

# Medezeggenschap vergeleken

## Medezeggenschap bij Defensie goed vergelijkbaar met burgerorganisaties



**Media kijken met een vergrootglas naar Defensie. Als er wat gebeurt binnen de organisatie staat het op de voorplaat, ook als het over medezeggenschap gaat. Net als met veel onderwerpen geldt: als het goed loopt hoor je niets, als het niet goed loopt, hoor je van alles.**

In de media verschenen de afgelopen jaren enkele berichten die bewijs aandroegen dat medezeggenschap bij Defensie niet goed functioneert. Los van de vraag of deze berichten representatief waren schiet de meningsvorming over de oplossing van de problemen in een reflex: we moeten naar de WOR (Wet op de Ondernemingsraden), dan wordt alles beter. Maar: is de WOR wel de oplossing? En sterker nog: is de WOR wel beter? Achterliggend: functioneert de medezeggenschap bij Defensie zo veel slechter dan in organisaties die de WOR gebruiken?

In dit artikel leest u dat de WOR niet zonder meer de oplossing is. Daarna gaan we in op overeenkomsten en verschillen in de medezeggenschap tussen Defensie en "WOR-organisaties".

### Regelgeving: geen antwoord op alle problemen

Overleg tussen MC (medezeggenschapscommissie) en HDE (Hoofd Diensteenheid) of commandant is communicatie. Communicatietheorieën onderscheiden drie niveaus van

communicatie: inhoud, procedure en interactie/het gevoel. Voor een succesvol overleg is het belangrijk op alle punten positief te scoren. Zonder al te veel weg te geven: regelgeving scoort niet op alle punten.

### Inhoud: de onderwerpen

Uiteindelijk draait het om het voeren van een goed inhoudelijk gesprek, waarbij argumenten de doorslag geven. Dat vereist kennis van zaken van beide partijen, respect voor elkaar en goede afspraken over wanneer wat op de agenda staat en welke rol de MC daarbij heeft. Daarnaast is het belangrijk dat iedereen het erover eens is welke onderwerpen van belang zijn om te bespreken én dat er voldoende kennis aanwezig is om tot een zinnig gesprek te komen.

### Procedure: goede afspraken

Het BMD (Besluit Medezeggenschap Defensie) geeft een raamwerk aan afspraken tussen HDE en MC. HDE en MC kunnen, met uitzondering van besluitvorming rondom militaire oefening en uitzending en politieke besluiten, alles de eenheid betreffende op de agenda plaatsen.<sup>1</sup> Als zij dat ook echt zouden doen is MC werk full-time werk. Dus, er moeten keuzes worden gemaakt. Het BMD maakt die keuzes niet, dat moet in onderling overleg tussen HDE en MC gebeuren. De veelgemaakte fout is dat het gesprek daarover pas op gang komt als het besluit is genomen. Goede afspraken maak je vóór die tijd, bijvoorbeeld bij het aantreden van een nieuwe MC of HDE. In de praktijk wordt er bij Defensie steeds meer gesproken over het maken van afspraken over de rol van de MC bij de totstandkoming van bedrijfsplannen (waarin ondermeer in cijfers zijn uitgedrukt de keuzes voor het komende jaar). Een goede zaak!

### Interactie en gevoel: de overlegcultuur

Hoe lager we in de communicatieniveaus gaan, hoe ingewikkelder het wordt. Soms is er gebrek aan vertrouwen. Het uitspreken ervan is de enige oplossing om samen vertrouwen op te bouwen. Het uitspreken van wantrouwen gebeurt vaak niet letterlijk. De oplossing wordt vaak onterecht gezocht in het rigide vasthouden aan gemaakte afspraken. Zitten inhoud en procedure nog "in het hoofd", interactie en gevoel zitten "in de buik". Lekker soft, zou je kunnen zeggen. Vervelend genoeg, als het op interactieniveau niet goed zit (bijvoorbeeld, gebrek aan vertrouwen of zelfs gevoelens van rancune naar elkaar), gaat het helemaal verkeerd op inhoud en procedure. Met andere woorden, een overgang van het BMD naar de WOR past alleen de kaders van het overleg aan. Nog steeds zullen HDE en MC samen een goede werkrelatie moeten opbouwen en samen afspraken moeten maken over welke onderwerpen op welk moment worden besproken en welke rol de MC hierin speelt. Dat zijn vaardigheden die los staan van de regelgeving. Terecht concludeert [E](#)

