

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 Vliegbasis Leeuwarden (hierna: het HDE)

en

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

gerezen geschil over de (voorgenomen) maatregel als bedoeld in artikel 29, lid 1, onder a (*de wijze waarop de arbeids- en dienstvoorwaarden bij de diensteneid worden toegepast*) van het Besluit medezeggenschap Defensie (hierna: het BMD). De MC is van oordeel dat de Secretaris-Generaal (SG), c.q. de Commandant der Luchtstrijdkrachten (C-LSK), niet kan ingrijpen in afspraken die zijn gemaakt tussen de lokale MC's en Commandanten.

Aard en inhoud van het geschil

De MC is van oordeel dat de SG, c.q. de C-LSK, niet kan ingrijpen in afspraken die zijn gemaakt tussen de lokale MC's en Commandanten. Door het terugdraaien van de afspraak over de brugdagen in 2012 wordt de besparende factor niet gehaald. In deze tijd met alle bezuinigingen is dit voor de MC niet acceptabel.

Het HDE wijst erop dat er ten aanzien van de brugdagen als dagen Commandant sprake is van een aanwijzing SG en dat hij de eerder met de MC gemaakte afspraak hierover, na formele opdracht daartoe van de C-LSK, heeft gewijzigd. Er is geen sprake van een onverwachte wijziging, al roept de wijze waarop dit plaatsvindt, mede tegen het licht van zijn bevoegdheden in het AMAR, de nodige vragen op.

Verloop van de procedure

In de overlegvergadering van 1 november 2011 gaat de MC akkoord met het voorstel tot het aanwijzen van brugdagen. Afgesproken wordt om de dagen 18 mei, 24 december en 31 december 2012 als 'dagen Commandant' aan te merken en de dagen 27 en 28 december 2012 als 'verlof niet op aanvraag'.

In de overlegvergadering van 5 december 2012 deelt de heer J.D. Luyt (hierna: het HDE) mee dat de invulling van de brugdagen als dagen Commandant door de verschillende Krijgsmachtdelen onderwerp van gesprek is met/door de SG/Minister van Defensie. De regelgeving/criteria blijkt/blijken verschillend door de Operationeel Commandanten te worden geïnterpreteerd.

Tijdens de overlegvergadering van 12 maart 2012 wordt afgesproken dat de afspraken tussen het HDE en de MC over de brugdagen 2012 van kracht zijn tot de uitspraak van de SG.

In een nota van 26 april 2012 deelt het HDE aan de MC mede dat de C-LSK hem, naar aanleiding van het verzoek van de SG, op 18 april 2012 heeft verzocht de afspraak over de brugdagen als dagen Commandant in 2012 te annuleren. Het HDE geeft voorts aan dat als gevolg hiervan de vliegbasis op de eerder afgesproken brugdagen open is en het personeel in de gelegenheid wordt gesteld de werkzaamheden uit te voeren. Dit wordt ook met de MC besproken in een informeel overleg op 7 mei 2012 en in een extra dienstorder van 9 mei 2012 wordt het personeel van de Vliegbasis Leeuwarden hiervan op de hoogte gesteld.

In een nota van 11 mei 2012 bericht de MC aan het HDE dat zij niet akkoord gaat met de annulering van de eerdere afspraak over de brugdagen in 2012. Naar het oordeel van de MC dient het HDE op grond van artikel 29, lid 1 van het BMD hierover advies te vragen.

Tijdens de overlegvergadering van 14 mei 2012 verzoekt de MC het HDE terug te komen op het besluit tot annulering van de afspraak. Nadat het HDE heeft gezegd dit niet te zullen doen, deelt de MC mee dat zij deze zaak bij het College Geschillen medezeggenschap Defensie (hierna: het College) als geschil zal voorleggen.

Bij e-mailbericht van 1 juni 2012, aangevuld bij e-mailbericht van 7 juni 2012, is door de MC aan het College verzocht het geschil in behandeling te nemen, alsmede om dit geschil als spoedeisend aan te merken.

Het HDE heeft, desgevraagd door het secretariaat van het College, bij brief 7 juni 2012 een inhoudelijke reactie gezonden. Daarbij heeft het HDE aangegeven dat vanuit het perspectief van urgentie spoed wat hem betreft niet noodzakelijk is.

In een brief van 11 juni 2011 heeft het secretariaat van het College aan partijen bericht dat de voorzitter van het College het geschil niet als een spoedeisend geschil heeft aangemerkt. Voorts zijn voor de behandeling van het geschil nadere vragen gesteld. Eveneens is aan partijen bericht dat het geschil op 13 juli 2012 gevoegd wordt behandeld met het ingediende geschil tussen de MC van het Defensie Helikopter Commando en haar Commandant.

