

ADVIES

Advies van het College voor geschillen medezeggenschap Defensie aan de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Defensie naar aanleiding van een verzoek om advies inzake een tussen:

de Defensieonderdeel Medezeggenschapscommissie van het Commando Landstrijdkrachten (hierna: de DMC)

en

de Commandant van het Commando Landstrijdkrachten (hierna: de C-LAS)

gerezen geschil over het beleggingsniveau van het formele juridische werkgeverschap voor wat betreft de toepassing van wet- en regelgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden.

Aard en inhoud van het geschil

Ingevolge het ARBObeleidskader Defensie 2001 is afgesproken dat het formele juridische werkgeverschap, van belang voor de naleving van de ARBO-wet en -regelgeving is belegd bij de hoofden van defensie-eenheden (dat zijn: de commandanten van het bataljon of van overeenkomstig niveau). Deze afspraak is gemaakt in het Centrale Georganiseerde Overleg van de sector Defensie (SOD).

In 2011 is discussie gevoerd door de C-LAS en de DMC over de implementatie van het Veiligheidsmanagementsysteem Defensie (hierna: het VSM DEF), in het bijzonder over het niveau waarop het formele juridische werkgeverschap bij het Commando Landstrijdkrachten (hierna: het CLAS) moet worden belegd. Begin 2012 besluit de Secretaris-Generaal (hierna: de S-G), in overleg met de Centrale Medezeggenschapscommissie Defensie (hierna: de CMC DEF) dat het juridische werkgeverschap bij Defensie hoger in de lijn wordt belegd. Voor het CLAS betekent dit: op brigadeniveau i.p.v. van bataljons- of overeenkomstig niveau.

De DMC acht de besluitvorming rond deze wijziging zowel procedureel, als ook inhoudelijk, onjuist en gaat hierover het geschil aan.

Verloop van de procedure

Het staande beleid inzake de uitvoering van de ARBO-wet en -regelgeving is in 2001 afgesproken. De conceptnota van de S-G betreffende 'Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid' (bijlage 1 bij het verzoekschrift) wordt besproken in het overleg tussen de DMC en de C-LAS. In deze nota wordt gemotiveerd waarom de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en daaraan verbonden wettelijke aansprakelijkheid voor veiligheid, ARBO, milieu, vliegveiligheid etc. belegd moet worden op een niveau met voldoende bevoegdheden. Voorgesteld wordt om dit zogenoemde formele juridische werkgeverschap voor wat betreft het CLAS te beleggen op brigadeniveau in plaats van op het niveau van de commandant van de eenheid.

De DMC adviseert de C-LAS om het formele juridische werkgeverschap op bataljons- of overeenkomstig niveau te handhaven, verwezen wordt naar het advies van de DMC d.d. 21 februari 2011.

Bij brief d.d. 13 maart 2011 bericht de toenmalige C-LAS, de Luitenant-generaal R.A.C. Bertholee, aan de DMC dat het voornemen van de S-G om het werkgeverschap in de zin van de arbeidsomstandighedenwet hoger in de lijn te beleggen, ter behandeling en advisering bij de CMC Def ligt. De uitvoering van het besluit binnen het CLAS kan onderwerp van medezeggenschapsoverleg tussen C-LAS en DMC zijn.

In de overlegvergadering van 05 april 2011 wordt besloten de behandeling van het onderwerp 'het juridische werkgeverschap' wordt aangehouden totdat duidelijkheid is verkregen over de beleidsvisie.

In de vergadering van 29 september 2011 van het Defensieberaad Veiligheid en Arbeidsomstandigheden wordt meegedeeld dat het advies van de CMC DEF over de nota 'Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid' is ontvangen en dat deze nota verder zal worden geëffectueerd en verwerkt in het VMS DEF.

