

ADVIES

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

Commandant van de Vliegbasis Volkel (hierna: het HDE)

en

De Medezeggenschapscommissie van de Vliegbasis Volkel (hierna: de MC)

gerezen geschil over de (voorgenomen) maatregel om de drie squadrons van de Vliegbasis Volkel voortaan aan te sturen vanuit twee in plaats van drie locaties. De vraag die de MC daarbij voorlegt, is of het HdE ten onrechte is overgegaan tot de implementatie van de definitieve fase van de voorgenomen maatregel, ondanks het advies onder voorwaarden van de MC over de pilotfase en het ontbreken van een adviesaanvraag - en dus ook een advies van de MC - over de definitieve fase. Hierbij wordt door de MC gewezen op artikel 29, lid 1, onder e, en de artikelen 30 en 31 van het Besluit medezeggenschap Defensie (hierna: het BMD).

Aard en inhoud van het geschil

In het kader van een noodzakelijk bevonden verbeteringsplan van de bedrijfsvoering en daarmee tevens uitvoering gevende aan het DRP reductie operationele F-16 capaciteit, heeft het HdE besloten dat op vliegbasis Volkel de drie squadrons voortaan worden aangestuurd vanuit twee in plaats van drie locaties. Om dit proces te begeleiden is tevens besloten tot de instelling van de werkgroep V(erbetering) O(perationele) B(edrijfsvoering), waarin ook de MC kan deelnemen. Deze (voorgenomen) maatregel, hierna te noemen: het besluit VOB, is door het HdE op 30 juni 2009, op grond van artikel 29 BMD, aan de MC voorgelegd. De MC geeft een voorlopig positief advies voor de pilotfase. Tevens is het HdE verzocht op een aantal punten meer informatie te verstrekken. De MC heeft voorts aangegeven dat het definitieve advies afhankelijk is van de resultaten van de pilotfase. In de zomer van 2009 blijkt dat de gevraagde informatie niet (tijdig) kan worden verstrekt. De MC stemt dan in met het besluit VOB, onder het stellen van een aantal voorwaarden. In april 2010 blijkt dat, naar de mening van de MC, aan de gestelde voorwaarden (gedeeltelijk) nog steeds niet is voldaan. De MC besluit dan definitief niet in te stemmen met het besluit VOB. Dan blijkt dat onder leiding van de werkgroep VOB de verbeterde operationele bedrijfsvoering verder is uitgewerkt, vervolmaakt en geëvalueerd. Dit heeft geleid tot een aantal acties, dat naar de mening van de MC, duidelijk maakt dat de pilotfase is overgegaan in een definitieve fase, zonder dat hierover overeenstemming is bereikt met de MC. De MC heeft daarop een plan van aanpak opgesteld met daarin ook opgenomen een tijdspad. Dit plan is besproken met het HdE; partijen komen echter niet tot overeenstemming. De MC besluit daarop het ontstane geschil voor te leggen aan het College voor geschillen medezeggenschap defensie (hierna: het College).

Verloop van de procedure

Bij brief d.d. 30 juni 2009 vraagt het HdE advies m.b.t. het besluit VOB, waarbij de aansturing van, en het werken met de drie squadrons voortaan zal plaatsvinden op twee locaties in plaats van drie locaties. Het besluit VOB heeft betrekking op een proces dat continue zal worden begeleid, verbeterd en geëvalueerd.

Middels haar brief d.d. 10 juli 2009 geeft de MC een voorlopig positief advies met betrekking tot de pilotfase van het besluit VOB.

De MC wil voor 20 juli 2009 meer informatie ontvangen (tjdpad, het beleggen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, RI&E onderzoek, inzicht in de roulatiecyclus).

