

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: De centrales van overheidspersoneel
toegelaten tot het Centraal Georganiseerd Overleg
in Ambtenarenzaken (CGOA);

De voorzitter van het CGOA,
drs. C.P. van Dijk,
minister van Binnenlandse Zaken.

Bijlagen

2	187/86 ACOP dd. 17-09-1986	<u>AAC/86.071</u> AAC.09	5 november 1986
---	-------------------------------	-----------------------------	-----------------

Onderwerp:

Geschil m.b.t. het arbeidsvoorwaarden-
en werkgelegenheidsbeleid bij de overheid
in 1986.

De centrales van overheidspersoneel, toegelaten tot het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA), hebben bij brief van 17 september 1986 op grond van art. 110f ARAR aan de commissie een verzoek om advies voorgelegd inzake een in het CGOA gerezen geschil m.b.t. het arbeidsvoorwaarden- en werkgelegenheidsbeleid bij de overheid in 1986. De centrales hebben in genoemde brief hun standpunt gepreciseerd met betrekking tot een viertal geschil- punten, te weten:

het algemeen salarisniveau/koopkracht en de consequenties van de studie pakketvergelijking;

- de vakantie-uitkering 1986;
- de verlaging van het percentage pensioenbijdrage werkgevers i.v.m. wijziging VUT-financiering en
- de inhouding op deeltijd-salarissen.

(De genoemde brief is als bijlage bij dit advies gevoegd).

Daarbij is aan de commissie de vraag voorgelegd of er bij het gevoerde overleg nog wel sprake is van "open en reëel overleg".

Op verzoek van de commissie en in reactie op de genoemde brief van de vier centrales van overheidspersoneel, heeft de minister van Binnenlandse Zaken bij brief van 1 oktober 1986 een

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

nadere toelichting op het door hem in het CGOA ingenomen standpunt gegeven. (Ook deze brief is als bijlage bij dit advies gevoegd).

Op grond van de haar desgevraagd ter beschikking gestelde documenten en de door partijen in het overleg gegeven nadere toelichting tijdens een op 4 november 1986 gehouden hoorzitting, heeft de commissie bij de vaststelling van haar advies het navolgende in de beschouwing betrokken.

CGOA 1976-1986

Een oordeel omtrent het door beide partijen gevoerde overleg m.b.t. het arbeidsvoorwaardenbeleid 1986 c.a. en de bij dit overleg gerezen geschilpunten kan niet los worden gezien van ontwikkelingen in het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid sedert medio de zeventiger jaren. De commissie meent haar zienswijze te moeten geven in samenhang met een schets van de genoemde ontwikkeling in het overleg, waarna pas een oordeel is te geven over de gang van zaken in 1986.

In het achter ons liggende decennium heeft zich, deels onbedoeld, een ingrijpende wijziging voltrokken in de manier waarop in het gemeen overleg van overheid en centrales van overheids personeel de algemene ontwikkeling van de salarissen van ambtenaren werd vastgesteld. Het trendmechanisme, een technisch instrument waarmee de algemene loonontwikkeling in de marktsector van CAO-lonen werd vertaald naar de overheidssalarissen, bood een door partijen aanvaarde norm om de salarisontwikkeling van ambtenaren vast te stellen. Deze methodiek werd bij tijd en wijle met name door de overheid ter discussie gesteld om haar aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Dat neemt niet weg dat de norm op zichzelf een redelijk objectieve kaderstelling bood, waarbinnen partijen het overleg over de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren konden voeren.

In deze situatie is vanaf 1976 geleidelijk aan verandering gekomen, nadat de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet Den Uyl uit de trend een component elimineerde, maar overigens het trend-beleid onverlet liet.

In 1983 werd door bevrozing van het algemene salarisniveau van ambtenaren feitelijk het trendmechanisme buiten werking gesteld. Eens te meer toen in de daarop volgende jaren deze ingreep werd herhaald en in 1984 zelfs werd overgegaan tot een generieke salarisverlaging. De huidige minister van Binnenlandse Zaken heeft thans het voornemen aangekondigd ingaande 1987 formeel het trendbeleid buiten werking te stellen, hetgeen -los van de consequenties- tenminste de doorzichtigheid in deze situatie ten goede komt.

Teneinde het oordeel over de vraag of door de minister van Binnenlandse Zaken in het onderhavige geschil een "open en reëel overleg" met de centrales van overheids personeel is gevoerd in een breder kader te kunnen plaatsen, is een verdere schets van de ontwikkeling tussen 1976 en 1986 noodzakelijk.

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

Het kabinet Den Uyl besloot in 1976, teneinde de stijging van de overheidsuitgaven in te dammen, tot de invoering van de zgn. 1% norm. Deze norm, ontwikkeld door de toenmalige minister van Financiën, beoogde de jaarlijkse stijging van de overheidsuitgaven te beperken tot 1%. Gezien de omstandigheid dat een groot deel der overheidsuitgaven betrekking heeft op uitgaven in de personele sfeer, kon een discussie over de salarisontwikkeling van ambtenaren in dat perspectief niet uitblijven, temeer daar ook nog ruimte werd verlangd voor de ontwikkeling van nieuw beleid op andere terreinen. De minister van Binnenlandse Zaken kwam daardoor aanvankelijk in botsing met de centrales van overheidspersoneel, doch een conflict kon gezamenlijk worden bezworen door een opschoning van de trend overeen te komen.