Standpunt van partijen

Standpunt van de MC

Het HDE stelt vast wat voor hem onrendabele dagen (brugdagen) zijn en doet aan de MC daarover een voorstel. Dit voorstel onderzoekt de MC en hierover wordt overleg gevoerd. Dit overleg wordt in de regel omstreeks september van het voorafgaande jaar gevoerd. Tijdens een formeel overleg in oktober/november worden de brugdagen vastgesteld en bekrachtigd. De betrokkenheid van de MC is gestoeld op artikel 29, lid 1, onder a van het BMD.

De MC wijst erop dat in 2011 over de brugdagen een adviesaanvraag heeft plaatsgevonden en dat er overeenstemming over de maatregel is bereikt. In april 2012 heeft de SG Defensiebreed aangegeven dat de brugdagen die gegeneerd worden als 'dagen Commandant' niet toegestaan mogen worden en dat de bestaande afspraken moesten worden teruggedraaid. Dit is vervolgens door de C-LSK dwingend opgelegd aan de CLSK-onderdelen. De MC meent dat de SG, c.q. de C-LSK, niet kan ingrijpen in afspraken die zijn gemaakt tussen de lokale MC's en Commandanten. De MC hecht aan de volgende uitgangspunten:

- afspraak is afspraak;
- bij het honoreren van het verzoek om het eerdere besluit terug te draaien, komt de geloofwaardigheid van de MC en ook die van het HDE op de vliegbasis in het geding.

De destijds getrokken conclusie was dat het gebruiken van brugdagen een besparende factor zou zijn voor het bedrijf. Hierbij kan worden gedacht aan elektra, brandstof, etc. Er is toen gekozen voor een mix van vrije dagen om de sluiting te laten plaatsvinden. Door het terugdraaien van deze afspraak wordt de besparende factor niet gehaald. In deze tijd met alle bezuinigingen is dit voor de MC niet acceptabel.

Naar het oordeel van de MC zijn de brugdagen geen aangelegenheden van een Defensieonderdeel medezeggenschapscommissie (DMC) en/of een Centrale Medezeggenschapscommissie (CMC) omdat deze dagen alleen het betrokken onderdeel aangaan. Elk onderdeel bepaalt dit zelf, want de situatie verschilt per onderdeel en daarmee ook de belangen van het personeel van dat onderdeel.

De MC stelt de volgende adviesvragen:

1. Acht het College de SG en C-LSK bevoegd tot een dwingende oplegging, terugdraaien van een maatregel waarover lokaal overeenstemming is bereikt?
2. Acht het College het onjuist dat het HDE een afspraak die in overeenstemming met de MC is gemaakt niet ten uitvoer brengt?

3. Acht het College het onjuist dat het HDE een voorgenomen maatregel ten uitvoer brengt zonder dat er overeenstemming is bereikt met de MC?
4. Acht het College de argumenten die de MC heeft gebruikt om niet in te stemmen met de voorgenomen maatregel, het terugdraaien van de afspraak uit 2011, valide?

Standpunt van het HDE

In voorgaande jaren is steeds in goed overleg een totaal pakket aan dagen Commandant en verlof niet op aanvraag (brugdagen) overeengekomen en ter advies voorgelegd aan de MC. De vaststelling van die brugdagen vindt uiterlijk plaats in de maand december voorafgaand aan het jaar waarin het 'verlof' genoten gaat worden. Het HDE wijst erop dat eind 2011 Defensiebreed commotie was over het onderwerp brugdagen als dagen Commandant. Er zou sprake zijn van een onjuiste/ongewenste toepassing van artikel 86 van het AMAR door Commandanten. Dit heeft ertoe geleid dat de SG destijds alle lopende afspraken 2011 tussen Commandanten en MC's heeft getoetst. Deze toetsing heeft ertoe geleid dat de afspraken tussen het HDE en de MC ongewijzigd zijn gebleven.

