

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: de centrales van
overheidspersoneel, toegelaten
tot het overleg met de
Bijzondere Commissie
Burgerpersoneel Defensie.

de voorzitter van het overleg
met de Bijzondere Commissie
Burgerpersoneel Defensie, Ir.
P.C. de Man.

Bijlagen

2	14080/vdK/AV	<u>AAC/89.075</u>	23 juni 1989
	dd. 26-01-1989	AAC.21	

Onderwerp

Final-offer Arbitrage in het geschil
m.b.t. de tariefproblematiek bij de
Bewapeningswerkplaats der Marine te
Den Helder.

De vier centrales van overheidspersoneel, toegelaten tot het overleg met de Bijzondere Commissie Burgerpersoneel Defensie (BCBPDEF), hebben zich op 26 januari 1989 tot de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst gewend, toen nog met het verzoek te adviseren omtrent een in het overleg met de minister van Defensie gerezen geschil. Dit betreft een verschil in inkomen tussen twee hierna te omschrijven categorieën ambtenaren werkzaam bij de Bewapeningswerkplaatsen (BW) der Koninklijke Marine te Den Helder op wie voorheen een z.g. tariefreglement van toepassing was. Bovendien verzoeken zij in diezelfde brief de commissie aan te geven of er -gelet op de strikte voorwaarde- den die aan het uiteindelijk door Defensie voorgestelde

finale overleg worden gesteld- wel gesproken kan worden van een open en reeel overleg.

Bij de in het kader van de behandeling van de adviesaanvraag gehouden hoorzitting op 27 april jl. vond de commissie in het door de centrales resp. Defensie naar voren gebrachte een bevestiging van haar eerdere veronderstelling dat de aard van het geschil van dien aard was dat arbitrage op basis van het meest redelijke voorstel (final-offer arbitrage) tot de mogelijkheden zou kunnen behoren. Daartoe door de commissie uitgenodigd, verklaarden partijen in een later stadium deze vorm van tussenkomst van de commissie op prijs te stellen.

De adviesaanvraag, de geschilformulering en de reactie van de voorzitter van het overleg met de BCBPDEF op de adviesaanvraag, alsmede de in het kader van de arbitrage door elk der partijen ingebrachte finale voorstellen zijn bij dit advies gevoegd en maken er als zodanig deel van uit.

Op grond van de haar ter beschikking staande stukken heeft de commissie het navolgende overwogen.

In het kader van de in de vijftiger jaren bij de overheid ingevoerde prestatiebeloning voor de toen nog bestaande categorie ambtenaren/werklieden, welke categorie globaal kan worden aangeduid als ambtenaren in z.g. handwerkfuncties, werd indertijd bij de BW der Marine een tariefreglement van kracht. Dit beloningssysteem hield in dat aan de individuele ambtenaar naast zijn basisloon een toeslag kon worden toegekend, waarvan de omvang afhankelijk was van de mate waarin de feitelijk gewerkte tijd ter verkrijging van het beoogde product korter was dan de vooraf opgegeven taaktijd.

Een als nadeel onderkend aspect van individuele toeslagen is hierin gelegen dat de genieters ervan bij bevordering naar een hogere schaal van het bezoldigingsbesluit kunnen gaan behoren tot de categorie ambtenaren op wie de desbetreffende toelageregeling niet meer van toepassing is, b.v. omdat het karakter van de nieuwe functie zich niet leent voor toepassing van in dit geval een prestatiebeloningssysteem, of omdat de honorering voor de wijze van uitoefening van de functie geacht wordt te zijn begrepen in het