Omdat de gevraagde informatie uitblijft, zet de MC het voorlopig positief advies om in een definitieve instemming met het besluit VOB onder voorwaarden. Die voorwaarden luiden dat uiterlijk 15 december 2009 de RI&E (inclusief plan van aanpak) moet worden opgesteld, dat in maart 2010 in de handboeken de ontstane situatie moet zijn beschreven en dat het personeel van de P(lans) & P(rojects) eenheid de mogelijkheid moet worden geboden om te kunnen rouleren (door de MC 'functieroulatie' genoemd). En tot slot dient er in maart 2010 een afrondende evaluatie te komen. Verwezen wordt naar de brief van de MC van 17 september 2009.

Begin april 2010 stelt de MC vast dat niet is voldaan aan de gestelde voorwaarden (brief van de MC aan het HdE d.d. 6 april 2010). De MC verbindt hieraan de conclusie dat zij niet definitief kan instemmen met het besluit VOB.

Bij brief d.d. 17 mei 2010 geeft het HdE aan dat het besluit VOB het rechtstreekse gevolg is van de implementatie van een afgeprocedeerd DRP Reductie operationele F-16 capaciteit en als zodanig niet meer ter discussie kan staan. Het overleg tussen partijen richt zich op de uitvoering van de maatregel. Ten aanzien van de door de MC gestelde voorwaarden merkt het HdE op dat die punten helaas vertraging hebben opgelopen, maar dat er wel wordt gewerkt aan de realisatie. Het proces VOB wordt continue begeleid en geëvalueerd door de werkgroep VOB. De vertegenwoordiger van uit de MC heeft echter niet alle vergaderingen van de werkgroep bijgewoond. Voorgesteld wordt dat de actiepunten van de MC worden gemonitord door de werkgroep VOB. Tot slot meldt het HdE dat hij de vertegenwoordigers van de ambtenarencentrales in het informele overleg reorganisaties CLSK van het GO sector Defensie heeft uitgenodigd voor een gesprek om het besluit VOB toe te lichten, hoewel, naar de mening van het HdE, geen sprake is van een reorganisatie. Bedoelde vertegenwoordigers hebben aan de uitnodiging voor dit gesprek geen gehoor gegeven.

De MC reageert door het HdE een plan van aanpak aan te bieden, dat er in voorziet dat uiterlijk 1 juli 2010 het functieroulatieplan zal ingaan en dat per 2 augustus 2010 de RI&E, de handboeken en de evaluatie zullen zijn afgerond. De MC meldt nu tevens dat het besluit VOB door haar wordt aangemerkt als een omzeilde reorganisatie. Tot slot wordt aangekondigd dat de MC onderzoek zal doen verrichten naar de juridische aspecten (zoals de mandatering van bevoegdheden). Zie de brief d.d. 11 juni 2010.

Het HdE schrijft de MC in zijn brief d.d. 13 juli 2010 dat de evaluatie VOB plaatsvindt binnen de werkgroep VOB. Aan de MC wordt voorgesteld dat zij haar deelname aan die werkgroep hervat. Het HdE geeft voorts aan dat de RI&E inmiddels is uitgevoerd, de rapportage zal aan de MC worden overgelegd. Met het roulatieplan kan het HdE zich verenigen, dit plan zal worden uitgevoerd. De beschrijving van de bedrijfsvoering in de handboeken is een complexe aangelegenheid. De eerste draft zal op 2 augustus 2010 beschikbaar zijn.

Tijdens de overlegvergadering van 22 juli 2010 bereiken partijen geen overeenstemming met betrekking tot het plan van aanpak betreffende de verdere voortgang van het besluit VOB.

Bij e-mailbericht van 22 juli 2010, aangevuld bij e-mailbericht d.d. 27 juli 2010 is door de MC aan (de voorzitter van) het College verzocht het geschil bij wijze van spoedgeschil in behandeling te nemen, omdat de gestelde termijnen voor de oplevering van de plannen en regelingen al zijn verstreken, terwijl de uitvoering in volle gang is. Het HdE heeft desgevraagd door het secretariaat van het College een inhoudelijke reactie gezonden (e-mailbericht d.d. 25 juli 2010).

