

Aan:

de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel Defensie
t.a.v. de heer XXX

de Minister van Defensie

bijlage(n)

AAC.103 **Zaaknummer**
16 oktober 2017 **Datum**

Onderwerp:

Verzoek SCO-Def om advies over het onderhandelingsproces van het arbeidsvoorwaardenoverleg.

I Feiten en procesverloop

Op basis van de inzetbrieven van de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel in de sector Defensie (hierna: de SCO Def) d.d. 21 oktober 2014 en van de Minister van Defensie (hierna: de Minister) d.d. 31 oktober 2014, hebben deze partijen op 4 november 2014 het overleg aangevangen over de arbeidsvoorwaarden van het Defensiepersoneel 2014 e.v. Dit overleg heeft geleid tot het zogenoemde eerste deelresultaat. Na raadpleging van de achterbannen hebben drie van de vier deelnemende vakcentrales aan de SCO Def, te weten het AC, de CCOOP en de CMHF enerzijds en de Minister anderzijds dit akkoord bekrachtigd (het eerste deelakkoord d.d. 16 april 2016). De ACOP heeft dit deelakkoord niet ondertekend. Dit deelakkoord vormt de basis voor de verdere onderhandelingen tussen partijen over het tot stand brengen van een volledig arbeidsvoorwaardenakkoord.

In de daaropvolgende maanden hebben partijen overleg gepleegd gericht op het tot stand brengen van de Voorlopige voorziening tegemoetkoming inkomensderving als gevolg van de ophoging van de AOW-leeftijd. Op 9 juli 2015 hebben partijen ter zake overeenstemming bereikt.

Parellel aan de besprekingen tussen partijen in de sector Defensie heeft bovensectoraal overleg plaatsgevonden door sociale partners over de aanpassing van het pensioenstelsel in combinatie met een loonmutatie, die deels door vrijval, deels uit additionele middelen zou moeten worden gefinancierd. Deze besprekingen hebben geleid tot de totstandkoming van de loonruimteovereenkomst publieke sector d.d. 10 juli 2015. Deze overeenkomst is door de Minister en de drie centrales, die het eerste deelakkoord hebben ondertekend, doorvertaald naar de sector Defensie, zie de uitvoeringsovereenkomst d.d. 8 oktober 2015. Deze uitvoeringsovereenkomst voorziet in een primaire loonsverhoging van 1,25% per 1 september 2015, 3% primaire loonsverhoging met ingang van 1 januari 2016 en € 500,- bruto eenmalig in oktober 2015. De ACOP heeft deze overeenkomst evenmin bekrachtigd, in tegendeel, deze centrale heeft zich op een dusdanige wijze verzet, dat dit uitstraling kreeg naar de relatie met de overige centrales en de werkgever. De verhoudingen dienen eerst genormaliseerd te worden alvorens het arbeidsvoorwaardenoverleg kan worden vervolgd. Er wordt een commissie benoemd die tot taak krijgt aanbevelingen te doen om te komen tot een efficiënt en effectief overlegklimaat, waarin het onderling vertrouwen tussen alle partijen wordt hersteld. Begin maart 2016 presenteert deze commissie XXX haar rapport. Partijen hebben de aanbevelingen van deze commissie onderschreven, met uitzondering van de aanbeveling die gaat over de rol van de voorzitters van de centrales tijdens het onderhandelingsproces.

Mede in lijn met de aanbevelingen van de Commissie XXX hebben partijen in de periode maart 2016 tot 15 september 2016 op informele basis gesprekken gevoerd. Deze gesprekken hebben allereerst tot doel het vertrouwen te herstellen. Verder worden de wederzijdse wensen, uitgangspunten, ideeën, inzetten en mandaten besproken. Partijen spreken af dat zij in deze fase vrijuit kunnen spreken, en – als daaraan behoefte is – op een later moment kunnen terugkomen op ingenomen standpunten. Het resultaat van deze informele besprekingen wordt aangeduid onder de naam 'de Verkenningen'.

Beide partijen geven aan van oordeel te zijn dat alle deelnemers aan de informele gesprekken zich constructief hebben opgesteld. De ACOP, die het eerste deelakkoord niet heeft getekend, heeft tijdens deze gesprekken kenbaar gemaakt dat zij bereid is dit document als uitgangspunt voor verdere besprekingen te aanvaarden.

Eind augustus/begin september 2016 ligt voor het eerst een document op tafel dat kan worden aangemerkt als een redelijk compleet concept dat partijen geschikt achten voor verdere onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden (zie bijlage 6, stukken SCO Def). Dit document bevat een aantal thema's waarover partijen het eens zijn, thema's die nog nader moeten worden besproken of bepaald (NTB's) en thema's die worden benoemd en die voor een nader genoemde datum dan wel op enig moment moeten zijn geregeld. Tussen 31 augustus 2016 en 9 september 2016 is nog een aantal keren intensief informeel overleg/contact tussen partijen geweest. Dit heeft geleid tot bijstellingen van het concept.

