



# ***Medezeggenschap bij Defensie***

**Een onderzoek naar het huidige  
functioneren van het BMD en  
een vergelijking tussen BMD  
en WOR**

Drs. P.B.E. Vermeulen  
Prof. dr. ir. R. Goodijk  
Rijksuniversiteit Groningen  
20 juni 2005

## 1. Inleiding

De medezeggenschap van werknemers in Nederlandse ondernemingen is sinds 1950 wettelijk geregeld in de Wet op de Ondernemingsraden, die in 1998 voor het laatst is gewijzigd en aangepast op basis van nieuwe inzichten (WOR, 1998). De WOR is in 1995 ook van toepassing verklaard op het merendeel van de overheidsorganisaties. Voor het Ministerie van Defensie en de daaronder ressorterende diensten, bedrijven en instellingen wordt in artikel 53a van de WOR een uitzondering gemaakt en bestaat er op dit moment een aparte medezeggenschapsregeling. Inmiddels ligt er in de Tweede Kamer een nieuw wetsvoorstel, de Wet Medezeggenschap Werknemers (WMW) met de bedoeling de WOR per 1 januari aanstaande te vervangen. De belangrijkste intentie van deze nieuwe wetgeving is meer maatwerk in de medezeggenschap en ruimte voor onderlinge afspraken tussen bestuurders en medezeggenschapsorganen mogelijk te maken.

Voor het militair en burgerpersoneel van het Ministerie van Defensie geldt op basis van artikel 125, eerste lid van de Ambtenarenwet en artikel 12 van de Militaire Ambtenarenwet zoals gezegd een eigen specifieke medezeggenschapsregeling.

Dit Besluit Medezeggenschap Defensie (BMD) dat sinds 1999 van kracht is en wellicht binnenkort op enkele onderdelen wordt gewijzigd (zie de brief van de Staatssecretaris van defensie, d.d. 17 februari 2005), voorziet in:

- de instelling van gekozen medezeggenschapscommissies plus eventuele werkgroepen per diensteenheid,
- aangevuld met gemeenschappelijke medezeggenschapscommissies voor organisatiedelen, gekozen door en vanuit de betreffende m.z.-commissies,
- en eventuele buitengewone gemeenschappelijke m.z.-commissies ten behoeve van locatie-overleg of in geval van reorganisaties die meerdere diensteenheden betreffen.

Ook bestaat er binnen Defensie een eigen geschillenregeling (hoofdstuk 6, BMD).

Deze uitzonderingsregeling is destijds (in 1999) gemotiveerd vanuit de specifieke taakstelling van de krijgsmacht en de daarbij behorende onvoorwaardelijke beschikbaarheid/inzetbaarheid, de samenwerking van de krijgsmacht in internationaal verband en de specifieke organisatiestructuur van de krijgsmacht. Vanwege de bijzondere taken van Defensie zijn enkele onderwerpen/deelgebieden uitgesloten van de medezeggenschap.

Bij de sector Defensie heeft zich in de loop der jaren ook een eigen structuur van Georganiseerd Overleg (GO) ontwikkeld. Naast het BMD bestaat er een Besluit Georganiseerd Overleg Sector Defensie, waarin het georganiseerd overleg met de vakorganisaties/centrales van overheidspersoneel op het centrale niveau (via de sectorcommissie) en op het niveau van de

krijgsmachtdelen (via bijzondere commissies) is geregeld. Ook dit Besluit en deze vormen van overleg met commissies van GO hebben consequenties (gehad) voor de interne medezeggenschap bij Defensie.

Inmiddels zijn er signalen geweest dat het personeel in bepaalde situaties, zoals bijvoorbeeld bij de sluiting van vliegbasis Twenthe, onvoldoende mogelijkheden ervaart om invloed uit te oefenen via de huidige medezeggenschapscommissies. De WOR zou wellicht meer mogelijkheden voor de medezeggenschap bieden, zo wordt geopperd. Ook de evaluatie van het functioneren van de medezeggenschap bij Defensie door Bureau Mede enkele jaren geleden, hebben klachten en tekortkomingen in het functioneren van de medezeggenschap aangetoond. Er zou meer aandacht besteed moeten worden aan met name de kwaliteit van de medezeggenschap.

Daar komt nog bij dat ook de organisatiestructuur van Defensie in verandering is. Tengevolge van de nieuwe inrichting van de defensieorganisatie:

- wordt de personele beleidsfunctie bij de defensieonderdelen geconcentreerd bij de Hoofddirectie Personeel,
- vervalt het bestuursorgaan 'bevelhebbers': er verdwijnt een bestuurslaag, de functionaliteit van de bevelhebber verandert,
- en wordt het arbeidsvoorwaardenoverleg met het GO en het overleg over regelingen ten aanzien van het personeelsbeleid gecentraliseerd (gevoerd in de Sectorcommissie).

Dat heeft o.a. consequenties voor de positie van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapscommissies en de bijzondere commissies van het GO. Overwogen wordt de instelling van 'defensieonderdeel' (in plaats van 'krijgsmachtdeel') medezeggenschapscommissies (DMC's).

## **Probleemstelling en onderzoekopzet**

Kort geleden (eind 2004) is naar aanleiding van de signalen dat medewerkers van Defensie in bepaalde situaties onvoldoende mogelijkheden ervaren om invloed uit te oefenen via de huidige medezeggenschap, ook in de Tweede Kamer de kwestie aan de orde gesteld of de medezeggenschap bij Defensie niet beter onder de WOR gebracht zou kunnen worden.

Met de staatssecretaris is afgesproken dat er een onafhankelijk onderzoek zou gaan plaatsvinden naar de voor- en nadelen van zowel het BMD zelf als het onderbrengen van de medezeggenschap bij Defensie onder de WOR.

Het Ministerie van Defensie heeft professor Goodijk van de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd om dit onderzoek uit te voeren en vóór het zomerreces van de Kamer met een advies over de toekomstige medezeggenschap bij Defensie te komen. Dit rapport is daarvan het resultaat.

Het onderzoek richt zich op de voor- en nadelen van een apart Besluit Medezeggenschap Defensie ten opzichte van het onderbrengen van Defensie onder de WOR.

Belangrijke onderzoeksvragen daarbij zijn onder andere:

- Wat zijn de redenen (geweest) om toentertijd (in 1999) te komen tot een apart BMD en in hoeverre zijn de omstandigheden sindsdien veranderd?
- Welke redenen zijn er om (ook) Defensie eventueel onder de WOR te brengen? Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende scenario's: Defensie wel of niet, of met uitzonderingsbepalingen, onder de WOR brengen?
- Welke effecten zijn daarvan te verwachten voor de wijze van medezeggenschap en georganiseerd overleg bij Defensie? Wat betekent de modelkeuze (BMD/WOR) voor bijvoorbeeld de manier waarop geschillen worden afgehandeld of de mogelijkheden voor m.z.-commissies in hun optreden 'naar buiten toe'?

De onderzoekers hebben allereerst de voor het onderzoek relevante documenten bestudeerd en beoordeeld op de vragen welke ontwikkelingen en argumenten uit de documenten van betekenis zijn voor de onderzoeksvragen, en welke kwesties nader onderzocht moeten worden. Vervolgens is de praktijk van de medezeggenschap bij Defensie onderzocht. Via een aantal diepte-interviews (het 'veldonderzoek', een steekproef, bedoeld om een breed beeld te krijgen van opvattingen en argumenten) zijn de knelpunten in de medezeggenschap en het BMD en mogelijke oplossingen nader verkend en in kaart gebracht. Er hebben ongeveer 20 gesprekken plaatsgevonden met leden/vertegenwoordigers uit allerlei geledingen, verspreid over zeer verschillende locaties van Defensie (van hoofdkantoor in Den Haag tot kazernes en schepen): diverse (B)(G)MC-leden, een aantal commandanten, enkele vertegenwoordigers van de vakbonden, een medezeggenschapscoördinator (van bureau TROM), de Hoofd Directeur Personeel, enkele medewerkers ondersteuning Directie Personeel, een directeur van een defensie-onderdeel, de Inspecteur Generaal der Krijgsmacht en een stafid van IGK en een lid van de Geschillencommissie.

Daarnaast hebben de onderzoekers een eigen analyse van de overeenkomsten en verschillen tussen het BMD en de WOR gemaakt en zijn er nog tientallen notities, brieven en ontvangen emailberichten bestudeerd, gericht op praktijksituaties en cases zoals de voorgenomen sluitingen van marinevliegkamp De Kooy en vliegbasis Twenthe, het veranderingstraject bij Paresto, de reorganisatie van Vastgoed en dergelijke.

Het onderzoek heeft geresulteerd in het onderhavige rapport waarin een – naar ons inzicht representatief - beeld wordt gegeven van ervaringen en verwachtingen ten aanzien van de medezeggenschap bij Defensie, voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen, argumenten worden aangereikt om een eigen oordeel te vormen en een advies wordt gegeven op basis van de onderzoeksresultaten.

## 2. Beoordeling huidige medezeggenschap bij Defensie

In de eerste plaats hebben we de huidige structurering van de medezeggenschap bij Defensie, de bevoegdheden van de medezeggenschapscommissies, de geschillenregeling en het feitelijk functioneren van de medezeggenschap in de praktijk onderzocht.

### Structurering van de medezeggenschap

Op grond van het BMD is de medezeggenschap bij Defensie in aanvang zo dicht mogelijk bij de dagelijkse uitvoering van het werk, de 'operatie', vormgegeven: **MC's** per operationele diensteenheid.

Het veldonderzoek wijst uit dat de medezeggenschap op dit uitvoerende niveau belangrijk wordt gevonden, als basis van de inspraak van het personeel wordt gezien en onderwerpen betreft die concreet en overzichtelijk zijn. Wel wordt hier en daar de indruk gewekt dat meerdere van deze concrete onderwerpen wellicht ook (en effectiever) in goed georganiseerd **werkoverleg** op de afdeling behandeld zouden kunnen worden, maar het werkoverleg blijkt niet overal goed van de grond te komen. Goed functionerend werkoverleg per afdeling zou de basis kunnen vormen voor en ruimte kunnen bieden aan 'breder' MC-overleg op het niveau van de diensteenheid.

Daarnaast geeft het BMD de ruimte om overkoepelende medezeggenschap op hogere besluitvormingsniveaus vorm te geven via **(B)GMC's**. Er is volgens de respondenten veel behoefte aan het regelen van de medezeggenschap op de hogere niveaus: op het 'hogere dek' vindt immers de voorbereiding van de besluitvorming plaats, vanuit die organisatieniveaus worden de beslissingen aangestuurd, zo wordt gesteld. De medezeggenschap lijkt nauwelijks betrokken bij de formulering van beleidsvoornemens en bijvoorbeeld randvoorwaarden (vooraf) bij reorganisaties. De MC op het niveau van de diensteenheid ervaart over het algemeen (te) weinig echte beslissingsruimte en daadwerkelijke invloed op besluiten. Mede daardoor concentreert het MC-overleg zich al snel op concrete gevolgen en 'personen' en heeft de medezeggenschap vaak geen echt zicht op – en begrip voor - achterliggende processen, achtergronden, afwegingen en motieven. Veel MC's hebben als enig beoordelingscriterium 'het toetsen van de uitvoering op zorgvuldigheid'. De meeste respondenten vinden dat de MC wellicht niet in alle, maar toch wel in veel gevallen eerder bij de beleidsontwikkeling kan worden betrokken, voordat het besluit bij de Minister ligt en/of door de top van de organisatie wordt genomen.

**GMC's** blijken een goede aanvulling op het MC-overleg omdat daarin overkoepelende ontwikkelingen aan de orde kunnen worden gesteld. Wel is de benaming 'gemeenschappelijke' MC volgens ons niet zo gelukkig gekozen, omdat de begrip gemeenschappelijke OR (in artikel 3 van de WOR) een

andere betekenis heeft. De GMC is meer vergelijkbaar met de groepsondernemingsraad uit de WOR.

In verschillende onderdelen van Defensie zoals bij CDC of de Marechaussee, zijn initiatieven (geweest) om op een hoger niveau een GMC te realiseren. Bij CDC bijvoorbeeld wordt een GMC nodig geacht voor onderwerpen zoals de indeling van de clusters, de ontwikkeling van de shared service centers, de organisatie van het centraal betaalkantoor, samenvoegingen, de uitbesteding van (een deel van) DTO of de inrichting van de personeelsdienst. Nu wordt ergens een besluit genomen, zonder dat we betrokken zijn bij de argumenten en eventuele alternatieven, zo wordt gesteld.