Bij brief d.d. 03 augustus 2010 geeft het College, namens deze de secretaris, aan partijen te kennen dat de spoedeisendheid van de zaak door de MC niet is aangetoond en dat het geschil door toepassing van de gewone geschillenprocedure in behandeling is genomen. Partijen worden uitgenodigd te verschijnen op de zitting van het College van 24 augustus 2010.

Standpunt van partijen

Standpunt van de MC

De MC is van mening dat het HdE ten onrechte is overgegaan tot de implementatie van de definitieve fase, ondanks het negatieve advies van de MC over de pilotfase en het ontbreken van een adviesaanvraag en dus ook een (positief) advies over de definitieve fase. Dat sprake is van een definitieve fase blijkt naar het oordeel van de MC uit de volgende acties:

- er is sprake van een M(aterieel)A(utorisatie)S(taat) integratie, hetgeen een begin is van de integratie van de drie squadrons naar twee squadrons;
- de oude squadronlocaties zijn herbelegd;
- er is sprake van huisvesting van nieuwe afdelingen op de vrijgekomen squadronlocaties (TARCC en Force Protection);
- de mandateringen van bevoegdheden zijn omgezet, dit levert bijvoorbeeld nadelige effecten op bij sollicitaties (het komt voor dat men een sollicitatie moet richten aan de commandant van een andere locatie in plaats van aan de eigen commandant).

Bovendien is nog steeds niet voldaan aan de voorwaarde dat een 'functieroulatiesysteem' voor P&P-personeel beschikbaar is per 1 juli 2010. Hierdoor kan geen roulatie plaatsvinden met als gevolg dat door de lengte van de zittingsperiode in de P&P-zuil de stempelbevoegdheid vervalst.

Tot slot wijst de MC er op dat er voor het P&P-personeel sprake is van een verandering van de functie-inhoud. Omdat het gaat om een wijziging die betrekking heeft op de functie van ten minste vijf (van de negen) personeelsleden is er sprake van een reorganisatie in de zin van de ROR.

Standpunt van het HdE

Het HdE is van mening dat het besluit VOB medio 2009 al is geëffectueerd. Er wordt al een jaar in de huidige opzet gewerkt. Aan de vier voorwaarden van de MC wordt tegemoetgekomen, deze punten zijn al verwerkt of worden op korte termijn afgerond. De evaluatie van het besluit VOB vindt van tijd tot tijd plaats.

Het HdE meent dat de MC nu uitsluitend op principiële gronden een geschil aangaat.

Behandeling ter zitting

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten op de zitting van 24 augustus 2010. Van deze behandeling ter zitting is een verslag gemaakt, dat hier als ingelast dient te worden beschouwd.

Overwegingen van het College

Reikwijdte van het geschil

Ter beoordeling is voorgelegd de beantwoording van de vraag of door het HdE terecht kon worden overgegaan tot de implementatie van het besluit VOB (door de MC omschreven als de definitieve fase), zonder dat op grond van artikel 29, eerste lid, onder e, BMD eerst advies is gevraagd aan de MC. Nu deze adviesprocedure niet is gevolgd en er dus ook geen overeenstemming is bereikt tussen partijen, meent het College dat voornoemde vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Schikkingsmogelijkheden

Ter zitting is vastgesteld dat het geschil zich niet leent voor een schikking en dat partijen ten aanzien van het geschil een uitspraak van het College wensen.

Inhoudelijke beoordeling

Het College stelt allereerst vast dat het HdE het besluit VOB op 30 juni 2009 ter advisering als bedoeld in artikel 29, eerste lid onder e, BMD aan de MC heeft voorgelegd. Aan dit besluit heeft de toenmalige MC uiteindelijk haar instemming gegeven, onder het stellen van een viertal voorwaarden. Verwezen wordt naar de brief van de MC van 17 september 2009. Tot slot heeft de huidige MC haar instemming weer onthouden, omdat naar haar mening niet was voldaan aan de gestelde voorwaarden, zie de brief d.d. 6 april 2010.

