

AAN: De voorzitter van het overleg met de
Bijzondere Commissie Overleg
Militairen Luchtmacht (BCKLu).

De belangenverenigingen militairen
toegelaten tot de Bijzondere
Commissie Overleg Militairen
Luchtmacht (BCKLu).

Bijlagen

2

AAC/91.012

26 maart 1991

AAC.29

Onderwerp

Geschil inzake
zelfbeheer Volkel

De voorzitter van het overleg met de Bijzondere Commissie Overleg Militairen Luchtmacht (BCKLu) en de belangenverenigingen van militairen, toegelaten tot de BCKLu, hebben gezamenlijk bij brief van 22 januari 1991 op grond van artikel 24b juncto artikel 13d van het Besluit Georganiseerd Overleg Militairen, een aldaar gerezen geschil aan de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (hierna te noemen: de commissie) voorgelegd. Het geschil heeft betrekking op de artikelen 1, 2 en 3 van de concept-delegatiebeschikking, gevoegd bij de brief van de Minister van Defensie aan het CGOM dd. 29 oktober 1990 nr. BCKLu190-1058/Z 999 en artikel 1 van het ontwerp voor een ministriële mandaatbeschikking gevoegd bij de brief van de Minister van Defensie eveneens aan het CGOM dd. 5 november 1990 nr. BCKLu/90-1098/Z 999, die in het kader van het zelfbeheer van Volkel ingevoerd zouden worden. De adviesaanvraag en de geschilformuleering zijn bij deze uitspraak gevoegd en maken er als zodanig deel van uit. Op grond van de haar ter beschikking staande stukken en op grond van hetgeen uit de op 18 maart 1991 gehouden hoorzitting naar voren is gekomen, heeft de commissie het navolgende in haar beschouwing betrokken.

In de afgelopen jaren zijn bij de rijksoverheid zogenaamde proeftuinen voor zelfbeheer ingesteld, waarin met deze vorm van management wordt geëxperimenteerd. In hoofdlijnen komt zelfbeheer neer op een verschuiving van taken, bevoegdheden en daaraan gekoppelde verantwoordelijkheid, met betrekking tot het interne beheer naar een zo laag mogelijk niveau van

lijnmanagement. Op 1 januari 1991 zou op de vliegbasis Volkel een proef starten, die op het gebied van personeelsbeheer verder zou gaan dan thans in de regelgeving mogelijk is. Teneinde de werkelijk inhoud te kunnen geven aan dit zelfbeheer-experiment is het noodzakelijk dat een aantal bevoegdheden wordt gedelegeerd dan wel wordt gemandateerd aan de commandant van de vliegbasis Volkel, echter wel op zodanige wijze dat stuning op afstand mogelijk blijft. Daartoe zijn de eerdergenoemde ontwerpen delegatieregeling zelfbeheer personeel vliegbasis Volkel en mandatenregeling zelfbeheer Volkel ontworpen. Deze regelingen zijn onderwerp van overleg geweest in de BCKLu, maar inzake de delegatie van functietoewijzing, de ontheffing van de militair uit zijn functie wegens disfunctioneren en mandatering van de toekenning van kwalificaties aan de commandant van Volkel heeft het gevoerde overleg niet tot een uitkomst geleid die de instemming van alle deelnemers aan dat overleg kon hebben.

