

## ADVIES

### **Advies van het College voor geschillen medezeggenschap Defensie aan de Directeur van de Diensteenheid Defensie Materieel van het Ministerie van Defensie naar aanleiding van een verzoek om advies inzake een tussen:**

de Medezeggenschapscommissie DMO onderdeel Den Haag (hierna: de MC)

en

het Hoofd van de Diensteenheid Defensie Materieel Organisatie onderdeel Den Haag (DMO Den Haag) (hierna: het HDE)

gerezen geschil over de weigering van het HDE om financiële middelen ter beschikking te stellen aan de MC voor het doen uitvoeren van een business case.

---

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

Eind juni 2013 heeft de Secretaris-Generaal (SG) het besluit genomen dat de DMO-onderdelen gevestigd op de Prins Frederik kazerne (PFK) te Den Haag dienen te verhuizen naar de Kromhoutkazerne (KHK) te Utrecht (hierna: de voorgenomen maatregel).

Hoewel het bevoegde gezag aanvankelijk van mening was dat deze maatregel niet adviesplichtig was, is het naderhand alsnog ter advisering aan de MC voorgelegd. In haar advies geeft de MC te kennen dat een volwaardige business case als gevolg van de door de werkgever gepresenteerde feiten van de voorgenomen maatregel noodzakelijk is. Het bevoegde gezag acht het doen uitvoeren van een business case in casu niet nodig. Daarop besluit de MC zelf een business case uit te voeren en vraagt zij om ter beschikking stelling van de financiële middelen. Dit verzoek van de MC is niet gehonoreerd.

### **Verloop van de procedure**

In de overlegvergadering van 24 april 2013 worden van de zijde van het HDE de ontwikkelingen inzake de vulling van de KHK toegelicht en wordt tevens aangegeven dat het bevoegde gezag een voorkeur heeft voor de verhuizing van de DMO-onderdelen naar de KHK.

Uit het e-mailbericht d.d. 02 juli 2013 van de directeur DMO aan het personeel van de DMO blijkt dat is besloten dat het Haagse deel van de DMO naar de KHK te Utrecht zal verhuizen.

Bij brief d.d. 04 juli 2013 laat de MC aan het HDE weten dat het besluit is genomen zonder dat hierover overleg met de MC is gevoerd. De MC verzoekt het HDE de (voorgenomen) maatregel alsnog ter advisering aan de medezeggenschap voor te leggen.

Tijdens de overlegvergadering van 10 juli 2013 motiveert het HDE de keuze voor de verhuizing van het Haagse deel van de DMO en claimt de MC wederom het adviesrecht ten aanzien van de maatregel. Voorts informeert de MC naar de business case.

Middels het e-mailbericht d.d. 16 juli 2013 geeft de Directeur DMO een uitvoerige toelichting op het genomen besluit.

In de overlegvergadering van 17 juli 2013, alsmede door middel van zijn brief d.d. 10 september 2013 aan het HDE beroept de MC zich opnieuw op het adviesrecht.

Middels de nota d.d. 17 september 2013 (met twee bijlagen) vraagt het bevoegde gezag de MC om advies met betrekking tot (de gevolgen van) het (voorgenomen) besluit om het Haagse deel van de DMO te verhuizen naar de KHK te Utrecht.

De MC brengt een gemotiveerd advies uit (zie de nota d.d. 14 november 2013). Zij adviseert het HDE het vooronderzoek te herzien en alternatieve huisvestingsopties te beschouwen. Deze twee adviezen dienen naar het oordeel van de MC in de vorm van een volwaardige business case te worden uitgevoerd (kosten-batenanalyse).

De MC brengt – onder voorbehoud - tevens een gemotiveerd advies uit over de gevolgen van het besluit.

Bij brief d.d. 24 december 2013 maakt de SG gemotiveerd aan de MC kenbaar dat de keuze is gevallen op de DMO Den Haag en dat het doen uitvoeren van een business case niet nodig is.

In de overlegvergadering van 08 januari 2014 wordt opnieuw gesproken over de voorgenomen maatregel en de reactie d.d. 24 december 2013 van de SG. De MC klaagt er dan over dat zij niet beschikt over relevante informatie (vastgoednota, koepelnota vastgoed, besluit vulling gebouw 32 op de PFK, informatie uit het overleg met de huisvestingsmanager van de KHK). Van de zijde van het HDE wordt daarop geantwoord dat sommige documenten ten tijde van het nemen van de voorgenomen maatregel nog niet voor handen waren en dat andere documenten weliswaar niet formeel aan de MC zijn aangeboden, maar dat de MC daar feitelijk wel over beschikt.

