

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: De centrales van overheidspersoneel
toegelaten tot het Centraal Georganiseerd Overleg
in Ambtenarenzaken (CGOA)

De voorzitter van het CGOA,
drs. C.P. van Dijk,
minister van Binnenlandse Zaken.

Bijlagen

-	104/87 ACOP dd. 06-05-1987	<u>AAC/87.039</u> AAC.12	25 mei 1987
---	-------------------------------	-----------------------------	-------------

Onderwerp

geschil m.b.t. de ruimte
arbeidsvoorwaardenoverleg
1987.

De centrales van overheidspersoneel, toegelaten tot het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA), hebben bij brief van 6 mei 1987 op grond van art. 110f ARAR aan de commissie een verzoek om advies voorgelegd inzake een in het CGOA gerezen geschil met betrekking tot de ruimte voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 1987. De centrales hebben in genoemde brief hun standpunt gepreciseerd met betrekking tot een tweetal hoofdpunten, te wetende al dan niet geboden mogelijkheid om open en reëel overleg te voeren over de ruimte voor het arbeidsvoorwaardenbeleid 1987 en het niet betrekken van f 500 miljoen beperking premieafdracht aan het ABP bij de ruimte waarover het overleg dient te worden gevoerd. Daarnaast vragen de centrales de commissie aan te geven welke mogelijkheden de centrales nog resten in het geval het uitbrengen advies niet gevolgd zou worden door de minister van Binnenlandse Zaken. (De genoemde brief van de vier centrales is als bijlage bij dit advies gevoegd)

Op verzoek van de commissie en in reactie op de genoemde brief van de vier centrales van overheidspersoneel, heeft de minister van Binnenlandse Zaken bij brief van 18 mei 1987 een nadere toelichting op het door hem in het CGOA ingenomen standpunt gegeven. (Ook deze brief is als bijlage bij dit advies gevoegd)

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

Op grond van bovengenoemde brieven, nader ter beschikking gesteldedocumenten en hetgeen door partijen naar voren is gebracht tijdensde op 21 mei 1987 gehouden hoorzitting, heeft de commissie hetvolgende overwogen.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft in een brief van12-september 1986 zijn beleidsvoornemens met betrekking tot dearbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel gedurende met namehet jaar 1987 aangekondigd. De centrales van overheidspersoneelhebben hun standpunt met betrekking tot de door hen gewenstebudgettaire ruimte voor 1987 kenbaar gemaakt in een brief van19-november 1986. Bovendien heeft de minister van BinnenlandseZaken in een brief van 3 december 1986 aan de Centrale Commissie,waarin hij zijn maatregelen inzake 1986 kenbaar maakte, verwezenaar een daarbij gevoegde brief aan de Tweede Kamer, waarin hijtevens beleidsvoorstellen voor 1987 aankondigde.

In deze laatste brief kondigde de minister - overeenkomstig eenreeds eerder in het CGOA gedane mededeling - aan dat de budgettaire ruimte voor 1987 als gevolg van een door deze commissie uitgebrachtadvies (AAC/86.71 - AAC-9) van de oorspronkelijk beschikbare f 110miljoen verhoogd was tot f 270 miljoen gulden.

Bij gelegenheid van de Uitgebreide Commissievergadering van deVaste Commissie voor Ambtenarenzaken van de Tweede Kamer op 15december 1986 heeft de minister van Binnenlandse Zaken desgevraagdopgemerkt dat het overleg over 1987, naast de invulling, ookbetrekking zou moeten hebben op de ruimte die beschikbaar is.Daarbij ging de minister uit van de in het regeerakkoordovereengekomen budgettaire doelstelling.

HET OVERLEG

a. Verplichting tot overleg

De commissie ziet zich geplaatst voor de vraag of hetarbeidsvoorwaardenoverleg 1987 door beide partijen gevoerd is vanuiteen serieus streven om tot overeenstemming te komen. Daarbij is hetvan belang te onderzoeken of de wijze van uitvoering van dekabinetstaakstelling, verwoord in het regeerakkoord, verenigbaar ismet de verplichting van de overheid tot het voeren van overleg overde rechtspositie van ambtenaren.

Over voornemens met betrekking tot de rechtspositie van ambtenarenmoet overlegd worden met de centrales van overheidspersoneelalvorens daarover besluiten worden genomen. Dit geschiedt op grondvan het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), artikel 105, 1elid.

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

De verplichting overleg te voeren over voorgenomen arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel is tevens vastgelegd in het door Nederland geratificeerde Europees Sociaal Handvest. Artikel 6 van dat verdrag, voor zover hier van belang, houdt in dat regeringen moeten bevorderen dat:

- a. paritair overleg tussen werknemers en werkgevers tot stand komt;
- b. indien nodig en nuttig een procedure tot stand komt voor vrijwillige onderhandelingen tussen werkgevers of organisaties van werkgevers en organisaties van werknemers, met het oog op de bepaling van beloning en arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten.