Allereerst zijn partijen er het niet over eens of voor de invoering van deze regelingen het overeenstemmingsvereiste geldt zoals dat is neergelegd in het protocol voor de proefneming met het arbeidsvoorwaardenoverleg. De voorzitter van het overleg met de BCKLu is van oordeel dat ten aanzien van het overleg over dit onderwerp door de toenmalige Staatssecretaaris van Houwelingen in zijn brief aan het CGOM, dd. 30 maart 1989, toegezegde overeenstemmingsvereiste niet van toepassing is. Dit vereiste heeft naar zijn oordeel uitsluitend betrekking op het overleg over de totstandkoming van regelgeving in het kader van de vernieuwing van het personeelsbeleid; het onderwerp zelfbeheer heeft echter een andere herkomst dan het vernieuwde personeelsbeleid. De BCKLu is daarentegen van oordeel dat ten aanzien van dit onderwerp het overeenstemmingsvereiste wel van toepassing is; de minister van defensie is niet gerechtigd de voorgestelde regelingen eenzijdig vast te stellen. Voorts is de BCKLu van mening dat de tijd nog niet rijp is en er nog onvoldoende draagvlak is voor het maken van een begin met de invoering van zelfbeheer op het terrein van militair personeelsbeheer, o.a. door middel van toedeling van de in vorenbedoelde concept-regelgeving bedoelde bevoegdheden aan de commandant van de vliegbasis Volkel. De noot namelijk tot het inlossen van inspanningsverplichtingen ten aanzien van bevorderingen naar de naasthogere rang en tot het oplossen van de scheefgroei (d.w.z. het niveau van de functie en dat van de functionaris zijn niet met elkaar in overeenstemming), zoals vastgelegd in het overgangsbeleid bij het vernieuwde personeelsbeleid, alsmede de verwachting dat bij de komende krimp-operaties op aanzienlijke schaal personeel dient te worden herplaatst, nopen tot het voeren van personeelsbeheer vanuit een centraal punt binnen de KLu, te weten de Directie Personeel KLu. De voorzitter van het overleg met de BCKLu is het niet oneens met de BCKLu inzake de noodzaak van centrale beheersing van het functietoewijzingsproces in verband met de realisatie van het overgangsbeleid en herplaatsingen als een gevolg van reorganisaties, waarvoor ex artikel 4 Reëlinfunctietoewijzing en bevordering KLu het instrument van functiereserveren ter beschikking staat. Hij is evenwel van mening dat vacante functies op de vliegbasis Volkel door de commandant kunnen worden toegewezen indien en voorzover deze functies niet gebruikt kunnen worden voor

dan wel niet om andere redenen door de DPKLu dienen te worden gereserveerd. De BCKLu meent echter dat deze stap op weg naar zelfbeheer ontoereikend is voor het leren omgaan met ruimere bevoegdheden door het lokale management.

De commissie heeft met betrekking tot de toepasselijkheid van het overeenstemmingsvereiste bij de invoering van zelfbeheer bij Volkel het navolgende overwogen. In het kader van het nieuwe personeelsbeleid werd een wijziging van het Algemeen militair ambtenarenreglement (AMAR) noodzakelijk geacht. Deze wijziging werd door eerdergenoemde Staatssecretaris zo belangrijk geacht dat hiervoor de instemming van de meerderheid van de Centrale commissie georganiseerd overleg militairen benodigd was; van overheidszijde kon niet tot eenzijdige vaststelling worden overgegaan. Tevens werd met de Centrale Commissie overeengekomen dat voor de wijzigingen van de uitvoeringsbepalingen van het nieuwe AMAR, zoals die in het overleg met de Bijzondere Commissies der krijgsmacht delen dienden te worden vastgesteld, eveneens de instemming van de meerderheid van de belangenverenigingen van militairen vereist was. Voorts moest er tevens volledige overeenstemming bestaan over zowel het nieuwe AMAR en de te wijzigen uitvoeringsbepalingen als over de regeling overgangsrecht en het Sociale Beleidskader, alvorens ingestemd kon worden met de inwerkingtreding van het nieuwe personeelsbeleid.

Het overleg omtrent deze uitvoeringsbepalingen ten behoeve van de Koninklijke Luchtmacht is aangevangen in 1989. Volgens de BCKLu pleitte de voorzitter van het overleg met de BCKLu reeds toen voor decentralisatie en deregulering van vooral personeel beheersmatige bevoegdheden. De BCKLu was echter van mening dat deze bevoegdheden tot 1 januari 1995 centraal bij de minister van Defensie, i.c. de Directeur Personeel Koninklijke Luchtmacht moesten blijven zolang de Koninklijke Luchtmacht te maken heeft met scheefgroei dan wel een inspanningsverplichting heeft tot bevordering voor grote groepen van militairen.

De commissie stelt vast dat in het overleg binnen het Centraal Georganiseerd Overleg Militairen (CGOM) op 27 april 1989 gesproken is over artikel 32 van het Algemeen Militair Ambtenarenreglement (AMAR), waarbij aan de orde was de bevoegdheid tot overdracht van taken terzake van functietoewijzing, ontheffing uit de functie en bevordering van de zijde van de minister aan daartoe aan te wijzen autoriteiten. Met het CGOM werd overeenstemming bereikt na toevoeging van het element "naar regelen en onder voorwaarden te stellen". De commissie stelt daarmee vast dat van de zijde van de belangenverenigingen, toegelaten tot het CGOM, akkoord werd gegaan met de mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden binnen te stellen kaders door de minister. Daarbij werd van overheidszijde de garantie gegeven van een zorgvuldige afweging en de mogelijkheid hierop later terug te kunnen komen. De commissie kan in de haar bekende documenten geen aanknopingspunten vinden, waarbij van overheidszijde de toezegging is gedaan om bij delegatie van bevoegdheden als in artikel 32 van het AMAR omschreven het overeenstemmingsvereiste van toepassing te verklaren. Dit zou alleen het geval zijn indien er - gegeven de inhoud van het vigerende overlegprotocol - sprake zou zijn van wijziging van

