

ADVIES

Dossiernr: ABB/2009/7420

Advies van de voorzitter van het College voor geschillen medezeggenschap defensie aan de Commandant der Landstrijdkrachten naar aanleiding van een verzoek om advies inzake een tussen:

(wnd) Commandant 11 Luchtmobiele brigade (hierna: het HDE)

en

De Gemeenschappelijke Medezeggenschapscommissie 11 Luchtmobiele brigade (hierna: de GMC)

gerezen geschil over de vraag of de GMC op grond van artikel 28, lid 1, van het Besluit medezeggenschap defensie (hierna: het BMD) tijdig is voorzien van de voor het vervullen van haar taak benodigde informatie en of de GMC, ingevolge artikel 29, lid 1, onder f van het BMD, adviesrecht heeft over het besluit tot budgettoekenning inzake interne representatie. Daarnaast ligt de vraag voor of het toekennen van een budget aan de Commandant TFU VII geoorloofd dan wel redelijk is.

Aard en inhoud van het geschil

Partijen willen graag duidelijkheid over de vraag of de GMC over alle in de Aanwijzing Commandantenbudgetten representatie genoemde budgetten adviesrecht heeft op grond van artikel 29, lid 1, onder f van het BMD. Daarnaast is de GMC van mening dat 11 LMB geen budget dient toe te kennen aan de Commandant TFU VII. De GMC meent dat dit budget ten laste van de Commandant der Landstrijdkrachten dient te komen.

Verloop van de procedure

Bij nota van 3 april 2008 heeft de Commandant der Landstrijdkrachten aan het HDE de Aanwijzing Commandantenbudgetten representatie van 1 januari 2008 (hierna: de Aanwijzing) toegezonden. In voornoemde nota wordt vermeld dat bedoelde aanwijzing een eenduidige en rechtmatige toedeling en besteding van financiële middelen als doel heeft. Tijdens de overlegvergadering van 21 januari 2009 heeft het toenmalig HDE gemeld dat ten aanzien van het opwerken van Staf TFU VII een budget van € 5000,- is gereserveerd, welke reservering ten laste van het welzijnsbudget is gebracht. De GMC heeft aangegeven dat zij van oordeel is dat dit bedrag niet ten laste van het budget van 11 LMB kan worden gebracht. Naar aanleiding van de discussie of het budget interne representatie ook valt onder het adviesrecht van de GMC, heeft de GMC deze vraag aan het DienstenCentrum Human Resources voorgelegd. Dit heeft per e-mail aan de GMC gemeld dat artikel 29, lid 1, onder f van het BMD adviesrecht toekent aan de medezeggenschapscommissies over voorgenomen maatregelen ten aanzien van aangelegenheden met betrekking tot de technische en economische dienstuitvoering bij de diensteenheid. Voorts wordt vermeld dat het hier onder meer de gevolgen van de aanschaf van apparatuur, materiaal, gereedschappen voor de dienstuitvoering bij de diensteenheid betreft, maar ook de infrastructuur van werkplaatsen, bureauruimtes en begrotingen en budgettoedeling. Het HDE heeft vervolgens op 31 maart 2009 aan de GMC een overzicht budget interne representatie 2009 gegeven, waarin voor representatie van de Commandant TFU VII een budget van € 3.500,- wordt toegekend. Nadat de GMC had aangegeven zich niet in deze begroting te kunnen vinden, heeft het HDE een nieuwe begroting opgesteld en hij heeft deze op 21 april 2009 aan de GMC aangeboden.

Hierin wordt wederom een budget van € 3.500,- aan de Commandant TFU VII toegekend, waarbij de toelichting wordt gegeven dat deze als ondercommandant 11 LMB moet worden beschouwd. Deze begroting is op 16 april 2009 tussen de GMC en het HDE besproken. Daarbij is vastgesteld dat sprake is van een geschil.