Tijdens de overlegvergadering DMC/C-LAS van 08 november 2011 herhaalt de DMC haar standpunt. Dit standpunt is ook aan het overleg S-G/CMC DEF meegedeeld. Voorts wijst de DMC er op dat van de zijde van de S-G en/of de CMC DEF geen officieel antwoord is ontvangen. Aangezien de DMC er van uit gaat dat de C-LAS de opdracht krijgt om de koerswijziging van de S-G bij wijze van maatregel door te voeren, zal de DMC haar overlegpartner opnieuw het bezwaar kenbaar maken.

Bij brief d.d. 16 november 2011 wordt de kwestie door de ACOP geagendeerd voor de Werkgroep AP van het Georganiseerde Overleg Defensie, aangezien de ACOP van mening is dat de beleidswijziging moet worden besproken met de Centrales voor Overheidspersoneel.

Bij brief d.d. 16 november 2011 adviseert de DMC opnieuw aan de C-LAS om het formele juridische werkgeverschap voor wat betreft het CLAS te beleggen op het niveau van de eenheden. De C-LAS wordt geadviseerd het besluit om dat werkgeverschap te beleggen op brigadeniveau te heroverwegen. Voorts wordt geadviseerd om de Nota 'Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid' te bespreken in het Georganiseerde Overleg en de S-G te informeren over het standpunt van de DMC inzake de afbakening van overlegdomeinen. Het onderwerp 'de belegging van de verantwoordelijkheid binnen het CLAS' hoort volgens de DMC niet thuis bij de CMC DEF of de Commissie VKAM.

De Nota 'verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid veiligheid' wordt door de S-G definitief vastgesteld (03 januari 2012). Er worden drie aanbevelingen gedaan om knelpunten weg te nemen. Aan (onder andere) de C-LAS wordt opgedragen om over te gaan tot uitvoering.

Bij brief d.d. 11 januari 2011 deelt de C-LAS aan de DMC mee dat hij de bezwaren van de DMC niet deelt en dat hij overgaat tot uitvoering van het besluit van de S-G om het juridisch werkgeverschap te beleggen op brigadeniveau.

In de overlegvergadering DMC/C-LAS d.d. 11 januari 2012 geven partijen nogmaals een toelichting op hun standpunten, maar blijven die standpunten van elkaar afwijken. De DMC kondigt aan dat zij het geschil ter advisering zal voorleggen aan het College.

Bij brief d.d. 06 februari 2012 vraagt de DMC het College om advies betreffende het (voorgenomen) besluit om het formele juridische werkgeverschap in het kader van ARBO-aangelegenheden hoger in de lijn te beleggen.

Standpunt van partijen

Standpunt van de DMC

De DMC wijst er allereerst op dat het niveau van beleggen van het juridische werkgeverschap een onderdeel is van de algemene rechtspositie van het personeel, vanwege de koppeling tussen de ARBO-wet en de WOR. De afspraak uit 2001 om het juridische werkgeverschap in verband met de toepassing van ARBO-wet en -regelgeving zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen is gemaakt door Sociale Partners in het Georganiseerde Overleg (SOD). Uitsluitend het Georganiseerde Overleg kan wijziging in dit beleid aanbrengen. Derhalve is de S-G niet bevoegd om in overleg met de CMC DEF het beleid te wijzigen.

Voor zover het College mocht oordelen dat op het niveau van de medezeggenschap wel bevoegdheid ter zake aanwezig is, is de DMC van oordeel dat de aangelegenheid niet thuishoort bij het overleg van de S-G met de CMC DEF, omdat die partijen zich dan begeven op het domein dat uitsluitend het CLAS aangaat. Het beleggen van het formele juridische werkgeverschap binnen het CLAS is geen zaak van gemeenschappelijk belang voor alle of een meerderheid van de Defensieonderdelen binnen Defensie.

Voor wat betreft de inhoud wijst de DMC op het volgende.

Door het juridische werkgeverschap hoger in de lijn te leggen gaat het aantal aan te spreken werkgevers terug van 68 naar 11. De DMC meent dat de maatregel zorgt voor vervlakking van de personele zorg en daarom slecht is voor de arbeids-/rechtspositie van het personeel van het CLAS. De juridische verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de feitelijke uitvoering van ARBObeleid komen immers ver uiteen te liggen.

