

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: De centrales van overheidspersoneel
toegelaten tot het Centraal Overlegorgaan
Personeelszaken Wetenschappelijk Onderwijs;

De voorzitter van het Centraal Overlegorgaan
Personeelszaken Wetenschappelijk Onderwijs.

Bijlagen

1	brief dd. 02-06-1989	<u>AAC/90.058</u> AAC.24	22 mei 1990
---	-------------------------	-----------------------------	-------------

Onderwerp

Advies inzake het geschil betreffende tijdelijk
aanstelling en elders opgebouwde diensttijd bij
de Nederlandse Organisatie voor
Wetenschappelijk Onderzoek.

De voorzitter van het Centraal Overlegorgaan Personeelszaken_Wetenschappelijk Onderwijs (hierna te noemen: COPWO) en de centrales van overheidspersoneel vertegenwoordigd in dat COPWO, hebben gezamenlijk bij brief van 2 juni 1989 een aldaar gerezen geschil aan de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (hierna te noemen: de commissie) voorgelegd. Het geschil heeft betrekking op het concept-besluit, houdende wijziging van de hoofdstukken I en II en vaststelling van hoofdstuk IV van het Rechtspositiereglement Wetenschappelijk Onderwijs (hierna te noemen: RRWO), betreffende het personeel alsmede de leden van het algemeen bestuur, de gebiedsbesturen en de afdelingsbesturen van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (hierna te noemen: NWO).

De adviesaanvraag en de geschilformulering zijn bij dit advies gevoegd en maken er als zodanig deel van uit.

De ontwikkeling van het geschil kan in het kort als volgt worden beschreven.

De NWO is een organisatie die tot taak heeft het bevorderen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek alsmede het initiëren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek. Zij voert die taak uit in het bijzonder door het toewijzen van middelen.

: Het voorstel om met betrekking tot de rechtspositie van de aan te trekken NWO-

overleg hierover leidde tot het ontstaan van het onderhavige geschil- is ingegeven door het volgens de minister van Onderwijs en Wetenschappen nauw met het specifieke karakter van de NWO verband houdende tijdelijke karakter van de onderzoeksprojecten.

In de vergadering van het COPWO van 29 september 1988 werd geconstateerd dat over hogergenoemd concept-besluit geen overeenstemming kon worden bereikt. In de in verband hiermede gehouden overlegvergadering van 7 oktober 1988 hebben de centrales hun bezwaren tegen de voorstellen met betrekking tot de categorie van ambtenaren bedoeld in artikel 9, 2e lid onder e., RRWO nog eens samengevat:

- niet in te zien valt waarom voor de NWO-onderzoekers een van het normale afwijkend aanstellingsregime zou moeten gaan gelden, waarbij het verkrijgen van een vaste aanstelling tijdens de NWO-periode wordt uitgesloten;
- des te minder is het van het normale afwijkende aanstellingsregime acceptabel, omdat wie aan het einde van de aanstellingsperiode niet meer heeft dan een tijdelijke aanstelling, alsdan komt te vallen onder de Uitkeringsregeling 1966 en derhalve geen aanspraken krijgt op basis van het Rijkswachtgeldbesluit 1959;
- bovendien zijn ook de aanspraken in geval van ziekte van de tijdelijke ambtenaar minder dan die van de ambtenaar in tijdelijke dienst.

Nadat de vergadering voor intern beraad geschorst was geweest, deelde de voorzitter mede dat O&W intern de mogelijkheden zou analyseren. De resultaten van die analyse zouden spoedig schriftelijk aan het COPWO worden medegedeeld. Afhankelijk van de resultaten zou de brief het voorstel tot hernieuwd overleg kunnen bevatten, dan wel de mededeling dat het standpunt van O&W geen wijziging had ondergaan.