Bij e-mailbericht d.d. 17 april 2009 heeft de GMC het geschil bij het secretariaat van het College aangeboden. Hierbij heeft de GMC aangegeven gebruik te willen maken van de spoedprocedure als bedoeld in artikel 36 van het BMD. Nadat was gebleken dat alle noodzakelijke stukken voor het in behandeling nemen van het geschil door de GMC tijdig waren aangeleverd, is vrijdag 17 april 2009 als datum van indiening van het geschil vastgesteld. Bij e-mailbericht van maandag 20 april 2009 zijn partijen uitgenodigd voor een hoorzitting op 23 april 2009. Tevens is de Commandant der Landstrijdkrachten bij brief d.d. 20 april 2009 op de hoogte gesteld van het aanbrengen van het geschil.

Bij e-mailbericht d.d. 20 april 2009 heeft de GMC aanvullende stukken over gehouden overlegvergaderingen toegezonden. Het HDE heeft bij e-mailbericht d.d. 21 april 2009 laten weten op 23 april 2009 verhinderd te zijn en hij heeft per e-mail een nadere toelichting op zijn standpunt gegeven.

Standpunt van partijen

Standpunt van de MC

De GMC meent dat zij op grond van artikel 29, lid 1, onder f (*de technische en economische dienstuitvoering bij de diensteenheid*) van het BMD adviesrecht heeft ten aanzien van de begroting interne representatie en dat dit adviesrecht zich niet alleen uitstrekt tot het budget welzijn. Zij verwijst hierbij naar de door het DienstenCentrum Human Resources hierover verstrekte informatie, die haar standpunt bevestigt. Het HDE heeft de begroting interne representatie inmiddels ook voor advies aan de GMC voorgelegd, zodat er in het onderhavige geval hierover geen twistpunt meer is. De GMC is het niet eens met de budgettoekenning aan de Commandant TFU VII. Hoewel de GMC zich kan voorstellen dat de Commandant TFU VII een budget nodig heeft voor interne representatie gedurende de opwerkperiode, meent zij dat dit niet ten laste mag komen van het budget 11 LMB. Een deel van de Staf van TFU VII bestaat dan wel uit leden afkomstig van 11 LMB, maar het overgrote deel van de Staf TFU bestaat uit militairen van andere eenheden. De GMC is van mening dat de Commandant der Landstrijdkrachten hiervoor een apart budget moet reserveren en dit niet ten laste moet leggen aan de eenheid die de commandant aan de TFU levert. De GMC geeft aan dat een deel van het gereserveerde budget voor de Commandant TFU VII al is besteed zonder dat de GMC hierin is gekend. Op korte termijn zal deze reservering verder uitgeput worden in verband met het geplande vertrek van TFU VII in juli 2009. Dit is dan ook de reden dat volgens de GMC sprake is van een spoedeisend belang.

Standpunt van het HDE

Het HDE beschouwt de staf van de TFU als een (tijdelijke) ondercommandant van de brigade, nu de Commandant TFU VII afkomstig is van 11 LMB en zij dus de formerende eenheid zijn.

Hij erkent het tijdelijke karakter van deze eenheid evenals het feit dat deze eenheid bestaat uit een grote hoeveelheid personeel afkomstig van diverse eenheden. De bulk van het personeel is afkomstig uit 11 LMB. Hoewel het HDE van mening is dat het budget dient te worden verstrekt door de Commandant der Landstrijdkrachten, heeft hij ervoor gekozen om ter ondersteuning van de voorbereidingen een budget aan de Commandant TFU VII beschikbaar te stellen, om op die wijze voor deze duidelijkheid te verschaffen. Het punt dat over het budget interne representatie geen overleg gevoerd behoeft te worden, is inmiddels achterhaald. Op basis van zijn toezegging, die hij niet met de GMC heeft gecommuniceerd, is door de Staf TFU VII reeds een deel van de toegezegde gelden besteed. De GMC heeft hem verzocht om de (verdere) besteding te blokkeren. Dit heeft het HDE niet gegarandeerd en hierin ligt het spoedeisend belang.

Behandeling ter zitting

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten op de zitting van 23 april 2009.

Van de zijde van het College waren aanwezig:

de heer prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss (voorzitter College), bijgestaan door mevrouw mr. B.J. Langeveld, secretaris (CAOP).