Naar aanleiding van de commotie en de resultaten van de toetsing heeft de SG destijds de intentie uitgesproken de staande wet- en regelgeving aangaande dit onderwerp aan te willen passen. Het HDE heeft vervolgens met de MC gesproken en ook dit voorbehoud gemaakt. Eind 2011 is de afspraak over de brugdagen gemaakt. Van de wijziging naar aanleiding van de aanwijzing SG, na formele opdracht daartoe van de C-LSK, heeft het HDE bij brief van 26 april 2012 de MC op de hoogte gesteld. Er is geen sprake van een onverwachte wijziging. Wel roept de wijze waarop dit plaatsvindt, mede tegen het licht van zijn bevoegdheden in het AMAR, de nodige vragen op en dit komt de goede relatie die hij met de MC onderhoudt niet ten goede. Hij heeft destijds transparant gehandeld en op een juiste wijze gebruik gemaakt van zijn bevoegdheden. Aan de andere kant is er echter de opdracht van de C-LSK om de afspraken met de MC over de brugdagen als dagen Commandant 2012 te annuleren. Hij stelt voor om deze casus niet op andere processen te projecteren, zoals de MC dat in haar reactie naar het College doet. De betrokkenheid van de MC is gestoeld op artikel 29, lid 1, onder a van het BMD. Ten aanzien van een antwoord op de vragen of hier een rol voor de DMC's of CMC's is weggelegd, wordt geadviseerd dat het College zich met hen in verbinding stelt.

Behandeling ter zitting

Partijen zijn, tezamen met het HDE en de MC van het Defensie Helikopter Commando, in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten op de zitting van 13 juli 2012. Van deze behandeling ter zitting is een verslag gemaakt, dat hier als ingelast dient te worden beschouwd.

Overwegingen van het College

Bevoegdheid van het College en gevolgde procedure Vliegbasis Leeuwarden

Partijen zijn het er over eens dat de afspraak over de brugdagen, en de intrekking daarvan, moet worden aangemerkt als een voorgenomen maatregel als bedoeld 29, lid 1, onder a van het BMD (*de wijze waarop de arbeids- en dienstvoorwaarden bij de diensteneid worden toegepast*).

Tijdens de overlegvergadering van 1 november 2011 is de MC akkoord gegaan met het van de zijde van het HDE gedane voorstel ten aanzien van de brugdagen in 2012. Bij nota van 26 april 2012 laat het HDE aan de MC weten dat de eerder in november 2011 gemaakte afspraak over de brugdagen in 2012 wordt geannuleerd. Dit besluit wordt op 7 mei 2012 door het HDE in een informeel overleg met de MC nader toegelicht en in een dienstorder van 9 mei 2012 wordt het personeel van de Vliegbasis Leeuwarden hiervan op de hoogte gesteld. De MC bericht in een nota van 11 mei 2012 aan het HDE dat zij zich niet kan vinden in deze annulering en meent dat dit besluit vooraf aan haar voor advies had dienen te worden voorgelegd. Op de overlegvergadering van 14 mei 2012 wordt nogmaals over de annulering van de eerder

overeengekomen brugdagen in 2012 gesproken. Omdat partijen niet tot overeenstemming komen, gaat de MC een geschil aan.

Hoewel moet worden vastgesteld dat de procedure van een voorgenomen maatregel niet geheel is gevolgd, kan worden geconcludeerd dat partijen over en weer voldoende met elkaar over het onderwerp hebben gesproken en dat na de annulering van de brugdagen in 2012 argumenten daaromtrent zijn gewisseld over de noodzaak/(on)wenselijkheid ervan. Derhalve acht het College zich bevoegd om thans op grond van artikel 34, lid 1, onder b van het BMD van het geschil kennis te nemen.

Inhoudelijke beoordeling geschil Vliegbasis Leeuwarden

Partijen zijn in geschil over de vraag of het HDE bevoegd was om de afspraak als gemaakt in 2011 over de brugdagen 2012 eenzijdig in te trekken. Hoewel de MC niet ontkent dat het HDE eerst op 5 december 2011 een voorbehoud heeft gemaakt ten aanzien van deze afspraak en zij daarmee heeft ingestemd, wijst zij erop dat, na wederzijds overleg en met instemming van het HDE, in de dienstorder van 13 maart 2012 en de nieuwsflits de afspraak over de brugdagen 2012 aan het personeel bekend is gemaakt. Het HDE heeft zijn besluit tot intrekking gemotiveerd met de verwijzing naar de dienststopdracht die hij op 18 april 2012 van de C-LSK heeft gekregen.

Ten aanzien van de gevolgde procedure, merkt het College het volgende op. Zoals hierboven reeds is aangegeven, zijn partijen het er over eens dat ten aanzien van de intrekking van de brugdagen, evenals bij het afspreken daarvan, sprake is van een voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 29, lid 1, onder a van het BMD. Deze zienswijze wordt door het College onderschreven. Derhalve is het overeenstemmingsvereiste hier van toepassing en kan er zonder overeenstemming geen uitvoering volgen, alvorens door het hoofd defensieonderdeel (in casu de C-LSK) na een advies van het College, over het geschil is beslist. Daarbij wijst het College er voorts nog op dat artikel 29 van het BMD eveneens aangeeft dat aan de MC een redelijke termijn moet worden gegund om advies uit te brengen (lid 1), alsmede dat het advies op een zodanig tijdstip behoort te worden gevraagd dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de voorgenomen maatregel (lid 3).

