

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN De belangenverenigingen van militairen
toegelaten tot de Centrale Commissie van
Georganiseerd Overleg voor Militairen (CGOM);

De voorzitter van het overleg met de CGOM,
Drs. W.K. Hoekzema
Staatssecretaris van Defensie (Personeel).

Bijlagen

-5	AAC/86.015 dd. 11-04-1986	<u>AAC/86.034</u> AAC.08	10 juli 1986
----	------------------------------	-----------------------------	--------------

Onderwerp

Geschil inzake de bezoldiging van
dienstplichtige militairen

De belangenverenigingen van militairen, toegelaten tot de Centrale Commissie Georganiseerd Overleg Militairen, hebben bij brief van 11 april 1986 op grond van artikel 13e, derde lid van het Besluit georganiseerd overleg militairen (Stb.1974, 828) aan de Advies en Arbitragecommissie een geschil inzake de bezoldiging van dienstplichtige militairen voorgelegd. Namens genoemde belangenverenigingen is door het Samenwerkingsorgaan Belangen verenigingen van militairen (SOM) Bij brief van 18 april 1986 een toelichting op de adviesaanvraag verstrekt. Bij brief van 15 april 1986, nr. PP 86/001/1681 heeft de voorzitter van het overleg met de Centrale Commissie Georganiseerd Overleg Militairen, staatssecretaris van Defensie (Personeel) drs.W.K.Hoekzema, zijn zienswijze met betrekking tot het primaire gedeelte van het gerezen geschil gegeven. Bij brief van 7 mei 1986, nr. P 86/159/2032, gaf genoemde voorzitter van het CGOM zijn visie op het subsidiaire gedeelte van het geschil. Een reactie van het SOM werd aan de commissie gezonden bij brief van 21 mei 1986. De brieven, waarin de inhoud van het geschil en de daaraan ten grondslag liggende standpunten zijn verwoord, zijn als bijlagen bij dit advies gevoegd. Op grond van eerder genoemde brieven, de overige door de commissie opgevraagde documenten en de nadere tijdens de hoorzitting van 24 juni 1986 verstrekte toelichting, constateert de commissie bij het uitbrengen van haar advies het navolgende.

Het geschil valt uiteen in twee delen, die kort samengevat als volgt omschreven kunnen worden.

Het primaire gedeelte betreft de vraag welk beginsel als grondslag moet dienen voor de bezoldiging van

belangenverenigingen van mening zijn dat het loonbeginsel als uitgangspunt gehanteerd moet worden. De nadere invulling van dit beginsel dient huns inziens gebaseerd te zijn op het ook voor het vrijwillig dienend personeel geldende functieanalyse-systeem voor de krijgsmacht.

Het subsidiaire deel van het geschil betreft het niveau van de bezoldiging van dienstplichtigen. De belangenverenigingen zijn van oordeel dat de wedde e.o. niet lager mag zijn dan het minimum(jeugd)loon, terwijl bovendien redelijke vergoedingen vastgesteld dienen te worden voor extra beslaglegging en inconvenükünten. In het voorstel van de staatssecretaris is voor het niveau van de wedde e.o. aansluiting gezocht bij de bijstands uitkeringen voor alleenstaanden. Hij meent dat hiermee, in samenhang met enkele andere maatregelen inzake huisvesting, reiskosten en extra beslaglegging, een juiste invulling aan het verzorgingsbeginsel is gegeven.

De staatssecretaris van Defensie (Personeel) meent dat het primaire gedeelte van dit geschil, betreffende de vraag welk beginsel als grondslag voor de bezoldiging van dienstplichtige militairen moet dienen, niet tot de competentie van de Advies en Arbitrage-commissie behoort. Alvorens tot een inhoudelijk oordeel kan worden gekomen, dient de commissie derhalve eerst expliciet in te gaan op deze ontvankelijkheid.

In dit kader is van belang artikel 13c van het Besluit georganiseerd overleg militairen (Stb.1974,828), luidende:

"Het bepaalde in de artikelen 13d t/m 13l is slechts van toepassing op geschillen inzake aangelegenheden als bedoeld in artikel 3, voorzover die aangelegenheden uitsluitend de rechtstoestand van militairen, met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd, betreffen".

In dit artikel worden de grenzen omschreven waarbinnen de geschillenregeling van toepassing is. Niet wordt aangegeven aan wie de bevoegdheid toekomt dit te beoordelen. In de direct op artikel 13c volgende artikelen 13d t/m 13f (handelende over de fase voorafgaande aan de feitelijke inschakeling van de AAC) wordt hierover evenmin een uitspraak gedaan. Artikel 13g bevat terzake wel een nadere aanduiding, n.l. de zin "Er is een Advies- en Arbitragecommissie, die tot taak heeft te adviseren dan wel een bindende uitspraak te doen in de geschillen die haar ingevolge de voorgaande artikelen worden voorgelegd". Op grond van deze bepaling dient de AAC bij een haar voorgelegd geschil te beoordelen of voldaan is aan artikel 13c. Geconcludeerd kan worden dat aan de AAC de uiteindelijke bevoegdheid toekomt om te beoordelen of een gerezen geschil tot haar kennisneming behoort.