Op 15 september 2016 vindt het eerste formele overleg van de Werkgroep arbeidsvoorwaarden van het SOD (hierna: WG AV SOD) plaats, waarin aan de orde komen: het eerste deelakkoord, ontwikkelingen, common ground, procedureafspraken en planning. Een geschoonde versie van de Verkenningen is dan beschikbaar.

De eerstvolgende geplande vergadering van de WG AV SOD op d.d. 22 september 2016 gaat echter niet door vanwege afzegging door Defensie. De SCO Def hebben hun teleurstelling hierover uitgesproken. Zij annuleren daarop de geplande vergadering van het WG AV SOD van 29 september 2016. In plaats hiervan roepen zij het SOD bijeen. Tijdens de SOD-vergadering van 29 september 2016 geeft Defensie aan dat er problemen zijn in de pensioensfeer (mutaties in de premie leiden tot hogere lasten, dus er is minder onderhandelingsruimte) en over de gevolgen voor de uitvoering van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (AOW en wachtgeld). Deze problemen moeten eerst worden opgelost, omdat zij zouden kunnen leiden tot dusdanige lasten voor de werkgever dat de kans aanwezig is dat de balans ('acceptabel pakket arbeidsvoorwaarden met een evenwichtige balans') zou worden verstoord.

Het overleg wordt opgeschort tot 27 oktober 2016. Hierdoor is de nakoming van de afspraak uit het eerste deelakkoord om op 1 januari 2017 een Nieuwe Dienstenderegeling (hierna: NDER) beschikbaar en geïmplementeerd te hebben haast niet meer mogelijk.

Op 27 oktober 2017 wordt tijdens de vergadering van het SOD gesproken over het perspectief op het terrein van loonontwikkeling. De uitkomst van dit overleg is dat het overleg kan worden hervat, partijen zien 'zicht op resultaat'.

De notitie Verkenningen wordt aangepast en er wordt een vergadering van de WG AV SOD uitgeschreven voor 10 november 2016. De aangepaste versie van de Verkenningen wordt door Defensie echter niet geagendeerd voor deze vergadering.

De SCO Def maken kenbaar aan Defensie dat zij zich aan het lijntje voelen gehouden, omdat de aangepaste Verkenningen niet zijn geagendeerd. Zij stellen voor de situatie te bespreken tijdens de vergadering van het SOD d.d. 16 november 2016, tenzij Defensie alsnog met een nieuwe agenda komt, inclusief het document 'Uitkomsten van de Verkenningen'. In laatste bedoelde situatie kan de SOD-vergadering van 16 november 2016 worden omgezet in een vergadering van de WG AV SOD.

Omdat vanuit Defensie geen reactie volgt, richten de SCO Def zich tot de Minister bij brief d.d. 14 november 2016 over het gebrek aan mandaat aan de zijde van Defensie, met het verzoek om een onderhoud, waarin de centrales het perspectief om te komen tot een arbeidsvoorwaardenresultaat bevestigd willen zien. Het overleg wordt opnieuw opgeschort.

Defensie geeft aan dat vanwege andere prioriteiten (o.a. begrotingsoverleg) het geplande overleg van 10 november 2016 geen doorgang kan vinden en stelt voor om informeel van gedachten te wisselen.

Op 18 november 2016 spreken de voorzitters van de centrales en de Minister elkaar. Dit resulteert in het opnieuw opstarten van het overleg.

Op 25 november 2016 wordt via de media bekend dat de Ministerraad heeft besloten om een bedrag van 330 miljoen euro beschikbaar te stellen om de overheidswerkgevers te compenseren voor de komende stijging van de pensioenpremie.

Op 6 december 2016 vindt een SOD-vergadering plaats. De Minister geeft aan dat zij perspectief ziet, dat de onderhandelingen kunnen worden voortgezet. Verder is er discussie over de status van de Verkenningen. De werkgever zegt toe een nota op te stellen waarin thematisch wordt weergegeven wat besproken zal worden, de Verkenningen zullen als een verslag worden bijgevoegd. De onderwerpen waarover nog overeenstemming moet worden bereikt zullen worden benoemd.

Omdat de SCO Def van mening zijn dat Defensie zich niet aan zijn toezegging houdt - de nota wordt te laat aangeboden en is ook naar de inhoud niet conform hun verwachting - schrijven zij wederom de Minister aan bij brief d.d. 14 december 2016. Daarop volgt overleg tussen de voorzitters van de centrales en de secretaris-generaal, de heer W. Geerts, op 19 december 2016. Tijdens dat overleg worden afspraken gemaakt over het hervatten van het overleg.

Op 22 december 2016 vindt in bijzijn van de secretaris-generaal een vergadering plaats van de WG AV SOD. De secretaris-generaal geeft aan dat sprake is van mandaat en perspectief. Tevens benadrukt hij dat de Verkenningen een informele status hebben en dat uitsluitend partijen in het SOD kunnen overeenkomen dat (met terugwerkende kracht) een formele status wordt gehecht aan onderwerpen benoemd in de Verkenningen. Door de SCO Def wordt gewezen op de verschillen in de status van de benoemde onderwerpen. Over sommige punten hebben partijen overeenstemming (common ground), anderen moeten nog nader worden bediscussieerd (NTB's), weer anderen zijn in het geheel nog niet besproken (zie bijlage 30, stukken SCO Def).

