

## ADVIES

### **Advies van het College voor geschillen medezeggenschap defensie aan de Secretaris-generaal naar aanleiding van een verzoek om advies inzake een tussen:**

Directeur Defensie Materieel Organisatie (DMO) (hierna: het HDE)

en

De Defensieonderdeel Medezeggenschapscommissie DMO (hierna: de DMC)

gerezen geschil over de vraag of er ten aanzien van het besluit tot verdeling van de reductietaakstelling van 158 VTE'en bij de staven van de verschillende dienstonderdelen, waaronder DMO, sprake is van een voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 29 van het Besluit medezeggenschap defensie (hierna: het BMD) en hiervoor, op grond van artikel 4 van het BMD, een GMC behoort te worden ingesteld.

---

#### **Aard en inhoud van het geschil**

De vraag die partijen verdeeld houdt, is of de verdeling van een voorgenomen reductie van 158 VTE'en (voltijds eenheden) bij de staven, waaronder DMO, valt onder de adviesplicht als bedoeld in artikel 29 van het BMD. De DMC stelt zich op het standpunt dat de verdeling van de 158 VTE'en over de betreffende defensieonderdelen -naar zijn aard- daadwerkelijk de personele gevolgen regelt en deze maatregel daartoe derhalve op grond van artikel 29, lid 1, onder e van het BMD voor advies dient te worden voorgelegd. In het verlengde hiervan dient naar het oordeel van de DMC een GMC, als bedoeld in artikel 4, lid 1 van het BMD, te worden ingesteld.

Het HDE daarentegen meent dat sprake is van een politiek besluit waarover geen medezeggenschap kan plaatsvinden. Het HDE verwijst hiervoor naar artikel 25, lid 2 van het BMD. Om die reden is er ook geen aanleiding om verder inhoudelijk in te gaan op het verzoek tot het instellen van een GMC. Daarnaast wijst het HDE erop dat hij zich niet competent acht om uitspraken te doen over de centrale medezeggenschap bij Defensie.

#### **Verloop van de procedure**

Bij brief d.d. 4 augustus 2008, en rappelbrief van 13 november 2008, heeft de voorzitter GMC (DMC) DMO aan de Staatssecretaris van Defensie verzocht om een GMC in te stellen, zodat alsnog een advies kan worden gegeven over de verdeling van de reductie van 158 functies over de verschillende staven. Eveneens bij brief d.d. 4 augustus 2008 heeft de voorzitter GMC DMO aan de Secretaris-generaal, de heer Annink, verzocht de maatregel 'reductie 158 functies' aan te houden totdat de Staatssecretaris een besluit heeft genomen over het instellen van een GMC. Bij brief d.d. 8 augustus 2008 heeft de Secretaris-generaal laten weten dat er sprake is van politieke besluitvorming op dit punt en dat er geen aanleiding is om tot uitstel van de 158-maatregel over te gaan. Voorts wordt opgemerkt dat hiermee tevens de brief d.d. 4 augustus 2008 aan de Staatssecretaris als afgedaan wordt beschouwd. Door de voorzitter van de DMC DMO wordt bij brief d.d. 13 november 2008 aan de Secretaris-generaal verzocht het verzoek van 4 augustus 2008 alsnog toe te wijzen.

Bij nota d.d. 18 november 2008 heeft de Secretaris-generaal, onder verwijzing naar zijn nota van 23 juni 2008, de defensieonderdelen opgedragen de defensiebrede taakstelling tot uitvoer te brengen. DMO heeft hierbij een reductietaakstelling gekregen van 51 VTE'en.

Bij nota d.d. 27 november 2008 heeft de Directeur P&O DMO, namens de Directeur DMO, aan de DMC kenbaar gemaakt op welke wijze DMO voornemens is deze taakstellende reductie te realiseren.

Namens de Staatsecretaris is bij brief d.d. 1 december 2008 het verzoek voor het instellen van een GMC, als gedaan bij brief van 4 augustus 2008 en rappel van 13 november 2008, afgewezen.

In de nota van 16 december 2008 van ir. R.A. Hendrichs, Directeur DMO (hierna: HDE) aan de CDS wordt aangegeven op welke wijze DMO voornemens is aan de reductie van 51 VTE'ën gestalte te geven. Hierbij wordt opgemerkt dat de DMC zich eveneens beraadt over de vraag welke wegen openstaan om af te dwingen dat op centraal niveau medezeggenschap plaatsvindt ten aanzien van de verdeling van de VTE'ën over de verschillende staven.

