Aan:
De Voorzitter van het Sector Overleg Defensie (SOD)
De heer W.A.G. van de Water, Luitenant-generaal
d.t.v. mevrouw G.A. van Herpen - Bartlema, secretaris SOD
Postbus 556
2501 CN 's- GRAVENHAGE

1 **bijlage(n)**
Briefnummer
AAC.91 **Zaaknummer**
30 november 2012 **Datum**

Onderwerp:
uitspraak AAC.91

De Minister van Defensie, voor deze de Hoofddirecteur Personeel (hierna: de minister), en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel bij het ministerie van Defensie (hierna: SCO Def), hebben bij brief van 9 oktober 2012, kenmerk BS 2012031662, de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (hierna: de commissie) verzocht een bindende uitspraak te doen inzake een tussen hen gerezen geschil. Dit geschil betreft de vraag of de boom operator op basis van de huidige criteria voor de toekenning van de vliegtoelage dient te worden ingedeeld/ondergebracht in categorie B, hoofdstuk 3, artikel 10 van de Inkomstenregeling militairen.

Inleiding

Een boom operator heeft tot taak de vulslang ("boom") in de staart van de KDC-10 te bedienen bij het aftanken van jachtvliegtuigen. Momenteel zijn elf boom operators werkzaam bij het ministerie van Defensie. Zij maken ieder gemiddeld zeven tot acht vluchten per jaar waarbij de "boom" wordt bediend. Op grond van het Aircraft Flight Manual voor de KDC-10 is de aanwezigheid van een Boom Operator/Loadmaster in dit vliegtuig verplicht. Het betreft hier een dubbelfunctie waaraan de rang van sergeant-majoor is verbonden. De loadmasters van de C-130 hebben de rang van sergeant. Het verschil in taken, verantwoordelijkheden en afbreukrisico's tussen een loadmaster die niet tevens boom operator is en een loadmaster die dat wel is, komt dus tot uitdrukking in de functiewaardering.

Artikel 10 van de Inkomstenregeling militairen (hierna: IRM) voorziet in een aanspraak op een vliegtoelage voor luchtvarenden die voldoen aan de in het tweede lid van dit artikel gestelde voorwaarden. Voor de bepaling van de hoogte van deze toelage zijn deze luchtvarenden in het eerste lid ingedeeld in drie categorieën. Daarbij geeft indeling in categorie A aanspraak op de hoogste toelage. Aanvankelijk waren in deze categorie vliegers van straalvliegtuigen ingedeeld, omvatte de categorie B de overige vliegers, waarnemers en boordgevechtsleiders en waren de overige gebrevetteerden ingedeeld in de categorie C.

In 1999 is deze categorie-indeling in overleg met de SCO Def herzien. Bij deze herziening zijn twee groepen luchtvarenden ingedeeld in een hogere categorie. In de eerste plaats is het onderscheid tussen vliegers van straalvliegtuigen en de overige vliegers opgeheven. Daarbij zijn alle vliegers ingedeeld in categorie A. In de tweede plaats zijn de flight engineers die deel uitmaken van de bemanning van de KDC-10, van de C-130 Hercules of van de E3A AWACS overgeheveld van categorie C naar categorie B.

Bij brief van 23 januari 2012 heeft de heer W. van den Burg, bestuurder van de vakcentrale ACOP, sector Defensie, de voorzitter van de werkgroep Algemene en Financiële Rechtstoestand (hierna: werkgroep AFR) verzocht de boom operator op een zelfde wijze als de flight engineer in te delen in categorie B. Behandeling van dit verzoek in de vergaderingen van de werkgroep AFR van 17 april, 3 juli en 21 augustus 2012 heeft niet tot overeenstemming geleid, zodat het onderwerp is doorgeleid naar de vergadering van het Sector Overleg Defensie (hierna: SOD) van 20 september 2012. Ook in die vergadering is over dit onderwerp geen overeenstemming bereikt. Vervolgens is in een extra vergadering van het SOD op 4 oktober 2012 besloten, arbitrage aan te vragen bij de commissie. In deze vergadering is overeenstemming bereikt over de formulering van het geschil en zijn afspraken gemaakt over de te volgen procedure.

Het verzoek om arbitrage

Het verzoek om arbitrage betreft de vraag of de boom operator op basis van de huidige criteria voor de toekenning van de vliegtoelage dient te worden ingedeeld in categorie B, hoofdstuk 3, artikel 10 IRM.

Standpunt werkgever

In de IRM zijn geen criteria opgenomen voor de indeling van luchtvarenden in één van de categorieën van artikel 10. Defensie leidt deze criteria af uit het besprokene tijdens het overleg over dit onderwerp. Uit het overleg over de wijziging van de IRM waarbij alle vliegers zijn ingedeeld in categorie A en de flight engineers zijn overgeheveld van categorie C naar categorie B leidt Defensie af dat aan deze wijzigingen uitsluitend overwegingen met betrekking tot de arbeidsmarkt ten grondslag lagen. Defensie vindt steun voor deze opvatting in het verslag van het SOD van 21 (lees: 22) juni 2001 en in het gegeven dat de toelagen van hoofdstuk 3 van de IRM meerdere doelen dienen, waaronder doelen met betrekking tot de arbeidsmarkt.