basissalaris. De met deze bevordering samenhangende salarisverhoging weegt over het algemeen op korte termijn niet op tegen het wegvallen van de inkomsten uit de toelage. Dit probleem wordt gewoonlijk opgelost door de desbetreffende ambtenaar in zulk een situatie een inkomensgarantie te verlenen, hierin bestaande dat het inkomen in de nieuwe functie niet lager zal zijn dan dat in de daaraan voorafgaande functie. Dit wordt dan gerealiseerd door het toekennen van een toelage op het nieuwe salaris, welke toelage wordt "ingelopen" bij persoonlijke inkomensverbeteringen (anders dan bij algemene salarisverhogingen en wegens een toelage onregelmatige dienst). Onder het regiem van het vorige Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren -dat van 1948- werd daarvoor t.a.v. gewezen tariefwerkers artikel 17, lid 5, gehanteerd. Aldus werd -toegespitst op de in het onderhavige geschil aan de commissie voorgelegde problematiek- in gevallen als deze "oud" salaris + tarief toeslag vervangen door "nieuw" (oplopend) salaris + (afnemende) toelage ex art. 17.5. Een essentieel punt in de toelage ex art. 17.5 is dat haar omvang daalt naarmate het basissalaris oploopt.

In navolging van de beëindiging van prestatiebelonings- systemen bij de overheid werd besloten het tariefreglement bij Defensie en derhalve ook bij de Bewapeningswerkplaats der Koninklijke Marine m.i.v. 1 januari 1983 af te schaffen. Teneinde de inkomenspositie van tariefwerkers als gevolg van deze afschaffing niet fundamenteel aan te tasten, werd de bestaande tariefbeloning omgezet in een garantietoelage ingevolge de op die datum van kracht geworden Toelageregeling afschaffing tariefbeloning Defensie. Deze toelage had het bijzondere kenmerk dat zij de eerste 10 jaar jaarlijks met 1 procentpunt werd verminderd, en dat optredende individuele inkomensverbeteringen, anders dan die waarop per 1 januari 1983 concreet uitzicht bestond, eerst m.i.v. 1 januari 1993 met haar zullen worden verrekend. Dit verschil in karakter van deze toelage t.o.v. die ingevolge art. 17.5 BBRA-1948 is de kern van het geschil: anti-cumulatie (art. 17.5) voor ambtenaren die vòsùsùr 1 januari 1983 zijn bevorderd naar een niveau waarop vòsùsùr genoemde datum geen tarief toeslag meer kon worden genoten versus zeer beperkte (1%) resp. vertraagde (1993) anti-cumulatie voor ambtenaren aan wie na hun bevordering na 1982 de per 1 januari 1983 in het leven geroepen garantietoelage tariefwerker werd toegekend. In het hierna volgende worden uit praktische overwegingen de twee categorieùkùn

ambtenaren aangeduid met A resp. B.

Inkomensdifferentiatie tussen beide categorieën ambtenaren kon niet uitblijven, zoals door beide partijen bij de totstand- koming van de maatregel van 1983 reeds was voorzien. De centrales van overheids personeel nu wensen deze differentiatie ongedaan gemaakt resp. gemitigeerd te zien, en wel door middel van toepassing van artikel 8μ*) ¶ artikel 8 luidt: Voor gevallen waarin dit besluit niet of niet naar billijkheid voorziet, kan door Onze Minister (i.c. van Defensie) een nadere regeling worden getroffen ¶ in de zojuist genoemde toelage- regeling. Deze problematiek is sedert haar onderkenning tal van keren op initiatief van de centrales in het overleg aan de orde geweest.

Dit heeft echter niet kunnen leiden tot overeenstemming over een probleem dat - zoals de centrales het o.a. stellen - betrekking heeft op verschil in honorering van gelijke arbeid.

Defensie van zijn kant ontkent het bestaan van dit verschil geenszins, maar vindt vanwege de navolgende overwegingen geen aanleiding tot corrigerende maatregelen m.b.t. het inkomen van groep A.

Indertijd is een gunstiger afbouwregiem voor B uitdrukke- lijk gewild, ook door de centrales. Daarbij is van meet af aan ook onderkend dat voor B t.o.v. A een gunstiger inkomensontwikkeling zou optreden, opnieuw: ook door de centrales. Als er derhalve sprake is van inkomensdifferentiatie tussen A en B, dan is dit volstrekt conform de verwachtingen van alle bij deze aangelegenheid betrokkenen, en is zij niet een gevolg van b.v. onjuiste of incorrecte toepassing van de regelingen, t.w. tot 1983 art. 17.5 BBRA-1948, vanaf 1983 de nieuwe toelageregeling. Bovendien merkt Defensie op dat geen enkele ambtenaar van categorie A er in inkomen op achteruit is gegaan; het geschil betreft nl. een relatieve achterstand, hetgeen geen unicum is bij afbouwregelingen.