Van de zijde van de GMC waren aanwezig:

de heer P.J. Hijdra, voorzitter GMC en de heer J.G.T. Aardema, secretaris GMC.

Van de zijde van het HDE was aanwezig:

de heer V. Dijks, hfd. Sctie G8 (controller)

Ter zitting is door partijen - kort samengevat - het volgende aangevoerd:

Van de zijde van de GMC:

Aangegeven wordt dat in het voorliggende geschil met betrekking tot de budgetten het HDE uiteindelijk heeft ingestemd met het adviesrecht dat de GMC op dit punt toekomt. Hierbij wordt benadrukt dat in de Aanwijzing onder het hoofdstuk interne representatie niet wordt vermeld dat daarover geen medezeggenschap behoort plaats te vinden. De GMC acht het wenselijk dat hierop door de voorzitter van het College in het advies nader wordt ingegaan. De onduidelijkheid hierover, namelijk of er medezeggenschap over budgetten openstaat, bestaat bij meer eenheden.

Voorts wordt opgemerkt dat de informatie door het HDE eerst op een laat moment is verstrekt en dat reeds een deel van het budget is uitgegeven. Inmiddels is met het HDE de afspraak gemaakt om de budgetbegroting voortaan reeds in een vroeg stadium, namelijk in oktober voorafgaand aan het begrotingsjaar, op de agenda te zetten. Er hoeft dan niet over de toekenning van daadwerkelijke bedragen te worden gesproken, maar wel over het percentage dat men voornemens is aan bepaalde activiteiten te besteden. De GMC stelt de behoefte van een budget van de Commandant TFU VII niet ter discussie, maar meent dat de Commandant der Landstrijdkrachten hiervoor verantwoordelijk is. Voor haar is deze kwestie principieel. Het is niet zo zeer de hoogte van het toegekende budget, dat van € 5.000,- naar € 3.500,- is teruggebracht, dat voor de GMC een probleem vormt. Zij acht het aan de Commandant TFU VII toegekende budgetbedrag verwaarloosbaar. Met de opmerking tijdens de overlegvergadering van 21 januari 2009 heeft de GMC nimmer bedoeld te zeggen dat, als het budget aan de Commandant TFU VII, in plaats van onder het welzijnsbudget, onder het budget interne representatie zou worden gebracht, zij hiermee zou kunnen instemmen. De GMC heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat de toekenning van een budget aan TFU VII niet ten laste dient te komen van 11 LMB. Opgemerkt wordt dat de medezeggenschap binnen Defensie ook een zekere mate van weerstand ondervindt omdat de budgetvoering vóór het huidige BMD niet onder de medezeggenschap viel. De medezeggenschap is in die zin nog niet geheel in de cultuur van de brigade ingekaderd. Iedereen, zowel de medezeggenschapscommissies als het bevoegd gezag, moet nog wennen aan de nieuwe rol hierin.

De GMC is eveneens vertegenwoordigd bij het medezeggenschapsoverleg dat op het niveau van de Commandant der Landstrijdkrachten wordt gevoerd. De volgende overlegvergadering op dat niveau zal op 10 juni 2009 plaatsvinden en hier zal de GMC het punt van het budget van de Commandant TFU VII ook aankaarten.

Van de zijde van het HDE:

Verwezen wordt naar de Aanwijzing waaruit naar voren komt dat slechts over het budget welzijn overleg met de medezeggenschap behoeft plaats te vinden. Dit is een verfijning van de regeling waarnaar de GMC heeft verwezen, namelijk het BMD. Ten aanzien van het verwijt van de GMC dat de informatievoorziening over de budgetten lang op zich heeft laten wachten, wordt opgemerkt dat het HDE er in eerste instantie van uitging dat de GMC bij het budget voor interne representatie niet betrokken behoefde te worden. Daarbij wordt het budget toegewezen in december/januari, zodat eerst dan een begroting kan worden opgesteld.