Deze initiatieven tot het oprichten van een overkoepelend overleg hebben (nog) niet overal tot een daadwerkelijke invoering van een GMC geleid. Blijkbaar wordt de invoering ervan 'van hogerhand' of door betrokken partijen (zoals de overlegpartners of de vakbonden) onvoldoende gestimuleerd of zelfs geblokkeerd.

Bij de Marechaussee is inmiddels vanuit de MC's wel een informeel forum ingesteld, het zogenaamde COM (Coördinatie Overleg Marechaussee). En ook bij de Luchtmacht schijnt zich een MC-Platform te hebben ontwikkeld.

Ook spreken diverse respondenten, uit verschillende geledingen en partijen, zich uit voor een vorm van **(centrale) medezeggenschap** op het niveau van Defensie, ook al wordt de haalbaarheid daarvan door sommigen in twijfel getrokken. De onderwerpen op centraal niveau zouden wellicht toch niet beïnvloedbaar zijn, of te abstract voor 'gewone' medezeggenschappers.

Ter behandeling van de vele reorganisaties binnen Defensie de afgelopen periode, zijn er tientallen **BGMC's** gevormd om overkoepelende medezeggenschap vorm te geven. Deze BGMC's bieden, zo is ons gebleken, de mogelijkheid tot een grotere en vroegere betrokkenheid bij reorganisaties. Zo heeft een aantal BGMC's ten behoeve van een reorganisatie invloed kunnen uitoefenen op het concept-reorganisatieplan, ook al concentreerde ook hier de aandacht zich heel snel op het 'hoe': welke gevolgen heeft de reorganisatie voor welke mensen? of hoe worden die mensen begeleid? In verschillende situaties echter, zoals bij Paresto, ontstonden er vanuit de betreffende MC's zulke grote en divers samengestelde BGMC's dat ze nauwelijks werkbaar bleken. Paresto was uiteindelijk – door een bypass – een succesvolle manier om een reorganisatie met ongeveer 60 dienstonderdelen goed te laten verlopen. Dat zo'n bypass noodzakelijk is, is op zichzelf een tekortkoming in het BMD.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de BGMC's weliswaar een leemte opvullen ingeval van 'grensoverschrijdende' reorganisaties maar over het algemeen te weinig effectief en efficiënt (kunnen) functioneren: het geheel lijkt onoverzichtelijk, met diverse overlappingen in leden en onderwerpen en te weinig afgestemd op de 'vaste' medezeggenschapsstructuur. De instelling van een BGMC is vaak nodig omdat het de reorganisatie betreft van meerdere onderdelen die normaliter niet in enig organisatorisch samenwerkingsverband zijn gegroepeerd, waardoor een GMC dan ook geen alternatief is.

## De actuele organisatieveranderingen

De organisatie is de afgelopen periode geconfronteerd met diverse reorganisaties en aangekondigde sluitingen. Dat heeft in bepaalde onderdelen een zware wissel getrokken op de medezeggenschap en geleid tot een aantal conflictsituaties en rechtstreekse contacten van enkele MC's met Tweede Kamerleden. Hierop komen we later in dit rapport nog terug.

Momenteel wordt ook de besturing van de Defensie-organisatie veranderd waarbij o.a. de personele beleidsfunctie wordt gecentraliseerd bij de HDP en een bestuurslaag van bevelhebbers wordt opgeheven. Dat heeft gevolgen voor zowel het Georganiseerd Overleg als de inrichting van de medezeggenschap. Er ligt reeds een voorstel om de Bijzondere Commissies op te heffen, omdat, zo wordt gesteld, de defensie-onderdelen geen eigen personeelsbeleid meer mogen en kunnen ontwikkelen.

De meeste respondenten vinden dat het opheffen van de BC's 'voor de hand ligt', maar dat er eerst meer duidelijkheid moet komen over het opvullen van deze 'leemte'. Er wordt (nog) een grijs gebied tussen het centrale GO en de bottom-up medezeggenschap geconstateerd: eerst moeten de nieuwe Defensie-onderdeel MC's goed van de grond komen, dat kost enige tijd.

Het onderzoek wijst verder uit dat er breed draagvlak is voor de oprichting van medezeggenschap op defensie-onderdeel niveau: een goede stap voorwaarts, ook omdat – volgens sommigen - de nieuwe DO-hoofden zich nu, met hun bevoegdheden, meer kunnen richten op de ontwikkeling en resultaten van het eigen onderdeel. Wel dient daarbij de samenstelling van de DMC's goed geregeld te worden, met een goede afspiegeling van het personeelsbestand, zo horen we.

Meerdere keren wordt er op gewezen dat de medezeggenschap veel actiever betrokken zou kunnen zijn bij deze herinrichting van de defensie-organisatie (zoals bij de centralisatie van de personele beleidsfunctie), met name als de medezeggenschap op de hogere organisatie-niveaus beter georganiseerd zou zijn: via een centrale MC voor de defensie-organisatie zou, als we dat willen, een vroege en inhoudelijke medezeggenschap gerealiseerd kunnen worden; maar het wordt blijkbaar niet van de medezeggenschap verwacht dat ze daar invloed op hebben, terwijl de uitwerking ervan wel personele consequenties heeft.

## Bevoegdheden

De **bevoegdheden** van de medezeggenschap zijn met name geregeld in artikel 25-30 van het BMD. Deze bevoegdheden die vooral betrekking hebben op uitvoeringszaken zoals personele aangelegenheden en arbozaken, blijken in de praktijk over het algemeen weinig problemen te geven. Het BMD geeft volgens de meeste respondenten bij 'gewoon overleg' genoeg ruimte

(gewezen wordt o.a. op de ruime formulering van artikel 27), maar deze ruimte wordt volgens hen door de MC's zelf vaak nog onvoldoende benut. Problemen in de bevoegdheden manifesteren zich vooral als zich 'buitengewone' kwesties voordoen zoals reorganisaties of sluitingen. In die situaties lijkt de medezeggenschap qua structuur maar ook bevoegdheden onvoldoende adequaat ingericht om daadwerkelijk (vroegtijdig en wezenlijk) invloed te kunnen uitoefenen. Daarbij speelt vanzelfsprekend het primaat van de politiek een belangrijke rol. Beslissingen over de omvang, taakstelling en inrichting van de organisatie zijn veelal voorbehouden aan de politieke leiding. Ook hangt de daadwerkelijke medezeggenschap volgens de respondenten sterk af van de (daadwerkelijke of gepercipieerde?) bevoegdheden van de betreffende overlegpartner. Het gebeurt blijkbaar nogal eens dat er met de commandant geen afspraken gemaakt kunnen worden, of dat de overlegpartner later op afspraken terug moet komen omdat 'van hogerhand' anders wordt beslist.

Er is over het algemeen veel waardering voor het 'overeenstemmingsvereiste' (artikel 30, BMD), ook al vinden enkele respondenten dat er om redenen van duidelijkheid en werkbaarheid/efficiency beter een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen advies- en instemmingsplichtige onderwerpen conform artikel 25 resp. 27 van de WOR.

Naast het BMD bestaat er een Besluit GO voor de Sector Defensie, waarin het **georganiseerd overleg** met de vakorganisaties (CCOOP, AC, CMHF, ACOP) op het centrale niveau - via de sectorcommissie - en op het niveau van de krijgsmachtdelen - via BC's - is geregeld.

Via de sectorcommissie en de bijzondere commissies wordt tot nu toe het overleg op de hoge(re) besluitvormingsniveaus gevoerd en in zekere zin de 'leemte' van de medezeggenschap op die niveaus opgevuld.

Respondenten spreken enerzijds over twee aparte overlegmodellen die elk hun eigen 'primaat' hebben en onvoldoende op elkaar zijn afgestemd: geconstateerd wordt o.a. een zeker vacuüm tussen het hoogste niveau van medezeggenschap en het laagste niveau van georganiseerd overleg. Anderzijds wordt er gesproken over onduidelijkheden en overlappingsen in de taakuitoefening van beide vormen van overleg.

Meestal is er wel enige sprake van onderlinge, informele afstemming via individuele kaderleden in (G)MC's, maar geen bewuste keuze voor een heldere taakafbakening en formele afstemmingsmomenten. Gepleit wordt door velen voor een betere constructie waarin de medezeggenschap zich bezighoudt met de 'bedrijfsvoering' (beleidsontwikkeling, organisatieveranderingen, de omstandigheden waaronder die plaatsvinden, inrichtingsvragen en de wijze van uitvoering van het beleid), het GO zich concentreert op de algemene arbeidsvoorwaardelijke zaken en eventuele sociale plannen bij reorganisaties en beide partijen afspraken maken over afstemming en samenwerking.

## **Geschillenregeling**



Over het algemeen zijn de respondenten 'niet ontevreden' over de huidige geschillenregeling (een goede vorm van mediation/bemiddeling, zo wordt gesteld) en het functioneren van de geschillencommissie (zakelijk, onafhankelijk, op de hoogte, betrokken bij de Defensie-organisatie, goed inspeland op specifieke situaties bij Defensie). De geschillenregeling lijkt goed te passen bij en in te spelen op de cultuur van Defensie.

Enige algemene punten van kritiek uit de praktijk zijn de 'doorlooptijd' (de uitspraak van de commissie zou te lang op zich laten wachten, de gang langs de bevelhebber kost teveel tijd), het niet-bindende karakter van het advies en de beperkte toegang tot de commissie voor de MC.

Dat het advies niet-bindend is, wordt door de meeste respondenten niet als echt probleem gezien: het advies wordt vrijwel altijd overgenomen, zo wordt gesteld. Inderdaad blijkt het advies slechts in een enkel geval niet overgenomen te zijn door de leiding.

Ook de beperkte toegang tot de geschillencommissie - via de eigen bevelhebber - blijkt op zichzelf niet erg problematisch: de MC zoekt nu vaak ook al informeel rechtstreeks contact met de commissie. Veel respondenten echter zouden het op prijs stellen als de MC's ook formeel toegang zouden krijgen tot de geschillencommissie.

De geschillencommissie behandelt tot nu toe voornamelijk personele kwesties (zoals de personele gevolgen in verband met ICT), arbeidsomstandigheden, werktijden en interpretatievragen. Het betreft voornamelijk de aangelegenheden zoals genoemd in artikel 27 lid 1 a-d. Geschillen inzake 'de organisatie en werkwijze binnen de diensteenheid' (artikel 27.1e) of andere meer beleidsmatige onderwerpen komen nauwelijks aan de orde, zo is ons gebleken. Dit lijkt samen te hangen met het ontbreken van formele medezeggenschap op hogere niveaus in de organisatie en het minder gewend zijn om over dergelijke zaken met elkaar te overleggen.

Als belangrijkste tekortkoming van de geschillenregeling wordt gezien het feit dat MC's niet (gemakkelijk) een beroep kunnen doen op een externe onafhankelijke rechter. Meerderen pleiten derhalve voor een externe beroepsmogelijkheid.

### **Knelpunten in het functioneren van de medezeggenschap**

De medezeggenschap functioneert, zo is ons opgevallen, zeer verschillend per onderdeel en diensteenheid, in Den Haag – bijna vanzelfsprekend - anders dan in een operationele eenheid, sterk afhankelijk van de overlegcultuur in dat onderdeel, de houding van de overlegpartners en de kwaliteit van de medezeggenschap.

Als knelpunten worden vooral gezien:

a) Het niveau, de **kwaliteit** van de medezeggenschap

Het onderzoek wijst uit dat de medezeggenschap bij Defensie zich vooral richt op concrete, dagelijkse uitvoeringszaken aan de basis van de organisatie, dat

een meer inhoudelijke betrokkenheid bij (de) beleid(ontwikkeling) moeilijk van de grond komt en dat de kwaliteit van de medezeggenschap veel te wensen overlaat. Sommige respondenten hebben de indruk dat de MC boven in de Defensie-organisatie als een lastpost wordt gezien en dat Defensie zich weinig stimulerend opstelt ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de medezeggenschap. Anderen vragen zich daarbij af of de medezeggenschap zélf wel anders wil: MC-leden richten zich graag op concrete en individuele belangen, en daarom is de animo voor 'beleid' of bijvoorbeeld het wat meer abstracte GMC-werk gering; het MC-werk is vaak niet meer dan veredeld werkoverleg, over onderwerpen die eigenlijk niet in de MC thuishoren.

Veel respondenten spreken over een 'laag kwaliteitsniveau' binnen hun MC. Slechts in een gering aantal, vooral niet-operationele eenheden (zoals bijvoorbeeld bij CDC), lijkt de kwaliteit van de medezeggenschap wat beter ontwikkeld en is het overleg meer gericht op bedrijfs-/jaarplannen, investeringen, budgetten of organisatieveranderingen.

Het verbeteren van de kwaliteit wordt cruciaal genoemd voor de verdere ontwikkeling van de medezeggenschap bij Defensie.