Tijdens de overlegvergadering met de DMC op 17 december 2008 is het onderwerp om te komen tot een reductie van 51 VTE'ën besproken. In deze overlegvergadering is geconstateerd dat sprake is van een interpretatiegeschil dat voorgelegd dient te worden aan het College.

Tijdens de overlegvergadering met de DMC DMO op 4 februari 2009 is nogmaals over dit onderwerp gesproken. In deze vergadering is aangegeven dat door de DMC het interpretatiegeschil, namelijk of sprake is van een adviesrecht als bedoeld in artikel 29 van het BMD, dan wel dat de invulling van de 158-maatregel dient te vallen onder de noemer van politiek besluit, aan het College voor geschillen zal worden voorgelegd.

Bij brief van 11 februari 2009 is door mr. N.L.H.M. Laane, namens de DMC, aan het College verzocht het geschil in behandeling te nemen. Voorts is dit verzoek en de daarbij behorende stukken door mr. Laane in kopie aan het HDE, verzonden. Bij brief d.d. 11 maart 2009 heeft het HDE zijn standpunt ten aanzien van het voorliggende interpretatiegeschil nader toegelicht.

### **Standpunt van partijen**

#### *Standpunt van de DMC*

De DMC meent dat ten aanzien van de verdeling van een voorgenomen reductie van 158 VTE'ën bij de staven over de betreffende defensieonderdelen, waaronder DMO, sprake is van een voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 29 van het BMD. Hierbij gaat het om de verdeling welk defensieonderdeel met hoeveel stafleden moet inkrimpen. Niet aan de orde is het totaal van 158 dat ingekrompen moet worden. De DMC vindt het aantal van 51 VTE'ën dat bij DMO ingekrompen moet worden onbegrijpelijk ten opzichte van de andere betreffende defensieonderdelen. De DMC stelt zich op het standpunt dat voor de maatregel van verdeling op grond van artikel 29 van het BMD advies aan een GMC, als bedoeld in artikel 4 van het BMD, moet worden gevraagd. De DMC meent dat hier geen sprake is van het primaat van de politiek, als neergelegd in artikel 25, lid 2 van het BMD. Zij wijst in dit verband op vaste jurisprudentie van de Hoge Raad. De DMC meent dat de maatregel van verdeling van 158 VTE'ën over de defensieonderdelen -naar zijn aard- daadwerkelijk de personele gevolgen regelt. Ook als de maatregel gezien zou moeten worden als een politieke maatregel, c.q. een politiek besluit, is de uitzondering van toepassing omdat de maatregel -naar zijn aard- "de gevolgen daarvan betreft voor de werkzaamheden van de werknemers" als bedoeld in artikel 25, lid 2 van het BMD. Derhalve kan volgens de DMC in het midden blijven of het Besluitvormingsmemorandum 2008 (BVM 2008) een politiek besluit is. De inhoud van de maatregel is beslissend, niet is beslissend door wie binnen Defensie de maatregel is getroffen, noch of het een politieke maatregel is of in welk document de maatregel staat. Daarbij wordt nog opgemerkt dat de maatregel van verdeling en toedeling van 51 VTE'ën aan DMO vastgesteld is op ambtelijk niveau. Daarenboven is in het BVM 2008 vermeld dat de besluitvorming juist op ambtelijk niveau zal plaatsvinden en niet op politiek niveau, in het Departementaal Beraad. Door het niet instellen van een GMC zou Defensie de DMC het recht op medezeggenschap ontnemen. De DMC is immers vertegenwoordigd in de GMC.

#### *Standpunt van het HDE*

In het Beleids- en Plannings- en Begrotingsproces (PBP-procedure) wordt het proces beschreven dat binnen Defensie gevolgd moet worden om te komen tot de Defensiebegroting. De Defensiebegroting wordt uiteindelijk ter behandeling en goedkeuring voorgelegd aan het parlement. Na vaststelling door het parlement krijgt de begroting kracht van wet.