Ondanks de opvatting dat er uit een oogpunt van toepassing van de toelageregelingen van vóór, resp. ingaande 1983 geen aanleiding is tot het treffen van compenserende maatregelen ten gunste van categorie A heeft Defensie zich, mede i.v.m. de situatie op de werkvloer waar ambtenaren voor gelijke arbeid thans niet gelijkelijk worden betaald, bereid verklaard eniger- mate aan de wensen van de centrales tegemoet te komen, teneinde het

conflict de wereld uit te helpen. De centrales zijn van mening dat eerdergenoemd artikel 8 van de toelageregeling tariefwerkers het aangewezen middel zou zijn voor een corrigerende maatregel. Defensie daarentegen is van oordeel dat dit artikel zich daarvoor niet leent. Toepassing van escapebepalingen als deze dienen naar het oordeel van het departement beperkt te blijven tot strikt individuele gevallen waarin sprake is van niet-voorzien onbillijkheden die bestaan in inkomensachteruitgang. Geen van deze criteria doet zich voor, zodat via een andere weg een maatregel zou moeten worden getroffen. Defensie dacht hierbij aan persoonlijke gratificaties op grond van het z.g. K320-besluit. Dit is voor de centrales weer onaanvaardbaar, omdat een inkomensverbetering op grond van een dergelijk besluit een niet-structureel karakter heeft en aldus niet doorwerkt in b.v. een uitkering wegens vervroegd uittreden en de pensioenen.

Naar het oordeel van de commissie kunnen de standpunten van partijen m.b.t. het inhoudelijke probleem als volgt worden samengevat:

De centrales menen dat Defensie een uit het verleden te verklaren, overigens voorzien verschil in inkomensontwikkeling tussen twee categorieën geweest z.g. tariefwerkers bij de Bewapeningswerkplaats der Koninklijke Marine te Den Helder, alsnog ten gunste van de achtergebleven groep m.i.v. 1 januari 1983 dient weg te werken en wel met toepassing van artikel 8 van de Toelageregeling afschaffing tariefbeloning Defensie.

Defensie daarentegen meent dat een eventueel te treffen inkomensmaatregel zijn grond niet kan vinden in de gedachtengang van de centrales, maar in de situatie op de werkvloer waar thans voor hetzelfde werk door de desbetreffende werknemers uiteenlopende honorering wordt genoten, alsmede in een streven een reeds jarenlang lopend conflict met de centrales tot een ook voor hen aanvaardbaar einde te brengen. Daarvoor kan meergenoemd artikel 8 zich niet lenen, een z.g. K320-besluit laat zich wel verdedigen.

Op de door de commissie belegde hoorzitting werden door partijen geen nieuwe gezichtspunten aangedragen die leidden tot wijziging van de eerder ingenomen standpunten van de andere partij. Wel verklaarde Defensie achteraf tot de slotsom te zijn gekomen een ernstige fout te hebben gemaakt

door alsnog met de centrales te zijn gaan overleggen over een voorziene inkomensdifferentiatie.

De commissie constateerde dat er sprake was van een verschil van inzicht tussen partijen over te kiezen oplossingen inzake een geconstateerd probleem in de bedrijfsvoering bij de BW. Alhoewel sprake was van een patstelling, was bij beide partijen de wil om te komen tot een oplossing van het probleem duidelijk aanwezig.

Zij legde dan ook partijen de vraag voor of hier niet veeleer arbitrerend i.p.v. adviseren de tussenkomst van de commissie zou dienen te zijn. Met inachtneming van de reacties van partijen ter vergadering op deze gedachte werd op voorstel van de commissie besloten dat partijen zich zouden beraden op een omzetting van de advies-procedure naar een z.g. Final-Offer Arbitrage, een vorm van arbitrage waarbij de beide partijen hun laatste (meest redelijke) voorstel indienen, waartussen de commissie een overigens bindende keuze maakt.