Bij zijn aan het COPWO gerichte brief dd. 15 november 1988 is de minister van Onderwijs en Wetenschappen op de zaak teruggekomen. Blijkens die brief heeft de minister de in de vergadering van 7 oktober 1988 door de centrales geformuleerde bezwaren opgevat als een tweetal suggesties ten aanzien van artikel 73 van de ontwerp-amvb, namelijk:

- a. op de ambtenaar aan wie ontslag is verleend na ommekomst van de (tijdelijke) aanstellingsduur, is het Rijkswachtgeldbesluit 03/1959 (qua uitkeringsperiode en uitkeringshoogte) van toepassing;
- b. ten behoeve van de duur en de hoogte van het ziektegeld wordt de ambtenaar aangemerkt als zijnde in vaste dienst.

De minister handhaafde echter zijn opvatting, dat het specifieke karakter van NWO noopt tot een regiem van tijdelijke aanstellingen. Hij vond geen voldoende rechtvaardiging aanwezig om voor het NWO-personeel ten opzichte van ander personeel in overheidsdienst dat op tijdelijke basis werkzaam is, een afwijkende voorziening te treffen, die het NWO-personeel in een gunstigere

De evenvermelde brief van 15 november 1988 is aan de orde gekomen in de COPWO-vergadering van 17 november 1988. De centrales bleken alstoen bezwaren tegen die brief te hebben. Zij hebben verklaard het zeer te zullen waarderen, wanneer die brief als niet geschreven zou worden beschouwd. Dat zou de sfeer van het overleg ten goede komen. De voorzitter van de vergadering heeft vervolgens medegedeeld dat de minister de brief van 15 november 1988 als niet geschreven zou beschouwen. De consequentie daarvan was dat die brief, zoals de voorzitter het ter vergadering heeft uitgedrukt, formeel niet meer bestond.*

Vervolgens werd het overleg voortgezet. In de vergadering van het COPWO van 2 december 1988 beriep elk der partijen zich op van de NWO verkregen informatie die het eigen standpunt zou onderschrijven. In verband met deze divergentie werd besloten dat beide partijen zich met de NWO zouden verstaan teneinde meer duidelijkheid te verkrijgen. In de COPWO-vergadering van 31 januari 1989 werd besloten dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen zich nogmaals met de NWO zou verstaan teneinde te voorkomen dat partijen langs elkaar heen zouden blijven praten. Dit hernieuwd contact heeft niet geleid tot wijziging van de standpunten van partijen: NWO bevestigde dat de standpunten door de minister van Onderwijs en Wetenschappen uitgedragen in het overleg de hare waren. Op 30 mei 1989 is dit aan de centrales medegedeeld, waarna besloten is het onderhavige geschil aan deze commissie voor te leggen.

Het geschil zoals het aanvankelijk aan de commissie is voorgelegd, betrof zowel artikel 73 als artikel 74 van het concept-besluit. Tijdens de op 8 november 1989 door de commissie gehouden hoorzitting kwam echter naar voren, dat het op artikel 74 gebaseerde z.g. Constantijn en Christiaan Huygens program afgebouwd zou gaan worden. Aangezien alstoen nog geen nader bericht hierover van de minister was ontvangen, is tijdens de commissie bij brief dd. 6 februari 1990 gevraagd naar de stand van zaken.

Bij brief dd. 30 maart 1990 heeft de minister medegedeeld, dat artikel 74 inderdaad als vervallen kon worden beschouwd. Als consequentie daarvan deelde de voorzitter voorts mede dat de centrales en hijzelf het erover eens waren, dat het geschil zich nu concentreerde op artikel 73 van het ontwerp-besluit.

Op grond van alle haar ter beschikking gekomen informatie heeft de commissie het volgende overwogen.

Artikel 73 van het ontwerp-besluit luidt als volgt.

1. Artikel 10, tweede lid is niet van overeenkomstige toepassing op personen die zullen worden belast met werk van kennelijk tijdelijk karakter als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder

2. De duur van de aanstelling van personen als bedoeld in het eerste lid, kan de tijd van vijf jaren, zonodig in bijzondere gevallen te verlengen tot ten hoogste acht jaren, niet te boven gaan." De artikelen waarnaar het eerste lid van artikel 73 verwijst, zijn artikelen van het RRWO.

Voor goed begrip van de inhoud van artikel 73 is het nodig kennis te nemen van de inhoud van artikel 9, tweede lid en van artikel 10 RRWO.