Het BVM wordt na bespreking in het Departementaal Beraad aangeboden aan de bewindslieden ter besluitvorming in het Politiek Beraad en sinds kort in het Stafoverleg. De zaken die in het BVM zijn vastgelegd houden direct verband met de taakuitvoering van het ministerie van Defensie. De besluitvorming over het BVM 2008 heeft plaatsgevonden in het Stafoverleg van 15 mei 2007 onder voorzitterschap van de minister van Defensie. De reductie van 158 VTE'en bij de staven is een maatregel die in het kader van het BVM 2008 is genomen. De 158-maatregel alsmede de interne toedeling zijn aan te merken als besluiten die gestalte hebben gekregen in de Defensiebegroting die door het Parlement wordt vastgesteld. Het behoeft geen betoog dat de ontwerpdefensiebegroting de resultante is van politieke besluitvorming. Het HDE is van mening dat tengevolge hiervan de reductie van 158 VTE'en alsmede de interne toedeling aan te merken zijn als besluiten die op politiek niveau worden genomen. Dit maakt deel uit van de politieke besluitvorming, zodat deze maatregel buiten de reikwijdte van het overleg met de medezeggenschap valt als bedoeld in artikel 25, lid 2 van het BMD. Verwezen wordt naar een advies van het College (ABB/2005/3555), alsmede naar de uitspraak van de voorzieningenrechter in deze zaak. Tot slot wijst het HDE erop dat de adviesbevoegdheid van de DMC uitsluitend de gevolgen van de maatregel inzake de reductie van 51 VTE'en betreft en dat hij zich niet competent acht over de centrale medezeggenschap bij Defensie uitspraken te doen.

### **Behandeling ter zitting**

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten op de zitting van 20 maart 2009. Van deze behandeling ter zitting is een verslag gemaakt, dat hier als ingelast dient te worden beschouwd.

### **Overwegingen van het College**

Het College merkt op dat in casu van het doen van een schikkingsvoorstel is afgezien. Hierbij is in overweging genomen dat sprake is van een meer principieel geschil over de uitleg van het BMD. Daarnaast is in aanmerking genomen dat het geschil zich niet richt tegen een besluit van het HDE, maar tegen een besluit van de Secretaris-generaal, namelijk zijn besluit tot verdeling van de reductietaakstelling van 158 VTE'en bij de staven van de betreffende dienstonderdelen, waaronder DMO. In die zin is het dan ook niet mogelijk om met de ter hoorzitting aanwezige partijen hierover een schikking te bereiken.

Aan de orde is de vraag of er ten aanzien van de maatregel tot verdeling van de reductietaakstelling van 158 VTE'en, waarbij aan DMO een reductietaakstelling van 51 VTE'en is opgelegd, medezeggenschap openstaat.

Het HDE stelt zich hierbij op het standpunt dat het besluit tot reductie van 51 VTE'en *onderdeel* uitmaakt van politieke besluitvorming, waarbij wordt verwezen naar het BVM 2008. Het HDE meent dat sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 25, lid 2 van het BMD en dat derhalve sprake is van het primaat van de politiek, waarop geen medezeggenschap kan worden uitgeoefend.

Voor de DMC vormt geen geschilpunt dat ten aanzien van het BVM 2008 sprake is van politieke besluitvorming, maar zij bestrijdt dat het daarop volgend besluit tot reductie van 51 VTE'en bij DMO als een politiek besluit dient te worden aangemerkt.

Daarnaast meent de DMC dat zelfs indien moet worden vastgesteld dat het besluit tot verdeling, waaruit voor DMO een reductietaakstelling van 51 VTE'en volgt, als politieke besluitvorming moet worden aangemerkt, ook dan medezeggenschap niet kan worden uitgesloten, omdat het besluit naar zijn aard daadwerkelijk de personele gevolgen regelt.

Het College overweegt dienaangaande het volgende.

Allereerst stelt het College vast dat de totale reductietaakstelling van 158 VTE'en voor de medezeggenschap een gegeven is. Immers, gebleken is dat de reductietaakstelling van 158 VTE'en binnen de staven over de betreffende dienstonderdelen, na toepassing van een rekensom, volgt uit het BVM 2008. Dat het BVM 2008 als een politiek besluit kan worden aangemerkt en niet aan medezeggenschap is onderworpen, is door de DMC niet als geschilpunt ingebracht. Het geschilpunt ziet immers op de vraag of het besluit over de verdeling van de reductietaakstelling over de staven bij de verschillende dienstonderdelen zonder medezeggenschap mocht plaatsvinden. Het College beantwoordt deze vraag ontkennend en wijst daarbij op het volgende.