De DMC noemt ter ondersteuning van dit standpunt de navolgende inhoudelijke argumenten:

- op bataljonsniveau zijn voldoende bevoegdheden om het bewaken en verbeteren van de arbeidsomstandigheden op adequate wijze gestalte te geven. De commandant van een bataljon of overeenkomstig niveau zit in de positie om invloed uit te oefenen op de wijze waarop de dagelijkse arbeid conform het AMAR en het Bard wordt verricht;
- de bataljonscommandant heeft de plicht om vanuit de visie betreffende en de inbedding van het personeelsrisicomanagement te zorgen voor de totstandkoming van een RI&E en het daaruit voortvloeiende plan van aanpak, het plegen van overleg met de medezeggenschap over deze aangelegenheden, het verrichten van controle op toepassing/uitvoering van ARBOafspraken (onder andere bij instroom, doorstroom en uitstroom van personeel). Tevens dient de commandant van de eenheid te zorgen voor handhaving van de regels op het terrein van (het voorkomen van) ongewenst gedrag en de BHV en functioneert de zorg voor de C(entrale)O(rganisatie)I(ntegriteit)Defensieorganisatie van het CLAS op het niveau van het bataljon of overeenkomstig niveau;
- er wordt een goede balans bereikt tussen zeggenschap (de verantwoordelijkheden en bevoegdheden laag in de organisatie te leggen, daar waar de feitelijke kennis aanwezig is) en medezeggenschap (MC's hebben wettelijke taken op het terrein van ARBO). De brigadecommandant staat te ver van de dagelijkse praktijk van de bataljons, van de onderdeelidentiteit en taakstelling om de ARBO-wet goed uit te kunnen voeren en om de nodige verbeteringen te kunnen doorvoeren. De handhaving van ARBO-wet en -regelgeving en het plegen met overleg met de medezeggenschap hierover dient op ieder niveau van de Defensieorganisatie te geschieden;
- voor een goede toepassing van de ARBO-wet en -regelgeving is in verband met de aanschaf van bedrijfsmiddelen niet van belang op welk niveau de aanschaf wordt gedaan (budgettaire verantwoordelijkheid versus het integrale bedrijfsproces);
- op bataljonsniveau is de relevante opleiding en kennis aanwezig in verband met de voorkomende bedrijfsprocessen en de daaraan verbonden wettelijke ARBO-eisen;
- voortdurend wordt door het bevoegde gezag benadrukt dat veiligheid en arbeidsomstandigheden tot op het laagst niveau de aandacht moeten hebben van de overlegpartners in het kader van de toepassing van het BMD. Het loslaten van het juridische werkgeverschap betekent een forse adering voor het formaliseerde medezeggenschapsoverleg, alwaar de feitelijke arbeidsrisico's van het arbeidsproces tot nu toe centraal staan;
- de DMC heeft tot taak de naleving van de voorschriften op het gebied van arbeidsvoorwaarden en van de veiligheid, gezondheid en welzijn i.v.m. de arbeid zoveel mogelijk te bevorderen. Door wijziging van de belegging wordt deze taak ernstig geweld aangedaan.

Gelet op het voormelde is de DMC van mening dat de S-G/CMC-DEF niet bevoegd zijn om het beleid te wijzigen, omdat het onderwerp een GO-aangelegenheid is. Voor zover het College zou menen dat de aangelegenheid wel moet worden beslist binnen de kaders van (artikel 29 e.v.) van het BMD meent de DMC dat het onderwerp niet tot het overlegdomein van de S-G/CMC DEF moet worden gerekend: de maatregel strekt ertoe om het beleid bij het CLAS te wijzigen, derhalve dient de maatregel conform artikel 29 e.v. BMD aan de DMC te worden voorgelegd. Van een gemeenschappelijk belang voor alle of een meerderheid van de betrokken defensieonderdelen (artikel 6, tweede lid, BMD) is geen sprake. Ten onrechte heeft de CMC DEF deze CLAS-aangelegenheid behandeld en slechts bij gewone meerderheid van stemmen een positief advies uitgebracht aan de S-G over de voorgestelde belegging van het werkgeverschap voor het CLAS op brigadeniveau.