Artikel 9, tweede lid, bepaalt dat aanstelling in tijdelijke dienst kan plaatsvinden in een aantal met zoveel woorden in dat tweede lid genoemde omstandigheden. Een van die omstandigheden is die welke wordt genoemd in artikel 9, tweede lid onder e.: het belast worden met werk van kennelijk tijdelijk karakter.

Artikel 10, eerste lid, zegt dat, zodra de omstandigheid die leidde tot een aanstelling in tijdelijke dienst op grond van artikel 9, tweede lid, zich niet meer voordoet, een aanstelling in vaste dienst wordt verleend, tenzij daartegen uit anderen hoofde bezwaren bestaan. Hier wordt dus, althans in beginsel, een recht op een vaste aanstelling gecreëerd.

In artikel 10, tweede lid, wordt, voorzover hier van belang, bepaald dat in geval van een tijdelijke aanstelling wegens het belast worden met werk van kennelijk tijdelijk karakter in elk geval wordt aangenomen dat de omstandigheid, die leidde tot een aanstelling in tijdelijke dienst, zich niet meer voordoet wanneer de ambtenaar gedurende vijf jaren zonder onderbreking langer dan een maand, anders dan als studentassistent, in dienst van een universiteit, van een academisch ziekenhuis of bij een orgaan van postacademisch onderwijs werkzaam is geweest. Derhalve: na vijf jaar heeft men recht op een vaste aanstelling, ook al is men belast met werk van kennelijk tijdelijk karakter. Het is dit recht nu, dat door artikel 73, eerste lid, van het ontwerpbesluit voor het NWO-personeel verhinderd wordt te ontstaan.

De opvattingen van partijen kunnen als volgt worden weergegeven. De centrales zijn met betrekking tot de aard van het dienstverband van mening dat vaste aanstelling in overheidsdienst regel en tijdelijke aanstelling de zoveel mogelijk te beperken uitzondering op die regel dient te zijn. Naar de mening van de centrales kan in het onderhavige geval niet gesproken worden van werk van tijdelijke aard: de verschillende projecten vormen immers een continu proces van subsidiëring en personeelsvoorziening. Het aanwezig zijn van projecten als zodanig is dan ook in hun ogen geen tijdelijk verschijnsel. De onderhavige problematiek toetsend aan bovengenoemde hoofdregel zijn de centrales van oordeel dat er geen noodzaak is van deze hoofdregel af te wijken.

Daar moet echter bij worden aangetekend dat, zoals is gesteld in de tweede volle alinea van blad 3 van de adviesaanvraag, het de centrales niet in de eerste plaats gaat om het aanstellingsregiem als zodanig, maar vooral om de gevolgen aan het einde van de aanstellingsperiode: "De Uitkeringsregeling 1966 en de maximale periode en hoogte van de uitkering zijn aanmerkelijk slechter dan voorzieningen als RWB en NWW. Daarnaast speelt nog

belangrijke rol."

De centrales zijn dan ook van mening, dat het voorgestelde artikel 73, eerste lid, moet worden afgewezen. Zij stellen zich derhalve op het standpunt, dat voor personeel in dienst van de NWO-organisatie onverkort dient te gelden het regiem van tijdelijke aanstellingsmogelijkheden en -termijnen, zoals dat voor universitair personeel geregeld is in het RRWO, m.a.w. een onverkorte toepassing van de artikelen 9 en 10 RRWO. De centrales zijn van mening dat het RRWO voldoende mogelijkheden biedt voor hetgeen nu specifiek voor NWO zou moeten worden vastgelegd.

Van de zijde van de minister van Onderwijs en Wetenschappen wordt het specifieke karakter van de NWO als tweede geldstroom-organisatie benadrukt. De taak van de NWO-organisatie als stimulator van nieuw, grensverleggend onderzoek is niet te verenigen met een beleid van vaste aanstellingen. Aan de door de NWO van subsidie voorziene tijdelijke onderzoeksprogramma's worden personen gekoppeld. Deze bijzondere taak maakt een tijdelijk dienstverband vanzelfsprekend: de tijdelijkheid is essentieel voor de organisatie.