De MC richt zich daarop tot de D-DMO met het verzoek om (nieuwe) informatie ter beschikking te stellen, zodat zij een adequate reactie op de brief van 24 december 2013 (van de SG) kan opstellen. Tevens deelt de MC mee dat zij zelf een business case wil uitvoeren en vraagt zij om beschikbaarstelling van financiële middelen voor het zelf doen uitvoeren van een business case.

Ut het verslag van de overlegvergadering van 05 maart 2014 blijkt dat de SG op 04 maart 2014 informeel heeft gesproken met de MC, maar dat partijen niet nader tot elkaar zijn gekomen. Tijdens deze overlegvergadering wordt verder uitgebreid gesproken over de voorwaarden in verband met het creëren van werk- en flex-plekken op de KHK en de daarbij benodigde faciliteiten en flex-plekken op het P(lein)K(alvermarkt)C(omplex).

Middels de nota d.d. 02 april 2014 motiveert de SG (nogmaals) het besluit en dat op basis van de reacties van de MC geen nieuwe inzichten zijn ontstaan; hij handhaaft zijn besluit en stelt voorts geen middelen ter beschikking voor het doen uitvoeren van een business case op voordracht van de MC.

In de overlegvergadering van 10 april 2014 wordt over de reactienota van de SG d.d. 02 april 2014 gesproken, dat de koers van de SG is en blijft: 'de KHK moet worden gevuld', waarbij de DMO Den Haag de enige uitvoerbare optie is. Verder wordt vastgesteld dat de voorbereidende werkzaamheden doorgaan en dat geen middelen aan de MC ter beschikking worden gesteld voor het uitvoeren van een business case.

## **Standpunt van partijen**

### *Standpunt van de MC*

Middels de brief d.d. 30 april 2014 wendt de MC zich tot het College. De MC stelt zich op het standpunt dat zij onvoldoende inhoudelijke informatie heeft ontvangen van het HDE om te kunnen komen tot een integrale afweging van de (voorgenomen) maatregel. De communicatie heeft zich beperkt tot informatie op hoofdlijnen. Aan (herhaaldelijk) gedane verzoeken om inhoudelijke informatie wordt niet voldaan door het HDE/het bevoegde gezag. De MC beroept zich op artikel 28 BMD. Er is geen volwaardige kosten- en batenanalyse ten behoeve van de bedrijfsvoering, personeel en huisvesting opgesteld. Er ontbreekt voorts een gedegen en volwaardig onderzoek naar de alternatieve vullingsmogelijkheden van de KHK (door organisatieonderdelen van binnen en buiten Defensie) in combinatie met het ontbreken van een concreet vullings- of herbestemmingsplan van de kantoorpanden op de PFK. Bij het personeel is geen draagvlak voor de verhuizing. Omdat de MC de personele- en de organisatiebelangen moet wegen in haar advies moet zij op basis van objectieve en samenhangende informatie een standpunt kunnen innemen en die ontbreekt. Daarom heeft de MC eerder geadviseerd om een business case uit te voeren en heeft zij niet ingestemd met het besluit.

Het doen uitvoeren van een business case, rekening houdende met het advies van 14 november 2013 en rechtdoende aan het informatierecht van de MC, stelt de MC in staat een integrale afweging te maken van de (voorgenomen) maatregel en haar adviestaak conform artikel 29 BMD te verrichten.

Nu het bevoegde gezag zelf geen aanleiding ziet voor het doen uitvoeren van de business case, vordert de MC de ter beschikking stelling van de benodigde middelen voor het doen uitvoeren van een volwaardige business case op grond van artikel 18, derde lid, en artikel 23, eerste en tweede lid, BMD.

Verder dient het HDE schriftelijk en tijdig alle toegevoegde informatie en gegevens te verstrekken om de business case binnen een redelijke termijn te kunnen uitvoeren en het advies te kunnen opstellen.

Het besluit kan tot slot niet tot uitvoering worden gebracht zolang partijen geen overeenstemming hebben bereikt.