voorgenomen verandering van bevoegdheden ziet de commissie geen wijziging van zulke regelgeving. Zowel de regeling functietoewijzing (~ 1 ~KLu) als de toetsingscriteria die van de zijde van de minister (DPKLU) ten behoeve van personeels-categorien, die door scheefgroei-problematiek, reorganisaties of anderszins in de knel zouden kunnen komen voor wat betreft hun loopbaan, alsmede de toegezegde garanties neergelegd in het overeengekomen overgangsrecht (RORKLu) blijven onverkort van kracht.

De commissie meent dat de voorstellen het karakter hebben van een bedrijfsorganisatorische maatregel, die geen inbreuk maakt op rechtspositionele regelingen, waaraan de individuele militair aanspraken kunnen ontleen. De commissie kan zich in redelijkheid ook niet voorstellen dat maatregelen, specifiek gericht op de bedrijfsvoering binnen de organisatie onderworpen zouden zijn aan het zgn. "overeenstemmingsvereiste" tenzij er sprake is van gewijzigde rechtspositionele aanspraken.

Concluderend wat dit eerste geschilpunt betreft, stelt de commissie dat terzake van genoemde maatregel~ waarover een geschil is ontstaan, geen overeenstemmingsvereiste van toepassing is, doch dat ~zijdige vaststelling van de maatregel niet onmiddellijk het gevolg zou dienen te zijn.

Partijen zijn het er voorts niet over eens of de DPKLu, namens de minister van Defensie, een begin kan maken met de invoering van zelfbeheer op het terrein van militair personeelbeheer, o.a door middel van toebedeling van de in de concept-regelgeving bedoelde bevoegdheden aan de commandant van de vliegbasis Volkel. Ten aanzien van dit geschilpunt heeft de commissie het navolgende overwogen.

De minister van Defensie wil een proef op de vliegbasis Volkel starten en daartoe overgaan omdat het management van de vliegbasis Volkel zelf om de invoering van zelfbeheer heeft gevraagd en de huidige overgangssituatie een goede gelegenheid tot het geleidelijk invoeren van zelfbeheer biedt. Voorts betreft de delegatie en mandatering van personele bevoegdheden slechts een proefperiode van een jaar gedurende welke de DPKLu voor de uitvoering van deze proef verantwoordelijk blijft en er dus in de Bijzondere Commissie op aangesproken kan worden. Verder zijn er zowel in de delegatieregeling en de mandateringsregeling als in de bestaande regelgeving - naar het oordeel van de minister - waarborgen ingebouwd die de uitvoering van het overeengekomen nieuwe personeelsbeleid moeten garanderen. Zo zal de commandant Volkel de in deze regelingen toegekende bevoegdheden slechts mogen uitoefenen met inachtneming van de ter zake te geven richtlijnen van de DPKLu.

In de notitie van de minister van Defensie d~ 6 april 1990 over zelfbeheer bij Defensie worden echter een aantal randvoorwaarden voor de invoering van een succesvol zelfbeheer gesteld. Naar het oordeel van de belangenverenigingen van militairen wordt bij de invoering van zelfbeheer bij

"Zelfbeheer zal gefaseerd worden ingevoerd te beginnen op die plaatsen waar de kans van slagen het grootst is, gelet op het aanwezige draagvlak en de situationele omstandigheden". De belangenverenigingen van militairen nu zijn van mening dat, zolang sprake is van overgangsbeleid met inspanningsverplichtingen, er scheefgroei is en de verwachting bestaat dat er bij de komende reorganisaties en krimp-operaties op grote schaal personeel dient te worden herplaatst, er vraagtekens gezet kunnen worden bij de mogelijkheden om de toe te kennen gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden naar behoren te kunnen uitoefenen. Immers bijna alle vacatures zullen in dat kader door de DPKLu worden geclaimd op basis van artikel S lid 4 (~ KLu) dat in bijzondere gevallen het reserveren van functies ten behoeve van bepaalde militairen door de DPKLu toestaat. Voorts hebben de belangenverenigingen, gezien voorgaande ervaringen, weinig fiducia in de toetsende functie van de DPKLu ten aanzien van de door de commandant na te leven richtlijnen op het gebied van functie-toewijzing en toekenning van kwalificaties. Eveneens zijn zij van oordeel dat de Koninklijke Luchtmacht niet gereed is voor zelfbeheer omdat de functie-eisen en loopbaanpatronen nog niet volledig gerealiseerd zijn, hetgeen voor een volwaardig zelfbeheer ten aanzien van het personeelsbeheer noodzakelijk wordt geacht.