Ook het door Nederland nog niet geratificeerde doch ter goedkeuring aan de Tweede Kamer aangeboden Verdrag 151 van de Internationale Arbeidsorganisatie, betreffende de bescherming van het vakverenigingsrecht en procedures voor het vaststellen van arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst, houdt een bepaling inzake het overleg over arbeidsvoorwaarden in (artikel 7). Dit artikel luidt als volgt: "Waar nodig, moeten aan de nationale omstandigheden aangepaste maatregelen worden getroffen om de volledige ontwikkelingen het volledig gebruik aan te moedigen en te bevorderen van procedures voor het onderhandelen over arbeidsvoorwaarden tussen het betrokken overheidsgezag en de organisaties van overheidspersoneel, of van zodanige andere procedures die het mogelijk maken voor vertegenwoordigers van overheidspersoneel deel te hebben aan het vaststellen van genoemde arbeidsvoorwaarden".

Aard van het overleg

Zonder in te gaan op de principiële vraag of het huidige overlegstelsel zich met bovengenoemde bepalingen (m.n. art 7 van het IAO-verdrag) verdraagt, valt uit genoemde bepalingen in het ESH en het IAO-verdrag en de bijbehorende nota's aan de Tweede Kamer in ieder geval af te leiden dat het overleg gericht dient te zijn op het bereiken van overeenstemming.

Dat wil dus zeggen dat het louter aanhoren van elkaars argumenten door partijen niet voldoende is. Het willen bereiken van overeenstemming houdt de bereidheid in tot het sluiten van compromissen, de bereidheid tot het wijzigen van de aanvankelijke inzet van het overleg.

Tot twee keer toe heeft de President van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, rechtdoende in Kort Geding (16 mei 1980 NJ 1980,533 en nr. 81/446, d.d. 25 juni 1981, niet gepubliceerd) de aard van het te voeren overleg bij de overheid als volgt omschreven: "open, reëel overleg, waarvan de uitkomst bij geen der partijen bijvoorbaat mag vaststaan, terwijl het streven van beide partijen erop moet zijn gericht om door middel van dialoog tot overeenstemming te geraken en waarbij verwacht mag worden dat partijen met elkaars gerechtvaardigde belangen rekening houden, ten aanzien van gedaagde als werkgever en als overheid".

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

Over deze omschrijving bestaat consensus zowel bij de centrales als bij de overheid. De omschrijving laat uitdrukkelijk toe dat de overheid in haar voorstellen over de rechtspositie van ambtenaren rekening houdt met de belangen die zij als zodanig heeft. Met andere woorden, de financieel-economische situatie van het land en de taakstelling die de overheid naar aanleiding daarvan op zich heeft genomen, mogen doorklinken in de inhoud van de voorstellen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden.

Die genoemde situatie en taakstelling mogen echter niet zodanig overheersend worden dat de overheid in haar rol van werkgever onvoldoende tot haar recht komt.

In het advies van 5 november 1986 heeft deze commissie de omschrijving van de rechterlijke uitspraak voor wat betreft de zinsnede "als werkgever en als overheid" op de volgende wijze nader uitgewerkt: "Gezien de financiële situatie waarvoor de overheid zich geplaatst ziet, is het gerechtvaardigd overwegingen van budgettaire aard mede in een te voeren arbeidsvoorwaardenbeleid te betrekken. Deze kunnen echter niet uitsluitend tot motivering van het te voeren beleid dienen. Daarbij behoren ook overwegingen gericht op het behoud c.q. de verbetering van kwaliteit van het overheidsapparaat de door dat apparaat verrichte dienstverlening te worden betrokken".

Het bovenstaande geeft aan dat het weliswaar geoorloofd is het overleg in te gaan met het voornemen een bepaalde uitkomst te bereiken, maar dat het onwrikbaar vasthouden aan het eigen uitgangspunt en het uitsluiten van gerechtvaardigde verlangens van de overlegpartner niet aanvaardbaar is.

Zo'n houding zou in strijd zijn met internationale verdragen en met de wijze waarop het begrip "overleg" in art. 105 ARAR volgens algemene consensus uitgelegd dient te worden.