Ten aanzien van de inhoud is de DMC van mening dat het formele juridische werkgeverschap bij het CLAS op het niveau van het bataljon of overeenkomstig niveau moet blijven gehandhaafd, conform het in 2001 afgesproken beleid.

Standpunt van de C-LAS

De C-LAS deelt het College middels zijn brief d.d. 24 februari 2012 het volgende mee. De nota van de S-G d.d. 03 januari 2012 over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid veiligheid (bijlage 10 bij het verzoek van de DMC) geeft aan dat de S-G voor wat betreft het CLAS het passend vindt om het juridische werkgeverschap op brigadeniveau te beleggen. Deze formulering lijkt ruimte te laten om het op een ander niveau te beleggen. De C-LAS is nog in overleg met zijn ondercommandanten over dit onderwerp. Overigens heeft hij zijn voorkeur voor belegging op brigadeniveau al twee keer aan de DMC kenbaar gemaakt. De C-LAS bevindt zich nu nog in een analyserende fase.

Ten aanzien van de door de DMC opgeworpen bezwaren wijst de C-LAS op het volgende.

De C-LAS acht zich niet bevoegd om een uitspraak te doen over de bevoegdheid van de S-G/CMC DEF om over het in het geding zijnde onderwerp een beslissing te nemen.

De door de DMC geschetste onlosmakelijke relatie tussen de verplichtingen op grond van de WOR/BMD enerzijds en de ARBO-wet en -regelgeving anderzijds ziet de C-LAS niet. Het verleggen van het juridische werkgeverschap raakt de grondgedachte van de WOR en het BMD niet, te weten dat de inventarisatie hoe de arbeidsomstandigheden luiden en hoe de ARBO-wet en -regelgeving feitelijk (moeten) worden toegepast in de diensteenheid, onderwerp van gesprek moeten zijn op het laagste medezeggenschapsniveau. Dit staat los van het beleggen van het aanspreekpunt voor instanties buiten de Landmacht op een hoger niveau.

Evenmin wil de C-LAS een oordeel uitspreken over het overlegdomein, de uitleg van artikel 6, tweede lid, BMD. Dat is een verschil van mening tussen de CMC DEF en de DMC. De C-LAS staat hier buiten.

Hetzelfde geldt voor de door de CMC DEF toegepaste stemprocedure.

De budgettaire verantwoordelijk voor de aanschaf van ARBOtechnische middelen blijft ongewijzigd en heeft overigens geen enkele invloed op het integrale bedrijfsproces.

De C-LAS benadrukt dat hij het overleg met zijn DMC op juiste wijze heeft gevoerd en de DMC in de gelegenheid heeft gesteld tot twee keer toe gemotiveerd haar advies uit te brengen.

De C-LAS heeft een voorkeur voor belegging van het juridische werkgeverschap op brigadeniveau vanwege de daar aanwezige expertise. Hij voert nu het gesprek met zijn ondercommandanten om te bekijken of het mogelijk en/of wenselijk is om het juridische werkgeverschap lager in de organisatie te beleggen en om te analyseren of de nota van de S-G hiertoe ook ruimte biedt.

Behandeling ter zitting

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten op de zitting van 20 maart 2012. 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 haar bevoegdheid strekt tot advisering over de toepassing van het BMD inzake geschillen tussen partijen, dus tussen de DMC en de C-LAS. In haar advisering zal het College zich hiertoe dus beperken. Dat betekent dat de door de DMC naar voren gebrachte stelling dat het onderwerp 'de belegging van het juridische werkgeverschap' thuishoort op de GO-tafel niet door het College zal worden beoordeeld. Dit geldt ook voor de vraag van de DMC of de CMC DEF dan wel de DMC bevoegd is tot behandeling van de aangelegenheid.

