

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: De Centrales van Overheidspersoneel
toegelaten tot de Centrale Commissie
voor Georganiseerd Overleg in
Ambtenarenzaken

De voorzitter van het overleg met de
Centrale Commissie voor Georganiseerd
Overleg in Ambtenarenzaken

Bijlagen

1

AAC/92.122
AAC.37

16 juli 1992

Onderwerp

Adviesaanvraag voorstel van wet TBA

De voorzitter van het overleg met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) en de centrales van overheidspersoneel, toegelaten tot het CGOA, hebben bij brief van 28 april 1992 een verzoek om advies ingediend bij de voorzitter van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC) inzake het voorstel van wet Terugdringing Beroep op Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) waarin de wijziging van de Abp-wet en andere overheidspensioenwetten is opgenomen.

De adviesaanvraag is bij deze uitspraak gevoegd is maakt er als zodanig deel van uit.

Op grond van de haar ter beschikking staande stukken en op grond van hetgeen naar voren is gekomen tijdens de op 9 juli 1992 gehouden hoorzitting, heeft de commissie het volgende in haar beschouwingen betrokken.

Inleiding

Het voorstel van wet TBA is het derde wetsvoorstel in een reeks van voorgenomen wettelijke maatregelen gericht op het terugdringen van ziekteverzuim en het beroep op de

aanpassing van de structuur en het systeem van de arbeidsongeschiktheidswetten. In het voorstel van wet TBA is de doorvertaling van de WAO-maatregelen naar de overheidssector opgenomen. Met het oog daarop dient een aantal (wettelijke) regelingen, o.a. de Algemene burgerlijke pensioenwet (Abp-wet), te worden aangepast.

Aard van het geschil

In de adviesaanvraag is door partijen het geschil als volgt geformuleerd:

"De kern van het geschil is gelegen in een verschil van opvatting over de vraag of op de voorgestelde wijzigingen van de invaliditeitspensioenregelingen van het overheidspersoneel, zoals opgenomen in het wetsvoorstel TBA, het overeenstemmingsvereiste van toepassing is". De centrales van overheidspersoneel zijn van mening, dat rechtspositieregelingen die apart voor het overheidspersoneel zijn vastgelegd (zoals bijv. het invaliditeitspensioen en de ambtelijke ontslagregelingen) niet tot algemene wetgeving gerekend kunnen worden, aangezien dit specifiek voor het overheidspersoneel geldende regelingen zijn waaraan individuele personeelsleden rechten kunnen ontleen. Voor wijziging daarvan geldt het overeenstemmingsvereiste, zoals is neergelegd in het protocol voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 1992. Door de wijziging van de Abp-wet en andere overheidspensioenwetten te zamen met de wijziging van de WAO in een wet onder te brengen tracht de minister van binnenlandse zaken, naar de mening van de centrales, het overeenstemmingsvereiste te omzeilen. Het wetsontwerp betreft in algemene zin slechts de werknemersverzekering WAO, welke voor het overheidspersoneel niet van toepassing is. Gezien het hoofdstuk betreffende het overheidspersoneel uitsluitend van toepassing is op het overheidspersoneel als zodanig, is van algemene werking van dit hoofdstuk, aldus de centrales, geen sprake.

Voorts zijn de centrales van mening, dat verlaging van een aanvullende WAO-uitkering slechts mogelijk is als partijen daartoe na overleg gezamenlijk besluiten.

De centrales zijn van mening dat de wijze waarop de voorgestelde wijziging van de Abp-wet en andere overheidspensioenwetten in de TBA is opgenomen, de centrales de mogelijkheid ontzegt hierover op basis van gelijkwaardigheid te onderhandelen.

De voorzitter van het overleg met de CGOA is van mening dat het overeenstemmingsvereiste niet geldt voor de in het wetsvoorstel TBA opgenomen vertaling van de WAO-maatregelen naar de overheidssector, omdat het wetsvoorstel TBA aangemerkt moet worden als een algemeen wetgevingsproject, dat op werknemers in het algemeen betrekking heeft. (Ingevolge het Protocol voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 1992 geldt het overeenstemmingsvereiste niet ten aanzien

algemeen betrekking hebben).