Defensie verwerpt de door SCO Def gemaakte vergelijking tussen de boom operator en de flight engineer. Daartoe constateert Defensie dat de status van system panel operator nooit een criterium is geweest voor indeling in een categorie. Verder merkt Defensie op dat de overheveling van de flight engineer naar categorie B uitsluitend is ingegeven door overwegingen met betrekking tot de arbeidsmarkt en dat de rond de eeuwwisseling doorgevoerde wijzigingen van de categorie-indeling een limitatief karakter hadden. Ook voor deze opvatting vindt Defensie steun in het verslag van het SOD van 21 (lees: 22) juni 2001.
Defensie wijst erop dat de boom operator ten tijde van de overheveling van de flight engineer naar categorie B reeds was ingedeeld in categorie C en dat er sindsdien geen omstandigheden zijn geweest die een categoriewijziging rechtvaardigen. In de visie van Defensie kunnen alleen problemen bij de vervulling van vacatures zo'n wijziging rechtvaardigen. Zulke problemen zijn er nu niet en verwacht Defensie ook niet in de toekomst, omdat de burgerluchtvaart geen met de functie van boom operator vergelijkbare functie kent.
In de burgerluchtvaart bestaan wel equivalenten van de functies die zijn ondergebracht in categorie B. Zo bestaan voor waarnemers mogelijkheden bij burgerluchtvaartmaatschappijen en het Korps landelijke politiediensten en is voor flight engineers de functie van luchtverkeersleider toegankelijk.

Defensie verwerpt ook de invloed van de boom operator op de beweging van het vliegtuig en zijn beslissingsbevoegdheid over de inzet van het vliegtuig als argumenten die de door de SCO Def voorgestane wijziging van de categorie-indeling rechtvaardigen. Alle luchtvarenden die worden genoemd in artikel 10 IRM hebben direct of indirect invloed op de bewegingen van het vliegtuig en alleen de gezagvoerder heeft een beslissingsbevoegdheid over de inzet van het vliegtuig; de overige leden van de bemanning hebben daarbij slechts een adviserende rol. Dat geldt ook voor de boom operator: deze bestuurt slechts "de boom" en neemt niet de besturing over van het vliegtuig.

Standpunt SCO Def

De SCO Def zijn van mening dat de boom operator zou moeten worden ingedeeld in categorie B. Aan de titel "Toelagen voor risico's, inconveniënten en functiegebonden werkzaamheden" van hoofdstuk 3 van de IRM ontlenen zij de criteria voor de categorie-indeling in artikel 10 IRM. Zij ontwaren in deze indeling een hiërarchie, waarbij een luchtvarende wordt ingedeeld in een hogere categorie naarmate het risico van de uitvoering van zijn functiegebonden werkzaamheden voor de veiligheid van personen en goederen groter is. In het geval van de boom operator gaat het daarbij vooral om het risico van de uitvoering van zijn functiegebonden werkzaamheden voor de vliegveiligheid.

Op dit punt vergelijken de SCO Def de positie van de boom operator met die van de flight engineer, die is ingedeeld in categorie B. Evenals de flight engineer is de boom operator een system panel operator en hij dient op dezelfde wijze te zijn gecertificeerd. Bovendien behoort de boom operator, evenals de flight engineer, op grond van de Joint Aviation Requirements, de Military Aviation Requirements en het Aircraft Flight Manual voor de KDC-10 tot de flight crew/essential crew. Dit betekent dat zo'n vliegtuig zonder boom operator niet kan en mag vliegen. Dit blijkt ook uit een bijgevoegde verklaring van een gezagvoerder van zo'n vliegtuig. Gezien de sterke overeenkomst tussen het afbreukrisico voor de vliegveiligheid van de functiegebonden werkzaamheden van de boom operator en de flight engineer, zijn de SCO Def van mening dat de boom operator, evenals de flight engineer, zou moeten worden ingedeeld in categorie B.

In de overleggen die zijn voorafgegaan aan dit geschil is gebleken dat de werkgever niet tot deze indeling wil overgaan, omdat de arbeidsmarktwaarde van de boom operator daarvoor te laag zou zijn. De SCO Def volgen dit argument van de werkgever niet, omdat de arbeidsmarktwaarde niet als criterium is opgenomen in de titel van hoofdstuk 3 van de IRM, niettegenstaande de discussie over de toepassing van dit criterium die is gevoerd in 2001. Daarnaast zijn de SCO Def van mening dat voor situaties waarin vanwege de arbeidsmarktwaarde van functionarissen een extra financiële tegemoetkoming nodig is om hen aan Defensie te binden, de bindingspremie van artikel 4 IRM is bedoeld.