Verhouding overlegverplichting en regeerakkoord

De commissie heeft de indruk gekregen dat de verhouding tussen de verplichting van de minister van Binnenlandse Zaken tot het voeren van overleg met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken enerzijds en het regeerakkoord anderzijds partijenparten heeft gespeeld. De inzichten van partijen in die verhouding, in het bijzonder het inzicht aan overheidszijde, zijn mede debet aan de mislukking van het gevoerde overleg. In dat verband verdient het aandacht dat de minister in een vergadering van het CGOA op 18 maart 1987 heeft opgemerkt: "Het probleem vindt zijn oorzaak in het feit dat het de laatste jaren gebruik is geworden dat al bij de kabinets(in)formatie een financieel-economisch beeld wordt gegeven voor de gehele kabinetsperiode. Dat betekent dat iedereen direct kan zien welke mogelijkheden er, uitgaande van bepaalde veronderstellingen, zijn. Er valt dus eigenlijk nauwelijks nog iets te onderhandelen". Gelet op deze consequenties leek het de minister toen noodzakelijk "om eens uitvoerig met de Kamer te overleggen over het op deze wijze samenstellen van een

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

regeerakkoord". Eveneensmerkte hij op "dat in de huidige systematiek van het regeerakkoordde onderhandelingsruimte in feite al is weggegeven".

Tenslotte zei de minister voor de media dat het voeren van open enreëel overleg enerzijds en het vastleggen van zaken in eenregeerakkoord niet in een zin passen. (o.m. Volkskrant, 26-maart 1987)

De commissie hecht er aan op te merken dat een regeerakkoord eenafpraak behelst tussen Tweede Kamer-fracties van politieke partijendie tezamen bereid zijn een kabinet parlementaire steun te verlenen.Een dergelijke afspraak, op basis waarvan ministers bereid zijnverantwoordelijkheid te dragen, houdt niet in en kan niet inhoudendat de overheid de op haar krachtens een verbindend voorschriftdukkende verplichting tot het voeren van overleg met de CentraleCommissie niet of niet volledig behoort te vervullen. Een dergelijkvoorschrift is verwoord in art. 105 ARAR en overigens ook in eeninternationaal voor Nederland verbindend verdrag als hiervoor genoemd.

Tenslotte bindt een regeerakkoord slechts de partijen die hetaangingen en geen derden als de centrales van overheids personeel,zoals door de minister tijdens de hoorzitting ook is opgemerkt.

De commissie kan niet anders dan oordelen dat de wijze waarop deminister van Binnenlandse Zaken, daartoe bepaald door de houding vanhet kabinet, uitvoering heeft gegeven aan het regeerakkoord strijdigis met de overlegverplichting die de overheid als werkgeefster heeftten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van het overheids personeel.Daarbij verdient tenslotte de aandacht dat die verplichting verstaanbehoort te worden op de wijze als hiervoor is ontleend aan tweerechterlijke beslissingen die sedertdien algemeen als juist zijnaanvaard.

Het verweer van de minister in zijn brief van 18 mei 1987 (onder d),waarbij hij opmerkt in de vergadering van 18 maart aangegeven te hebben dat een bijstelling van het regeerakkoord niet uitgeslotenwas, doet aan het bovenstaande niet af. Daarbij beperkte hij dezemogelijkheid namelijk tot die situaties waarin devooronderstellingen waarop het regeerakkoord gebaseerd is onjuistzouden blijken te zijn.

b. Het gevoerde overleg

De commissie constateert dat de minister van Binnenlandse Zaken inde vergadering van het CGOA op 15 april 1987 namens het kabinetheeft verklaard: "Het kabinet blijft bereid een contract aan te gaanvoor 1987 en 1988 tezamen. Voor 1987 biedt het onveranderd f 270miljoen (nadat dit bedrag vorig jaar al verhoogd is van f 110miljoen naar f 270 miljoen)" en "Wat 1988 betreft is het kabinetthans nog niet in staat zich precies vast te leggen".

De commissie stelt vast dat van overheidszijde in een eerdere CGOA-vergadering, namelijk die van 18 maart 1987 een indicatie gegevenwerd voor de beschikbare ruimte voor de jaren 1987 en

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

1988, die eentotaal-bedrag van f 795 miljoen gulden besloeg. In die vergadering werd van overheidszijde tevens desgevraagd geantwoord, dat "deerder voor 1987 geboden ruimte ad f 270 miljoen niet in mindering wordt gebracht op de ruimte die er volgens het regeerakkoord voordat jaar nog zou zijn".

De commissie constateert dat van overheidszijde tevens werd gesuggereerd dat de beschikbare ruimte nog verder vergroot zou kunnen worden indien de in het regeerakkoord veronderstelde contractloonsstijging in de marktsector het niveau van 1% te boven zou gaan. Door de centrales werd vervolgens de vraag gesteld hoe het mogelijk zou zijn om bij een loonontwikkeling in de marktsector van meer dan 1% het meerdere aan ambtenaren en trendvolgers te geven, terwijl in het regeerakkoord toch een strikte ruimte van f-2-miljard is bepaald.