professor Goodijk in zijn onderzoek uit 2005 dat een overgang naar de WOR afleidt van de daadwerkelijke aandachtspunten. Daarin legt hij ook nadruk op de aandacht voor het onderscheid tussen inhoud en procedure aan de ene kant en de overlegcultuur aan de andere kant. Terecht heeft de HDP (Hoofddirecteur Personeel Defensie) in het plan van aanpak van de implementatie van de medezeggenschap binnen Defensie voor het verbeteren van het overleg, het over cultuur, houding en gedrag.

### Verschillen met burgerorganisaties

Ten eerste moet gezegd worden: zoveel verschillen als er zijn binnen Defensie en tussen de defensieonderdelen, zo veel – nog meer! - verschillen zijn er tussen burgerorganisaties. Politie, Justitie, Shell, Albert Heijn, IBM en alle andere (grote en kleine) organisaties met minimaal 50 medewerkers in Nederland vallen onder de WOR. Maar om te spreken van een onderscheid tussen Defensie aan de ene kant en alle andere organisaties aan de andere kant is, hoe verleidelijk ook, onbegonnen werk.

Daarom kiezen wij er in dit artikel voor Defensie te vergelijken met andere (zeer) grote organisaties die onder de WOR vallen. Belangrijk: net als bij Defensie is er in die organisaties sprake van getrapte medezeggenschap.

Defensie kent grofweg vier niveaus van medezeggenschap:

- MC's (per diensteenheid)
- GMC's (Groep MC's)
- DMC's (Defensieonderdeel MC's, op het niveau van het (plaatsvervangend) hoofd van het defensieonderdeel)
- een CMC<sup>2</sup> (Centrale MC, op het niveau van de Secretaris-Generaal)

Binnen de WOR kennen we een gelijksoortige opdeling (Ondernemingsraden, Groep OR'en en Centrale OR'en). Bij veel ministeries is sprake van een Departementale OR, de DOR.

### De onderwerpen van overlegagenda

In de procedure, zie hieronder, komt aan de orde het één en ander over de inhoud, namelijk, over welke onderwerpen mag je überhaupt wat zeggen als MC en welke rechten horen daarbij. In de praktijk blijkt dat de medezeggenschap bij Defensie zich vooral richt op personele gevolgen. Met het aantreden van DMC's en (mogelijk binnenkort) de CMC (op het hoogste niveau in de defensieorganisatie) mag verwacht worden dat de medezeggenschap ook meer feeling gaat krijgen met strategie, organisatie-inrichting en bedrijfsvoering. Dat zijn we in veel hoge medezeggenschapsorganen van burgerorganisaties in Nederland inmiddels al gewend.

COR'en en DOR'en zijn gewend om vooral te focussen op strategie, organisatie-inrichting en bedrijfsvoering, niet altijd zonder problemen overigens. Alle begin is moeilijk: als je ergens in wilt groeien is er ruimte nodig. In het algemeen kan gesteld worden dat medezeggenschappers meer de behoefte hebben aan de zekerheid van details dan HDE'n, commandanten en bestuurders.<sup>3</sup> Dit

zien we zowel bij Defensie als in burgerorganisaties nadrukkelijk terugkomen. Details zijn vaak later in het besluitvormingsproces aan de orde, waardoor MC's en OR'en worden gekenmerkt door reactief gedrag.

Procedure en inhoud hangen nauw met elkaar samen, omdat er een volgorde zit in het type onderwerpen. In de praktijk worden, om te komen tot besluitvorming, de volgende stappen genomen:

1. komen tot een visie op de organisatie;
2. het maken van beleidskeuzes<sup>4</sup>;
3. het maken van jaarplannen en
4. de uitvoering en de personele gevolgen.