Ten aanzien van de toekenning van een budget aan de Commandant TFU VII wordt opgemerkt dat iedereen hierbij gebaat is en dat de teams moeten worden geformeerd. Daarbij komt dat dit probleem zich voor 11 LMB eerder heeft voorgedaan, aangezien zij bij TFU III en V eveneens de formerende eenheid was die de commandant leverde.

Ook in die gevallen is vanuit 11 LMB aan de Commandant TFU geld verstrekt. Er wordt op gewezen dat een groot deel van de Staf TFU afkomstig is van 11 LMB. Toegelicht wordt dat het aan 11 LMB toegekende budget te herleiden is tot een normbedrag vermenigvuldigd met de personele bezetting. Dit budget wordt dan onderverdeeld in een welzijnsbudget en een budget voor representatie. Het voorstel van de GMC om alle deelnemende eenheden aan de TFU VII te laten bijdragen aan het budget voor de opwerkperiode beschouwt het HDE niet als een reële optie. Reeds gelet op de vele daarvoor noodzakelijke administratieve werkzaamheden en de daarmee samenhangende kosten, kan dit niet als een werkbaar voorstel worden aangemerkt. Het HDE heeft voor een praktische oplossing gekozen. Niet is bekend op welke wijze er door andere formerende eenheden met budgettoekenning aan de Commandant TFU in het verleden is omgegaan. Pas op het moment van de daadwerkelijke uitzending wordt voor de TFU door de Commandant der Landstrijdkrachten een budget toegekend.

Overwegingen van de voorzitter van het College

Spoedeisend belang

Geconcludeerd wordt dat sprake is van een geschil over een voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 29, lid 1 van het BMD, waarover in het hernieuwde overleg niet alsnog overeenstemming is bereikt. Een dergelijk geschil kan ingevolge artikel 36, lid 1 van het BMD in een spoedprocedure worden gebracht.

Gebleken is dat aan de Commandant TFU VII, ten behoeve van de opwerkperiode, door het HDE een budget is toegekend en dat hierover met de GMC geen overeenstemming is bereikt. Derhalve staat het volgens het BMD het HDE op dit moment niet vrij om tot uitgave van dit budget over te gaan. Nu de uitzending van TFU VII in juli 2009 zal gaan plaatsvinden, hechten partijen eraan over de toekenning van het budget aan de Commandant TFU VII snel uitsluitel te krijgen.

Vastgesteld wordt dat het voor beide partijen, alsook voor degene voor wie het budget is bedoeld, van belang is om op korte termijn hierover duidelijkheid te verkrijgen. Gelet op het vorenstaande kan worden gesproken van een spoedeisend belang en is besloten het geschil in een spoedprocedure te behandelen.

Mogelijkheden minnelijke schikking

Ter zitting is gebleken dat een minnelijke schikking tussen partijen niet tot de mogelijkheden behoort. Ter zitting zijn verschillende tussenstandpunten aan de orde gesteld en is er gekeken of partijen met elkaar overeenstemming konden bereiken over een redelijke oplossing in dit geschil. Dit is evenwel niet mogelijk gebleken. Door partijen is uitdrukkelijk verklaard dat zij in ieder geval een uitspraak wensen over het principiële punt, namelijk over de vraag of 11 LMB überhaupt verantwoordelijk kan worden gesteld voor de budgetverlening aan de Commandant TFU VII.

Beoordeling geschil

Informatierecht ingevolge artikel 28 van het BMD

In artikel 28, lid 1 van het BMD is bepaald dat het hoofd van de dienst eenheid tijdig, desgevraagd schriftelijk, alle inlichtingen en gegevens, waaronder de achtergronden, motieven en afwegingen van maatregelen verstrekt die de dienst eenheid raken, indien de medezeggenschapscommissie deze redelijkerwijs nodig heeft voor het vervullen van haar taak.