#### *Standpunt van het HDE*

In zijn brief d.d. 28 mei 2014 geeft het HDE aan het College te kennen dat de verzoeken van de MC moeten worden afgewezen. De medezeggenschap (DMC DMO en MC DMO Den Haag) zijn in een vroegtijdig stadium in de informele en voorbereidende fase geïnformeerd (maart/april 2013) over de mogelijke verhuizing. In de diverse overlegvergaderingen is uitgebreid informatie verstrekt en desgevraagd nadere informatie aangeleverd. Het verhuisbericht is in mei/juni gecommuniceerd met het personeel, omdat per 01 november 2013 een omvangrijke reorganisatie zou plaatsvinden, waarbij een groot deel van het personeel zijn baan zou verliezen en dientengevolge diende te solliciteren. Daarom was het noodzakelijk om vroegtijdig de voorgenomen maatregel te communiceren, zodat de medewerkers met dit gegeven rekening konden houden bij hun overweging om al dan niet te solliciteren op een vacature.

De MC is om advies gevraagd, de adviezen zijn besproken. De MC wordt ook betrokken bij de verdere voorbereiding van de verhuizing.

De keuze voor de verhuizing van de DMO Den Haag is ingegeven door de volgende overwegingen:

- de DMO past, andere kandidaten zouden de KHK maar gedeeltelijk en gefragmenteerd vullen;
- verhuizing van andere partijen, zoals CLSK en CZSK, zou leiden tot het verbreken van de regionale binding van CLSK/LCW respectievelijk CZSK/Marinebedrijf, al gerealiseerde integratiebesparingen komen dan weer te vervallen;
- verhuizing van andere onderdelen, zoals Twente en Zuid-Limburg is niet mogelijk, vanwege aan de Tweede Kamer gedane toezeggingen;
- CDC is gevestigd in de KHK. Door de DMO Den Haag ook daar te vestigen ontstaat er perspectief voor synergie.

Gegeven deze motivering is het doen uitvoeren van een business case overbodig, want dat biedt geen inhoudelijke of bestuurlijke meerwaarde.

Het HDE schat in dat de kosten van de verhuizing gemiddeld per arbeidsplaats niet hoger zullen liggen dan die van (theoretische) alternatieven, gezien onder meer de gemiddelde verhuisafstand en het percentage werkplekken met bijzondere voorzieningen.

Er is voorts een brede afweging gemaakt binnen de vastgoedportefeuille van geheel Defensie. De ruimte op de PFK zal worden gebruikt voor de geïntegreerde huisvesting van de MIVD en de AIVD.

Het HDE concludeert dat het niet noodzakelijk is en weinig zinvol om de bestuurlijke afweging voor de verhuisopdracht over te doen en daarvoor extra financiële middelen beschikbaar te stellen, want het zal niet leiden tot een andersluidend besluit.

Het HDE vraagt het College om een integrale afweging te maken. Er is veel informatie gewisseld tussen partijen en er heeft open en eerlijk overleg plaatsgevonden. Alle alternatieven zijn besproken.

## **Behandeling ter zitting**

% Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten op de zitting van 17 juni 2014. Van deze behandeling ter zitting is een verslag gemaakt, dat hier als ingelast dient te worden beschouwd.

Op verzoek van het College heeft het HDE, nadat de behandeling op de hoorzitting heeft plaatsgevonden, alsnog een standpunt ingenomen ten aanzien van de toepasselijkheid van de aanwijzing SG A/970 op de voorliggende casus. Bij brief d.d. 30 juni 2014 heeft het HDE toegelicht dat hij van mening is dat voornoemde aanwijzing in casu niet van toepassing is, omdat de verhuizing van de DMO Den Haag niet de kenmerken heeft van een project als bedoeld in de aanwijzing (geen project met als doel één of meer bedrijfsproducten, evenmin een investeringsproject).

De MC heeft bij brief d.d. 14 juli 2014 gereageerd, stellende dat het project, te weten de selectie van de DMO Den Haag c.q. het te verhuizen onderdeel, een duidelijk doel heeft en een duidelijk omljnd begin en eind en dat de aanwijzing een zeer ruim gedefinieerd toepassingsgebied heeft.

## **Overwegingen van het College**

Het College is verzocht te adviseren ten aanzien van de beantwoording van de vraag of het HDE mag weigeren de benodigde financiële middelen ter beschikking te stellen voor het door de MC doen uitvoeren van een business case, in verband met het op correcte en zorgvuldige wijze toepassen van de adviesprocedure ex artikel 29 tot en met 31 BMD betreffende de (voorgenomen) maatregel tot verhuizing van de DMO Den Haag naar de KHK.