Medezeggenschap bij Defensie is, meer nog dan in veel burgerorganisaties, sterk gericht op stap 4. De uitdaging ligt in het mee willen en kunnen praten op het gebied van visie en jaarplannen.

### Procedures en afspraken

Zoals reeds gesteld is er bij Defensie sprake van het BMD, met MC's en een commandant of HDE. In alle andere organisaties in Nederland is sprake van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR), Ondernemingsraden (OR) en een 'bestuurder'. In essentie zijn deze twee constructies

**medezeggenschappers hebben  
meer behoefte aan de zekerheid  
van details dan HDE'n,  
commandanten en bestuurders**

aan elkaar gelijk. Namelijk: medewerkers worden verkoren en verkrijgen een aparte status en rechten in het overleg met de werkgever, op basis van een regeling.

In de laatste wijziging van het BMD is het BMD naar de WOR toegegroeid. Er is nu, net als in de WOR, sprake van getrapte medezeggenschap en uitgebreidere faciliteiten voor een MC. Ook kan de MC net als de OR, zelf de weg naar een onafhankelijke toets inslaan (geschillenregeling) en kan de MC niet-MC leden toelaten tot het MC werk door middel van werkgroepen. Tenslotte vormen de afspraken met de centrales in beide gevallen als een beperking van het overleg met de medezeggenschap. Maar er zijn ook verschillen in de regelgeving:

1. Het BMD is in tegenstelling tot de WOR wel overzichtelijk en logisch opgebouwd. Alle bevoegdheden van de MC staan netjes achter elkaar, daar waar de bevoegdheden van de OR kriskras door de WOR staan.
2. In het BMD is een uitzonderingsbepaling opgenomen die besluiten genomen door de politiek vrijwaart van overleg. In de praktijk geldt in de WOR hetzelfde. Ondernemingsraden van ministeries, provincies, gemeenten en veel uitvoeringsorganen van de overheid hebben ook geen rechten bij onderwerpen nadat de politiek daar besluiten over neemt. Overigens is de lijn, net als bij het BMD, tussen wat wel en geen politiek pri-



maat is, niet duidelijk. Verschillende rechters in Nederland oordelen daar anders over, de Hoge Raad kiest in uitspraken voor een ruime uitleg van het politieke primaat, terwijl de Ondernemingskamer voor een smallere uitleg kiest.

Het BMD kent daarnaast nog de bepaling dat er geen sprake is van medezeggenschap tijdens voorbereiding en uitvoering van militaire oefeningen en operaties. Het ligt in de lijn der verwachting dat dit altijd zo zal blijven, ook als Defensie ooit onder de WOR zal vallen. In de praktijk zie je dat de politie, die net als Defensie het recht heeft op het uitoefenen van het 'geweldsmoopolie van de overheid', uit de voeten kan met zowel de WOR als met politionele inzetbaarheid.

3. Medezeggenschap in het buitenland: Defensie regelt in de praktijk ter plaatse, indien enigszins mogelijk, een LMC (Lokale Medezeggenschapscommissie), om toch lopende zaken bespreekbaar te maken. Andere Nederlandse organisaties nemen de Nederlandse regelgeving niet mee naar het buitenland. In grote multinationals leidt dat overigens tot grote problemen, omdat keuzes gemaakt in het buitenland niet onder de WOR vallen.
4. In de WOR volgt medezeggenschap zeggenschap. In het BMD geldt dat uitgangspunt ook. Tenzij er hoger in de hiërarchie van Defensie een besluit wordt genomen dat alleen betrekking heeft op de diensteenheid (DE) van een MC. In dat geval moet de lagere HDE het besluit van zijn meerdere met de MC bespreken en eventueel tot overeenstemming komen. In de praktijk zorgt dit wel eens voor onduidelijkheid binnen de lijn en tussen de verschillende medezeggenschapslagen.
5. Een *nadrukkelijk verschil* tussen de WOR en het BMD is dat er in de WOR een onderscheid wordt gemaakt tussen advies en instemming. In grote lijnen vallen alle onderwerpen die adviesplichtig zijn in het BMD ook onder het adviesrecht in de WOR. Maar alleen personele regelingen zijn instemmingsplichtig in de WOR, daar waar het BMD overeenstemming vereist over alle adviesplichtige onderwerpen. Juist deze regel zorgt er voor dat over het BMD regelmatig wordt gezegd dat het BMD veel méér mogelijkheden biedt aan de MC dan de WOR biedt aan de OR.
6. In de WOR is geen sprake van reorganisatie OR'en. In de praktijk worden deze onderwerpen gewoon opgepakt door die laag in de medezeggenschap waaronder de reorganisatie zich afspeelt. 'Verpaarsing' (waar meerde-