Na het vertrek van de secretaris-generaal wordt de door Defensie opgestelde nota besproken. Per onderwerp wordt door partijen vastgesteld of sprake is van common ground, NTB of 'geen opmerkingen'.

Onder verwijzing naar het gehouden gesprek op 19 december 2016 beantwoordt de Minister de brief van de SCO Def van 14 december 2016.

Op 6 januari 2017 wordt het overleg over de arbeidsvoorwaarden door de WG AV SOD hervat met het doorspreken van de NTB's. Het overleg in de werkgroep wordt voortgezet op 12 en 19 januari 2017.

Ten aanzien van sommige onderwerpen – waarover veel discussie is – wordt het overleg gevoerd aan de hand van zogenoemde fiches.

Omdat partijen in de WG AV SOD niet nader tot elkaar komen, in het bijzonder ten aanzien van de thema's het loonaanbod, employability (specifiek F(lexibel)P(ersoneels)S(ysteem) 3^e fase) en de overgangsregeling NEDR, wordt besloten wederom het SOD bijeen te roepen.

Op 26 januari 2017 komt het SOD bijeen en wordt het proces zoals dit tot dan toe is verlopen besproken. Opnieuw komt aan de orde welk perspectief er door de werkgever kan worden geboden, vooral ten aanzien van het loonaanbod. Er wordt geconcludeerd dat op de drie belangrijke thema's geen overeenstemming is bereikt.

Het overleg wordt door de SCO Def opgeschort.

Op 22 maart 2017 bericht de Minister aan de SCO Def dat de werkgever met een verbeterd bod komt. Op 27 maart 2017 komen partijen om die reden opnieuw bijeen in het SOD. Defensie overhandigt dan twee gesloten enveloppen. De ene envelop bevat een verbeterd bod arbeidsvoorwaardenresultaat, inhoudende de verdubbeling van het loonaanbod (van 1% naar 2% per 1-1- 2017), een verruiming van het overgangsbeleid van de NDER en een nieuw voorstel over de doorontwikkeling van het FPS. Benadrukt wordt dat de aanpassingen in de pensioenregeling in samenhang met de ontwikkeling van het loongebouw worden gezien en dat deze exercitie budgettair neutraal moet verlopen. De ander enveloppe bevat een voorstel tot aanpassing van de Regeling huisvesting en voeding).

De vergadering wordt vervolgens geschorst, zodat de SCO Def in de gelegenheid is om het verbeterde bod nader te beschouwen.

Op 18 april 2017 wordt het overleg in het SOD hervat. Dan blijkt dat de SCO Def het verbeterde bod van Defensie onvoldoende vinden, er komt geen onderhandelaarsresultaat tot stand. Ook geven de SCO Def aan dat zij van mening zijn dat het overleg aan de zijde van Defensie niet open en reëel is verlopen. Afgesproken wordt dat Defensie op 21 april 2017 zijn eindbod zal doen.. Dit eindbod wordt door de SCO Def 'meegenomen naar de achterban'.

Op 9 mei 2017 komen partijen in de SOD-vergadering ex artikel 16 van het Besluit Georganiseerd Overleg Defensie bijeen, naar aanleiding van de brief van de SCO Def van 24 april 2017 waarin wordt meegedeeld dat de vakcentrales de geschillenprocedure ex artikel 15 van dit besluit in gang zetten.

Bij brieven van 9 mei 2017 en 19 juni 2017 hebben de SCO Def, voor deze: XXX, hun standpunt uiteengezet.

Bij brieven van 12 mei 2017 en 21 juli 2017 heeft de Minister van Defensie, voor deze: XXX, Schout-bij-Nacht, haar zienswijze kenbaar gemaakt op het aan de Commissie ter advisering voorgelegde geschil.

Op 6 oktober 2017 heeft de hoorzitting van de Commissie plaatsgevonden.

II. Inhoud van het geschil

Het geschil heeft betrekking op de beoordeling van het onderhandelingsproces inzake de arbeidsvoorwaarden van het Defensiepersoneel in de periode 15 september 2016 tot en met 18 april 2017. Tussen partijen is verschil van mening ontstaan over de vraag of het overleg open en reëel is geweest.

III. Standpunten van partijen blijktens de voorafgaande aan de hoorzitting uitgewisselde stukken

Standpunt van de SCO Def zoals verwoord in de brieven van 9 mei 2017 en 19 juni 2017

De SCO Def is van mening dat het overleg zoals dit namens de Minister is gevoerd niet kan worden aangemerkt als open en reëel. Het onderhandelingsproces is goed begonnen, partijen hebben bij aanvang afspraken gemaakt over mandaten, status overleg (informeel en formeel overleg), communicatie, conform de aanbevelingen van de Commissie XXX. Er is eerst in verkennende zin met elkaar gesproken, wat heeft geresulteerd in het document ' Resultaat Verkenningen' versie 14 september 2016. Omdat de Verkenningen naast de zogenoemde common ground ook een aantal NTB's bevatten, is dit document nog geen volwaardig onderhandelingsresultaat.