#### **b) Tijd, continuïteit en faciliteiten**

Een veelgenoemd knelpunt is de tijd voor de medezeggenschap, de aanwezigheid op de betreffende locatie, de mogelijkheid om serieus werk te maken van het MC-werk. De tijdsbesteding en aanwezigheid staan in diverse onderdelen van defensie onder zware druk, bijvoorbeeld door overplaatsingen, uitzendingen of oefeningen; met als gevolg veel vacatures, die hier en daar opgevuld worden met plaatsvervangers of toehoorders, of overbelaste voorzitters. In sommige van de onderzochte situaties is gekozen voor een kortere zittingsperiode van bijvoorbeeld 2 jaar, om de vele wisselingen beter op te kunnen vangen. Maar tegelijkertijd is er grote behoefte aan een zekere continuïteit in de medezeggenschap.

Ook de loopbaan- en functieroulaties blijken lastig voor de continuïteit. Door de vele korte dienstverbanden, roulaties, overplaatsingen en ook de vele reorganisaties van de laatste tijd, wijzigt de samenstelling van de MC vaak en hebben mensen minder affiniteit met het eigen dienstonderdeel.

#### **c) De houding van de overlegpartner**

Het functioneren van de medezeggenschap en de inbreng van de MC's is per onderdeel zeer verschillend. Deze verschillen worden gedeeltelijk toegeschreven aan de houding/opstelling van de overlegpartner, de betreffende commandant van de MC: de ene commandant, zo wordt gesteld, vindt medezeggenschap belangrijk, als klankbord en voor het draagvlak van beslissingen; andere commandanten vinden medezeggenschap lastig en betrekken hun MC veel te laat bij de besluitvorming. Ook nu weer wordt door diverse respondenten geconstateerd dat de MC in veel situaties veel vroeger en meer inhoudelijk bij de beleidsontwikkeling betrokken zou kunnen worden, bij onderdelen van de jaarlijkse beleidscyclus, bij de bespreking van het jaarprogramma van de diensteenheid, de daaraan gekoppelde inzet van het personeel etcetera; dat gebeurt volgens hen vaak niet omdat de

commandanten dat niet willen vanwege de hiërarchische verhoudingen of vanuit gewoonte.

Geopperd wordt om bijvoorbeeld via protocollen betere onderlinge afspraken te maken. In sommige situaties – zoals bij ‘De Rotterdam’ - maken commandant en MC nu al bewust afspraken over ‘hoe met elkaar om te gaan’.

#### d) **Late betrokkenheid**

De medezeggenschap wordt over het algemeen zo blijkt, laat, bij de uitvoering van beslissingen ‘van hogerhand’ betrokken. Door deze late betrokkenheid is er veelal geen echt zicht op de achterliggende motieven en de afwegingen die voorafgaand aan de beslissing hebben plaatsgevonden. Mede daardoor kan de indruk ontstaan dat beslissingen onvoldoende zijn afgewogen of op onvoldoende of wellicht onjuiste feiten zijn gebaseerd.

Er worden in het veldonderzoek verschillende voorbeelden aangedragen van medezeggenschap die vroeger bij de besluitvorming betrokken had kunnen worden. De introductie van de Plaatsenbank/Internetzuil ‘People Soft’ bij de Luchtmobiele Brigade bijvoorbeeld had, zo is ons gebleken, veel eerder en beter besproken dienen te worden met de medezeggenschap. De invoering van het geautomatiseerde systeem heeft belangrijke gevolgen voor de bedrijfsvoering en wellicht ook personele consequenties, maar is onvoldoende onderwerp van overleg geweest. Daardoor is, zo wordt ons duidelijk gemaakt, ook de begeleiding bij de implementatie ervan volstrekt onvoldoende geweest.

Bij de reorganisatie van vliegbasis Leeuwarden lijkt wel sprake van een grotere betrokkenheid. Het veranderingsproces daar is opgedeeld in een aantal fasen (eerst veranderingen in de staf en het terugbrengen van functies in de lijn, daarna de centralisatie van het onderhoud, vervolgens een evaluatie) met duidelijke afspraken over de betrokkenheid van de MC daarbij. Maar ook hier is volgens ons nog onvoldoende nagedacht over andere mogelijkheden van vroegtijdige betrokkenheid, bijvoorbeeld de deelname van MC-leden in projectgroepen of het projectteam Leeuwarden op Twente (ProLoT). In veel van dergelijke situaties kan de betrokkenheid van het personeel verbeterd worden, met erkenning van de grenzen van medezeggenschap bij operationele inzet.

#### e) De **reactieve** houding van de medezeggenschap

De medezeggenschap bij Defensie is over het algemeen erg reactief van aard en sterk gericht op personele belangen: MC’s reageren op voorstellen en concentreren zich daarbij vooral op de concrete uitvoering van de beslissing en de individuele gevolgen. Deze reactieve en vaak wat defensieve houding hangt volgens ons samen met de structurering van de medezeggenschap (uitsluitend medezeggenschap op de lagere organisatieniveaus) en de over het algemeen late betrokkenheid van de MC’s bij de besluitvorming.

Slechts in enkele situaties blijkt de medezeggenschap zich wat meer te richten op ‘beleidszaken’ en achterliggende processen van afweging en/of is de medezeggenschap gekoppeld aan de jaarlijkse ‘beleidscyclus’. In de meeste situaties beperkt de MC zich tot het toetsen van de zorgvuldigheid van de uitvoering. Dat komt volgens ons ook door de wijze van besluitvorming binnen

defensie en de – soms wellicht wat overdreven geheimzinnige en weinig transparante - wijze waarop met vroegtijdige informatie wordt omgegaan.

f) Het **draagvlak** van de medezeggenschap

Een ander knelpunt in het functioneren van de medezeggenschap is het draagvlak voor het MC-werk binnen de organisatie. Veel respondenten missen de betrokkenheid en het enthousiasme van de achterban: er is blijkbaar weinig animo voor de MC's. Met name de gebrekkige faciliteiten en het carrièresysteem bevorderen het lidmaatschap niet, zo wordt gesteld.

Ook is de MC over het algemeen geen goede afspiegeling van het personeelsbestand: het hogere kader blijkt sterk ondervertegenwoordigd, het is blijkbaar lastig om hogere carrièreofficieren en burgerambtenaren in de MC te krijgen.

### **3. In de praktijk ervaren voor- en nadelen van het BMD**

Na bovenstaande algemene beoordeling van de huidige medezeggenschap bij Defensie, bespreken we nu de in de praktijk ervaren voor- en nadelen van het BMD ten opzichte van de WOR en de belangrijkste overwegingen daarbij.

#### **Het specifieke van de organisatie**

In een aantal opzichten is Defensie een 'bijzondere' organisatie, zo lijkt ons. Met name de onvoorwaardelijke beschikbaarheid en zo nodig acute inzetbaarheid van militairen binnen operationele eenheden heeft gevolgen voor de wijze waarop de medezeggenschap bij Defensie geregeld kan worden. Dat wordt in de praktijk, door de respondenten, duidelijk onderkend: acuut optreden in situaties van geweld duldt geen medezeggenschap vooraf, in crisissituaties is een duidelijke commandostructuur nodig, de mensen moeten er dan maar op vertrouwen dat de leiding goede afwegingen maakt. Daarom ook zijn volgens de respondenten enkele uitzonderingsregels op de reguliere medezeggenschap noodzakelijk. Die regels zijn opgenomen onder artikel 2 van het BMD (Algemene uitzondering). Dat artikel geeft aan in welke situaties het krachtens het BMD bepaalde niet van toepassing is. Inmiddels is in het concept nieuwe BMD (onder art. 2a) een specifieke uitzondering genoemd ingeval het gaat om MC's bij onderdelen van een buitenlandse krijgsmacht in Nederland.

Ook het grote aantal (o)verplaatsingen, functieroulaties en uitzendingen dat kenmerkend is voor de operationele eenheden, bemoeilijkt – zoals al eerder gezegd - het functioneren van de medezeggenschap in de praktijk. Uit de gesprekken is ons echter wel gebleken dat ook ingeval van een operationele inzet of bij uitzendingen meer medezeggenschapsmogelijkheden benut zouden

kunnen worden: zodra de mogelijkheid zich (weer) voordoet om invloed uit te oefenen; of in de vorm van het stellen van condities vooraf; en met name wanneer er sprake is van eenheden die in z'n geheel worden uitgezonden. Het 12<sup>e</sup> infanterie bataljon in Bosnië bijvoorbeeld probeert ter plekke het MC-werk voor zover mogelijk te continueren. Volgens respondenten ligt de grens daar waar de operationele inzet in gevaar kan komen, bijvoorbeeld bij beschietingen. Er zou, zo wordt gesteld, gebruik gemaakt kunnen worden van alarmfasen: als het alarm weer groen is kan de medezeggenschap – in de zin van: informatie-uitwisseling of het bespreken van arbozaken - vervolgd kunnen worden. Met name in Bosnië zou vooral sprake zijn van routinematige bezigheden en ruimte voor overleg.

Ingeval meerdere eenheden ergens samenwerken, zou je tijdens de uitzending wellicht ook een overlegplatform of een uitzend-BGMC kunnen instellen, zo wordt nog geopperd.

Bij de NAVO-headquarters in Münster waar Nederlanders en Duitsers in internationaal verband samenwerken, is gekozen voor de oprichting van een gezamenlijk overlegorgaan, het Binational Consulting Committee, met informatie- en consultatierechten.

Ook voorafgaand aan een uitzending, in de voorbereidingsfase, is een zekere medezeggenschap vaak heel goed mogelijk en zouden basisafspraken met de MC gemaakt kunnen worden.

Een ander kenmerk van de Defensie-organisatie is, zoals bij andere overheidsdiensten, het primaat van de politiek. In artikel 22 van het BMD wordt een aantal onderwerpen uitgesloten van het overleg. De respondenten constateren dat veel beleidskeuzen van bovenaf worden gestuurd en dat belangrijke beslissingen zoals reorganisaties of sluitingen, op het bord van de politiek liggen. Daardoor heb je als MC nauwelijks invloed op het 'wat' en blijft de medezeggenschap beperkt tot het 'hoe', zo wordt gesteld: de doelstellingen worden niet meer besproken met de medezeggenschap, en je hoort weinig over het waarom van beslissingen; de bevelhebbers krijgen instructies van boven en die staan niet meer ter discussie. Daarom, zo beluisteren we bij sommige respondenten, moet de medezeggenschap als laatste redmiddel richting Ministerie en Tweede Kamer kunnen reageren en aandacht vragen voor personele belangen.

Diverse respondenten vragen zich echter af of ook in deze gevallen de medezeggenschap niet eerder, in de voorbereidings- en afwegingsfase (de studiefase), bij de besluitvorming betrokken zou kunnen worden, voordat de politiek de definitieve beslissing neemt.

### **De tekortkomingen in het BMD**

Als belangrijkste tekortkomingen van het huidige BMD worden gezien:

a) De **onduidelijke** en **beperkte doelstelling** en reikwijdte van medezeggenschap.

Volgens diverse respondenten is de cruciale vraag ‘waarover’ de medezeggenschap wil/mag meepraten: niet over de acute inzetbaarheid bij operaties, wel over de bedrijfsvoering, reorganisaties en inrichting van de werkplek maar wellicht ook over aspecten van beleidsvoorbereiding, bijvoorbeeld in de studiefase, zo wordt gesteld. We horen: de medezeggenschap kan zich wellicht ook uitstrekken tot de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming; op hogere niveaus worden afwegingen gemaakt waarbij de medezeggenschap tot nu toe niet of nauwelijks betrokken is.

Wellicht dient het uitgangspunt van het BMD ter discussie te worden gesteld: de medezeggenschap niet uitsluitend/voornamelijk betrekking laten hebben op de uitvoering van het beleid en personele gevolgen, maar ook – indien mogelijk – op de beleidsontwikkeling en plannen. Hierop komen we bij onze aanbevelingen nog terug.

**b) Het ontbreken van medezeggenschap hoger in de organisatie,**

Vrijwel alle respondenten pleiten voor het organiseren van de medezeggenschap op de hogere niveaus binnen Defensie. De voorfase van de besluitvorming ten aanzien van dienstonderdelen vindt immers veelal op de hogere niveaus plaats, zo wordt gesteld: mede hierdoor willen bepaalde MC's rechtstreeks contact met de politiek/ Tweede Kamerleden omdat er geen medezeggenschap op hogere niveaus ontwikkeld is en de indruk kan ontstaan dat de gegevens niet kloppen met de eigen gegevens. Waarom zijn we als medezeggenschap het afgelopen jaar niet eerder, bij de studiefase van de voorgenomen sluiting, betrokken geweest?, zo horen we opnieuw.