Beide partijen stemden in met arbitrage en dienden elk hun eindvoorstel in, welke -zoals reeds vermeld- als bijlage zijn toegevoegd.

De centrales handhaven daarin onder herhaling van hun eerder aangevoerde argumenten hun aanvankelijke eisen: alsnog uit rechtvaardigheidsoverwegingen een financiële compensatie treffen voor de ambtenaren van categorie A, en wel met toepassing van artikel 8. Op dit punt doen zij een concessie, die voor Defensie naar hun mening tot een mindere uitgave van f. 900.000,= zou leiden. De ingangsdatum van de maatregel wordt in het voorstel van 1 januari 1983 opgeschoven naar 1 januari 1989.

Defensie stelt zich op het standpunt dat geen gevolg moet en kan worden gegeven aan de tot dusverre door de centrales voorgestelde oplossingen, aangezien de behandeling van de betrokken BW-werknemers niet als onrechtvaardig wordt beschouwd. Wel concretiseert Defensie zijn eerder gedaan aanbod over te gaan tot een eenmalige compenserende maatregel, thans mede onderaanvoering van het argument dat de langdurige onderhandelingen bij het betrokken personeel verwachtingen kunnen hebben gewekt; genoemd wordt een eenmalig bedrag van bruto f. 2000,=.

De commissie is tot de volgende slotsom gekomen: Defensie stelt zich terecht op het standpunt dat corrigerende maatregelen ten gunste van werknemers, genoemd onder categorie A, achterwege kunnen blijven. De met de centrales overeengekomen regelingen zijn correct uitgevoerd. Dat men toch bereid is een compenserende maatregel te treffen acht de commissie verdergaand dan waartoe het departement zich in haar ogen geroepen meende te moeten voelen. Dat deze maatregel niet via artikel 8 doch anderszins zou worden gerealiseerd acht de commissie juist.

Artikel 8 van de Toelageregeling gaat uit van strikt onvoorziene omstandigheden en is bedoeld voor individuele gevallen.

De gedachtengang van de centrales t.a.v. (on)rechtvaardigheid m.b.t. categorie A kan de commissie niet tot de hare maken; de aangevochten inkomensdifferentiatie is ontstaan als gevolg van correcte toepassing van met de centrales afgesproken regelingen en was voorzienbaar. Daarenboven kan art. 8 geen toepassing vinden omdat de regeling gericht is op onvoorziene omstandigheden ten aanzien van personen die onder toepassing van de regeling vallen, terwijl de groep die de centrales beogen te steunen juist niet onder de regeling valt.

Inwilliging van de eis van de centrales zou overigens hun eigen stelling dat gelijke arbeid gelijkelijk beloond dient te worden slechts ten dele bevestigen: de na 1982 in dienst getreden ambtenaren hebben immers naast hun salaris niet tevens de toelage tariefwerkers.

De beantwoording van de in de adviesaanvraag van de centrales gestelde vraag m.b.t. het al dan niet gevoerd zijn van open en reukel overleg kan gezien de ontwikkelingen thans achterwege blijven.

Een en ander overwegende legt de commissie het voorstel van Defensie beide partijen onverkort bindend op. Zij gaat er daarbij vanuit dat uitvoering ervan op de kortste termijn zal plaatsvinden.

artikel 8 luidt: Voor gevallen waarin dit besluit niet of niet naar billijkheid voorziet, kan door Onze Minister (i.c. van Defensie) een nadere regeling worden getroffen.

's-Gravenhage, 23 juni 1989

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,

Prof.dr W. Albeda,
- voorzitter

Th.H. Dragt,
- secretaris

H.J.L. Vonhoff,
- lid

Prof.dr W. van Voorden,
- lid

mr J. Demmink,
- bijzonder lid

ir H. Vredeling,
- bijzonder lid