Op 15 september 2016 zijn de onderhandelingen formeel van start gegaan. Vrijwel direct nadien is het overleg op verzoek van de Minister opgeschort tot 27 oktober 2016 vanwege de pensioenpremieproblematiek en financiering kosten AOW-gat. Bij hervatting heeft de werkgever desgevraagd aangegeven dat er voldoende perspectief is om tot een evenwichtig totaalpakket te komen met een passend loonaanbod. Begin november 2016 vindt opnieuw overleg plaats, de Verkenningen staan dan ineens niet geagendeerd, het overleg wordt daarom opgeschort door de SCO Def. Door tussenkomst van de voorzitters SCO en de Minister is het overleg op 6 december 2016 weer hervat. Op dat moment blijkt dat de werkgever de uitkomst van de verkenningen niet als vertrekpunt voor het overleg wil hanteren. Na discussie wordt besloten door partijen in het SOD dat Defensie voor 10 december 2016 een nota over de thema's zal presenteren, waarbij gevoegd de Verkenningen. De nota wordt te laat aangeleverd en voldoet inhoudelijk ook niet aan de afspraken. Nadat de Minister en de voorzitters SCO opnieuw hebben geïntervenieerd, vindt op 22 december 2016 het overleg in de WA AV SOD plaats, waarbij de SG aanwezig is. De laatste bevestigt dat sprake is van mandaat bij de onderhandelaars, dat gemaakte afspraken worden nagekomen, dat het eerste deelakkoord wordt nageleefd. De betekenis van de Verkenningen wordt door hem echter zo klein mogelijk voorgesteld.

Uit de onderhandelingen over de inhoud in de periode 22 december 2016 tot en met 18 april 2017 blijkt dat de Minister deels terug onderhandelt, deels niet wil spreken op basis van inhoudelijke argumenten. Het behalen van financiële doelstellingen is onwrikbaar.

Drie onderwerpen springen hierbij in het oog. Het blijkt niet mogelijk om een aanvaardbare overgangsregeling voor de verhoging van de ontslagleeftijd te treffen (de geboden overgangsregeling betreft slechts twee leeftijdjaren), het loonbod is onvoldoende. Ten aanzien van de employability komt de Minister terug op hetgeen ter zake is afgesproken in het eerste deelakkoord (in fase drie: van aanwending naar keuze met doorlopende opbouw van de aanspraak naar het ontbreken van specifieke regeling).

Aan het eind is weliswaar een verbeterd bod gepresenteerd (hoger loonbod, aanpassingen overgangsbeleid en inverdienregime), maar dat gaat gepaard met een nieuw voorstel tot versoberen van de Regeling huisvesting en voeding. Bovendien wordt aan de aanpassing van het pensioenstelsel in samenhang met de wijziging van het loongebouw de nieuwe voorwaarde gekoppeld dat dit budgetneutraal dient te verlopen. Verder is het tijdpad waarop de aanpassing in dient te gaan aangepast van 1-1-2020 naar 1-1-2018.

De SCO zijn van mening dat geen sprake is geweest van open en reëel overleg. Stelselmatig is de Minister gemaakte afspraken niet nagekomen, het proces is getraïneerd, alles wordt telkenmale opnieuw ter discussie gesteld, mandaten worden geregeld gewijzigd, op het laatste moment worden nieuwe onderhandelpunten ingebracht, er wordt terug onderhandeld of afstand genomen van gemaakte afspraken. Hierdoor heeft de Minister geen blijk gegeven open te staan voor verwachtingen, gerechtvaardigde belangen en voor het via dialoog bereiken van een eindresultaat.

Standpunt van de Minister zoals verwoord in de brieven van 21 mei 2017 en 21 juli 2017

Allereerst vindt de Minister dat de adviesaanvraag aan de AAC prematuur is ingediend, omdat op 9 mei 2017 het bod van Defensie door SCO Def nog niet was besproken met de achterbannen. De uitkomst van deze gesprekken staat dan nog niet vast, waardoor ook het eindoordeel van de SCO Def ten aanzien van het bod niet kon vaststaan.

Verder is de Minister van mening dat sprake is geweest van open en reëel overleg.

Uit de jurisprudentie over open en reëel overleg blijkt dat moet zijn voldaan aan de volgende voorwaarden:

- de uitkomst mag bij geen van de partijen bij voorbaat vaststaan;
- partijen moeten ernaar streven door middel van dialoog overeenstemming te bereiken;
- partijen moeten rekening houden met elkaars gerechtvaardigde belangen.

Hieruit volgt dat het inherent is aan open en reëel overleg dat de uitkomst kan afwijken van de oorspronkelijke wensen van partijen.

Het eerste deelakkoord is vertrekpunt geweest van verder overleg. Van 'eenrichtingsverkeer' is geen sprake geweest, tijdens de onderhandelingen heeft de werkgever op verschillende aspecten bewogen in de richting van de wensen van de centrales. Het eindbod van 18 april 2017 is het resultaat van onderhandelen, van plussen en minnen.