Tevens werd uitdrukkelijk van overheidszijde bevestigd dat het geenszins in de bedoeling lag het trendbeleid als zodanig ter discussie te stellen.

Het kabinet Van Agt I besloot voort te gaan op de eerder ingeslagen weg van bezuinigingen. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken stelde het trendbeleid als zodanig niet ter discussie, maar zag zich door het voorgenomen bezuinigingsbeleid wel geplaagd voor de noodzaak de loon- en salarisontwikkeling van de ambtenaren te matigen.

Hoewel inmiddels in de particuliere sector enige matiging ontstond, hetgeen doorwerkte via de trendmatige ontwikkeling in het ambtelijk salaris, bleek dit, mede in het kader van de bezuinigingsoperatie Bestek'81, niet voldoende.

Teneinde de door het kabinet Van Agt gestelde budgettaire doeleinden te halen, was het noodzakelijk andermaal de trend te corrigeren. Nu waren daarvoor in de betrokken kabinetsperiode nog voldoende aanknopingspunten voorhanden. Zo stelde men vast dat de berekening van de trend als gevolg van verschillen in premie-regiem tussen de particuliere en de collectieve sector leidde tot een netto voordeel voor ambtenaren. Feit blijft dat de nadere motivering voor het herhaald opschonen, resp. beperken van de trend, budgettair van aard was. Hierdoor sloop een element in de salarisberekening, dat niet in overeenstemming was met de trendmethodiek en evenmin afgeleid kon worden uit de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Het kabinet Van Agt II kende een te korte levensduur om een eigen beleid inzake de arbeidsvoorwaarden te ontwikkelen; dat gold ook voor het kabinet Van Agt III. De in dat laatste kabinet optredende minister van Binnenlandse Zaken besloot wel tot een salariskorting voor ambtenaren van 1% punt per 1 juli 1982. Daar stond tegenover dat in relatie tot deze trendkorting voor de helft van het bespaarde bedrag verruimingen in de arbeidsvoorwaarden werden aangebracht. De voornaamste beleidswending vond evenwel plaats tijdens het kabinet Lubbers I. Dit kabinet besloot in het regeerakkoord tot een bevrozing van het algemeen salarisniveau van ambtenaren en bovendien in 1983 tot handhaving van de evenals in de marktsector in 1981 gerealiseerde aftopping en een korting op de vakantie-uitkering met een 1/2% punt. Het kabinet kon deze ingreep voor het jaar 1983 nog motiveren met een beoogde voorbeeldwerking naar de marktsector. Het was van mening dat er over de gehele linie, dus zowel in de particuliere als in de

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

collectieve sector, gematigd diende te worden. De collectieve sector, en met name dat deel dat direct beheerd wordt door de overheid, diende het voorbeeld te geven. De overheid was niet langer trendvolger, maar beoogde trendzetter te worden.

In het najaar van 1983 vond daarop een krachtmeting tussen kabinet en centrales van overheids personeel plaats, die voor wat de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden betreft een vasthouden aan nagenoeg alle oorspronkelijke beleidsvoorstellen door het kabinet Lubbers I inhield. De voorgestelde bruto-korting van 3 1/2% werd tot 3% verlaagd en daarmee werd het overleg als afgerond beschouwd.

In 1985 besloot de toen verantwoordelijke bewindsman het bruto/netto-salaris traject van ambtenaren meer te doen aansluiten bij dat van particuliere werknemers, door de AOW/AWW-premie voor rekening van de ambtenaren zelf te brengen. Uit bezuinigingsoverwegingen werd hier geen volledige compensatie tegenovergesteld. De salarisontwikkeling in de particuliere sector liet in de daar opvolgende jaren een gedifferentieerd patroon zien. Over het algemeen kan gesteld worden dat een gematigde loon- en salaris-ontwikkeling plaats vond, met uitzondering van die sectoren en beroepsgroepen waarin zich krapte op de arbeidsmarkt voordeed en hoge rendementen werden gerealiseerd. Het kabinet heeft in de loop van zijn bestaan een dergelijke gedifferentieerde ontwikkeling in de particuliere sector ook bewust nagestreefd. Vooral met het oog op het terugdringen van de werkloosheid door het invoeren van arbeidsduurverkortingen, sloot het kabinet aanvankelijk een ingrijpen in de loon- en salarisontwikkeling in de marktsector niet uit.

Uitgangspunt daarbij was dat herbezetting bij arbeidsduurverkortingen diende te worden gefinancierd uit de bestaande loonruimte. Naarmate evenwel het financieel-economisch klimaat in de particuliere sector zich wijzigde, veranderde ook de opstelling van het kabinet. De beoogde herbezetting van door arbeidsduurverkortingen vrijkomende arbeidsplaatsen bleef in de particuliere sector achter bij het herbezettingspercentage van de collectieve sector. Ook in laatstgenoemde sector werd een deel der herbezettingsgelden gebruikt om gedwongen ontslagen bij afslankingsoperaties te voorkomen. Door de conjuncturele ontwikkeling had men van ondernemerszijde minder behoefte aan overeenkomsten op nationaal niveau. Differentiatie werd een sleutelbegrip. Het kabinet sloot zich na 1984 in ieder geval voor wat betreft de particuliere sector gaandeweg bij deze gedachte aan.