re defensieonderdelen bij betrokken zijn) zou onder de huidige WOR altijd een onderwerp zijn van de CMC (die daar overigens eenvoudig een werkgroep met betrokken medewerkers op zou kunnen zetten).

7. Tenslotte is een belangrijk verschil dat de toegang tot bemiddeling bij geschillen voor Defensie veel groter is omdat Defensie zijn eigen, interne geschillenregeling heeft. Bij Defensie worden veel meer geschillen gevoerd dan elders in Nederland. In de praktijk komt er wel eens een advocaat aan te pas in burgerorganisaties, maar die heeft vaak een bemiddelende rol en geen strikt juridische.

### De overlegcultuur

In de praktijk zien we dat problemen op het interactie-niveau het leeuwendeel van de problemen van het overleg voor hun rekening nemen. Gebrek aan vertrouwen over en weer over goede bedoelingen, onvoldoende zicht en gevoel bij elkaars positie en bij behorende moeilijkheden, etc.. De problemen die zich in dat opzicht bij Defensie voordoen zien we, weliswaar in iets mindere mate, ook terug in andere grote organisaties in Nederland. De stijl van leidinggeven binnen Defensie kan, in vergelijking met andere grote organisaties in Nederland, worden

#### Positie van de officier en de rol van de FVNO/MHB

De officier heeft in de medezeggenschap een ambivalente positie. Immers, enerzijds, aan het begin van zijn/haar loopbaan "junior" en als lid van een medezeggenschapscommissie in de positie dat zijn/haar baas leiding geeft aan het overleg. In die spagaat moet hij/zij zorgvuldig opereren. Anderzijds, te zijner tijd als voorzitter van het overleg.

De signalen laten op dit moment zien dat een en ander de goede kant opgaat. Meer officieren dan vroeger maken deel uit van een MC, wat de representativiteit en kennis binnen de commissie ten goede komt.

Interessanter wordt het natuurlijk als het meewerken/functioneren in een medezeggenschapscommissie op de een of andere wijze wordt meegenomen in de beoordeling. De FVNO/MHB (waarbij de KVMO is aangesloten) is hier voorstander van.

In ieder geval staat de FVNO/MHB te allen tijde paraat om haar vertegenwoordigers – waar nodig – bij te staan met raad en advies. Nog meer dan voorheen zal in het FVNO-bulletin en op de website [www.fvno.nl](http://www.fvno.nl) nader worden ingegaan op vragen, suggesties en opmerkingen van haar MC-leden.

omschreven als meer directief. In organisaties waar sprake is van een meer coöperatieve manier van leidinggeven krijgt het overleg tussen MC en HDE van nature meer kans.

Tenslotte wordt het werk bij Defensie mede gekenmerkt door de vele procedures. Deze aandacht voor procedures is onderdeel van de cultuur (per defensieonderdeel in ver-

schillende mate). Oplossingen voor problemen in de overlegcultuur worden daarom helaas nog wel eens onterecht gezocht in de proceduresfeer.

Het overzicht hieronder zet de overeenkomsten en verschillen tussen medezeggenschap bij Defensie en in grote burgerorganisaties schematisch uiteen.