Bij het uitwerken van het deelakkoord is de afspraak gemaakt dat vrijelijk over onderwerpen kan worden gesproken, maar dat alle onderwerpen uiteindelijk (gezamenlijk en/of iedere partij voor zich) in onderlinge samenhang gewogen zouden worden. Dit is ook door de SCO Def onderkend zo blijkt uit de brief d.d. 19 juni 2017 van de SCO Def aan de AAC. Dit uitgangspunt is tevens in lijn met de aanbevelingen zoals die zijn opgenomen in het rapport van Leijh/Geelkerken. Dit rapport is (grotendeels) onderschreven door de SCO Def. Dat in een informeel overleg geen besluiten kunnen worden genomen en dat aan wat in informeel overleg is besproken geen rechten kunnen worden ontleend, vloeit eveneens voort uit dit rapport.

Bij de toets is niet slechts naar de inhoud gekeken, maar is het resultaat ook beoordeeld vanuit de financiële invalshoek. Vooral dit laatste heeft er voor gezorgd dat in het najaar van 2016 pas op de plaats is gemaakt, want de stijgende pensioenpremie en de financiering van het 'AOW-gat' legden extra druk op het onderhandelingstraject (opschorting overleg van 29 september 2016 tot 27 oktober 2016). Nadat voor genoemde problematiek een oplossing was gevonden, is het overleg hervat. Defensie heeft duidelijk aangegeven dat alles wat eerder is verkend bespreekbaar zal zijn. Zie het verslag van het overleg van 27 oktober 2016 waarin staat: 'Partijen zullen gezamenlijk toewerken naar een evenwichtig totaalpakket en zoals gebruikelijk wordt aan het einde van dat traject de totaalbalans opgemaakt'. Dit impliceerde dat in ieder geval de NTB's moesten worden besproken, maar dat de discussie zich niet beperkte tot deze punten.

In het overleg van 22 december 2016 heeft de secretaris-generaal kenbaar gemaakt dat de informele Verkenningen hun waarde hebben voor de voortgang van het overleg. Voorts heeft hij benadrukt dat 'het niet goed denkbaar is dat aan verkenningen met terugwerkende kracht een formele status wordt gegeven, tenzij beide partijen dat overeenkomen.' Het overleg wordt hervat met de bespreking van de onderwerpen (wel/of niet common ground) en verloopt moeizaam.

In de eerste helft van januari 2017 is het overleg op inhoud gevoerd. Deze besprekingen zijn stevig geweest. Defensie heeft getracht via dialoog overeenstemming te bereiken, daarbij rekening houdend met de gerechtvaardigde belangen van de SCO Def. De uitkomsten van het overleg stonden niet bij voorbaat vast, dit is terug te zien aan de behandeling van de thema's FPS, NDER en inverdiene en anticumulatie. Op 19 januari 2017 bleek dat de kloof op de onderwerpen loonaanbod, FPS en elementen van de NDER niet overbrugbaar was. Toch deed Defensie een nieuw voorstel voor de doorontwikkeling van het FPS, is het overgangsbeleid van de NDER verruimd en het loonbod verdubbeld. Tevens zijn de teksten over de pensioenregeling gewijzigd (27 maart 2017). Deze voorstellen, zoals opgenomen in het bod Defensie 18 april 2017, zijn door de SCO Def definitief afgewezen.

Defensie meent dat partijen steeds de dialoog gaande hebben gehouden.

De werkgever heeft voldoende oog gehad voor de belangen van de werknemers, geen der partijen hebben alle gewenste doelen kunnen binnen halen.

De werkgever meent dat het resultaat evenwichtig is.

IV. Overwegingen

Tijdens de hoorzitting van 6 oktober 2017 van de Commissie hebben de SCO Def en de werkgever in aanvulling op de door hen ingediende schriftelijke stukken hun standpunt over het geschil nader toegelicht. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt dat als bijlage bij deze uitspraak is gevoegd en hiervan deel uitmaakt.

Door de SCO Def is gesteld dat het overleg, zoals dit door de Minister is gevoerd, niet kan worden aangemerkt als open en reëel. Onder verwijzing naar een viertal belangrijke arbeidsvoorwaardelijke thema's motiveren zij hun standpunt dat afspraken niet worden nagekomen (proces wordt getraineed), onderwerpen waarover overeenstemming is bereikt naderhand weer ter discussie worden gesteld of afstand van genomen ('terug onderhandelen'), mandaten worden gewijzigd (het geboden perspectief is niet duidelijk), nieuwe onderwerpen worden in de eindfase voor het eerst ingebracht. Hiermee geeft de Minister geen blijk open te staan voor verwachtingen, gerechtvaardigde belangen en voor het via dialoog bereiken van een eindresultaat, aldus het standpunt van de SCO Def.