Uit de overgelegde correspondentie met betrekking tot het besluit VOB, mede in ogenschouw genomen wat door partijen tijdens de hoorzitting nader is toegelicht, blijkt dat het HdE en de MC met een verschillend beeld het proces, dat moet leiden tot de verbetering van de operationele aansturing van de drie squadrons, zijn ingegaan.

De MC heeft tijdens de hoorzitting uitgesproken dat zij aan het HdE geregeld kenbaar heeft gemaakt dat de MC van oordeel is dat het besluit VOB een pilot betreft en dat na een evaluatie van dit besluit, waarin betrokken de door de MC gestelde voorwaarden, pas definitief zal worden besloten. In deze zienswijze is het besluit VOB zonder meer omkeerbaar, indien na evaluatie zou blijken dat het resultaat niet aanvaardbaar zou zijn. Dit resultaat zou dan in een definitieve adviesaanvraag op grond van artikel 29 van het BMD aan de MC moet worden voorgelegd, waarna de voorgeschreven procedure op grond van de artikelen 30 en 31 BMD kan worden gevolgd. De MC ziet het besluit VOB los van het in 2009 (op een ander overlegniveau) afgeprocedeerde DRP Reductie operationele F16-capaciteit.

Door het HdE is op de hoorzitting echter aangegeven dat hij van oordeel is dat het besluit VOB een proces betreft dat wordt gemonitord door de werkgroep VOB. In deze werkgroep worden van tijd tot tijd evaluaties gehouden, die er toe moeten leiden dat het proces wordt aangescherpt en verbeterpunten worden uitgevoerd. Van een terugkeer naar de oude situatie kan geen sprake zijn, omdat het besluit om voortaan met drie squadrons vanuit twee locaties te werken een rechtstreeks gevolg is van het eerder genoemde DRP. Dit resultaat is voor beide partijen een gegeven, uitsluitend de verdere inrichting/organisatie van de eenheid ter uitvoering van het DRP is onderworpen aan de besluitvorming en advisering door partijen.

Naar het oordeel van het College blijkt uit de adviesaanvraag d.d. 30 juni 2009 in het geheel niet dat het HdE het besluit VOB bij wijze van pilot heeft voorgelegd. In de inleiding van de adviesaanvraag d.d. 30 juni 2009 wordt nadrukkelijk aangegeven dat de noodzaak van een verbetering van de bedrijfsvoering van de vliegende squadrons het resultaat is van de evaluatie van een eerdere reorganisatie.

In haar eerste, voorlopige, positieve advies d.d. 10 juli 2009 spreekt de MC over pilotfase ('..een positief advies met betrekking tot de pilotfase.').

Vervolgens schrijft de MC dat zij definitief instemt met de maatregel VOB, indien aan de gestelde criteria kan worden voldaan (zie de brief d.d. 16 september 2009, '6. Indien aan bovenstaande criteria kan worden voldaan, stemt de MC definitief in met de voorgenomen Verbeterde Operationele Bedrijfsvoering (VOB).').

Bij brief d.d. 6 april 2010 stelt de MC dat niet is voldaan aan de gestelde voorwaarden en dat zij niet definitief kan instemmen met de maatregel VOB ('11. Gezien dat aan alle eisen, gesteld in referentie D geen gevolg is gegeven, kan de MC niet definitief instemmen met de voorgenomen Verbeterde Operationele Bedrijfsvoering (VOB).').

In de brief d.d. 17 mei 2010 van het HdE aan de MC wordt niet gesproken over 'pilotfase' en 'definitieve fase', deze worden echter ook niet weersproken of weerlegd. Door het HdE wordt in deze brief geconstateerd dat de MC definitief niet kan instemmen met het besluit VOB.

Voorts wijst het College er op dat het HdE op grond van de brieven van de MC van d.d. 16 september 2009 en 06 april 2010 terecht er van mocht uitgaan dat de MC haar eerder ingenomen standpunt dat sprake is van een pilot klaarblijkelijk had verlaten. In deze brieven wordt immers aangegeven dat de MC definitief instemt onder voorwaarden (brief d.d. 17 september 2009) respectievelijk niet instemt omdat niet is voldaan aan de voorwaarden (brief d.d. 6 april 2010).