Over de afbakening van het terrein van de Sociale Partners ten opzichte van dat van de medezeggenschap dienen de Sociale Partners en de medezeggenschap afspraken te maken. Voorts is het zo dat door de invoering van het BMD 2008 op meerdere niveaus binnen de Defensieorganisatie medezeggenschap wordt bedreven, waardoor bevoegdheidkwesties kunnen ontstaan.

Het College is van oordeel dat deze punten in het tripartiete overleg (tussen werkgever, vakbonden en medezeggenschap) moeten worden besproken. In dit overleg moet door de participanten worden vastgesteld welk onderwerp op welke tafel thuishoort.

Ten aanzien van de inhoud merkt het College het volgende op.

Gelet op de reactie van de C-LAS d.d. 24 februari 2012, evenals gelet op de informatie die door partijen tijdens de hoorzitting d.d. 20 maart 2012 is verstrekt, is duidelijk geworden dat het overleg binnen de Landmacht over de belegging van het juridische werkgeverschap nog in volle omvang wordt gevoerd en dat de C-LAS nog openingen ziet om een eigen positie in te nemen.

Het College is van mening dat de uitkomsten van dit overleg moeten worden afgewacht.

Het College wijst voorts op het volgende. Het waarborgen van effectief medezeggenschapsoverleg brengt met zich mee dat die medezeggenschap op het laagst mogelijke niveau wordt toegepast. De toepassing van het BMD is geënt op dit uitgangspunt. Zo worden adviesaanvragen en het voeren van overleg hierover beledigd op het niveau van de eenheid. Niet relevant is tot het nemen van maatregelen, maar het niveau waarop de maatregelen worden geëffectueerd. Verwezen wordt naar artikel 29, eerste lid en 30, tweede en derde lid, BMD.

Het uitgangspunt 'medezeggenschap volgt zeggenschap' is pas aan de orde ingeval wordt vastgesteld dat sprake is van een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang voor een meerderheid van de betrokken eenheden. Toepassing van dit principe betekent dat adviesaanvragen en overleg dan naar een hoger niveau worden getild.

Het College uit haar bezorgdheid over de tendens om het medezeggenschapsoverleg op het hoger niveau binnen de Defensieorganisatie te leggen in plaats van op het lagere. De beslissingsbevoegde functionarissen dienen het overleg met de medezeggenschap niet naar zich toe te trekken, maar juist te stimuleren dat dit overleg plaatsvindt daar waar het thuishoort, dus op het niveau alwaar de effecten van de te nemen maatregelen worden ervaren. Er moet worden voorkomen dat de medezeggenschap, dus de invloed van het personeel op besluitvorming, wordt uitgehold. Zo wijst het College er op dat de bevoegdheid van een MC om gebruik te maken van haar recht van initiatief op grond van artikel 27 BMD beperkt is tot die maatregelen waartoe het HDE bevoegd is om ze treffen. Wordt een aangelegenheid hoger in de organisatie onderwerp van medezeggenschapsoverleg dan wordt de MC van de lagere eenheid de mogelijkheid ontnomen initiatiefvoorstellen te doen.

Ten aanzien van de voorliggende kwestie wijst het College tot slot er op in 2001 op goede gronden is besloten dat het juridisch werkgeverschap wordt beledigd op het laagste niveau. Het College is van oordeel dat een besluit om dit te wijzigen slechts kan worden genomen indien daartoe zeer goede argumenten zijn aan te wijzen.

Advies

Het College adviseert de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Defensie te beslissen dat het overleg binnen het CLAS over de belegging van het juridische werkgeverschap wordt gevoerd met in achtname van de hierboven genoemde uitgangspunten.

Het College adviseert voorts dat het tripartiete overleg bijeen wordt geroepen, teneinde de overlegdomeinen vast te stellen.

26 maart 2012