Door de Minister is allereerst gesteld dat de adviesaanvraag van de SCO Def prematuur is. Verder stelt zij dat het gevoerde overleg via dialoog over de inhoud heeft plaatsgevonden. Er is door beide partijen stevig onderhandeld, Defensie is op de thema's geregeld de SCO Def tegemoet gekomen. Het eindbod is het resultaat van 'plussen en minnen' in het onderhandelingsproces waarbij rekening is gehouden met de gerechtvaardigde belangen van de SCO Def. Door de Minister is vanaf de aanvang en ook tijdens het proces duidelijk kenbaar gemaakt dat het eindresultaat volwaardig en evenwichtig (in balans) moet zijn. Dit is ook door de SCO Def erkend. Verder is benadrukt dat een financiële toets onderdeel uitmaakt van de beoordeling van het pakket. De 'common ground' op een aantal onderwerpen die is bereikt tijdens de Verkenningen heeft geen status van een overeenkomst, het is een richtsnoer bij de formele onderhandelingen. Ook, of wellicht juist, bij de beoordelen van het totaal pakket kunnen ten aanzien van die onderwerpen nog wijzigingen worden voorgesteld. Naar de mening van de Minister is het overleg open en reëel geweest.

Ten aanzien van het primaire verweer van de Minister inhoudende dat de adviesaanvraag van de SCO Def prematuur is wijst de Commissie op het volgende.

Het onderhandelingsproces is afgerond met het bod van de werkgever in april 2017. De SCO Def hebben nadien de inhoud ervan nog met hun achterbannen besproken, waarna op of rond 30 mei 2017 duidelijk werd dat het bod is afgewezen. Een beoordeling ten aanzien van de inhoud van het bod is echter geen onderdeel van de adviesaanvraag, daarom kan het primaire verweer van Defensie, te weten dat de adviesaanvraag d.d. 9 mei 2017 prematuur is ingediend, niet aanvaard worden. Op het tijdstip van indiening van de adviesaanvraag, op 9 mei 2017, was het proces, dus de onderhandelingen, afgerond, de SOD-vergadering ter vaststelling dat sprake is van een AAC-geschil heeft op diezelfde datum plaatsgevonden. De Commissie is daarom van oordeel dat de adviesaanvraag niet prematuur is ingediend.

Uit de wederzijdse standpunten volgt dat het gevolgde proces wordt gekenmerkt door drie belangrijke momenten, namelijk het eerste deelakkoord, de Verkenningen, in het bijzonder in verband met de overgang van informeel overleg naar formeel overleg en het eindbod. De door de SCO Def genoemde arbeidsrechtelijke thema's worden besproken aan de hand van deze ijkpunten.

Het eerste deelakkoord

Het eerste deelakkoord getuigt van een omvangrijke ambitie. Zoals ook is aangegeven in de preambule van dit document zouden meer deelakkoorden volgen, waarin het resultaat van het eerste akkoord wordt geconcretiseerd. Deze invulling beschouwden partijen als een hun gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Eenzijds wordt in het eerste deelakkoord ten aanzien van sommige onderwerpen een concrete afspraak gemaakt. Zo werd per 1 januari 2015 een loonsverhoging overeengekomen, per 1 oktober 2015 moest het AOW-gat zijn gerepareerd, per 1 januari 2017 diende de N(ieuwe)D(ienst)E(inde)R(egeling) zijn geëffectueerd. De eerste twee genoemde afspraken worden gerealiseerd, de laatste afspraak niet.

Op de zitting is door de SCO Def aangegeven dat de datum van 1 januari 2017 helaas niet is gehaald, de introductie van de NDER kon op dat moment niet doorgaan. Van de zijde van Defensie is opgemerkt dat die datum voor verwarring zorgt, omdat de NDER bij de eindafweging van het totaal pakket pas definitief zou worden beoordeeld.

Anderzijds wordt ten aanzien van andere onderwerpen in het deelakkoord slechts aangegeven dat deze moeten worden geregeld en ontbreekt een concrete datum, zie in het bijzonder de verdere invulling van de loonparagraaf en het pensioendossier in relatie met het loongebouw.

Met betrekking tot de onderwerp het F(lexibel)P(ersoneels)S(ysteem) wordt in het deelakkoord een kader geschetst waarbinnen nadere afspraken moeten worden gemaakt. Aan de hand van enkele genoemde uitgangspunten, zoals de voortdurende scholing en talentontwikkeling, het faciliteren van loopbaankeuzes, de (aangroeiende) opbouw en (vrije keuze bij) inzet moet in het onderhandelingsproces een nadere, concrete invulling worden gegeven aan het FPS. De Commissie meent dat uit dit kader niet kan worden afgeleid dat op het moment van het sluiten van het eerste deelakkoord harde afspraken zijn gemaakt over employability, die verdere onderhandeling niet meer nodig maken.

In de lijn met de eerder genoemde preambule, betreft het veeleer een schets van het traject waarlangs het onderhandelingsproces zou moeten plaatsvinden. Over de inhoud (opbouw en periode van opbouw) en het moment van aanwending van de aanspraak moesten nog nadere afspraken worden gemaakt. De voorstellen ter zake zijn tijdens het onderhandelingsproces in discussie gebracht, de uitkomst stond zeker niet van tevoren vast. Daar komt bij dat door Defensie van meet af aan het voorbehoud is gemaakt dat aan het einde van het onderhandelingstraject het totaalpakket zal worden beoordeeld. Dit laatste is door de SCO Def ook erkend.