De MC meent dat die business case noodzakelijk is omdat geen grondige analyse heeft plaatsgevonden van de kosten en de baten (ook van alternatieven) in verband met de verhuizing. De MC heeft een dergelijke analyse nodig om een juiste afweging te maken van de betrokken belangen (personeel-organisatie) bij het uitbrengen van haar advies.

Het HDE meent dat een dergelijke analyse niet nodig is, omdat bij het nemen van het besluit om naar de KHK te verhuizen een veelheid aan inhoudelijke en bestuurlijke argumenten in de afweging een rol spelen. De financiële analyse is ondergeschikt in dit proces, het voegt niets toe, aldus het HDE.

## **Beoordeling**

Het College merkt allereerst op dat zij het HDE op de hoorzitting heeft verzocht om nader te motiveren of naar zijn mening de aanwijzing SG A/970 van toepassing is op de voorliggende casus. Immers, indien het HDE van mening zou zijn dat de aanwijzing inderdaad ziet op voorgenomen maatregelen als de nu voorliggende, dan ligt het voor de hand dat hieraan de conclusie wordt verbonden dat door het bevoegde gezag alsnog opdracht wordt gegeven tot het doen uitvoeren van een business case ten aanzien van de voorgenomen maatregel om de DMO den Haag te verhuizen naar de KHK en de mogelijke alternatieven. Hiermee zou de noodzaak voor het College om advies uit te brengen komen te vervallen wegens het bereiken van een schikking.

Nu het HDE heeft toegelicht dat naar zijn mening de aanwijzing SG A/970 in casu niet van toepassing is, gaat het College in het navolgende over tot het uitbrengen van advies over de toepassing van het BMD in verband met de door de MC geformuleerde vraag.

⇒ Het College stelt vast dat het bereiken van een schikking, inhoudende dat de aanwijzing SG A/970 alsnog wordt toegepast, niet tot de mogelijkheden behoort.

Het College heeft al eerder beslist, dat de bepalingen in het BMD ten aanzien van de inhuur van deskundigen – zie de artikelen 18 (voorheen, onder het oude BMD: 15) en 23 (voorheen onder het oude BMD: 22) BMD, niet wezenlijk verschillen van de artikelen 16 en 22 van de Wet op de ondernemingsraden, waarin wordt vermeld dat de kosten die redelijkerwijze noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van de ondernemingsraad ten laste komen van de ondernemer. Zie de adviezen van het College inzake Paresto (ABB/2006/5150 en ABB/2009/5589). Eveneens is toen beslist dat de MC een zelfstandig recht heeft om een deskundige in te schakelen, waarbij de motieven van de MC voor de inschakeling van de deskundige als zodanig marginaal worden getoetst, en waarbij de MC wel vooraf toestemming aan het HDE moet vragen als aan het inschakelen van de deskundige kosten zijn verbonden. De kosten moeten redelijkerwijze noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van het medezeggenschapsorgaan. Het HDE kan vanuit kostenhoopunt bezwaar maken tegen de inschakeling van de deskundige.

- ⇒ De MC heeft een zelfstandig recht om een deskundige in te schakelen, waarbij de kosten voor inhuur redelijkerwijze noodzakelijk moeten zijn voor het vervullen van de taak van de MC.

De MC beroept zich in de voorliggende casus op artikel 18, derde lid, en artikel 23 (tweede lid) BMD omdat zij zelf een business case wil laten uitvoeren, aangezien het HDE dit niet doet. Het HDE heeft de aanvraag van de MC niet gehonoreerd, omdat nut en noodzaak van inhuur niet worden ingezien.

Het College constateert dat het adviesrecht van de MC ten aanzien van de voorgenomen maatregel met betrekking tot de verhuizing in de voorliggende casus niet ter discussie wordt gesteld. De MC is bij brief d.d. 17 september 2013 (met bijlagen) verzocht om advies uit te brengen ten aanzien van de verhuizing van de DMO den Haag naar Utrecht (KHK). Kennelijk zijn partijen het er over eens dat dit besluit is aan te merken als een voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 29, eerste lid onder c en d, BMD.

Deze adviesaanvraag is voorzien van een bijlage waarin is opgenomen een motivering van de keuze en een (zeer) summier kostenoverzicht. Tevens is toegevoegd een bijlage waarin wordt ingegaan op maatregelen die moeten worden getroffen in verband met de verhuizing.

De MC heeft er tijdig over geklaagd dat zij niet beschikte over informatie die zij relevant achtte voor het uitbrengen van een gedegen advies. Dit komt ook terug in het advies van de MC d.d. 14 november 2013.