De voorzitter is van mening dat de opvatting van de centrales, dat in onderhavig wetsvoorstel de overheid als werkgever misbruik maakt van de hoedanigheid van wetgever door in het wetsvoorstel een wijziging van de overheispensioenwetten op te nemen en zodoende tracht het overeenstemmingsvereiste te omzeilen, onjuist is, aangezien het een wetsvoorstel betreft waarin de overheid als overheid (en niet als werkgever) aan de gewenste terugdringing van het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen zowel in de markt- als in de overheidssector, gestalte geeft. Voorts stelt de voorzitter, dat hetgeen in het invaliditeitspensioen als "bovenwettelijk deel" kan worden beschouwd, door het wetsvoorstel niet wordt aangetast. Indien de centrales de effecten van de wettelijke maatregelen wensen te compenseren, dan kunnen voorstellen terzake worden ingediend in het overleg over de arbeidsvoorwaarden.

Loop van het overleg

Over het voorstel heeft op 9 en 23 april 1992 overleg plaatsgevonden in de werkgroep Pensioenen en Wachtgelden. Vervolgens is het onderwerp in het CGOA besproken op 28 april 1992. In deze vergadering is door de centrales geconstateerd dat verder overleg niet tot een uitkomst leidt, die de instemming van alle deelnemers aan het overleg zal hebben. Tijdens een schorsing van de vergadering is dit oordeel schriftelijk aan de overige deelnemers ter kennis gebracht. Na de schorsing hebben partijen besloten een gezamenlijke adviesaanvraag in te dienen bij de voorzitter van de AAC.

De protocol-historie

Het komt de Commissie juist voor bij haar beschouwingen over de vraag of voor de doorvertaling van de voorgenomen WAO-maatregelen naar de overheidssector het overeenstemmingsvereiste geldt, zoals dat is neergelegd in het Protocol voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 1992, de wordingsgeschiedenis van het eerste protocol in herinnering te roepen. Voor het arbeidsvoorwaardenoverleg in de overheidssector gold (en geldt) het overlegvereiste als neergelegd in de artt. 105 e.v. ARAR. Mede gezien rechterlijke beslissingen over de aard van dat overleg, wordt dat sedert de jaren tachtig verstaan als "open en reëel overleg, door middel van dialoog gericht op het bereiken van overeenstemming, waarvan de uitkomst bij geen der partijen bij voorbaat mag vaststaan en waarbij verwacht mag worden dat zij met elkaars gerechtvaardigde belangen rekening houden".

gekenmerkt door een belangrijke mate van eenzijdigheid, in het bijzonder wat betreft de besluitvorming. Sedert 1980 is, te beginnen met het zgn. ASIO-rapport, een ontwikkeling in gang gezet om die eenzijdigheid terug te dringen. Die ontwikkeling heeft haar voorlopig eindpunt bereikt toen de verschillende overheidswerkgevers enerzijds en (aanvankelijk alleen drie van) de centrales van overheidspersoneel anderzijds op 1 juni 1988 een overeenkomst sloten, getiteld "Protocol voor de proefneming arbeidsvoorwaardenoverleg 1989". Bij dat protocol kwamen partijen overeen in plaats van alleen een overleg-, een overeenstemmingsvereiste te laten gelden. Dat zou betrekking hebben op de onderwerpen genoemd in punt 1 sub a van de "Schets voor een herzien overlegstelsel bij de overheid", zoals die door de minister van Binnenlandse Zaken op 30 december 1987 ter kennis is gebracht van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Zitting 1987-1988, 20402, nr. 1). Omdat de overheid niet alleen als werkgever tegenover het overheidspersoneel, doch ook als wetgever optreedt, welk optreden mede betrekking kan hebben op arbeidsvoorwaarden van dat personeel, bevatte het genoemde protocol ook daarvoor een regeling die beoogde - voor zover staatsrechtelijk mogelijk - te voorkomen dat zij met de ene hand iets gaf dat zij met de andere hand terug nam. Het overeenstemmingsvereiste zou niet gelden voor:

"algemene wetgeversprojecten, stelselwijzigingen en operaties die op werknemers in het algemeen betrekking hebben",

doch in beginsel wel weer gelden voor:

"de hieruit voortvloeiende wijzigingen in regelingen die de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van uitsluitend het overheidspersoneel betreffen, tenzij als gevolg daarvan de voortgang van de projecten als zodanig niet verzekerd zou zijn".