Gelet op het voormelde komt de Commissie tot de conclusie dat van terug onderhandelen op een gemaakte afspraak niet kan worden gesproken.

Ten aanzien van de NDER wordt in het eerste deelakkoord geschetst welke uitgangspunten een rol zullen spelen bij het verdere onderhandelingsproces. Ook dit thema behoeft op dat moment verdere invulling door partijen. Door het trage verloop van het onderhandelingsproces is dit onderwerp bovendien steeds ingewikkelder geworden, vanwege het toenemend aantal (deel)belangen waarmee rekening moest worden gehouden en het ontbreken van overeenstemming over een eenvoudige systematiek voor de overgangsproblematiek. Die overgangsregeling is uiteindelijk een struikelblok. Uit de stukken valt af te leiden dat partijen over de NDER veelvuldig overleg hebben gevoerd, dat in dit overleg diverse voorstellen de revue hebben gepasseerd, waarbij rekening is gehouden met de input die door beide partijen is geleverd. Zo heeft Defensie stappen in de richting van de SCO Def gedaan als het gaat om de instapfactor en het inverdiene. Ten aanzien van dit onderwerp stelt de Commissie vast dat het gevoerde overleg getuigt van dialoog en rekening houden met de wederzijds belangen. De uitkomst stond niet bij voorbaat vast.

De Verkenningen

In de periode maart-augustus 2016 vinden – in goede harmonie – de informele gesprekken plaats die hebben geleid tot het (eerste concept van het) document 'Resultaten van Verkenningen'. In augustus 2016 is het stadium bereikt dat door partijen wordt vastgesteld dat een gunstig perspectief is ontstaan voor het starten van de formele onderhandelingen. Partijen hebben hierover toen ook naar derden gecommuniceerd. Vrijwel direct daarop maakte Defensie pas op de plaats en is het formele arbeidsvoorwaardenoverleg opgeschort vanwege externe ontwikkelingen omtrent de pensioenen en het gerepareerde AOW-gat. De Commissie meent dat Defensie gerechtigd was om het overleg te onderbreken omdat de werkgever de impact van die externe factoren voor de financiële consequenties moest meewegen in haar opstelling in het onderhandelingsproces. Het eerder geboden perspectief moest opnieuw worden beoordeeld en, zo mogelijk, bevestigd.

De Commissie tekent daarbij aan dat Defensie eerder aandacht had moeten hebben voor de reden van opschorting, aangezien genoemde externe factoren al enige tijd 'boven de markt hingen'. Defensie had kunnen anticiperen op de financiële gevolgen of, minstgenomen, eerder aandacht moeten vragen voor de gevolgen voor het onderhandelingsproces.

Naar het oordeel van de Commissie was Defensie hiertoe ook gehouden, gelet op de beoogde implementatie van de NDER per 1 januari 2017.

Nadat het overleg in december wederom is opgestart, is gediscussieerd over de status van de Verkenningen. Ten aanzien van de Verkenningen wijst de Commissie er op dat deze formeel weliswaar niet bindend zijn, maar dat de bereikte resultaten – common ground, NTB of geen opmerkingen – een bepaalde waarde vertegenwoordigen. Een zorgvuldig gevoerd overleg brengt, naar het oordeel van de Commissie, met zich mee dat in het formele overleg per thema wordt bevestigd wat de stand van zaken is, waarover partijen het eens zijn, waarover niet en welke onderwerpen nog moeten worden behandeld. Zorgvuldig overleg brengt ook met zich mee dat men binnen een bepaalde tijd tot afronding van het overleg komt. Bij bereikte overeenstemming op aparte thema's is het mogelijk dat bij de eindafweging, (een der) partijen zich genoodzaakt ziet/zien om terug te komen op een eerder ingenomen standpunt. Daaraan moeten dan wel zwaarwegende argumenten ten grondslag liggen, die goed onderbouwd uitgelegd dienen te worden.

Uit het dossier blijkt dat met betrekking tot de belangrijkste, behandelde thema's de status uiteindelijk is bevestigd door partijen, zie het verslag van 22 december 2016 van de Werkgroep Arbeidsvoorwaardenoverleg van het SOD. Deze formele bevestiging was nodig, maar had naar het oordeel van de Commissie eerder moeten plaatsvinden. In dit opzicht heeft Defensie te weinig oog gehad voor de voortgang van het proces.

Het eindbod

Hoewel Defensie in januari 2017 meende dat een onoverbrugbare kloof was ontstaan tussen de voorstellen en zienswijzen van beide partijen, blijkt uit het eindbod dat Defensie op drie eerder onderhandelde punten een nieuw en/of verdergaand voorstel heeft gedaan, te weten het loonaanbod, het overgangsbeleid NDER en de ontwikkeling van het FPS. Welke waardering de SCO Def aan deze voorstellen ook geven, niet kan worden ontkend dat de werkgever, gehoord het standpunt van de SCO Def en in overweging nemende de volwaardigheid en evenwichtigheid van het aan te bieden totaalpakket, heeft besloten om opnieuw voorstellen ter zake te doen om uit de ontstane impasse te geraken.