Sommigen vragen zich wel af hoe dat het beste kan, het realiseren van medezeggenschap op hogere niveaus, en of de afstand met de werkvloer daardoor nog niet groter wordt.

Het huidige BMD verbiedt weliswaar niet het instellen van hogere medezeggenschapsorganen, maar stimuleert de instelling ervan ook niet, zo moeten we constateren.

Er zijn diverse besluitvormingsniveaus te onderscheiden. Genoemd worden in de gesprekken het sectorniveau op welk niveau nu het GO georganiseerd is, de (nieuwe) defensie-onderdelen waarvoor wellicht DMC's worden ingesteld, het brigade-niveau (vaak grote eenheden) met de GMC's en het diensteenheidsniveau, zoals een bataljon, met de MC's.

Gedacht zou kunnen worden, zo wordt geopperd, aan een basisstructuur met MC's op diensteenheidsniveau, DMC's op defensie-onderdeel niveau en een platform of CMC op centraal niveau. Wel bestaat de indruk dat deze structuur en de bezetting ervan met de huidige kwaliteit van de medezeggenschap niet gemakkelijk te realiseren zal zijn, met name vanwege 'het hogere abstractiegehalte' op centraal niveau. Misschien, zo wordt gesteld, moeten we eerst de DMC's goed ontwikkelen, en daarna een CMC. Met andere woorden: wellicht is een geleidelijke en gefaseerde ontwikkeling te prefereren boven een geforceerde grote stap ineens.

Meerderen dringen aan op een heldere en effectieve structuur, met niet teveel lagen en mogelijke overlappingen, en niet teveel tijdelijke BGMC's.

Volgens sommigen zijn er meer mogelijkheden van informele betrokkenheid of zelfs adviserende bevoegdheden voor MC's nodig ten aanzien van studies en beleidsplannen voorafgaand aan de definitieve beslissing. Meerdere keren wordt gewezen op het voorbeeld van de HKL-procedure (mede gebaseerd op de regeling Overlegprocedures bij Reorganisaties), waarin het besluitvormingsproces is onderverdeeld in 1) een studiefase (met beleidsstudies), 2) de planningsfase (waarin de beleidsvoornemens worden geformuleerd), 3) de besluitvormingsfase (met definitieve keuzen), 4) de realisatiefase (beleidsuitvoering) en 5) de evaluatiefase (wat ging goed/niet goed en moet bijgesteld worden?).

c) Onduidelijkheid over de **ondersteuning en faciliteiten** van de MC's

Er zou volgens de respondenten meer duidelijkheid en ruimte dienen te komen voor het ondersteunen van de MC's en de faciliteiten die nodig zijn om het MC-werk serieus te kunnen uitvoeren. Gewezen wordt o.a. op de mogelijkheid om interne dan wel externe deskundigheid in te huren: we moeten niet te restrictief met artikel 15 omgaan; nu moet de MC voor alles toestemming vragen. Bij bijvoorbeeld Paresto is ons als onderzoekers gebleken hoe nuttig – ook voor de leiding – het inschakelen van externe ondersteuning kan zijn.

Verder wordt aandacht gevraagd voor de tijd (en eventuele vrijstelling of vervanging, budgettair geregeld) die MC-leden redelijkerwijs nodig hebben om hun taak naar behoren te kunnen vervullen. Het regelen van deze faciliteit is volgens de respondenten des te noodzakelijker gezien de vele overplaatsingen en tijdelijke vacatures. Ook dient volgens hen serieus gekeken te worden naar de mogelijkheden voor hogere officieren om deel te nemen in MC's zonder dat dat ten koste van hun carrière gaat.

Een andere wens is de verruiming van de scholingsmogelijkheden, meer gericht op maatwerk en de samenwerking tussen MC en commandant: er is meer nodig dan een BMD-basiscursus voor commandanten en MC's.

Ook zouden volgens sommige respondenten de medezeggenschapscoördinatoren van TROM (Toepassing Rechtspositie, Overleg en Medezeggenschap) wellicht een wat grotere rol kunnen gaan spelen ter ondersteuning en verdere ontwikkeling van de MC's, niet alleen in technische zin bij het formuleren van een instellingsbeschikking/reglement maar ook bij het stimuleren van een vroegere en meer inhoudelijke betrokkenheid, bijvoorbeeld op basis van de HKL-procedure.

d) Het ontbreken van een **externe beroepsmogelijkheid**

Hoewel de huidige geschillenregeling over het algemeen positief beoordeeld wordt, ontbreekt volgens meerdere respondenten de mogelijkheid om – in het uiterste geval - een beroep te doen op een onafhankelijke externe rechter. Een externe beroepsgang zou volgens hen de medezeggenschap 'gelijkwaardiger' maken. Op de vraag hoe deze externe beroepsgang dan geregeld zou moeten worden, blijven de respondenten het antwoord schuldig.

Nu al blijkt de MC een beroep te kunnen doen op een externe rechter (vergelijk bijvoorbeeld het kort geding van de MC van vliegbasis Twenthe tegen de Staat), maar volgens ons kan een MC in principe alleen naar de administratieve rechter als de MC als belanghebbende wordt gezien. Eventueel, zo wordt geopperd, zou gekozen kunnen worden voor de eigen interne commissie als 'rechter', met ook een toegang van de MC zelf en een bindend advies, en aanvullend – indien nodig – daarna een beroep op een externe rechter.

## **De organisatiecultuur**

'De' organisatiecultuur bij Defensie bestaat niet. Daarvoor zijn de onderdelen te verschillend. Er blijken grote cultuurverschillen te bestaan tussen bijvoorbeeld operationele en niet-operationele eenheden, tussen Landmacht (met over het algemeen lager opgeleid personeel, meer hiërarchische verhoudingen en een sterkere geef-acht cultuur) en Luchtmacht (hoger opgeleid, meer high-tech bedrijf, minder verschil in rangen) maar ook tussen vergelijkbare basiseenheden zoals de vliegbases Twenthe en Leeuwarden: dit heeft wellicht ook te maken met de actuele situatie van sluiting en persoonlijke verhoudingen.

Wel lijkt er een overwegende cultuur van 'gehoorzaamheid' te bestaan, passend bij hiërarchische verhoudingen, verschillen in rangen en eisen van inzetbaarheid. Bevorderingen en een zekere onderlinge concurrentie bijvoorbeeld worden zeer belangrijk gevonden. Deze cultuur maakt het niet zo eenvoudig 'om je als MC-lid kritisch op te stellen'. Sommigen voelen zich persoonlijk aangevallen door de leiding of bedreigd met benadeling in hun carrière, zo is ons gebleken. Deze cultuur leidt o.i. ook gemakkelijk tot 'kankeren' op de staatssecretaris.

Op grond van onze gesprekken kunnen we concluderen dat de overlegcultuur bij Defensie sterk verbeterd moet worden. De conflicten in het overleg lijken te komen ofwel door de houding van de commandant (een negatieve benadering van de medezeggenschap, weinig ruimte en faciliteiten geven) ofwel door de MC zelf (altijd overhoop liggen met de commandant, uitkomsten van de geschillencommissie niet serieus nemen, te snel op de stoel van de Tweede kamer gaan zitten). Veel mensen, zo wordt ons gezegd, schromen, uit angst, om voor de dag te komen of een zakelijk geschil aan te gaan. Ook zijn er volgens sommigen mensen 'afgehaakt', moe van het reorganiseren, angstig voor het verlies van arbeidsplaatsen.

Andere kenmerken van 'de' cultuur die vaak genoemd worden, zijn 'het formele' (het overleg kent te weinig tussentijdse informele afstemmingsmomenten) en de gerichtheid op consensus (die over het algemeen positief gewaardeerd wordt tenzij er sprake zou zijn van inkapseling).

Diverse respondenten vragen zich af of de Defensie-top medezeggenschap wel belangrijk genoeg vindt. Waarom wordt de medezeggenschap niet wat



beter aangestuurd door DP?, zo vragen sommigen zich af. Gewezen zou volgens hen kunnen worden op de voordelen van een vroege betrokkenheid: deelname van de medezeggenschap aan de voorbereiding van beslissingen levert de organisatie in het vervoltraject aantoonbare voordelen op. Generaals zouden het bewustzijn van commandanten dat medezeggenschap belangrijk is, moeten stimuleren; commandanten dienen beter geïnstrueerd te worden; en het belang van medezeggenschap zou veel meer in opleidingen (zoals bij de KMA), in MD-trajecten of in functioneringsgesprekken aan de orde dienen te komen, zo wordt geopperd. En ook het werkoverleg zou volgens de respondenten beter van de grond moeten komen.

Ook wij denken dat de defensie-organisatie meer dan tot nu toe de meerwaarde van goede medezeggenschap moet gaan inzien, zich beter bewust moet worden van mogelijke doelstellingen en functies van medezeggenschap en de verdere ontwikkeling ervan actief dient te stimuleren en conditioneren. We werken deze aanbeveling verder uit in de slotparagraaf. Er zou veel meer vanuit de top (aan-)gestuurd moeten worden op een cultuurverandering, gericht op – zoals respondenten zeggen - meer openheid, een betere communicatie, meer samenwerking tussen leiding en medewerkers, minder wantrouwen. Als positief voorbeeld wordt genoemd het cultuurveranderingsproces zoals dat ingezet is bij Paresto/CDC, om te veranderen van een ambtelijk bedrijf in een moderne cateraar. Daarbij worden o.a. medewerkerstevredenheidsonderzoeken (de MTO-thermometer) gebruikt voor het opstellen van verbeterplannen in overleg met de MC, en de uitvoering van de plannen besproken in het werkoverleg. Het zou interessant kunnen zijn om na te gaan of hier inderdaad – en onder welke condities van betrokkenheid – succesvol wordt gewerkt aan (draagvlak voor) veranderingen. Een ander voorbeeld is wellicht DTO, waar zo wordt gesteld, sprake is van een open overlegcultuur en duidelijke afspraken over faciliteiten vastgelegd in een convenant, en de medezeggenschap meer is gericht op beleidszaken, het marketingplan of de inrichting van ICT.

#### **4. Gewenste oplossingsrichting en argumentaties**

Tenslotte is met de respondenten gesproken over de mogelijke oplossingsrichtingen: de medezeggenschap wel of niet, en onder welke uitzonderingsbepalingen dan, onder de WOR brengen?

Op basis van het veldonderzoek kunnen we de volgende oplossingsrichtingen (scenario's) en argumentaties onderscheiden:

##### **Uitgangspunt**

Algemeen wordt erkend dat gestreefd moet worden naar een verbetering van het functioneren van de medezeggenschap binnen de Defensie-organisatie. Die verbetering dient zowel in de structuur en kwaliteit van de medezeggenschap als in de cultuur van de organisatie gezocht te worden, rekening houdend met het specifieke karakter van de organisatie die uitzonderingsregels rechtvaardigt. Zo dient volgens de respondenten onderscheid gemaakt te worden tussen 'het beschikbaar hebben en inzetten van militaire capaciteit' enerzijds (vooral vallend onder het politieke primaat) en zaken met betrekking tot 'de besturing/bedrijfsvoering van de defensie-organisatie' anderzijds (het domein van de medezeggenschap)

### **Medezeggenschap Defensie onder de WOR/WMW?**

Uit het onderzoek is ons gebleken dat er binnen de Defensie-organisatie over het algemeen weinig kennis is van en inzicht in de (voor- en nadelen van de) Wet op de Ondernemingsraden ten opzichte van het huidige BMD. Veel respondenten achten zichzelf te weinig op de hoogte om een goed oordeel te kunnen geven.

Uit de antwoorden die gegeven worden komt wel het volgende beeld naar voren:

- er is geen echte formele reden om niet over te stappen naar de WOR,
- voor de meeste respondenten 'maakt het niet zoveel uit',
- er blijkt een lichte voorkeur voor het - in ieder geval voorlopig – handhaven van het huidige BMD.

In principe zien we, zo wordt gesteld, geen doorslaggevende reden om de WOR niet van toepassing te laten verklaren op Defensie: het maakt niet zoveel uit, de uitzonderingen zijn in hoge mate vergelijkbaar met bijvoorbeeld de politie, en onder de WOR zou onze medezeggenschap wellicht een betere status krijgen; maar in dat geval dienen er wel duidelijke uitzonderingsregels te worden geformuleerd want politieke beslissingen en kwesties van beschikbaarheid en acute inzetbaarheid kunnen geen onderwerpen voor de medezeggenschap zijn.

Aan de andere kant komt uit de gesprekken naar voren dat de omstandigheden waaronder en de redenen waarom in 1999 is gekozen voor een apart BMD voor Defensie, niet wezenlijk veranderd zijn: dus waarom zouden we nu dan wél overgaan naar de WOR?