Het oordeel van de staatssecretaris dat de geschillenregeling niet van toepassing is op het eerdergenoemde deel van het geschil, heeft derhalve op zich geen beslissende betekenis; zijn argumenten zijn door de commissie wel meegewogen bij de oordeelsvorming omtrent haar bevoegdheid.

Zoals reeds eerder is opgemerkt, zal een oordeel over de bevoegdheid van de commissie gebaseerd moeten zijn op artikel 13c van het Besluit georganiseerd overleg militairen. Dit artikel stelt twee voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de geschillenregeling van toepassing te laten zijn:

uitsluitend de rechtstoestand van militairen, met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd, betreffen".

Ad 1. In het tussen partijen gevoerde formele overleg in het CGOM omtrent de bezoldiging van dienstplichtige militairen en de gehanteerde argumenten in de toelichtingen van partijen op het betreffende geschil, is geen verschil van mening te constateren omtrent de vraag of het een aangelegenheid als bedoeld in artikel 3 van genoemd besluit betreft. Ook de commissie meent dat aan de betreffende voorwaarde is voldaan. De grondslag van de bezoldiging van dienstplichtige militairen is een aangelegenheid van algemeen belang voor de rechtstoestand van militairen van meer dan een deel van de krijgsmacht, zodat voldaan is aan het eerste lid van artikel-3. Bovendien is er geen sprake van een uitzondering als bedoeld in het tweede lid (aangelegenheden die door de minister van Defensie van overleg zijn uitgezonderd) of het derde lid (aangelegenheden die bij of krachtens de Dienstplichtwet geregeld zijn), nu de minister een dergelijke uitzondering niet heeft gemaakt en de Dienstplichtwet deze materie niet regelt.

Ad 2. Over de vraag of ook aan de tweede voorwaarde "voorzover die aangelegenheden uitsluitend de rechtstoestand van militairen betreffen" is voldaan bestaat tussen partijen verschil van mening. De staatssecretaris is van oordeel dat het vraagstuk van de grondslag voor de bezoldiging van dienstplichtige militairen niet uitsluitend de rechtstoestand van militairen betreft, maar in wezen het karakter van de dienstplicht. De bezoldiging zou niet gezien kunnen worden als een zelfstandige rechtspositionele grootheid, maar zou ondergeschikt zijn aan het belang van de landsverdediging. De commissie kan de staatssecretaris in dezen niet volgen. Zijn voorstel beoogt niet het zeker stellen van de personeelsvoorziening van de krijgsmacht, doch richt zich op een zijns inziens gewenst herstel van een evenwicht in de bezoldiging van alle (leeftijds-) categorieën van dienstplichtigen, uitgaande van een zeker verzorgingsniveau. Het voorstel betreft uitsluitend een maatregel van rechtspositionele aard. Het feit dat de staatssecretaris zegt de keuze van de grondslag van de bezoldiging van dienstplichtigen te doen als politiek gezagsdrager, doet niets af aan het feit dat de grondslag waarop hij zijn voorstel baseert uitsluitend een algemene regel betreft volgens welke het personeelsbeleid m.b.t. dienstplichtigen zal worden gevoerd.

Uit het bovenstaande concludeert de commissie dat de vraag, welk beginsel als grondslag moet dienen voor de bezoldiging van dienstplichtige militairen, onderwerp van geschil kan zijn als bedoeld in de geschillenregeling; de commissie is dan ook tot kennisneming bevoegd. Hetzelfde geldt voor het deel van het geschil betreffende het niveau van die bezoldiging.

Bij de inhoudelijke beoordeling van het geschil heeft de commissie het navolgende overwogen.

De wedde eerste oefening (e.o.) geregeld in het Besluit herziening bezoldiging militairen zeemacht 1954

onderscheiden 3 categorieën dienstplichtigen n.l. 18-, 19 en 20-jarigen en ouderen. Per leeftijdscategorie worden gedifferentieerd naar rang_de bedragen aangegeven waarop de dienstplichtigen recht hebben. De bedragen geldend voor de laagste rang, die van soldaat, komen_overeen met de netto-minimumjeugdlonen voor respectievelijk 18-, 19 of 20-jarige ongehuwde particuliere werknemers.

Het voorstel van de staatssecretaris betekent een wijziging van dit_artikel. Er worden 6 leeftijdscategorieën gecreëerd van 18 t/m 23_jaar en ouder. De rangsdifferentiatie wordt gehandhaafd maar de_bedragen voor de onderscheiden rangen zullen op een andere,_autonome wijze bepaald worden. Daarbij zal als basis worden_uitgegaan van de bedragen behorend bij de rang van soldaat, welke_bedragen gekoppeld zullen worden aan de netto bijstands-uitkering_voor alleenstaanden van respectievelijk, 18, 19, 20, 21, 22, 23 jaar en ouder.