De commissie wil benadrukken dat zij de opvatting van de overheid om waar mogelijk tot een geleidelijke invoering van zelfbeheer als afgeleid management-concept van het decentralisatiebeginsel over te gaan, deelt, zeker in een situatie waarin met toepassing van moderne bedrijfsvoerings-opvattingen een zo efficiënt mogelijk functionerende arbeidsorganisatie ontstaat. De commissie ziet zich geplaatst voor een afweging van belangen vanuit enerzijds de optiek van bedrijfsvoering en anderzijds de zorg voor het betrokken KLu-personeel. Niet ontkend kan worden dat de bijzondere structuur van de Koninklijke Luchtmacht, met een eigen cultuur, plaatsingspatroon en loopbaanpatroon, aanleiding geeft tot het uiterst prudent omgaan met zelfbeheer-projecten, die de arbeidsverhoudingen tussen de betrokken KLu-onderdelen kunnen benadelen. De commissie beschouwt het draagvlakaspect, genoemd in de brief van de Minister van Defensie van 6 april 1990 inzake zelfbeheer bij Defensie, in tweerlei zin. Allereerst zal bij het betrokken onderdeel het bewuste draagvlak aanwezig moeten zijn. De commissie gaat er voorshands vanuit dat dit ook het geval is - gegeven de initiatieven van de commandant van de vliegbasis Volkel en hetgeen door hem naar voren is gebracht op de hoorzitting. Daarnaast dient echter het draagvlak binnen het gehele krijgsmachtdeel in beschouwing te worden genomen. De commissie neemt een wat afhoudende positie waar bij de belangenverenigingen van militairen, toegelaten tot de BCKLu. Of deze afhoudendheid een fundament vindt zal afhangen van de wijze waarop binnen het betreffende KLu-onderdeel met de verkregen bevoegdheden wordt omgegaan en de wijze waarop de DPKLu zijn toetsende taak kan effectueren in verband met de hem ter beschikking staande instrumenten en de bijzondere omstandigheden.

De commissie is van oordeel dat tijdens de op 18 maart 1991 gehouden hoorzitting in belangrijke mate een oplossing had kunnen worden bereikt, nadat de belangenverenigingen voorstellen hadden gedaan voor een overgangsfase en de DPKLu zijn voorstel terzake van overdracht van

De commissie kan zich, mede door hetgeen op de hoorzitting door partijen te berde is gebracht~ voorstellen dat gedurende een periode van anderhalf jaar, waar binnen de overige bevoegdheden zijn gedelegeerd, van een formele overdracht van bevoegdheden terzake van functietoewijzing en toewijzing van kwalificaties nog geen sprake is, maar dat in deze periode wordt geregistreerd in welke situaties de DPKLu een van het advies van de commandant Volkel afwijkend oordeel velt. In deze periode kan tevens voortgang worden gemaakt met het formuleren van functie-eisen en loopbaanpatronen, terwijl inzicht kan worden verkregen in hoeverre de komende reorganisaties en knmp-operaties het aantal functies dat voor toewijzing aan de commandant van de vliegbasis Volkel kan worden overgelaten, wordt beperkt. Indien na deze anderhalf jaar op basis van een uitgevoerde evaluatie blijkt dat de toetsingscriteria en overige garanties in de praktijk voldoen, zou er voor de BCKLu in redelijkheid verder geen grond meer kunnen zijn om tot het oordeel te komen dat er nog aanleiding is om te veronderstellen dat van een voldoende draagvlak geen sprake is.

De commissie adviseert partijen - met inachtneming van het bovenstaande - pas tot invoering van de onderhavige regeling over te gaan nadat is vastgesteld dat de twijfel op basis waarvan thans e~n aarzeling bij de bet~okken vakorganisaties is ontstaan, is weggenomen, dan wel ten onrechte blijkt te bestaan.

's-Gravenhage, 25 maart 1991

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst.

Prof. dr. W. Albeda
- voorzitter

Th.H. Dragt,
- secretaris

H.J.L. Vonhoff
lid

M G. Geschiere
bijzonder lid

Prof. mr. M.G. Rood
- lid

E.J. Gerritsen
- bijzonder lid