Uit hetgeen hiervoor is overwogen over de beleving van beide partijen en mede gelet op de inhoud van voornoemde stukken, heeft het College niet de overtuiging gekregen dat partijen nadrukkelijk hebben afgesproken dat het besluit VOB moet worden aangemerkt als een pilot. Naar het oordeel van het College is het besluit VOB te kwalificeren als een continue proces gericht op optimalisering van de bedrijfsvoering.

Zoals hiervoor al aangegeven, heeft de MC haar instemming met het besluit VOB afhankelijk gemaakt van een viertal voorwaarden, welke instemming naderhand weer is ingetrokken. Naar het oordeel van het College kan formeel worden vastgesteld, dat de instemming van de MC met het besluit VOB ca. een jaar nadat de maatregel is genomen is komen te vervallen, omdat op 6 april 2010 aan twee van de vier voorwaarden, te weten de vaststelling van een roulatieplan P&P en de beschrijvingen in de handboeken RF, Strike en P&P in het geheel niet was voldaan, terwijl de daartoe gestelde termijn ruimschoots was verstreken.

Ten aanzien van de overige voorwaarden stelt het College feitelijk vast dat op of omstreeks 6 april 2010 de RI&E en minimaal twee evaluaties waren uitgevoerd.

Door de MC is aangegeven dat de resultaten van deze acties niet door haar worden erkend, aangezien zij niet betrokken is geweest in de opstelling van criteria voor de RI&E en de evaluaties en de daarop volgende uitvoering.

Het College merkt op dat in de periode oktober 2009 tot april 2010 geen MC actief was op Vliegbasis Volkel, aangezien de vorige MC in oktober 2009 is teruggetreden en de huidige MC in april 2010 is gestart met haar werkzaamheden.

De RI&E is uitgevoerd in januari 2010, dus tijdens de MC-loze periode. Het College wijst er op dat – daargelaten de reden(en) die de voormalige MC had voor beëindiging van haar activiteiten – de gevolgen van dit besluit in zoverre voor rekening van de medezeggenschap komen, dat van het HdE niet kan worden verwacht dat hij zijn eigen besluitvorming en uitvoering van genomen besluiten opschort omdat er geen MC is. De omstandigheid dat de MC niet betrokken is geweest bij het vaststellen en uitvoeren van de RI&E neemt niet weg dat rechtsgeldig een RI&E tot stand is gebracht.

Nu ook is vastgesteld dat de huidige MC vanaf april 2010 in functie is, had het echter wel op de weg gelegen van het HdE om direct na het aantreden van deze MC de uitgevoerde RI&E op basis van artikel 29, eerste lid onder c, artikel 30 en 31 BMD te agenderen voor de overlegvergadering. De MC had door het HdE formeel in de gelegenheid moeten worden gesteld om haar opmerkingen dan wel voorstellen tot aanvulling van de RI&E van januari 2010 kenbaar te maken. Waarna het overleg op basis van genoemde artikelen zou zijn gevoerd. Dit is ten onrechte niet gebeurd.

Ten aanzien van de evaluaties van en de deelname aan de werkgroep VOB wijst het College op het volgende.

Ook hiervoor geldt dat van het HdE niet kan worden verwacht dat hij de evaluaties van de werkgroep VOB ter zijde legt, omdat de MC hierin niet betrokken is geweest. Tijdens de MC-loze periode zijn de werkzaamheden van de werkgroep VOB uiteraard doorgedaan, het resultaat (de evaluaties en voorstellen tot bijstelling) van de werkgroep vormt (terecht) de basis voor verdere besluitvorming door het HdE.

Het College voegt hieraan onmiddellijk toe dat het voormelde het HdE niet van zijn verplichting ontslaat om, direct na het aantreden van de huidige MC, de evaluaties van de Werkgroep VOB, ongeacht of de MC nu wel of niet deelneemt in de werkgroep VOB, formeel aan te bieden aan de MC, ter bespreking in de overlegvergadering. Op deze wijze had de MC in de gelegenheid kunnen worden gesteld om met voorstellen tot aanvulling te komen. Eventueel uit de evaluaties volgende besluiten van het HdE dienen voorts eveneens te worden besproken in de overlegvergadering en ingeval sprake is van besluiten als bedoeld in artikel 29 BMD, op voet van dit artikel te worden behandeld.