Sedert het genoemde protocol zijn voor volgende jaren telkens nieuwe protocollen gesloten, zij het thans tussen de minister van Binnenlandse Zaken als werkgever van het personeel van de centrale overheid enerzijds en de centrales van overheidspersoneel anderzijds. Het thans van kracht zijnde protocol, dateert van 27 februari 1992, heeft betrekking op het arbeidsvoorwaardenoverleg 1992 en derhalve op de vraag die partijen thans aan de Commissie voorleggen. In dat document is terzake de toepasselijkheid van het overeenstemmingsvereiste hetzelfde tussen partijen overeen-gekomen als hiervoor overgenomen uit het eerste protocol met dien verstande dat het nieuwe protocol wat betreft de onder het overeenstemmingsvereiste vallende onderwerpen, niet meer verwijst naar de Schets doch uitdrukkelijk herhaalt wat in de Schets te dezen staat, voorts dat niet meer sprake is van "wetgeversprojecten", doch van "wetgevingsprojecten" en tenslotte dat de woorden vanaf "tenzij" uit het laatste hiervoor opgenomen citaat zijn vervallen.

De aan de Commissie voorgelegde vraag

Uitgaande van dit historische beeld, tekent de Commissie aan dat haars inziens de bedoeling van partijen met het overeenstemmingsvereiste is, dat te laten gelden voor alle regelingen waaraan individuele overheidspersoneelsleden rechten kunnen ontlenuen ook in beginsel wanneer die regelingen bij wet worden tot stand gebracht, tenzij ze onderdeel vormen van algemene wetgevingsprojecten, stelselwijzigingen en operaties die niet alleen op overheidspersoneel doch op werknemers in het algemeen betrekking hebben. Die uitleg brengt mee het concept-voorstel voor een wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen waarin maatregelen worden voorgesteld betrekking hebbende op alle werknemers, te begrijpen onder de in het protocol opgenomen uitzondering. Op het overleg over dat concept-voorstel is het overeenstemmingsvereiste dan ook niet van toepassing. Voor de Commissie is daarbij niet bepalend dat het ene wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt in diverse wetten, waaronder die van toepassing op het overheidspersoneel. Ook wanneer verschillende voorstellen van wet, telkens betrekking hebbende op één arbeidsongeschiktheidsregeling zouden worden ingediend, had de Commissie hetzelfde gemeend, nu die verschillende voorstellen - gelijk thans - onderdeel van een stelselwijziging of operatie waren geweest, betrekking hebbend op werknemers in het algemeen. Onder die omstandigheden behoeft de Commissie geen aandacht meer te geven aan de stelling van de centrales dat de overheid het overeenstemmingsvereiste tracht te omzeilen door in één wetsvoorstel de wijziging van verschillende wetten op te nemen. Zij tekent overigens aan dat een dergelijke gang van zaken in het verleden gebruikelijk is geweest, bijv. bij ingrepen in de loonvorming.

Tenslotte merkt de Commissie op dat gezien de inhoud van het concept-wetsvoorstel geen sprake meer zal zijn van daaruit voortvloeiende wijzigingen in regelingen die de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van uitsluitend het overheidspersoneel betreffen, voor welke wijzigingen het overeenstemmingsvereiste wel zou hebben gegolden.

Advies

Een en ander brengt de Commissie tot het advies dat overeenstemmingsvereiste niet geldt voor het overleg over het genoemde concept-voorstel van wet. , hetgeen niet wegneemt dat overeenstemming in het overleg daarover wel dient te worden nagestreefd. Waar ook de overheid in de hoedanigheid van werkgever met de centrales van overheidspersoneel overleg voert over eventuele compensaties voor verlaging van de basisvoorziening, zoals die uit de TBA voortvloeien, dient dat in een waarachtig open en reëel overleg te geschieden. Tijdens de

De commissie heeft niet de indruk gekregen dat inhoudelijk overleg al voldoende is gevoerd, zodat zij partijen adviseert dat overleg met inachtneming van het genoemde uitgangspunt alsnog te voeren, althans voort te zetten.

's-Gravenhage, 16 juli 1992

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