	Defensie	Grote burgerorganisaties
<b>Onderwerpen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel overeenkomsten, veel aandacht voor personele gevolgen en details</li> <li>• Relatief weinig ervaring met medezeggenschap op hogere organisatieniveaus waar strategische keuzes en beleidskeuzes worden gemaakt. In de praktijk hierover beperkt in gesprek.<sup>5</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel ervaring met hogere medezeggenschapsorganen, inzicht in en feeling met strategische keuzes en beleidskeuzes. In de praktijk hierover daadwerkelijk in gesprek.</li> </ul>
<b>Procedures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel overeenkomsten, zoals de constructie, getrapte medezeggenschap, en verschillende rechten. Medezeggenschap in de praktijk vaak laat betrokken</li> <li>• Logische opbouw BMD</li> <li>• Politiek primaat</li> <li>• Formele uitzonderingsbepaling: tijdens voorbereiding en uitvoering van militaire oefeningen en operaties</li> <li>• Beperkte medezeggenschap in het buitenland op basis van Nederlandse regelgeving</li> <li>• Medezeggenschap volgt bijna altijd zeggenschap</li> <li>• Adviesrecht over een groot aantal organisatorische en personele onderwerpen met overeenstemmingsvereiste</li> <li>• Aparte TRMC's</li> <li>• Formele interne geschillenbemiddeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onlogische opbouw WOR</li> <li>• Voor overheidsorganisaties: politiek primaat</li> <li>• Geen formele uitzonderingsbepalingen</li> <li>• Geen medezeggenschap in het buitenland op basis van Nederlandse regelgeving</li> <li>• Medezeggenschap volgt altijd zeggenschap (voor zover in Nederland)</li> <li>• Adviesrecht over organisatorische onderwerpen zonder overeenstemmingsvereiste, instemmingsrecht over personele regelingen</li> <li>• Geen aparte OR'en voor reorganisaties</li> <li>• Geen formele interne geschillenbemiddeling</li> </ul>
<b>Cultuur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel overeenkomsten: gebrek aan vertrouwen over en weer over goede bedoelingen, onvoldoende zicht en gevoel bij elkaars positie en bijbehorende moeilijkheden.</li> <li>• Stijl van leidinggeven: vooral directief, daardoor overleggen extra lastig</li> <li>• Veel aandacht voor procedures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naarmate stijl van leidinggeven meer coöperatief is, is overleggen makkelijker</li> </ul>

### Tot slot

De beeldvorming over medezeggenschap bij Defensie heeft soms een negatief karakter, zeker wanneer de organisatie vergeleken wordt met burgerorganisaties. Onterecht, want in de praktijk zien we dezelfde problemen en kansen in de medezeggenschap. De knelpunten die bij Defensie worden geconstateerd zijn ook in burgerorganisaties aanwezig, zij het soms in mindere mate. In een aantal gevallen is de medezeggenschap bij Defensie juist beter geregeld. Zo begint er veel aandacht te komen voor een positieve koppeling tussen de in de medezeggenschap verworven competenties en de loopbaan.

(Verandering van) regelgeving is geen adequaat antwoord op cultuurproblemen. In dit artikel hebben we al bepleit dat we de discussie wel aandurven dat het BMD in sommige gevallen juist een betere regelgeving is dan de WOR. Maar al was de WOR op alle fronten beter, dan nog was de invoering ervan bij Defensie een bliksemafleider van de echte aandachtspunten. Terecht stuurt HDP op cultuur-

verandering. Daarbij is vooral aandacht nodig voor de onderste niveaus van communicatie. Regelgeving is, daarnaast, altijd algemeen. Juist het gesprek tussen HDE/commandant en MC over de invulling van die regelgeving is belangrijk, maar dan wel tijdig, ruim voor het te nemen besluit.

**KTZA bd P.J.G. van Sprang is medewerker Medezeggenschap van de FVNO/MHB.**

**Drs. P. Hoogstraten is trainer/adviseur bij GITP | SBI.**

### Noten

- 1 Ook uitgezonderd van overleg zijn de volgende onderwerpen: (1) vaststelling van taken van de krijgsmacht, (2) beleid t.a.v. deze taken, (3) uitvoering van deze taken en (4) individuele personeelszaken.
- 2 De CMC is nog niet opgericht, dit gebeurt mogelijk vlak voor of na de zomer.
- 3 Bestuurder is het equivalent van een commandant of HDE.
- 4 Of, binnen reeds vastgesteld beleid, beleid implementatiekeuzes.
- 5 Door de oprichting van de DMC's is hier een belangrijke stap genomen.