Het onderzoek wijst uit dat er **geen duidelijke voorkeur** is voor de WOR of het BMD en dat het de meeste respondenten ontbreekt aan feitelijke argumenten om 'voor' of 'tegen' te zijn. De belangrijkste inhoudelijke redenen om te kiezen voor toepassing van de WOR zijn zoals eerder genoemd de geconstateerde tekortkomingen in het huidige BMD: het ontbreken van medezeggenschap op hogere niveaus in de organisatie, het ontbreken van een externe onafhankelijke beroepsmogelijkheid en daarmee ook het ontbreken van relevante jurisprudentie, onduidelijkheid over faciliteiten en dergelijke. Maar het

ontbreekt de respondenten over het algemeen aan voldoende kennis van BMD en WOR om te kunnen beoordelen of de WOR de knelpunten in de medezeggenschap kan oplossen. Enkele respondenten pleiten voor het formeel onderscheiden van advies- en instemmingsrechten, maar de meesten hechten juist veel waarde aan het handhaven van het huidige 'overeenstemmingsvereiste'.

De voorkeur van sommigen voor de WOR lijkt vooral ingegeven door ervaringen (en bijbehorende teleurstellingen, emoties en frustraties) dat de medezeggenschap in bepaalde situaties – vooral als het om ingrijpende beslissingen gaat - tekort schiet om daadwerkelijk invloed uit te oefenen. De stortvloed van reorganisaties in de afgelopen periode roept veel onzekerheid op en doet sommigen zichzelf afvragen of de WOR wellicht meer houvast biedt. Het is echter de vraag of de verbetering van de medezeggenschap ook in deze situaties gezocht kan/moet worden in de WOR of juist in het (verder) aanpassen en verbeteren van het BMD. Een enkeling zegt ook: wellicht wekt de overgang naar de WOR onterecht te hoge verwachtingen.

Het is ons als onderzoekers in ieder geval duidelijk geworden dat een eventuele overgang naar de WOR niet 'de' oplossing voor alle geconstateerde knelpunten in de medezeggenschap.

Vrijwel alle respondenten benadrukken het belang van het **kwalitatief verbeteren** van de huidige medezeggenschap. Als deze kwaliteitsslag te realiseren is via het onderbrengen van Defensie onder de WOR, is dat mooi meegenomen, zo wordt gesteld, maar tegelijkertijd uiten meerdere respondenten hun zorg dat een keuze voor de WOR ook kan afleiden van waar het werkelijk om gaat: de noodzakelijke verbetering van het feitelijk functioneren van de medezeggenschap. We moeten in ieder geval nu nog niet overstappen op de WOR, maar eerst de medezeggenschap sterk verbeteren, zo beluisteren we bij meerderen. Een enkeling is ook bezorgd dat de aangekondigde nieuwe Wet Medezeggenschap Werknemers in bepaalde opzichten negatief kan uitpakken voor de (ontwikkeling van de) medezeggenschap bij Defensie: de mogelijkheid om te gaan onderhandelen over de bevoegdheden van de OR zou wel eens averechts kunnen gaan werken in de hiërarchische organisatie van Defensie, bevoegdheden uitruilen past niet goed bij de cultuur binnen Defensie. Ook het afschaffen van de (bemiddelende rol van de) bedrijfscommissies zou nadelig kunnen zijn: binnen de Defensie-organisatie is het juist erg belangrijk dat er vormen van bemiddeling of mediation zijn voordat er een beroep op de rechter wordt gedaan, het is belangrijk dat er in onze organisatie mogelijkheden van bemiddeling zijn ter voorkoming van allerlei gerechtelijke procedures, zo wordt gesteld. Daarom ook wordt er over het algemeen veel waarde gehecht aan de huidige geschillenregeling.

### **Verbeteringen in het huidige BMD?**

Uit het onderzoek blijkt een lichte voorkeur voor handhaving - maar wél verbetering - van het huidige BMD: een voorkeur voor het bekende, vertrouwde BMD; medezeggenschap is maatwerk en het BMD past beter bij onze specifieke organisatie; de redenen van eerder om te kiezen voor een apart besluit, gelden nog steeds; wel streven naar een BMD dat zoveel mogelijk WOR-conform is maar onder het BMD blijven. Ook wordt door velen gesteld dat het BMD op zichzelf niet beperkend is: vele verbeteringen zouden ook binnen het BMD gerealiseerd kunnen worden. Een enkeling wijst daarbij op het 'kapstok-karakter' van artikel 27 dat een brede/ruime interpretatie mogelijk maakt.

De verbeteringen zouden volgens de respondenten vooral gezocht kunnen worden in (vergelijk ook de tekortkomingen in het BMD, par.3):

a) Het verduidelijken en verbreden van de medezeggenschap binnen Defensie: wat willen we precies met medezeggenschap bereiken?, waarover moet het precies gaan?, waar ligt de grens van het politieke primaat als het gaat om de bedrijfsvoering en welke ruimte is er voor de medezeggenschap? Het BMD gaat, zo wordt gezegd, teveel uit van medezeggenschap ten aanzien van het dagelijks werk, de – wijze van - uitvoering van beslissingen en de personele consequenties.

b) Het beter structureren van de medezeggenschap binnen de organisatie. Vele respondenten pleiten voor een heldere basisstructuur en medezeggenschap hoger in de organisatie: bijvoorbeeld MC's per diensteenheid, GMC's/DMC's per defensie-onderdeel en een CMC op centraal niveau.

c) Wellicht het maken van onderscheid tussen advies- en instemmingsrechten. Hoewel er weinig bedenkingen worden geopperd inzake de bevoegdheden (de algemene opinie is eerder: het overeenstemmingsvereiste is beter dan wat de WOR te bieden heeft), vraagt een enkeling zich wel af of de koppeling van het adviesrecht aan het overeenstemmingsvereiste in sommige situaties – met name ingeval van langer lopende reorganisatietrajecten - niet onduidelijk en vertragend werkt.

d) Meer ruimte en faciliteiten: het beter regelen/faciliteren van de benodigde tijd, meer mogelijkheden om deskundigheid in te huren, een eigen budget, het beter mogelijk maken van informatie-uitwisseling 'in vertrouwen' of eventueel 'onder geheimhouding' en dergelijke.

e) Een betere/duidelijker afstemming tussen de medezeggenschap en het GO, en met name tussen de CMC en het Sectoroverleg GO ingeval de medezeggenschap op centraal niveau geregeld wordt.

f) Verbeteringen in de Geschillenregeling: wellicht een betere toegang voor de MC zelf en een bindende uitspraak van de geschillencommissie, het regelen van een extra, aparte externe beroepsmogelijkheid.

## 5. Een eigen analyse van BMD ten opzichte van WOR

Na het veldonderzoek hebben we nog een nadere analyse gemaakt van de overeenkomsten en verschillen en de mogelijke voor- en nadelen van BMD en WOR c.q. WMW (de aangekondigde nieuwe Wet Medezeggenschap Werknemers) ten opzichte van elkaar.

### Instelling/structurering medezeggenschap

In het huidige BMD onder artikel 3-4 is geregeld dat de Minister na overleg met de betrokken commissie van GO, bij door hem aan te wijzen onderdelen/eenheden van defensie (G)MC's instelt. In het recente nieuwe concept 'kan' de Minister na overleg met de 'Sectorcommissie Defensie' GMC's instellen. Het GO speelt hierbij derhalve een (belangrijke) rol. Bovendien wordt er geen objectief criterium gehanteerd om tot instelling over te gaan. Ingeval van een GMC worden de betrokken MC's vooraf in de gelegenheid gesteld daarover advies uit te brengen. In het nieuwe concept is toegevoegd dat de Minister bij ieder defensieonderdeel een DMC instelt (art. 4a). Artikel 5 maakt het mogelijk om voor het overleg over een reorganisatie waarbij meerdere diensteenheden zijn betrokken, een BGMC in te stellen. Zelf kan een MC indien nodig werkgroepen instellen (art. 6).

In de WOR (1998) is de instelling van de OR anders geregeld:

- de ondernemer (bij hem ligt de instellingsverplichting, eventueel af te dwingen via de kantonrechter, art. 36.1),
- die een onderneming in stand houdt waarin in de regel tenminste 50 personen werkzaam zijn (hier wordt in tegenstelling tot het BMD gewerkt met een getalsgrens),
- is in het belang van het goed functioneren van die onderneming in al haar doelstellingen (ofwel: de aanwezigheid van een OR wordt gezien als zijnde van belang voor het realiseren van zowel de sociale als de financieel-economische en organisatorische doelstellingen van de onderneming; een dergelijke formulering ontbreekt in het BMD),
- verplicht om ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen (de zg. duale taakomschrijving van de OR),
- een OR in te stellen.

Het lijkt ons dat de WOR – al vanaf de eerste artikelen - duidelijker is in het formuleren van de algemene doelstelling/taak – en ook het domein - van het medezeggenschapsorgaan en de mogelijke ‘waarde’ van de medezeggenschap voor de organisatie.

In artikel 3 regelt de WOR de mogelijke instelling van een gemeenschappelijke OR. De term Gemeenschappelijk MC in het BMD kan verwarring wekken omdat het daar om een andere constructie gaat, die meer vergelijkbaar is met de Groeps OR van artikel 33, WOR.

De WOR kent geen regeling voor het instellen van tijdelijke buitengewone medezeggenschapsorganen. Wel kunnen OR-en voor de behandeling van bepaalde onderwerpen zoals het voorbereiden van een advies over een reorganisatie, tijdelijke commissies instellen (art. 15.4, WOR). Het voordeel van deze constructie is volgens ons dat de uitoefening van de medezeggenschap verankerd blijft in de vaste basisstructuur. Het instellen van aparte BGMC's naast bestaande (G)MC's komt de duidelijkheid en overzichtelijkheid van het overleg (wie doet wat, met welke bevoegdheden?) niet ten goede.

In tegenstelling tot het BMD kent de WOR expliciet de mogelijkheid tot het instellen van medezeggenschapsorganen op meer dan twee organisatieniveaus, via constructies van OR/OC, GOR en COR. In de aangekondigde nieuwe WMW wordt het mogelijk om bij CAO af te wijken van de wettelijke medezeggenschapsstructuur en in een nieuwe regeling te voorzien, maar ook de huidige WOR biedt al veel mogelijkheden om een maatwerkconstructie te kiezen. In het nieuwe concept BMD wordt de instelling van DMC's mogelijk gemaakt, maar wordt (nog) niet gesproken over de instelling van een centraal medezeggenschapsorgaan. Wellicht kan deze mogelijkheid wel opgenomen worden in het BMD.

Het artikel 15 van de WOR over de instelling van commissies, tenslotte, is vergelijkbaar met het artikel 6 van het BMD inzake werkgroepen ook al hebben deze werkgroepen geen echte overlegbevoegdheden toegekend gekregen. In de WMW wordt de mogelijkheid om commissies in te stellen nog wat vereenvoudigd.

### **Samenstelling/werkwijze MC/OR**

De artikelen 7-14 van het BMD regelen de samenstelling, verkiezingen, tussentijdse vacatures e.d. van de MC.

Artikel 7 geeft grenzen (marges) aan waarbinnen de aantallen MC-leden kunnen worden vastgesteld, terwijl de WOR in artikel 6 vaste aantallen aangeeft met de mogelijkheid om – met toestemming van de ondernemer – daarvan af te wijken. Zowel BMD als WOR geven derhalve ruimte voor een zekere flexibiliteit in aantallen en gewenst maatwerk.

De wijze van kandidaatstelling en verkiezing is redelijk vergelijkbaar geregeld. Wel zijn er enkele verschillen.

In het huidige BMD bijvoorbeeld bepaalt de bevelhebber na overleg met de betrokken commissie van GO de verkiezingsdata. En in het nieuwe concept

bepaalt het hoofd van het defensieonderdeel op voordracht van de betreffende MC de verkiezingsdatum, met een mededeling aan de Sectorcommissie. In de WOR daarentegen ligt de verantwoordelijkheid meer bij de OR zelf. In de WMW wordt voorgesteld dat de verkiezingen voor de OR-en in Nederland dienen plaats te vinden in een bepaalde week van elk jaar, door de minister vast te stellen.

Wat betreft de duur van het lidmaatschap, regelt het BMD dat de MC-leden om de vier dan wel twee jaar gelijktijdig aftreden (art. 11, BMD). In de WOR (art. 12) is geregeld dat de zittingstermijn in principe drie jaar is, met mogelijkheden tot afwijking. Diverse MC's hebben vanwege de vele roulaties gekozen voor een korte zittingstermijn van twee jaar. Deze ingeslagen trend van vier naar twee jaar wordt trouwens 'bevestigd' in de formulering van het nieuwe concept BMD waarin de nadruk van vier op twee jaar is gelegd.