Voor zaken waarbij sprake is van een spoedeisend belang staat ingevolge artikel 36 van het BMD de mogelijkheid van het volgen van een spoedprocedure open. Tussen het bekend worden van de dienststopdracht op 18 april 2012 en de eerste vrije dag die met elkaar was afgesproken, namelijk 18 mei 2012, lag een periode van een maand. Weliswaar is hier, mede gelet op de in die maand gelegen feestdagen, sprake van een korte tijdspanne, maar dit gegeven kan in dit geval niet ten nadele van de vastgelegde afspraak met het personeel uitvallen. Overigens was op het moment dat het geschil op 1 juni 2012 aan het College werd voorgelegd een spoedeisend belang niet langer aan de orde, nu de eerst volgende afgesproken vrije dagen pas in december 2012 liggen.

Voorts merkt het College op dat het uitgangspunt van het BMD luidt dat medezeggenschap op het laagste niveau moet worden geëffectueerd. Zo worden adviesaanvragen en het voeren van overleg hierover belegd op het niveau van de eenheid. Niet relevant is wie bevoegd is tot het nemen van maatregelen, maar het niveau waarop de maatregelen worden geëffectueerd. Het uitgangspunt 'medezeggenschap volgt zeggenschap' is pas dan 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 dan adviesaanvragen en overleg eerst dan naar een hoger bestuursniveau worden getild.

In casu stelt het College vast dat het overleg over afspraken over de brugdagen en het vastleggen van die afspraken behoort plaats te vinden op het onderdeelniveau, zoals hier ook is gebeurd. De bevoegdheid tot het afspreken van deze dagen ligt bij het HDE. Gebleken is dat het gebruikelijk is om voor het einde van het jaar voor het daarop volgende jaar met de MC

afspraken over de brugdagen te maken. Hierbij was het eveneens gebruikelijk om een combinatie van dagen 'verlof niet op aanvraag' (ten laste van het personeel) en 'dagen Commandant' (ten laste van de werkgever) vast te leggen. Eind 2011 is Defensiebreed enige commotie ontstaan over de afgesproken dagen in 2011, maar dit is nadien door het hogere niveau alsnog goedgekeurd. Eerst op 18 april 2012, derhalve geruime tijd na de gemaakte afspraken over de brugdagen in 2012 en kort voor de eerst volgende afgesproken vrije dag op 18 mei 2012, wordt door de C-LSK aangegeven dat deze afspraken over 2012 geen doorgang kunnen vinden. Hoewel het College onderschrijft dat het aan de C-LSK is toegestaan om aan de onderdeelcommandanten een dwingende aanwijzing op te leggen over bijvoorbeeld de bandbreedte waaronder afspraken over brugdagen kunnen worden gemaakt, laat dit onverlet dat de onderdeelcommandant gehouden is met zijn MC ten aanzien van de reeds gemaakte afspraken, die niet in overeenstemming zijn met die aanwijzing, in overleg te treden. In dit geval is het College van oordeel, gelet op het late tijdstip waarop de aanwijzing door de C-LSK wordt gegeven alsook een onvoldoende duidelijke argumentatie en/of motieven op dit punt, dat het voor de hand had gelegen om de afspraken ten aanzien van 2012 in stand te laten. Dit temeer nu deze discussie al eind 2011 was opgestart. Het College acht het in dit geval dan ook redelijk om de afspraken over de brugdagen in 2012 na te komen.

Daarbij meent het College wel dat het goed is om op het overlegniveau met de C-LSK (in de DMC) dit onderwerp op de agenda te plaatsen en met elkaar te bespreken. Dit mede om een gelijke toepassing van de regels binnen alle onderdelen van het CLSK te laten plaatsvinden. Als het aanwijzen van brugdagen als dagen Commandant op basis van artikel 86 van het AMAR niet langer wenselijk wordt geacht, kan met elkaar worden gekeken op welke wijze de bestaande onrendabele dagen in een jaar kunnen worden ingevuld en kan hiervoor een instrumentarium worden ontwikkeld. Dit instrumentarium kan dan bij de afspraken voor 2013 tussen het HDE en zijn MC als leidraad gelden. Daarbij benadrukt het College dat het zich niet uitspreekt over de toepassing van de rechtspositieregeling en de wijze waarop artikel 86 van het AMAR moet worden uitgelegd.