Over een aantal documenten beschikte de MC wellicht wel, maar die gegevens zijn nimmer door het HDE verstrekt. Zie het verslag van de overlegvergadering d.d. 08 januari 2014. Op grond van artikel 28 BMD dient het HDE informatie, desgevraagd schriftelijk, te verstrekken. Het HDE is in dit opzicht in gebreke gebleven. Anderzijds kan niet worden ontkend dat tijdens de overlegvergaderingen uitvoerig informatie is verstrekt c.q. uitgewisseld.

De MC meent dat zij haar adviesbevoegdheid slechts goed kan uitoefenen indien een business case is uitgevoerd. Daarin moet dan de gevraagde analyse van kosten en baten, ook van alternatieve huisvestingsopties, zijn opgenomen, zodat op basis van feiten en analyses een verantwoorde keuze kan worden gemaakt.

Het bevoegde gezag ziet hiervan het nut niet in, omdat het een bredere afweging heeft gemaakt: het betreft een bestuurlijke analyse –defensie-breed-, kosten en baten zijn ondergeschikt.

Naar het oordeel van het College miskent het HDE met zijn standpunt het recht van de MC om zelf te beslissen of zij de inhuur van een deskundige nodig acht voor het vervullen van haar wettelijke taak, te weten het adviseren ten aanzien van de voorgenomen maatregel om de DMO Den Haag te verhuizen van Den Haag naar Utrecht (de KHK). Hierin kan het HDE niet treden. Voldoende is dat de MC haar besluit om een deskundige in te schakelen kan motiveren door verwijzing naar een concrete medezeggenschapstaak, in casu het uitbrengen van advies

aangaande de voorgenomen maatregel tot verhuizing van de DMO Den Haag naar de KHK te Utrecht. Tevens beslist de MC zelf wie er wordt ingehuurd.

- ⇒ Het College stelt vast dat de MC haar tijdig ingediende verzoek om toekenning van middelen voor het doen uitvoeren van de business case heeft gemotiveerd.

Het HDE kan bezwaar maken tegen *het dragen van de kosten* van de inhuur of de niet tijdige melding van die kosten. Het College dient dan af te wegen of de door de MC opgegeven kosten voor het raadplegen van de deskundige redelijkerwijze noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van de MC. Daarbij worden in aanmerking genomen: het belang en de aard van het onderwerp waarvoor de deskundige wordt ingeschakeld, de hoogte van de kosten en de financiële draagkracht van de organisatie.

Het College stelt vast dat het HDE een zodanig bezwaar niet maakt. Expliciet daarnaar gevraagd op de hoorzitting van 17 juni 2014 heeft het HDE geantwoord dat het budget het probleem niet is. Evenmin is gesteld dat de MC het kostenoverzicht niet tijdig zou hebben verstrekt. Nu de kosten ad € 30.000,- niet bezwaarlijk zijn bevonden door het HDE kan hij, naar het oordeel van het College, in redelijkheid niet weigeren deze kosten te dragen.

- ⇒ Het College stelt vast dat het HDE geen bezwaar heeft tegen deze inhuur vanuit kostenooptpunt.

Het College merkt op dat het HDE op grond van artikel 28, eerste lid, BMD verplicht is om tijdig de informatie die relevant kan worden geacht in verband met de voorgenomen maatregel en waarover het HDE beschikt, aan de MC moet doen toekomen.

- ⇒ Alle informatie die relevant kan worden geacht in verband met de voorgenomen maatregel moet door het HDE aan de MC ter beschikking worden gesteld.

Wellicht ten overvloede wijst het College er tot slot op dat, nu partijen niet tot overeenstemming zijn gekomen ten aanzien van het besluit tot verhuizing van de DMO Den Haag naar Utrecht, de maatregel niet kan worden uitgevoerd. Verwezen wordt naar artikel 31 BMD.

- ⇒ De voorgenomen maatregel kan niet worden uitgevoerd, omdat partijen geen overeenstemming hebben bereikt.

Het College adviseert de Directeur van de Diensteenheid Defensie Materieel van het Ministerie van Defensie te beslissen dat zo spoedig mogelijk aan de MC wordt meegedeeld dat zij kan overgaan tot het doen uitvoeren van de business case en dat het bevoegde gezag de daaraan verbonden kosten, die worden begroot op ca. € 30.000,- zal betalen.

11-08-2014