Dit lijkt inderdaad wenselijk voor de defensieorganisatie, maar kan ten koste gaan van de continuïteit in de medezeggenschap en het overleg. Vandaar het belang om ook over de continuïteit goede afspraken te maken.

De OR heeft de mogelijkheid om voor alle of een deel van de OR-leden plaatsvervangers te laten kiezen (art. 6.1). Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn bij een regelmatige of langdurige afwezigheid van leden. Het BMD regelt deze plaatsvervangers alleen bij de samenstelling van de GMC (art. 4.4). Het lijkt ons – gezien de vele (o)verplaatsingen en roulaties binnen defensie - een verbetering als het BMD de plaatsvervanging van MC-leden ruimer regelt.

Inzake tussentijdse vacatures kennen BMD en WOR overeenkomstige regelingen in art. 12 resp. art. 10. De OR dient in zijn reglement nader te bepalen hoe tussentijdse vacatures zullen worden vervuld. De formulering in het nieuwe concept BMD (in artikel 12.2) is hierop aangepast.

Net zoals het BMD biedt ook de WOR niet direct een oplossing voor het omgaan met wisselingen in de samenstelling en – het eventueel opvullen van - tussentijdse vacatures, een groot knelpunt voor de medezeggenschap bij Defensie zo bleek uit ons veldonderzoek. Daarover dienen nadere afspraken te worden geformuleerd in het eigen Reglement (art. 14, BMD).

## **Overleg**

De algemene regelingen inzake het overleg binnen Defensie zijn geregeld in art. 21-24 van het BMD.

Een opvallend verschil met de WOR is allereerst de bepaling (in art. 21.1, BMD) dat het hoofd van de dienst eenheid tevens de voorzitter van de overlegvergadering is. In de WOR worden daarover afspraken gemaakt tussen de overlegpartners zelf en de praktijk van de medezeggenschap wijst uit dat het voordelen kan hebben als de 'bestuurder' niet (altijd) het overleg voorziet en voldoende ruimte heeft om zelf inhoudelijk aan het overleg deel te nemen. Bovendien kan het voorzitten van het overleg door de OR- c.q. MC-voorzitter het overleg wat gelijkwaardiger maken.

In artikel 22.1 van het BMD staat overeenkomstig artikel 23.2 van de WOR, vermeld dat in het overleg aangelegenheden aan de orde worden gesteld die

de diensteneid betreffen en waarvan een of beide overlegpartners overleg wenselijk achten. Wel geeft de WOR in haar toelichting op het artikel aan dat deze formulering ruim moet worden opgevat: bespreekbaar zijn alle sociale, organisatorische, financiële en economische zaken die betrekking hebben op de onderneming. Dat geeft meer duidelijkheid over de inhoud van het overleg. Verder worden in art. 22.2 de kwesties genoemd die geen onderwerp van overleg zijn, behoudens voor zover het de gevolgen daarvan betreft voor de werkzaamheden van de werknemers. Artikel 23.2 van de WOR regelt vergelijkbaar de uitzondering voor publiekrechtelijke taken en het primaat van de politiek en geeft in de toelichting op het artikel nadrukkelijk aan dat het overleg daarbij wél kan gaan over zowel veranderingen in de personeelsformatie of arbeidsomstandigheden als reorganisaties of herverdeling van bevoegdheden binnen de onderneming. Uit de rechtspraak is inmiddels ook gebleken dat de bevoegdheden van de OR ingeval van het politieke primaat ruim moeten worden uitgelegd. Ingeval van meningsverschil over de grens tussen politieke besluitvorming en ambtelijke medezeggenschap kan het geschil aan de rechter worden voorgelegd. Het lijkt erop dat de bepaling van art. 22.2 van het BMD nadere toelichting en verduidelijking behoeft om te voorkomen dat het artikel bij voorbaat de medezeggenschap bij Defensie (te) sterk beperkt.

## **Bevoegdheden**

De bevoegdheden van de MC's zijn geregeld in artikel 25-30 van het BMD. De formuleringen van het initiatiefrecht van BMD (in art. 25) en WOR (in art. 23.3) lijken sterk op elkaar, maar de MC kan alleen een schriftelijk voorstel doen voorzover de overlegpartner bevoegd is daarover maatregelen te treffen. Wat betreft het informatierecht (onder artikel 26, BMD resp. 31, WOR) kunnen we constateren dat dit recht en met name het recht op financiële informatie in de WOR (art. 31a) duidelijker en ruimer is geformuleerd. Zowel BMD als WOR geven de overlegpartners de mogelijkheid om meerdere keren per jaar met elkaar te overleggen over ontwikkelingen in de afgelopen periode en te verwachten ontwikkelingen in de komende periode (verg. art. 26.2, BMD en art. 24.1, WOR). Deze artikelen geven de mogelijkheid om vroeger in het besluitvormingstraject, bij de voorbereiding van maatregelen/beslissingen, betrokken te zijn. Juist de veelal late betrokkenheid van de MC blijkt een van de grote knelpunten van de medezeggenschap binnen Defensie. Van de mogelijkheid op basis van artikel 26.2 wordt binnen Defensie naar ons inzicht nog onvoldoende gebruik gemaakt. In het nieuwe concept BMD wordt voorgesteld om de informatievoorziening bij reorganisaties te verduidelijken/versterken via een extra artikel 26.6: een reorganisatieplan dient in ieder geval informatie te verschaffen over doel, motieven, randvoorwaarden, tijdschema, gevolgen e.d. van de reorganisatie. Ook deze bepaling geeft wellicht wat meer houvast om vroege betrokkenheid te realiseren.



Het grootste verschil tussen BMD en WOR ligt besloten in de artikelen 27-30 van het BMD resp. 25-27 van de WOR. Terwijl in de WOR het advies- en instemmingsrecht duidelijk zijn onderscheiden, heeft het BMD aan het adviesrecht een zg. overeenstemmingsvereiste gekoppeld: een voorgenomen maatregel als bedoeld in artikel 27.1 (het adviesrecht) wordt niet uitgevoerd als blijkt dat over de voorgenomen maatregel geen overeenstemming is bereikt. In dat geval start de geschillenprocedure binnen Defensie.

Artikel 27 van het BMD bevat een globale opsomming van vijf aangelegenheden waarop het adviesrecht van de MC van toepassing is. Deze opsomming is tamelijk ruim en kan – in tegenstelling tot de limitatieve opsomming van adviesplichtige onderwerpen in artikel 25 van de WOR, beschouwd worden als een soort kapstokartikel. Het voordeel van deze ruime formulering is dat veel verschillende onderwerpen onder het adviesrecht te plaatsen zijn. Het nadeel is de onduidelijkheid: het lijkt erop dat het adviesrecht van de MC vooral betrekking heeft op sociale en personele aspecten en de wijze van uitvoering/toepassing van maatregelen. Onder ‘organisatie en werkwijze binnen de diensteenheid’ kunnen op zichzelf veel onderwerpen vallen, maar onvoldoende duidelijk lijkt ons in hoeverre belangrijke organisatorische dan wel technologische veranderingen, of financieel-economische vraagstukken onder deze bevoegdheid van de MC dienen te worden geplaatst.

We vermoeden dat de behoefte aan het (onder)scheiden van de adviesplichtige onderwerpen enerzijds en overeenstemmings- c.q. instemmingsplichtige onderwerpen anderzijds zal toenemen naarmate de medezeggenschap bij Defensie zich meer gaat richten op aspecten van beleidsvoorbereiding en de meer financieel-economische en organisatorische beleidsonderwerpen. De verplichting tot overeenstemming kan in bepaalde situaties tot ongewenste vertraging van de besluitvorming leiden.

Het BMD heeft – mede daardoor - in een apart artikel (art. 28, spoedeisende beslissingen) geregeld dat het hoofd van een diensteenheid een beslissing kan nemen voordat het overleg daarover is afgerond, indien dit voor de diensteenheid ‘dringend noodzakelijk’ is.

Verder bevat het artikel 27.2 van het BMD nog de bepaling dat een MC geen advies kan uitbrengen over aangelegenheden waarvan de behandeling is voorbehouden aan het overleg met de Sectorcommissie van het GO. Veel regelingen op het gebied van het personeelsbeleid bij Defensie lijken daardoor uitgesloten van de medezeggenschap. In de WOR is het instemmingsrecht van de OR alleen niet van toepassing als de aangelegenheid reeds geregeld is in een CAO.

Een andere verschil tussen BMD en WOR is dat de OR in artikel 30, WOR het recht heeft om advies uit te brengen over de benoeming/het ontslag van de eigen bestuurder. Het is de vraag of deze bevoegdheid goed toepasbaar is binnen met name de operationele eenheden bij Defensie.

Tenslotte: de mogelijkheid om te komen tot een ‘ondernemingsovereenkomst’ tussen de overlegpartners (art. 32.2, WOR) geeft de OR wat meer mogelijkheden tot verruiming van haar bevoegdheden in overleg met de bestuurder. In de nieuwe WMW wordt het wellicht mogelijk dat bij

ondernemingsovereenkomst wordt afgesproken om minder advies- of instemmingsrechten aan de OR toe te kennen (art. 6.31, WMW) en kan het instemmingsrecht worden omgezet in een adviesrecht. Het is de vraag of een dergelijke onderhandelingsmogelijkheid – met name op dit moment – wenselijk is binnen de defensieorganisatie.

## **Faciliteiten**

De faciliteiten en voorzieningen van de MC staan vooral geregeld in artikel 15-20 van het BMD.

Het eerste dat ons daarbij opvalt, is dat de MC weliswaar – overeenkomstig de bevoegdheid van de OR in de WOR – het recht heeft om deskundigen uit te nodigen en te raadplegen (art. 15, BMD), maar vooraf schriftelijke toestemming aan het hoofd van de dienst eenheid moet vragen als aan het uitnodigen van de deskundige kosten verbonden zijn. Dit lijkt ons een onnodige restrictie, die ook terug te vinden is in artikel 19.1 inzake geheimhouding. Het zou beter zijn dit artikel aan te passen aan de formulering van art. 16/22 van de WOR waarin vooraf geen toestemming moet worden gevraagd, maar de kosten van de deskundige alleen voor rekening komen van de ondernemer als hij vooraf van de te maken kosten in kennis is gesteld. Dat maakt de MC wat minder afhankelijk van de leiding/het hoofd van de dienst eenheid.

Ook in andere opzichten zouden de bepalingen van het BMD inzake de faciliteiten/voorzieningen wat meer conform de WOR kunnen worden aangepast, bijvoorbeeld door het opheffen van de beperking tot maximaal 5 scholingsdagen voor MC-leden per jaar (art 17.4, BMD) of het beter regelen van de geheimhoudingsplicht voor MC-leden (in art. 19, BMD). In de WMW krijgen de leden van de OR en de commissies in principe vijf dagen per jaar voor scholing en vorming (art. 5.9, WMW) en kunnen desgewenst voor commissieleden afwijkende afspraken worden gemaakt.

Daarnaast is het aanbevelenswaardig om de faciliteiten zoveel mogelijk in het overleg tussen de overlegpartners in een aparte faciliteitenregeling te regelen, want BMD noch WOR regelen in detail hoe probleemsituaties zoals benodigde tijd en budget voor de medezeggenschap ingeval van ingrijpende ontwikkelingen of vervanging bij afwezigheid, aangepakt dienen te worden.

## **Geschillenregeling**

Tenslotte is een belangrijk verschil tussen BMD en de WOR dat het BMD een eigen interne geschillenregeling kent (art. 33-36, BMD) en geen externe beroepsmogelijkheid, terwijl de WOR de mogelijkheid kent om – na bemiddeling door de bedrijfscommissie - in beroep te gaan bij de kantonrechter dan wel, op basis van artikel 25/26, de Ondernemingskamer. In de WMW echter wordt de bedrijfscommissie afgeschaft en kunnen de geschillen rechtstreeks aan de kantonrechter worden voorgelegd (art. 9.1, WMW). Daarbij moet de SER wel gaan voorzien in een regeling voor vrijwillige bemiddeling.