Gebleken is dat het HDE tijdens de overlegvergadering van 21 januari 2009 het welzijnsbudget, zoals nader omschreven in de Aanwijzing, met de GMC heeft besproken. Voorts is gebleken dat tijdens deze overlegvergadering de andere in de Aanwijzing genoemde budgetten ten onrechte niet zijn besproken, hetgeen evenwel valt te verklaren uit het feit dat het HDE zich destijds op het standpunt stelde dat het adviesrecht slechts van toepassing was op het welzijnsbudget. Nadat het HDE, op basis van door het DienstenCentrum Human Resources verstrekte informatie, op dit standpunt was teruggekomen, heeft hij ook over het representatiebudget de voor de medezeggenschap benodigde inlichtingen verstrekt. Gelet op de onduidelijkheid die er in die periode nog heerste over de inbreng van de GMC op de budgetten als genoemd in de Aanwijzing, kan aan het HDE geen ernstig verwijt worden gemaakt dat hij destijds niet alle informatie hieromtrent tijdig heeft aangeleverd. Overigens is van de zijde van de GMC ter zitting verklaard dat met het HDE inmiddels de afspraak is gemaakt om in de toekomst reeds in de maand oktober, voorafgaand aan het begrotingsjaar, met elkaar de budgettoekenning te bespreken.

Aangezien de hoogte van het budget dat door de Commandant der Landstrijdkrachten aan het HDE wordt toegekend op dat moment nog niet bekend is, is afgesproken om over de procentuele toedeling aan de verschillende begrotingsposten afspraken te maken. De voorzitter stelt vast dat daarmee in de toekomst tijdig aan de in artikel 28, lid 1 van het BMD genoemde informatieplicht wordt voldaan.

Voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 29, lid 1, onder f van het BMD

Vastgesteld wordt dat ten aanzien van de besluitvorming over zowel het budget welzijn als het budget (interne en externe) representatie sprake is van een voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 29, lid 1, onder f van het BMD, nu dergelijke besluiten de technische en economische dienstuitvoering bij de diensteenheid raken. Daarbij wordt opgemerkt dat de opmerking bij punt 1.5 in de Aanwijzing enigszins misleidend is en verwarring kan geven. Het enkele feit dat de vermelding over medezeggenschap alleen is opgenomen onder punt 1 (het welzijnsbudget), kan geenszins de conclusie rechtvaardigen dat dit dientengevolge niet geldt voor de andere budgetten als genoemd onder punt 2 en 3. Derhalve wordt aangesloten bij de opmerkingen als hierover gemaakt door het DienstenCentrum Human Resource, die terecht heeft geconstateerd dat begrotingen en budgettoedeling onder artikel 29, lid 1, onder f van het BMD vallen. Overigens is het BMD in deze leidend, daar de Aanwijzing een regeling van een lagere orde is. Vorenstaande constatering brengt echter niet met zich dat de medezeggenschap over een begroting meebrengt dat over elke uitgave medezeggenschap wordt uitgeoefend. De medezeggenschap heeft betrekking op de verdeling over begrotingsposten in de mate van detaillering zoals die in de jaarlijks op te stellen begroting wordt gehanteerd. Het is dus niet uitgesloten dat de begroting enige beleidsruimte laat voor het HDE.

Wellicht ten overvloede wordt nog opgemerkt dat niet is gebleken dat het HDE de budgettoekenning aan de Commandant TFU VII buiten de GMC om heeft willen regelen. Immers, deze budgettoekenning had het HDE in eerste instantie ten laste gebracht van het welzijnsbudget, dat reeds in de overlegvergadering van 21 januari 2009 aan de orde is gesteld.

Redelijkheid besluitvorming

Hieronder zal worden ingegaan op de vraag of het HDE in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot het toekennen van een budget aan de Commandant TFU VII. Beide partijen zijn het er over eens dat de Commandant TFU VII gedurende de opwerkperiode moet kunnen beschikken over een bepaald budget. Voorts is gebleken dat eerst bij uitzending door de Commandant der Landstrijdkrachten een budget aan de Commandant TFU VII wordt toegekend. Hoewel partijen hebben aangegeven dat zij in dit geschil een uitspraak wensen op de vraag of er ook voor de opwerkperiode door de Commandant der Landstrijdkrachten budget beschikbaar moet worden gesteld, valt dit buiten de bevoegdheid van het College voor zover het een geschil betreft tussen partijen. Immers, het debat hierover dient te worden gevoerd op een ander (hoger) medezeggenschapsniveau, namelijk bij het overleg waar de Commandant der Landstrijdkrachten als overlegvoorzitter optreedt. Van de zijde van de GMC is dit ter zitting ook erkend en is verklaard dat dit punt in het eerstvolgende overleg in juni 2009 door de GMC aan de orde zal worden gesteld.