Tegelijkertijd bevatte het eindbod (al dan niet separaat aangeboden) nieuwe elementen waardoor in de eindfase van de onderhandelingen ingrijpende wijzigingen werden ingebracht. Het betrof het voorstel tot aanpassingen in de pensioenregeling in samenhang met de ontwikkeling van het loongebouw, de toevoeging van budgettaire neutraliteit ten aanzien van de wijziging van de pensioenregeling in relatie tot het loongebouw, het verschuiven van de datum van invoering van de wijzigingen in het pensioenstelsel, die in de loop van het proces was gesteld op 1 januari 2020 naar 1 januari 2018 en de versoering van de Regeling huisvesting en voeding. Uit de overgelegde stukken blijkt op geen enkele wijze dat deze punten eerder zijn besproken in het formele arbeidsvoorwaardenoverleg voorafgaand aan het eindbod. Ook in de tekst van de Verkenningen en andere overgelegde documenten ontbreekt een overtuigende aanwijzing dat genoemde punten onderwerp van overleg tussen partijen zijn geweest. Weliswaar is ter zitting door de SCO Def opgemerkt dat tijdens de periode van het informele overleg over het pensioenstelsel wel is gesproken, maar klaarblijkelijk is dit onderwerp op dat moment niet voldoende uitgekristalliseerd, want het komt op geen enkele wijze terug in de Verkenningen dan wel tijdens de formele besprekingen.

Genoemde vier punten zijn substantieel van aard en vloeien niet logischerwijze voort uit eerdere onderhandelingen. Defensie heeft bovendien aangegeven dat het eindbod niet meer onderhandelbaar was. Naar het oordeel van de Commissie brengt het voeren van open en reëel overleg met zich mee dat de vier genoemde punten in een eerder stadium hadden moeten worden gesignaleerd, zodat hierover overleg had kunnen gevoerd. Het opnemen in het eindbod van de mededeling dat dit bod niet meer onderhandelbaar is, staat hieraan in de weg.

Advies voor de komende onderhandelingen

De Commissie heeft geconstateerd dat het arbeidsvoorwaardenpakket waarover partijen hebben onderhandeld van grote ambitie getuigt en omvangrijk is gebleken. Het overleg is moeizaam verlopen door een veelheid aan onderwerpen en gestelde randvoorwaarden. Door alles met alles te verbinden heeft men elkaar in een moeilijke positie gemanoeuvreed met weinig onderhandelingsruimte.

Ook door het verstrijken van de tijd is het aantal te behandelen thema's uitgedijd, werd de samenhang tussen de onderwerpen complexer. Nieuwe (externe) ontwikkelingen zijn door tijdsverloop eveneens een significante rol gaan spelen.

De Commissie adviseert partijen om voorafgaande aan komende onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden een procesaanpak af te spreken. Bij ieder onderwerp aangeven wat de status is, afspraken maken over het tijdpad van invoering en zo ja, welke feiten en/of omstandigheden worden aangemerkt als (een) zwaarwegende reden(en) om een 'afgeprocédéerd' onderwerp opnieuw op de overlegagenda te plaatsen. Onderwerpen waarover partijen het eens zijn, worden als zodanig benoemd. Is overeenstemming bereikt, dan houdt men zich daaraan.

De bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende uitspraak.

V. Uitspraak

De adviesaanvraag van de SCO Def is niet prematuur ingediend.

De Commissie stelt vast dat het eerste deelakkoord ten aanzien van de NDER en het FPS een kader schetst dat in de verdere onderhandelingen ingevuld moest worden.

De Commissie stelt vast dat Defensie te weinig aandacht heeft gehad voor de voortgang van het proces gedurende de periode september 2016 tot 22 december 2016 en in dit opzicht niet de benodigde zorgvuldigheid heeft betracht, die uit het vereiste van het voeren van open en reëel overleg voortvloeit.

De Commissie spreekt uit dat ten aanzien van de onderwerpen ontwikkeling FPS, overgangsregeling NDER en loonaanbod gedurende het onderhandelingsproces dialoog heeft plaatsgevonden, waarbij de wederzijdse belangen zijn overwogen en diverse, aangepaste voorstellen onderwerp van overleg zijn geweest. Het eindresultaat stond niet bij voorbaat vast. Er is op dit onderdeel geen sprake geweest van handelen in strijd met het vereiste van het voeren van open en reëel overleg.

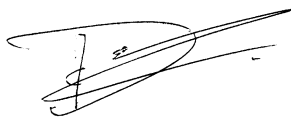
De Commissie spreekt uit dat het gevoerde overleg over de arbeidsvoorwaarden Defensie niet open en reëel is geweest ten aanzien van de vier punten die in het -als niet meer onderhandelbaar aangeduide- eindbod voor het eerst worden genoemd.

Den Haag, 16 oktober 2017

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst




de heer mr. L.C.J. Sprengers,
plv. voorzitter



mevrouw mr. J.C. Dekker
secretaris



mevrouw prof. dr. K. Boonstra,
lid



de heer. prof. mr. A.G. Castermans
plv. lid