Ofschoon naar ons inzicht de interne geschillenregeling goed functioneert en past bij de defensie-organisatie met inachtneming van mogelijke verbeteringen zoals eerder genoemd, dient overwogen te worden of deze regeling niet moet worden uitgebreid met een externe beroepsmogelijkheid.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het veldonderzoek waarvan de uitkomsten in de paragrafen 2 tot 4 beschreven zijn, en de eigen analyse van de overeenkomsten en verschillen tussen het BMD en de WOR/WMW (in par. 5), komen we tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

We kunnen constateren dat de interviews een breed scala aan opvattingen hebben opgeleverd, ook al ontbrak het de meeste respondenten aan voldoende kennis van en inzicht in – de overeenkomsten en verschillen tussen - BMD en WOR/WMW om een gemotiveerd oordeel te kunnen geven over het wel of niet laten onderbrengen van de medezeggenschap bij Defensie onder de WOR. We hoorden weinig echt inhoudelijke argumenten: er bestaat binnen de organisatie mede daardoor geen duidelijke voorkeur voor BMD of WOR. Ook is ons niet gebleken dat de omstandigheden sinds de keuze voor het BMD in 1999, zodanig veranderd zijn dat een overgang naar de WOR nu wél voor de hand ligt (een van de onderzoeksvragen).

Uit het onderzoek naar het huidig functioneren van de medezeggenschap blijkt dat de medezeggenschap bij Defensie over het algemeen nog onvoldoende van de grond komt, ook al zijn er diverse situaties waar de medezeggenschap naar tevredenheid functioneert.

In bepaalde opzichten is de defensie-organisatie geen gemakkelijke organisatie om 'medezeggenschap te bedrijven'. Dat ligt deels aan het specifieke karakter van de organisatie zoals de onvoorwaardelijke beschikbaarheid en het acuut kunnen inzetten van militair personeel, de vele uitzendingen en overplaatsingen, de beperkingen bij internationale operaties en dergelijke, maar ook aan 'de' cultuur en andere daarmee samenhangende aspecten van de organisatie (zoals de wijze van aansturing van de medezeggenschap vanuit de top, de houding van leidinggevenden lager in de organisatie, de opstelling van de medezeggenschap) die wel degelijk te veranderen zijn zonder het specifieke van de Defensie-organisatie aan te tasten.

We vroegen ons in dit onderzoek af welke redenen er zijn om de medezeggenschap van Defensie wel of niet onder de WOR te brengen. Onze nadere analyse van het BMD ten opzichte van de WOR/WMW wijst uit dat er formeel-juridisch gezien weinig redenen zijn om de medezeggenschap bij

Defensie niet aan te passen aan en onder te brengen onder de WOR, met behoud van de uitzonderingsbepalingen. In verschillende opzichten ook is de WOR duidelijker geformuleerd.

Veel echter hangt af van de vraag naar de doelstelling en het domein van de medezeggenschap bij Defensie. Tot nu toe lijkt de medezeggenschap bij Defensie – in ieder geval in de praktijk - sterk beperkt tot ‘uitvoering’ van beleid en ‘personele gevolgen’. In een dergelijke situatie geeft het BMD en met name het overeenstemmingsvereiste de MC’s over het algemeen voldoende formeel houvast om invloed uit te oefenen.

Het wordt anders als de medezeggenschap ook betrekking heeft (of dient te hebben) op - de hoofdlijnen van - het defensiebeleid, inbegrepen belangrijke investerings- en inrichtingsvraagstukken, (meerjaren-)begrotingen, jaarlijkse beleidsagenda’s, investeringen en reorganisaties binnen onderdelen, en aspecten van de beleidsvoorbereiding voorzover de politieke besluitvorming dat toelaat. Met name bij die keuze dient het BMD verbeterd te worden in de richting van de WOR, met meer duidelijkheid over de doelstelling van de medezeggenschap (wat beogen we ermee?), de vormgeving van medezeggenschap hoger in de organisatie en de inhoud van het overleg.

Het verdient daarom in de eerste plaats aanbeveling om **duidelijke keuzen** te maken inzake de doelstelling en het domein van de medezeggenschap bij Defensie. Ook met de inachtneming van het specifieke karakter van de defensieorganisatie en het politieke primaat, kan de medezeggenschap zich verder ontwikkelen in de richting van beleidsbeïnvloeding.

Vervolgens bevelen we aan om de ‘context’, de **condities** voor daadwerkelijke medezeggenschap te verbeteren en een grondige **kwaliteitsslag** te maken. Deze kwaliteitsslag zou gekoppeld kunnen worden aan de huidige bestuurlijke vernieuwing van de organisatie, de actuele organisatieveranderingen (zie hieronder, onder punt 3).

De verbeteringen zouden naar ons oordeel voorlopig het beste – en wellicht gefaseerd - gerealiseerd kunnen worden **binnen het huidige BMD**, ook al is er zoals gezegd geen echte formele reden om – met in achtneming van duidelijke uitzonderingsbepalingen - niet op de WOR over te gaan.

Een belangrijk argument om de verbeteringen in ieder geval voorlopig binnen het BMD te realiseren, is de kans dat een ‘formele overgang naar de WOR’ afleidt van wat daadwerkelijk wordt beoogd: het verbeteren van het feitelijk functioneren van de medezeggenschap. Wel zou het BMD nu al zo WOR-conform mogelijk kunnen worden ingericht, met wellicht op den duur toch een overgang naar die WOR c.q. WMW.

Op grond van het onderzoek doen we dan ook de volgende aanbevelingen:

1. Allereerst dienen de **doelstelling/functie** en het **domein** van de medezeggenschap beter geëxpliciteerd te worden: wat wil de organisatie ermee bereiken en waarover dient de medezeggenschap, het overleg te gaan?

Het lijkt erop dat de medezeggenschap bij Defensie tot nu toe nog onvoldoende voordelen voor de organisatie en het personeel oplevert (de meerwaarde ervan komt nog onvoldoende naar voren) en teveel beperkt blijft tot uitvoeringsbeslissingen en personele gevolgen (vergelijk o.a. de Nota van Toelichting bij het BMD). Het 'beleid', de ontwikkeling ervan en de afwegingen/condities vooraf zijn nauwelijks onderwerp van medezeggenschap, terwijl daartoe wel mogelijkheden zijn. Reorganisaties bijvoorbeeld kunnen opgevat worden als gefaseerde veranderingstrajecten met studie en planningsfasen voorafgaand aan de beslissing en uitvoering. In het ROR wordt feitelijk al de 'studie' in het beginstadium van reorganisaties tot onderwerp gemaakt van informatie-uitwisseling met de medezeggenschap. Daarbij dient het overleg op een zodanig moment te starten dat nog rekening kan worden gehouden met afwegingen en standpunten voorafgaand aan een voorgenomen maatregel. Artikel 26.2 van het BMD biedt daarvoor wel enig houvast: minimaal twee keer per jaar informatie-uitwisseling over het functioneren van de diensteenheid in de afgelopen én de komende periode en het maken van afspraken over de betrokkenheid van de MC bij maatregelen die het hoofd van de diensteenheid in voorbereiding heeft. Wat dat betreft is het voorstel in de nieuwe WMW om het minimum aantal overlegvergaderingen over de algemene gang van zaken weer terug te brengen tot één, eerder een stap terug dan vooruit. Inmiddels is het recht van (vroeg-)tijdige informatie bij reorganisaties ook in het (concept) nieuwe BMD opgenomen, onder artikel 26 lid 5 en 6. Dat is een stap in de goede richting.

Ook ingeval van politieke besluiten, en met erkenning van onderwerpen die tot het domein van het politiek primaat behoren en derhalve onttrokken zijn aan de medezeggenschap, kan men zich afvragen of de medezeggenschap zich moet beperken tot de gevolgen ervan voor het eigen onderdeel en personeel, of ook betrekking kan hebben op de (ambtelijke) voorbereiding van de besluitvorming, bij de studies en adviezen die vanuit Defensie/de bestuursstaf worden opgesteld. In het laatste geval kan de medezeggenschap een 'meerwaarde' voor de organisatie opleveren, in termen van input, kwaliteit van beslissingen en draagvlak.

Doelstelling en domein dienen verbreed te worden, met inachtneming van het specifieke karakter van de defensie-organisatie en het politieke primaat.

Op basis van een ruimere definitie van medezeggenschap en rekening houdend met de specifieke kenmerken van de organisatie, kan de best passende vorm van medezeggenschap gekozen worden.

De top van de defensie-organisatie dient nadrukkelijker uit te stralen dat een goede medezeggenschap ook in het belang van de organisatie is. Er kan sterker (aan-)gestuurd worden op 'een positieve houding' ten aanzien van medezeggenschap, betere overlegvaardigheden van leidinggevenden (zoals commandanten), ruimere faciliteiten en dergelijke. Het besef moet groeien dat 'goede medezeggenschap in vredetijd voorbereidt op vertrouwen in leiderschap tijdens operationele acties'. Ook zouden 'best practices' bij

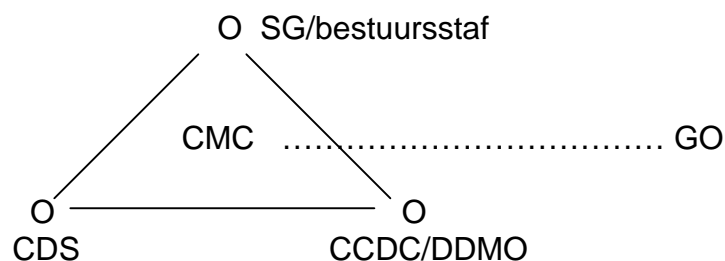
onderdelen van Defensie meer benut kunnen worden om de medezeggenschap organisatiebreed te verbeteren.

Tenslotte, ook de voorlichting over de medezeggenschapsmogelijkheden binnen Defensie laat duidelijk te wensen over.

2. Op basis van de ruimere definitie van medezeggenschap dient - via een gefaseerde aanpak - de medezeggenschap **effectiever en ook hoger in de organisatie** gestructureerd te worden, passend bij het nieuwe besturingsmodel.

In dit model wordt Defensie ingericht volgens een concern-unit structuur met een bestuursstaf op concernniveau en daaronder uitvoerende operationele commando's en dienstencentra.

De MC's op diensteenheidniveau kunnen ook in dit nieuwe besturingsmodel gehandhaafd blijven, met eventuele GMC's voor samenhangende onderdelen. Voor de operationele commando's, de dienstencentra (CDC, DMO) en de bestuursstaf kunnen op defensie-onderdeelniveau DMC's worden ingericht zoals inmiddels voorgesteld. En indien gekozen wordt voor een ruimer domein van de medezeggenschap, te weten medezeggenschap die ook betrekking heeft op (aspecten van) de ambtelijke beleidsontwikkeling, ligt een Centrale MC op het niveau van de SG/bestuursstaf voor de hand. De medezeggenschap van deze CMC zou zich kunnen richten op de ambtelijke beleidsontwikkeling in de 'driehoek' – en het departementaal beraad – van de SG/bestuursstaf, de CDS en de CCDC/DDMO: de hoofdlijnen van het defensiebeleid, meerjarenbegrotingen, beleidsagenda's, investerings- en inrichtingsvraagstukken voor de defensieorganisatie en ook het – inmiddels gecentraliseerde – personeelsbeleid. Dit laatste vraagt wel om een zekere herverdeling van taken en bevoegdheden tussen de medezeggenschap en het GO, waarbij het GO zich wat meer beperkt tot de algemene arbeidsvoorwaardelijke zaken.



Ook veronderstelt deze ontwikkeling een andere gerichtheid van de medezeggenschap, meer gericht op overkoepelende beleidsvraagstukken en achterliggende afwegingen. Bovendien zullen MC's moeten accepteren dat overkoepelende (beleids-)vraagstukken vooral via 'hun' DMC en/of CMC behandeld zullen worden. Ook vroegtijdige defensiebrede ontwikkelingen en afwegingen zullen in de eerste plaats met de CMC besproken worden.

Vervolgens kunnen de (D)MC's betrokken worden bij de verdere concretisering en uitvoering ervan in hun eigen onderdeel/diensteenheden.