In dit geschil kan slechts worden gezien of het HDE in redelijkheid heeft kunnen besluiten bedoelde budgetkosten te dragen. Vastgesteld wordt dat de Aanwijzing hierin niet voorziet. Evenmin kan budgetverlening op de wijze als door het HDE aangegeven, namelijk door de Commandant TFU VII aan te merken als ondercommandant 11 LMB, uit de Aanwijzing worden afgeleid. Wel acht de voorzitter het standpunt van het HDE om als formerende eenheid dit budget te dragen heel begrijpelijk, al hoeft dit niet per definitie de enig denkbare oplossing te zijn. Het HDE kon in redelijkheid tot het oordeel komen dat de door de GMC naar voren gebrachte alternatieve oplossing, namelijk het voorstel om alle deelnemende eenheden aan de Staf TFU VII aan te schrijven en naar rato te laten bijdragen aan het budget, niet als werkbaar kan worden aangemerkt. De hiermee gepaard gaande kosten staan namelijk niet in verhouding tot het beoogde budget, nu er veel verschillende eenheden aan de Staf TFU VII deelnemen en er ook sprake is van deelname in internationaal verband.

Overigens is budgettoekenning aan de Commandant TFU VII in lijn met besluiten die in het verleden zijn genomen. Zo is ter zitting gebleken dat aan de Commandanten TFU III en V, die afkomstig waren van 11 LMB, eveneens een budget ten laste van 11 LMB is toegekend. Voorts is gebleken dat 1/3 van de Staf TFU VII afkomstig is van 11 LMB.

De gekozen oplossing om het budget ook thans ten laste van 11 LMB, als formerende eenheid, te brengen, kan dan ook als praktisch worden aangemerkt. Daarbij is van belang dat niet is aangevoerd dat andere posten binnen het gehele budget interne representatie door budgettoekenning aan de Commandant TFU VII in het gedrang komen. Zo heeft de GMC ter zitting verklaard het betwiste budgetbedrag verwaarloosbaar te vinden en dat dit voor haar niet de reden vormt voor het onderhavige geschil.

Gelet op het vorenstaande stelt de voorzitter vast dat ten aanzien van alle in de Aanwijzing genoemde budgetten, op grond van artikel 29, lid 1, onder f van het BMD, medezeggenschap openstaat en dat het HDE over zijn begrotingen ter zake advies dient te vragen aan de GMC. Voorts stelt de voorzitter vast dat het HDE in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen om aan de Commandant TFU VII een budget toe te kennen ten laste van het budget interne representatie 11 LMB.

Advies en Aanbeveling

De voorzitter van het College adviseert de Commandant der Landstrijdkrachten te beslissen dat:

1. Het HDE, op grond van artikel 29, lid 1, onder f van het BMD, in de toekomst de GMC in de gelegenheid stelt binnen een redelijke termijn advies uit te brengen over de begrotingen met betrekking tot de budgetten als genoemd in de Aanwijzing Commandantenbudgetten representatie en dat het HDE de GMC, op grond van artikel 28 van het BMD, hiervoor tijdig van informatie voorziet;
2. Het HDE, in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen om aan de Commandant TFU VII een budget van € 3.500,- toe te kennen ten laste van het budget interne representatie 11 LMB.

Daarnaast doet de voorzitter van het College aan de Commandant der Landstrijdkrachten de aanbeveling om:

1. De Aanwijzing Commandantenbudgetten representatie aan te passen, zodat onduidelijkheid over de vraag of medezeggenschap zich uitstrekt over alle daarin genoemde budgetten wordt weggenomen.

07-05-2009