De minister van Binnenlandse Zaken antwoordde daarop dat in dat geval de vooronderstellingen van het regeerakkoord zouden worden bijgesteld. De centrales van overheidspersoneel deelden vervolgens mee van hun kant bereid te zijn hun oorspronkelijke voorstel van f-1,3 miljard voor 1987 te verlagen tot f-900 miljoen voor hetzelfde jaar. Deze aanpassing van hun voorstel zouden zij verdedigen tegenover hun achterban en in de eerstvolgende CGOA-vergadering zouden zij uitsluitel geven. Zij merkten daarbij op dat ook de minister zich over een dergelijke ontwikkeling zou kunnen beraden. De minister stemde met deze gang van zaken in.

Vervolgens werd in de CGOA-vergadering van 15 april door de minister de bovenaangehaalde verklaring voorgelezen. In tegenstelling tot de minister is de commissie van mening dat dit een intrekking van het oorspronkelijke voorstel betekende. Toen de bonden vervolgens tekenden gaven 1987 dan afzonderlijk te willen afhandelen werd van regeringszijde de daarvoor beschikbare ruimte weer op f-270 miljoengulden gesteld. Bovendien werd aangegeven op welke wijze de besteding van het beschikbare bedrag zou moeten plaatsvinden. Desgevraagd gaf de minister aan dat hem geen enkele verdere onderhandelingsruimte ter beschikking stond. De centrales gaven tekenden dat aan hun kant die onderhandelingsruimte wel aanwezig was.

De commissie merkt op dat het noemen door of namens de minister van een bedrag als "beschikbaar" of als "financiële ruimte" in het overleg met de centrales van overheidspersoneel in het CGOA, in de daar gebruikelijke taal niet anders verstaan kan worden dan als het doen van een voorstel. Dat wordt bevestigd door de constatering namens de centrales van overheidspersoneel aan het einde van het overleg op 18 maart 1987 dat de minister f-795 miljoen voor twee jaar had geboden. Dit werd door de minister niet weersproken. Er was naar het oordeel van de commissie geen sprake van enig voorbehoud.

De commissie verwijst hierbij nog naar arbeidsvoorwaardenoverleg uit het verleden waarbij door de betreffende ministers bij aanpassing van voorstellen in het overleg uitdrukkelijk het voorbehoud werd gemaakt dat de ministerraad daarmee nog zou moeten instemmen. Ook van een dergelijk voorbehoud was hier geen sprake.

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

De commissie acht het terugkomen op een gedaan voorstel waarover decentrales zich nog moesten uitspreken, rekening houdend met deongelijkwaardigheid van de overlegpartners, strijdig met dezorgvuldigheid waaraan de overheid bij het voeren van arbeidsvoorwaardenoverleg gehouden is.

Naar het oordeel van de commissie zou de overheid dan ook het op 18 maart 1987 gedane voorstel van 795 miljoen gulden voor 1987 en 1988 tezamen, eventueel vermeerderd met een bedrag, wanneer de loonontwikkeling in het bedrijfsleven sterker blijkt dan in het regeerakkoord verondersteld is, n.l. een contract-loonstijging van 1% per jaar, behoren te handhaven. Pas indien de centrales van overheids personeel het voorstel in het formele overleg als onaanvaardbaar afwijzen, staat het de overheid vrij om dit voorstel in te trekken. De commissie adviseert partijen het overleg te hervatten, uitgaande van de situatie, zoals die was ontstaan aan het einde van de vergadering van 18 maart 1987.

Over de invulling van de budgettaire ruimte heeft naar het oordeel van de commissie in feite nog geen overleg plaatsgevonden zodat zij het prematuur acht om daarover een uitspraak te doen.

II. Beperking pensioenbijdrage ABP

De commissie acht het niet noodzakelijk haar standpunt met betrekking tot het karakter van de beperking pensioenbijdrage ABP hier te herhalen, aangezien dat na het uitbrengen van haar advies van 5 november 1986 (AAC/86.71 - AAC-9) genoegzaam bekend mag worden verondersteld.

De commissie acht de opmerking in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 18 mei 1987, dat het volgen van het standpunt van de commissie door de overheid tot aanpassing van het regeerakkoord zou moeten leiden, niet relevant voor de principiële vraagstelling.

III. Slotvraag

Op de vraag van de centrales welke middelen binnen de huidige mogelijkheden de centrales nog resten in het geval dat het advies door de minister van Binnenlandse Zaken naast zich neergelegd zou worden, kan de commissie niet ingaan. Zij acht dit niet te behoren tot haar taak, zoals omschreven in art. 110g ARAR.

's-Gravenhage, 25 mei 1987,
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