Ten aanzien van de vragen als door de MC gesteld overweegt het College nog het volgende:

1. *Acht het College de SG en C-LSK bevoegd tot een dwingende oplegging, terugdraaien van een maatregel waarover lokaal overeenstemming is bereikt?*

Het College wijst erop dat door de SG en/of de C-LSK nadere regelgeving kan worden afgesproken, c.q. een nieuw beleidsvoornemen bekend kan worden gesteld. Hiertoe kan ook aanleiding bestaan zoals het gelijktrekken van regelgeving binnen Defensie/het CLSK. Zoals hiervoor reeds is aangegeven acht het College het goed als binnen de DMC een nader instrumentarium wordt afgesproken over de wijze waarop brugdagen kunnen worden ingevuld. Daarbij wordt erop gewezen dat de sluiting van het onderdeel op onrendabele dagen ook kostenbesparend kan zijn voor de organisatie.

Voor zover de medezeggenschap op onderdeelniveau ligt, zoals bij het afspreken en vaststellen van brugdagen, zal bij het terugdraaien van een overeengekomen maatregel tussen het HDE en de MC wederom overleg dienen plaats te vinden. Hierbij dient de procedure van de voorgenomen maatregel, het intrekken van een eerder overeengekomen maatregel, als neergelegd in het BMD te worden gevolgd, waarbij tussen partijen argumenten en/of motieven gewisseld kunnen worden en afspraken binnen de nieuwe randvoorwaarden kunnen worden gemaakt. Derhalve is het terugdraaien van een maatregel op zichzelf mogelijk, maar eerst nadat wederom op onderdeelniveau het medezeggenschapstraject is gevolgd.

2. *Acht het College het onjuist dat het HDE een afspraak die in overeenstemming met de MC is gemaakt niet ten uitvoer brengt?*

Het College stelt vast dat er sprake kan zijn van gewijzigde omstandigheden die ertoe leiden dat een gemaakte afspraak moet worden 'opengebroken'/herzien. Evenwel kan dit, zoals ook bij de beantwoording van vraag 1 is aangegeven, eerst na overleg daartoe met de MC ten uitvoer worden gebracht. Bij een voorgenomen maatregel dienen dan de 'spelregels' van het BMD te worden gevolgd.

3. Acht het College het onjuist dat het HDE een voorgenomen maatregel ten uitvoer brengt zonder dat er overeenstemming is bereikt met de MC?

In aanvulling op hetgeen hiervoor reeds is aangegeven, wijst het College erop dat ten aanzien van een voorgenomen maatregel, die niet valt onder de uitzonderingssituaties als genoemd in artikel 29, lid 2 van het BMD, het overeenstemmingsvereiste geldt en dat uitvoering van die maatregel eerst mogelijk is als die overeenstemming met de MC is bereikt, dan wel, bij het ontbreken van die overeenstemming, het daartoe in het BMD neergelegde formele traject is gevolgd. Overigens merkt het College in dit verband nog op dat het in casu dus mogelijk is, na overeenstemming, de maatregel feitelijk terug te draaien.

4. Acht het College de argumenten die de MC heeft gebruikt om niet in te stemmen met de voorgenomen maatregel, het terugdraaien van de afspraak uit 2011, valide?

Het College constateert dat het van beide zijden geen inhoudelijke argumenten heeft gezien waarom de gemaakte afspraak moet worden teruggedraaid dan wel doorgang moet vinden. Het argument van de MC 'afspraak is afspraak' en 'angst voor verlies van vertrouwen' acht het College een onvoldoende valide argument. Het louter opmerken dat sluiting in een bepaalde periode een financieel voordeel oplevert, acht het College eveneens onvoldoende. Zoals aangegeven zullen partijen bij het vaststellen van de brugdagen over 2013 met inhoudelijke argumenten met elkaar moeten kijken wat wenselijk is en een vanuit de C-LSK en/of SG gegeven instrumentarium kan daarbij behulpzaam zijn.

Advies

Het College adviseert de Commandant der Luchtstrijdkrachten te beslissen dat:

1. ten aanzien van het intrekken van de gemaakte afspraak over de brugdagen in 2012 sprake is van een voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 29, lid 1, onder a van het BMD en dat het HDE niet volgens de in het BMD hiervoor neergelegde procedure heeft gehandeld;
2. de gemaakte afspraken over de brugdagen in 2012 in stand blijven, tenzij het HDE en de MC alsnog een andere regeling overeenkomen op basis van de in artikel 29, lid 1, onder a van het BMD geschetste procedure;
3. tussen het HDE en de MC afspraken over brugdagen in 2013 worden gemaakt, aan de hand van een nog af te spreken instrumentarium.

19 juli 2012