De staatssecretaris stelt dat de aanleiding tot zijn voorstel_gelegen is in het feit dat de wedde e.o. van een aanzienlijk deel van de dienstplichtigen (25%) onder de bijstandsnorm voor_alleenstaanden blijft. Deze problematiek is onder meer vergroot doordat zich de laatste jaren een opwaartse verschuiving in de opkomstleeftijd heeft voorgedaan. In de huidige situatie zou_onvoldoende recht gedaan worden aan het verzorgingsbeginsel, dat_impliceert dat de bestedingsmogelijkheden van dienstplichtigen niet_lager mogen zijn dan wat maatschappelijk als een aanvaardbaar_inkomen voor leeftijdsgenoten geldt. De minimum-normen daarvoor kan_men volgens de staatssecretaris vinden in het Besluit landelijke_normering.

De staatssecretaris merkt bij zijn voorstel nog op dat ook vanuit_de Tweede Kamer is aangedrongen op maatregelen voor diegenen die_onder de bijstandsnorm blijven.

De commissie heeft zich afgevraagd waarom ter oplossing van bovengenoemd probleem, dat slechts aan de orde is bij dienstplichtigen van 18 en van 23 jaar in de lagere rangen, van overheidszijde is gekomen met een voorstel tot algehele wijziging van de bezoldiging van dienstplichtigen. Zij kan zich niet aan de indruk onttrekken dat hieraan voornamelijk financiële motieven ten_grondslag liggen. Bij het voorstel werd namelijk de randvoorwaarde_aangebracht van een budgettair neutrale financiering. Dit heeft tot gevolg dat slechts door het verlagen van de wedde e.o voor een aanmerkelijke groep dienstplichtigen de wedde van de overige_dienstplichtigen op een door de overheid als acceptabel aangemerkt niveau kan worden gebracht. Deze naar het oordeel van de commissie_niet principiële en in de sfeer van de arbeidsverhoudingen ongebruikelijke benadering, houdt onder meer in dat de thans_geldende koppeling van de wedde e.o. aan de netto minimum-jeugdlonen wordt losgelaten. De commissie constateert dat in het overleg met de CGOM het formeel loslaten van deze koppeling als zodanig niet aan de orde is geweest.

De discussie daar betref mede door de opstelling van de belangenverenigingen vrijwel uitsluitend het vraagstuk van de_bezoldigingsgrondslag.

Voor wat betreft dit vraagstuk is de commissie van mening dat niet gesteld kan worden dat de afgelopen jaren slechts een beginsel als grondslag gediend heeft voor het bepalen van de bezoldiging. De onderzoeksresultaten met betrekking tot deze materie en de daarover gepubliceerde rapportages duiden daar eveneens op. De huidige bezoldiging draagt zowel elementen in zich die ontleend zijn aan_het loonbeginsel

en in de Nieuwe Werkloosheidswet in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid) als elementen die ontleend zijn aan het verzorgingsbeginsel (o.a. gratis huisvesting afgezien van de fiscalisering -, geneeskundige verzorging en weekend vervoer). Daarbij kan worden opgemerkt dat de afgelopen jaren, mede naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen, een steeds sterkere invloed van het eerstgenoemde beginsel valt te constateren.

Gelet op het bovenstaande acht de commissie de voorgestelde koppeling tussen de wedde e.o en de bijstandsuitkeringen zowel minder begrijpelijk als minder gewenst.

Zij is van mening dat de positie van een dienstplichtige, die activiteiten verricht voortvloeiende uit de vervulling van de dienstplicht, in gemoede niet te vergelijken is met de positie van een uitkeringsgerechtigde.

De commissie meent dat beantwoording van de vraag welke grondslag de bezoldiging van dienstplichtigen heeft of zou moeten hebben, een diffuus beeld te zien geeft, zonder dat dit een indicatie kan vormen voor de gewenste hoogte van de wedde e.o..

Alles overziend komt de commissie tot de conclusie dat het voortzetten van de discussie over het bezoldigingsbeginsel weinig zinvol is en niet zal leiden tot oplossing van het feitelijke geschil.

De commissie adviseert partijen het verder te voeren overleg te plegen met inachtneming van het bovenstaande en gezamenlijk te streven naar een evenwichtige oplossing. Daaronder verstaat de commissie dat partijen in het overleg alternatieven ontwikkelen, die enerzijds recht doen aan het oorspronkelijke beleidsuitgangspunt van overheidszijde n.l. maatregelen voor hen die onder het bijstandsniveau blijven zonder dat dit anderzijds de inkomenspositie van de overige dienstplichtigen negatief beïnvloedt.

's-Gravenhage, 10 juli 1986,
De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,

Prof.dr. W. Albeda
- voorzitter

Th.H.Dragt
- secretaris

Prof.mr. M.G. Rood
- lid

H.J.L. Vonhoff
- lid