Het College merkt nogmaals nadrukkelijk op dat de behandeling van aangelegenheden in de werkgroep VOB een behandeling van dezelfde aangelegenheden op basis van het BMD niet kan vervangen. Hoewel het College ter zitting een aantal keren heeft gevraagd aan partijen of de resultaten van de werkgroep VOB formeel zijn geagendeerd voor de overlegvergadering en of een behandeling van de inhoud ervan heeft plaatsgevonden, is een bevestigend antwoord op deze vragen niet gekomen.

Het voormelde in zijn overwegingen betreffende stelt het College vast dat in het proces van overleg ten aanzien van het besluit VOB fouten zijn gemaakt. De betrokkenheid van de MC bij het invullen van de voorwaarden die zij heeft gesteld is onvoldoende tot uitdrukking gekomen, waardoor het besluit VOB niet goed is afgeprocédéerd. Het College is van oordeel dat die formele afhechting alsnog dient plaats te vinden. Het College merkt echter ook op dat het van partijen verwacht dat zij de nodige inspanning verrichten om enerzijds het verleden achter zich te laten en anderzijds het overleg over de invulling van de voorwaarden van de MC vooral te focussen op de toekomst, de inhoud en het bereiken van overeenstemming. In dit verband adviseert het College partijen om tijdens de eerstvolgende overlegvergadering aan de orde te stellen op welke wijze de MC nader geïnformeerd moet worden om definitief een oordeel te kunnen geven over het besluit VOB c.q. het aansturingproces. Vastgesteld moet worden welke stukken daar nu nog voor nodig zijn. Het HdE mag er niet zonder meer van uitgaan dat de tot nu aangeleverde stukken voldoende zijn voor de MC om tot een oordeel te kunnen komen. Zodra deze stukken zijn aangeleverd, kan het overleg op basis van de artikelen 29, eerste lid onder c en/of e, 30 en 31 BMD worden gevoerd.

Tot slot wijst het College op het volgende. Door de MC is gesteld, hetgeen door het HdE is betwist, dat de invulling die het proces VOB geleidelijk aan heeft gekregen met zich brengt dat de facto sprake is van een reorganisatie in de zin van het Regeling overlegprocedure bij reorganisaties (ROR). Het College merkt op dat op basis van de overgelegde stukken en de ter zitting door partijen gegeven toelichtingen niet kan worden vastgesteld dat sprake is van een reorganisatie in de zin van artikel 1 sub a van de ROR, aangezien niet aannemelijk is gemaakt dat ten minste vijf functies structureel en substantieel zijn gewijzigd. Slechts is komen vast te staan dat (vooral overhead) medewerkers van de drie squadrons bij toerbeurt tijdelijk opgedragen werkzaamheden verrichten voor de P&P-zuil (de aansturing, de voorbereiding en planning van oefeningen en uitzendingen). Deze werkzaamheden werden voorheen ook verricht door het personeel van deze squadrons, maar door de gewijzigde organisatieopzet zijn deze activiteiten anders gestructureerd en daardoor meer zichtbaar.

Advies

Het College adviseert de Commandant der Luchtstrijdkrachten te beslissen dat het HdE per omgaande zorg draagt voor de aanlevering van de informatie die de MC nodig heeft voor het uitbrengen van haar advies betreffende het besluit VOB, in het bijzonder ter voldoening aan de in de brief d.d. 6 april 2010 door de MC gestelde voorwaarden.

Het College adviseert de Commandant der Luchtstrijdkrachten te beslissen dat partijen vervolgens het overleg op basis van de artikelen 29, eerste lid, onder c en/of e, 30 en 31, BMD, hervatten en afronden.

2 september 2010