Het lijkt ons gewenst de medezeggenschap bij Defensie tegelijkertijd met de bestuurlijke vernieuwing, effectiever en efficiënter te structureren en inhoud te geven met:

- Zoveel - en zo goed - mogelijk werkoverleg op afdelingsniveau, als basis van 'werkvloer-medezeggenschap'. Er zouden afspraken gemaakt kunnen worden over de informatie-uitwisseling tussen het werkoverleg en de MC (vergelijk bijvoorbeeld het convenant bij DTO).
- MC's op diensteenheden-niveau, die zich minder richten op dagelijkse uitvoeringsproblemen en individuele kwesties, en meer op 'algemene' bedrijfsvoeringszaken of condities van inzetbaarheid. Wellicht kunnen op den duur, als het werkoverleg zich goed ontwikkelt, bepaalde MC's van kleinere diensteenheden vervangen worden door dat werkoverleg.
- Daarboven eventuele GMC's voor samenhangende onderdelen binnen de operationele eenheden en de dienstencentra.
- DMC's op defensie-onderdeel niveau ten behoeve van het overleg met het betreffende hoofd DO over de ontwikkeling, vormgeving en inrichting van dat defensie-onderdeel. Zodra de DMC's goed van de grond gekomen zijn ligt het voor de hand om de Bijzondere Commissies (BC's) op te heffen. Vanwege de afstemming met de MC's van dat onderdeel ligt het ook voor de hand om de DMC samen te stellen uit vertegenwoordigers van de (G)MC's met inachtneming van 'werkbaarheid' (niet te grote DMC's) en 'afspiegeling/representativiteit' (wellicht via een kiesgroepensysteem de selectie van vertegenwoordigers vanuit de (G)MC's 'aansturen'). Het is belangrijk voor het imago, de kwaliteit en het draagvlak van de medezeggenschap dat ook hogere officieren en ambtenaren in de medezeggenschap participeren.
- En een vorm van overkoepelende medezeggenschap op centraal (SG/bestuurstaf-) niveau. Deze Centrale MC zou samengesteld dienen te worden door vertegenwoordigers vanuit de DMC's om een goede interactie tussen de beide medezeggenschapsniveaus mogelijk te maken. Wellicht kan al op korte termijn gestart worden met een centraal Platformoverleg om geleidelijk aan toe te werken naar een formele CMC, met een adequate taakafbakening en afstemming/communicatie tussen CMC en het GO.

In bovenstaande basisstructuur dient het instellen van tijdelijke BGMC's vanwege onoverzichtelijkheid/complexiteit, onduidelijke taakverdeling en effectiviteit zoveel mogelijk voorkomen te worden. In buitengewone omstandigheden zou een tijdelijke commissie/werkgroep van de betreffende al bestaande medezeggenschapsorganen volgens ons meer voor de hand liggen. Wel is het dan gewenst dat deze werkgroep meer medezeggenschapsbevoegdheden/overlegmogelijkheden gedelegeerd kan krijgen.

3. Er dient meer ruimte geboden te worden voor medezeggenschap in een **vroeger stadium** van de besluitvorming. Dit is behalve een structurele kwestie (op te lossen via de voorgestelde medezeggenschapsstructuur onder punt 2) ook een cultureel vraagstuk.

Binnen Defensie zijn de MC's zeer verschillend betrokken bij besluitvormingstrajecten, maar over het algemeen is de betrokkenheid van de medezeggenschap 'laat' en 'reactief'. Dit wordt zoals gezegd mede verklaard door het ontbreken van medezeggenschap op hogere organisatieniveaus waar besluitvormingstrajecten worden voorbereid, maar ook door de organisatiecultuur, de stijl van leidinggeven (veel hangt af van de betreffende commandant) en de opstelling van de medezeggenschap (heel snel gericht op personele consequenties). Kiezen voor een medezeggenschap die wat meer gericht is op beleid(sprocessen) en wat minder op technische uitvoeringsregels en details, veronderstelt tegelijkertijd een bewuste en gerichte aansturing van een cultuurverandering vanuit de top.

Uit diverse van de onderzochte cases (zoals de veranderingen bij CDC, de Blauwdruk van Vastgoed of de introductie van People Soft bij LMB) blijkt dat de medezeggenschap in een (veel) eerder stadium – bijvoorbeeld in de studiefase en/of planningsfase van een veranderingstraject – bij de besluitvorming betrokken had kunnen worden. En dat daarmee wellicht veel onbegrip en frustraties achteraf hadden kunnen worden voorkomen.

Wellicht dat een vroegere betrokkenheid ook in sommige situaties kan voorkomen dat het hoofd van een diensteenheid voortijdig – voordat het overleg met de medezeggenschap is voltooid – een beslissing moet nemen met een beroep op artikel 28 (over spoedeisende beslissingen) van het BMD.

Ook de 'by-pass' bewegingen van sommige MC's (zoals de MC's van De Kooy en Vliegbasis Twenthe) richting politiek of rechterlijke instantie vallen gedeeltelijk te verklaren uit het ontbreken van vroegere betrokkenheid en het gebrek aan inzicht in 'het waarom' en 'de afwegingen'. De MC's treden blijkbaar 'naar buiten' omdat het overleg binnen defensie niet goed loopt en de medezeggenschap via 'de lijn' hoger in de organisatie – teneinde meer inzicht te krijgen in de achtergronden - (nog) niet mogelijk is. Wat dat betreft maakt het volgens ons niet uit of de medezeggenschap binnen het BMD geregeld blijft of dat de WOR van toepassing wordt verklaard.

Doordat een medezeggenschapsorgaan op hoger niveau ontbreekt, blijkt het ook moeilijk voor de medezeggenschap om afspraken op een hoger niveau uitgevoerd te krijgen: vergelijk bijvoorbeeld de onvrede van de MC vliegbasis Twenthe bij de uitvoering van het sluitingsplan in het Definitief Reorganisatieplan (het DRP).

Het lijkt ons duidelijk dat de medezeggenschap geen besluiten van 'de politiek' achteraf ter discussie kan stellen. Wel hebben MC's o.i. het recht om – behoudens eventuele uitzonderingssituaties – voorafgaande aan de politieke beslissing op de hoogte te zijn en zo mogelijk invloed te hebben op de afwegingen en condities. De medezeggenschap zou daartoe niet in eerste instantie de politiek moeten benaderen (vergelijk de motie Eijssink), maar ruimte



moeten krijgen en nemen om de discussie binnen de defensie-organisatie met de leidinggevenden te voeren. De ambtelijke leiding immers ontwikkelt het beleid dat – vervolgens – door de politiek wordt vastgesteld. Ook over maatregelen waarover bij Defensie geen advies van de MC kan/mag worden gevraagd, bestaat vaak wel de mogelijkheid tot een vorm van overleg of in ieder geval informele betrokkenheid. Daarbij zou ook de geheimhouding – en de condities waaronder - voor MC-leden in art. 19 van het BMD geregeld kunnen worden.

In het nieuwe besturingsmodel vinden de aansturing en de beleidsvorming plaats door de bestuursstaf onder verantwoordelijkheid van de SG. Daar ook worden de beleidskaders en normen vastgesteld. Vervolgens wordt het defensieplan inclusief investeringen opgesteld onder leiding van de CDS in interactie met de operationele commando's: vanuit de operationele commando's komt input voor het beleid via de CDS terug in de bestuursstaf. Er wordt gewerkt volgens het model van de (jaarlijkse) beleids-, plannings- en begrotingscyclus, met achtereenvolgens een beleidsvisie, beleidsagenda, defensieplan en bedrijfsplannen.

De inhoud van de medezeggenschap zou meer gekoppeld/afgestemd kunnen worden op deze jaarlijkse beleidscyclus, waarbij met name de CMC op centraal niveau de ruimte en positie krijgt om vroegtijdig met bijvoorbeeld de SG te overleggen over de beleidsvoorbereiding voordat de politiek tot een beslissing komt.

Ook de DMC/GMC's op het tussenniveau kunnen – bijvoorbeeld conform de ROR-/HKL-procedure – eerder, in de studie- en/of planningsfase, bij bestuurlijke vernieuwingen of reorganisaties betrokken worden.

Indien de vroegtijdige betrokkenheid van de medezeggenschap bij bijvoorbeeld organisatievraagstukken beter van de grond komt, zal wellicht ook de behoefte toenemen om **onderscheid** te maken tussen **adviesplichtige zaken** (zoals reorganisatieplannen, nu vallend onder artikel 27 lid 1 e van het BMD) en **instemmingsaangelegenheden** (sociaal beleidsregelingen uit artikel 27 lid 1 a-d, waarop nu vooral de aandacht van de medezeggenschap zich richt).

De mogelijkheid om te onderhandelen over het inleveren van bevoegdheden zoals nu voorgesteld in de WMW, past – in ieder geval op dit moment – niet goed bij de ontwikkelingsfase van de medezeggenschap en de cultuur van het overleg bij Defensie.

#### 4. Een goede **faciliteitenregeling** voor de gehele organisatie treffen.

We hebben geconstateerd dat er veel problemen met 'de benodigde tijd' voor de medezeggenschap zijn. Door de vele overplaatsingen/uitzendingen, functieroulaties en ook de carrièredruk staat het MC-werk bij Defensie onder spanning en zijn sommige MC-leden overbelast. Over de vrijstellingen voor het MC-werk, de grote wisselingen en tussentijdse vacatures dienen defensiebreed en budgettair duidelijke afspraken te worden gemaakt in een aparte faciliteitenregeling. Ook de vervanging dient goed geregeld te worden.

Verder verdient het aanbeveling om het recht van de MC op deskundige ondersteuning (art. 15, BMD) te verruimen. De MC zou conform de WOR niet meer vooraf toestemming moeten vragen zoals nu in het BMD geregeld (art. 15.4), maar de eigen bestuurder op de hoogte dienen te stellen van – de kosten van - deskundigenhulp. Inmiddels zijn in het concept nieuwe BMD in een toegevoegd artikel 15.5 al wel beperkingen opgelegd aan een hoofd van dienst om toestemming te weigeren.

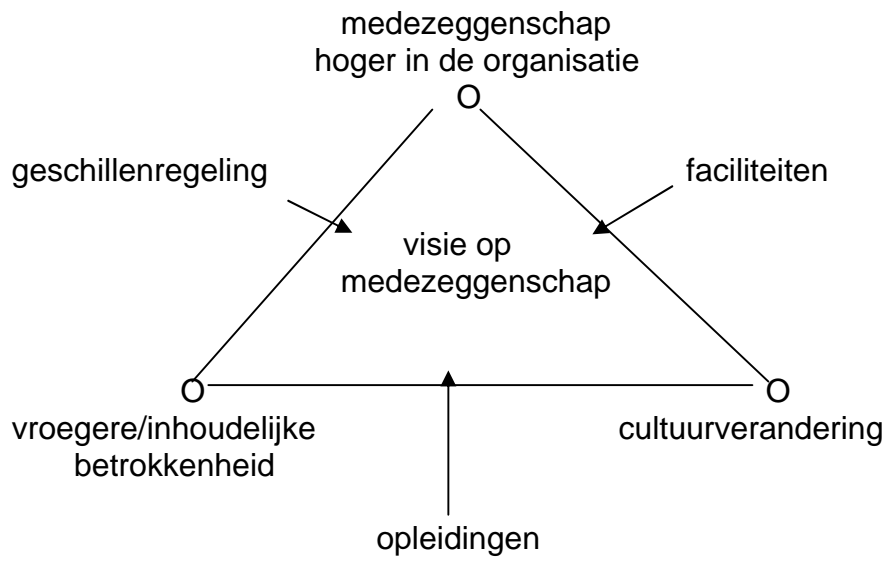
Ook zou er meer tijd en aandacht moeten komen voor opleidingsprogramma's (scholing en vorming), gericht op een vroegere en meer inhoudelijke betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen, het leren omgaan met dilemma's en maken van afwegingen en een betere samenwerking tussen bestuurders (commandanten) en MC's.

5. Tenslotte stellen we voor de huidige **geschillenregeling** te handhaven, maar wel rechtstreeks toegankelijk te maken voor de medezeggenschap. De bemiddelende rol en 'mediation'-functie van de geschillencommissie past goed bij de specifieke defensie-organisatie. Wel dient serieus te worden overwogen of er naast de interne geschillenregeling nog een externe beroepsmogelijkheid moet komen. In het huidige BMD bestaat vooralsnog geen mogelijkheid voor de MC om in beroep te gaan bij een externe onafhankelijke rechter. Er blijken wel mogelijkheden voor de MC te zijn voor een kort geding bij de civiele rechter (op basis van het BW) of het als belanghebbende in beroep gaan bij de bestuursrechter (op basis van de AWB). Maar we bevelen aan om nader te onderzoeken wat de juridische mogelijkheden zijn voor een externe beroepsmogelijkheid, te regelen binnen het BMD.

Ingeval niet gekozen wordt voor een externe beroepsmogelijkheid, verdient het aanbeveling om het advies van de interne geschillencommissie een bindend (voor alle partijen verplichtend) karakter te geven.

Samenvattend:

- De verbeteringen kunnen (in ieder geval voorlopig) gezocht worden binnen het huidige BMD.
- Vanuit een duidelijke en bredere visie op medezeggenschap en overleg – en een betere aansturing daarvan vanuit de top van de defensie-organisatie – kan gewerkt worden aan a) een cultuurverandering met meer aandacht voor betrokkenheid en inbreng van medewerkers, b) een vroegere en meer inhoudelijke betrokkenheid/medezeggenschap en c) de ontwikkeling van medezeggenschap op de hogere organisatieniveaus.
- En ter ondersteuning van deze ontwikkeling dienen de opleidingsmogelijkheden, de faciliteiten en ook de geschillenregeling verbeterd en verruimd te worden.



Schematische weergave verbeteringsvoorstellen