vonnis in kort geding wordt vermeld, niet komen vast te staan dat het HDE thans een andere maatregel uitvoert dan waarover advies is gevraagd.

Vervolgens merkt het College nog op dat niet valt in te zien waarom de MC, die zich met name heeft uitgesproken over de procedurele aspecten van de adviesaanvraag, niet is toegekomen aan een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. Immers, de MC beschikte over voldoende informatie die redelijkerwijs nodig moet worden geacht om inhoudelijk met het HDE over de voorliggende adviesaanvraag van gedachten te wisselen. Bovendien is het niet ongebruikelijk dat in de loop van een procedure aanvullende en nieuwe informatie voor handen komt. Het College ziet dan ook geen grond om op voorhand inhoudelijk overleg af te wijzen omdat er, zoals door de MC is aangevoerd, onvoldoende informatie beschikbaar zou zijn. Daarbij komt dat, zoals hierboven reeds is overwogen, in casu sprake is van een spoedeisende beslissing, die ook een handelend optreden vraagt van een MC, die immers de personele belangen dient te behartigen.

Tot slot kan uit de stukken en het verhandelde ter zitting worden geconcludeerd dat de verstandhouding tussen het HDE en de MC ernstig is verstoord en dit een goede samenwerking tussen beide niet bevordert. Weliswaar is in november 2005 een convenant opgesteld om de samenwerking te verbeteren, maar gebleken is dat dit niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Het College meent dat partijen er goed aan doen de frequentie van het overleg te intensiveren en tevens informeel overleg met elkaar te voeren. Daarbij raadt het College aan om gedurende een bepaalde periode, bijvoorbeeld gedurende een half jaar, bij de overleggen een procesbegeleider, c.q. mediator, te laten aanzitten om het overleg tussen partijen in goede banen te leiden. Immers, een goede communicatie tussen overlegpartners is van het grootste belang om te kunnen komen tot een open en reëel overleg waarbij medezeggenschap tot haar recht kan komen.

Advies

Het College adviseert de Commandant Commando DienstenCentra te beslissen dat ten aanzien van de maatregel tot tijdelijke formatie uitbreiding sprake is van een spoedeisende beslissing en dat het HDE terecht een beroep heeft kunnen doen op artikel 28, lid 1 van het BMD.

Voorts adviseert het College, gelet op de verstoorde verstandhouding tussen het HDE en zijn MC, de frequentie van het overleg te intensiveren en gedurende een bepaalde periode een procesbegeleider aan te stellen om het overleg tussen partijen in goede banen te leiden.

23 juni 2006