Bovendien wordt gesteld dat een regiem van vaste aanstellingen principieel en fors afbreuk zou doen aan het beleid dat er juist op is gericht in korte tijd velen vertrouwd te maken met en geschikt voor doorstroming in tal van functies waar het adequaat leveren van gerichte onderzoeksinspanningen voorwaarde is.

Ten aanzien van het niet meetellen van ambtelijke voortijd (art. 73, lid 1) is in het COPWO van 29 september 1988 van O&W-zijde met name gesteld dat voorkomen moet worden dat partijen in de sollicitatieprocedure tevens zouden moeten betrekken de vraag hoeveel ambtelijke voortijd betrokkene heeft. Dit zou in de ogen van de werkgever de (mogelijkheden van) werving en selectie te zeer belasten.

De commissie is met de minister van Onderwijs en Wetenschappen van oordeel dat een regiem van tijdelijke aanstellingen in deze situatie het meest in overeenstemming is met het karakter van de organisatie. Daar namelijk de aard van de te verrichten onderzoeken bij deze organisatie en de daarvoor benodigde specifieke kennis een wisselend beeld te zien geeft, zou een te statische personeelsopbouw als gevolg van de wettelijke verplichting om in bepaalde gevallen vaste aanstellingen te verlenen, belemmerend werken op het bereiken van de hoofddoelstellingen van de organisatie.

Bovendien onderschrijft de commissie de stelling van de minister van Onderwijs en Wetenschappen dat een onderzoeksperiode bij de NWO van betekenis kan zijn voor verdere kansen op de arbeidsmarkt waar het het wetenschappelijk onderzoek betreft en dat het beleidsmatig relevant is om zoveel mogelijk jonge veelbelovende onderzoekers een mogelijkheid te bieden tot het opdoen van ervaring in dergelijk onderzoek en in korte tijd

Vervolgens heeft de commissie zich afgevraagd of er reden is om voor degenen die ingevolge artikel 73, eerste lid, een vaste aanstelling zullen ontberen, een bijzondere regeling tot stand te brengen zodanig, dat zij in hun aanspraken op ontslaguitkering, ziektegeld e.d., vanaf het moment waarop zij zonder artikel 73, eerste lid, voor een vaste aanstelling in aanmerking zouden komen, behandeld zullen worden als hadden zij wèl een vaste aanstelling.

10¶; 3¶De commissie is van oordeel, dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Een bijzondere regeling als evenbedoeld zou immers de NWO-ambtenaren in een zeer uitzonderlijke situatie plaatsen in vergelijking met hetgeen in het algemeen in het Nederlandse ambtenarenrecht geldt voor de ambtenaren met een aanstelling in tijdelijke dienst. Het creëren van een dergelijke uitzonderlijke situatie is alleen aanvaardbaar in geval er een duidelijke grond is om dat te rechtvaardigen. De commissie is niet tot de overtuiging kunnen komen, dat i.c. zo'n grond aanwezig is. Daarbij heeft de commissie ook overwogen, dat niemand verplicht is een ambtelijk dienstverband met NWO aan te gaan. Wie dat nochtans doet, doet dat in volle vrijheid en -naar aangenomen mag worden- in het volle besef van de daaraan verbonden consequenties van rechtspositionele aard. M.a.w.: wie een tijdelijk dienstverband bij NWO accepteert, wetende dat dat niet door enkel verloop van tijd kan leiden tot een aanstelling in vaste dienst, ziet daarin blijkbaar voor zichzelf zo grote voordelen, dat hij/zij de nadelen van het ontberen van een aanstelling in vaste dienst voor lief neemt.

's-Gravenhage, 22 mei 1990,
De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst.

Prof.dr. W. Albeda
- voorzitter

Th.H. Dragt
- secretaris

dr. Th.A.M. van der Horst
- lid

Prof.mr. W.J. Slagter
- bijzonder lid

Prof.dr. W. van Voorden
- lid

L.H. Post
- bijzonder lid

* In de voorliggende adviesaanvraag wordt de desbetreffende brief_echter wel als bestaand document opgevoerd. De commissie heeft de_brief derhalve als feitelijk document geaccepteerd.
concept-advies aac-24 secretariaat pieter geen. /john/wpdir/braac