In het BVM 2008 wordt niet vermeld op welke wijze de reductietaakstelling van 158 VTE'en over de staven van de verschillende dienstonderdelen verdeeld dient te worden. Voor het geven van een invulling aan deze reductietaakstelling wordt in het BVM 2008 verwezen naar de Secretaris-generaal. Zo wordt op pagina E-8 van het BVM 2008 vermeld dat de Secretaris-generaal beleidsverantwoordelijke is voor het doorlichten van de staven. Daarnaast is gebleken dat aan de Secretaris-generaal beleidsruimte is toegekend om invulling te geven aan de wijze waarop de reductietaakstelling van 158 VTE'en wordt uitgevoerd. In dit verband wordt wederom verwezen naar pagina E-8 van het BVM 2008 waar aan de Secretaris-generaal de volgende opdracht wordt gegeven: "Beschouw op basis van een door HDIO uitgevoerde interne benchmark de omvang en samenstelling van de staven van de dienstonderdelen en lever een concreet plan van aanpak aan voor de implementatie".

Blijkens een nota d.d. 23 juni 2008 heeft de Secretaris-generaal ervoor gekozen om ten aanzien van alle dienstonderdelen een taakstelling van 3% te realiseren en heeft hij bij DMO -in afwijking van de berekening bij de andere dienstonderdelen- zowel de capaciteit op stafniveau als de capaciteit op bedrijfsniveau als uitgangspunt voor zijn berekening gehanteerd.

Uit het vorenstaande volgt dat de Secretaris-generaal met zijn besluit, als neergelegd in de nota van 23 juni 2008, niet uitsluitend toepassing heeft gegeven aan een eerder genomen politiek besluit, maar hieraan een eigen invulling heeft gegeven en daartoe ook gerechtigd was.

Gelet op het vorenstaande stelt het College vast dat, over de wijze waarop de reductietaakstelling van 158 VTE'en dient te worden ingevuld, overleg met de medezeggenschap behoort plaats te vinden. De omstandigheid dat reeds in het Departementaal Beraad over de wijze van invulling van de reductietaakstelling is gesproken, leidt niet tot een ander oordeel. Ook de mogelijkheid dat door het uitoefenen van medezeggenschap geen ander besluit volgt dan thans voorligt, maakt dit niet anders. Immers, van belang is dat tijdens het overleg met de medezeggenschap wederzijds standpunten kunnen worden gedeeld en argumenten met elkaar kunnen worden uitgewisseld. Meer in algemene zin merkt het College nog op dat het bevoegd gezag niet te snel moet oordelen dat sprake is van een politiek besluit en dit steeds zorgvuldig en nauwkeurig dient te onderzoeken.

Het College concludeert dat in casu sprake is van een voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 29, lid 1, onder e van het BMD en dat artikel 25, lid 2 van het BMD hier niet aan de orde is. Immers, zoals hiervoor is aangegeven, is de Secretaris-generaal in casu bevoegd om een besluit over de verdeling van de totale reductietaakstelling te nemen en is voor deze besluitvorming beleidsruimte gelaten. Het besluit tot reductieverdeling over de staven, waarin is opgenomen dat binnen DMO een reductie van 51 VTE'en dient te worden toegepast, kan derhalve niet worden opgevat als een besluit dat door een democratisch gecontroleerd orgaan is genomen en dit besluit kan dan ook niet tot het primaat van de politiek worden gerekend.

Tot slot wijst het College erop dat, zoals door partijen eveneens is geconstateerd, niet slechts de DMO is betrokken bij de reductietaakstelling van 158 VTE'en, zodat de medezeggenschap hierover in een breder verband zal dienen plaats te vinden.

**Advies**

Het College adviseert de Secretaris-generaal te beslissen dat het besluit tot verdeling van de reductietaakstelling van 158 VTE'en moet worden aangemerkt als een voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 29, lid 1, onder e van het BMD. Voorts adviseert het College, omdat er buiten de DMO bij deze maatregel ook andere dienstonderdelen zijn betrokken, om voor het uitoefenen van medezeggenschap in deze kwestie een hiervoor aangewezen medezeggenschapsorgaan in te stellen.

08-04-2009