Overwegingen

Op grond van de ter beschikking staande stukken en het besprokene tijdens de hoorzitting van 8 november 2012, waarvan een uitgebreid verslag als bijlage is gevoegd bij deze uitspraak, overweegt de commissie het volgende.

De commissie constateert dat de titel van hoofdstuk 3 van de IRM "Toelagen voor risico's, inconveniënten en functiegebonden werkzaamheden" niet beschouwd kan worden als een uitputtende opsomming van de criteria aan de hand waarvan beoordeeld dient te worden of een functie in één van de categorieën van artikel 10 dient te worden ingedeeld. Bij de herzieningen van deze indeling in 1999 en 2001, waarbij de flight engineer en de boordwerktuigkundige zijn overgeheveld van categorie C naar categorie B, heeft blijkens het verslag van het SOD van 22 juni 2001 de situatie op de arbeidsmarkt een rol gespeeld. De bindingspremie van artikel 4 IRM is dus niet de enige arbeidsvoorwaarde waarmee Defensie op een krappe arbeidsmarkt medewerkers aan zich kan binden. De vliegtoelage van artikel 10 IRM kan ook worden ingezet voor dit doel. Daarbij is de bindingspremie bedoeld als tegemoetkoming in individuele gevallen, terwijl de vliegtoelage een categoraal karakter heeft.

Uit het verslag van het SOD van 22 juni 2001 leidt de commissie af dat de herziening van de categorie-indeling van artikel 10 IRM die is doorgevoerd in 1999 en 2001, destijds ook van de zijde van de SCO Def als uitputtend werd beschouwd. De functie van boom operator kwam toen al voor en is ook besproken in het overleg. De deelnemers aan het SOD zagen destijds geen aanleiding deze functie in te delen in categorie B. Van veranderde omstandigheden sindsdien die daartoe nu aanleiding zouden kunnen geven, is de commissie onvoldoende gebleken. De taken, verantwoordelijkheden en afbreukrisico's van een boom operator zijn niet gewijzigd.

De commissie acht het gegeven dat de boom operator volgens het Aircraft Flight Manual voor de KDC-10 behoort tot de essential crew van dit vliegtuig als zodanig niet doorslaggevend voor de categorie-indeling in artikel 10 IRM. De leden van de essential crew zijn immers verdeeld over de categorieën A, B en C, terwijl de waarnemer, die niet behoort tot de essential crew, is ingedeeld in categorie B. Evenmin acht de commissie de hoedanigheid van system panel operator bepalend voor de categorie-indeling. Weliswaar heeft de boom operator deze hoedanigheid gemeen met de flight engineer, maar deze functionarissen hebben verschillende verantwoordelijkheden. De flight engineer is verantwoordelijk voor de technische toestand van het gehele vliegtuig, terwijl de boom operator slechts verantwoordelijk is voor de technische toestand van een onderdeel van het vliegtuig. Wat dit aspect betreft heeft er geen wijziging plaatsgevonden sinds 1999 en 2001. Toen is binnen het SOD aan de orde geweest dat niet breder hoeft te worden gekeken voor wijziging van de categorie-indeling dan naar de flight engineer en de boordwerktuigkundige en niet naar het overige vliegpersoneel, waaronder de boom operator.

Van de zijde van de SCO Def is erop gewezen dat in het SOD in 2001 ook aan de orde is geweest dat de Regeling vliegtoelage in algemene zin nader bestudeerd zal gaan worden en dat daarbij ook de onderbouwing van de te hanteren criteria bij de indeling aan de orde zou komen. De commissie constateert dat dit overleg nadien niet heeft plaatsgevonden, althans niet tot het resultaat heeft geleid dat de indelingscriteria nader zijn onderbouwd. Van de kant van de werkgever is erop gewezen dat de minister met de Tweede Kamer heeft afgesproken dat het hele bezoldigings- en toelagensysteem van Defensie bekeken zal worden en dat hierover binnenkort voorstellen in het SOD aan de orde zullen komen. De commissie gaat ervan uit dat in dat overleg de onderbouwing van de te hanteren criteria alsnog aan de orde zal komen.

De bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende uitspraak.

Uitspraak

Op basis van de huidige criteria voor de indeling van luchtvarenden in de categorieën van artikel 10 IRM behoeft de boom operator niet te worden ingedeeld in categorie B.

's-Gravenhage, 30 NOVEMBER 2012

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

mr. L.C.J. Sprengers,
voorzitter

mr. C.F. Sparrius,
plaatsvervangend secretaris

C.F. Sparrius

mr. D.J.B. de Wolff,
lid

mr. M.F. Baltussen,
lid