De implicaties voor het arbeidsvoorwaardenoverleg met de centrales van overheids personeel waren verstrekkend. Het kabinet zag zich door het feitelijk loslaten van het trendbeleid geplaatst voor de noodzaak een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren.

Dit kwam onder meer tot uiting toen de minister van Binnenlandse Zaken op 4 december 1985 in het CGOA een opschorting van het overleg accepteerde in afwachting van de ontwikkeling in de marktsector.

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

In dit verband kan ook gewezen worden op de brief van 27 mei 1986 aan de Kabinetsformateur waarin de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken opmerkte: "de pakketvergelijking toont aan dat het overheidspersoneel met zijn arbeidsvoorwaarden achterloopt t.o.v. de werknemers in de marktsector. In de komende kabinets- periode dienen die verschillen te worden verkleind. Verder oplopen mogen zij in ieder geval niet. De arbeidsmarktpositie van de overheid en het overlegklimaat zouden daardoor onder te grote druk komen te staan".

Bovendien merkte de minister op: "Het tenminste qua ruimte volgen van de loonontwikkeling in het bedrijfsleven betekent dat op de arbeidsvoorwaarden geen ombuigingen meer mogelijk zijn. Een bevrozing van de ambtenarensalarissen zou de verschillen met het bedrijfsleven al verder doen oplopen".

De huidige minister van Binnenlandse Zaken keert echter terug tot de eerdere lijn van toenemende achterstand ten opzichte van de marktsector. Hij voert hiervoor een drietal voor hem zwaarwegende omgevingsfactoren aan: de beperkt gebleven contractloonstijging in de particuliere sector, de gunstige ontwikkeling van de koopkracht in algemene zin en de tegenvallende aardgasbaten.

ARBEIDSVOORWAARDENOVERLEG 1986

a. Algemeen salarisniveau/koopkracht en consequenties pakketvergelijking

De commissie constateert dat de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken zijn beleidsvoorstellen, neergelegd in de brief van 12 september 1985 aan de leden van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken, bijna volledig beargumenteerde met budgettaire overwegingen. Gegeven de budgettaire situatie kwalificeert de huidige minister van Binnenlandse Zaken in zijn contra-memorandum van 1 oktober 1986 deze voorstellen als redelijk. In deze voorstellen werd uitgegaan van een verwachte contractloonstijging in de particuliere sector in 1987 van 1,5 tot 2%, die geen doorvertaling naar de collectieve sector diende te verkrijgen. Zoals eerder opgemerkt heeft de toenmalige minister op 4 december 1985 zich er mee akkoord verklaard dat het overleg zou worden opgeschort tot het moment dat er meer zicht zou zijn op de loonontwikkeling in de marktsector. De minister beschouwde deze ontwikkeling evenzeer als de centrales dat deden kennelijk als relevant voor het verder te voeren overleg. De opschorting van de uitgebreide commissievergadering van de Vaste commissie voor Ambtenarenzaken van de Tweede Kamer van 9 december 1985 naar 24 februari 1986, had tot (indirect) resultaat dat de partijen in het CGOA meer overlegruimte kregen om tot overeenstemming te komen.

Het op 15 mei 1986 door ACOP, CCOOP en AC ingediende voorstel tot beschikbaarstelling van ruimte voor arbeidsvoorwaardenontwikkeling gelijk aan 3,9% van de loonsom, was mede gebaseerd op ontwikkelingen buiten de directe loonsfeer in de metaal-CAO.

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

De commissie beschouwt dit als een signaal tot hervatting van het overleg. Zij merkt daarbij op dat de hoogte van het bod op een zeer beperkt aantal CAO's was gebaseerd en derhalve onvoldoende basis was voor het verder te voeren overleg.

Eveneens op 15 mei 1986 stelde de CMHA in een brief voor de op 9 april 1986 bekend geworden resultaten van het pakketvergelijkend onderzoek te betrekken in het arbeidsvoorwaardenbeleid 1986. Deze centrale verzocht de overheid uiterlijk in 1990 tenminste de helft van de geconstateerde achterstand teniet te doen. Op 21 mei 1986 merkte de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken in het CGOA op "dat hij er zich in het kabinet sterk voor zal maken dat hij de eventuele ruimte als gevolg van een hogere loonsom-ontwikkeling dan de voorziene 1,5 á 2% waarop de bevrozing is toegepast, zal kunnen gebruiken in de onderhandelingen met de centrales". Verder merkte de betreffende minister t.a.v. de vakantie-uitkering op dat de ruimte weliswaar niet groot is, maar dat de mogelijkheid natuurlijk open moet blijven om het percentage van de vakantie-uitkering weer op 8 te brengen of zoals de CMHA wenste te komen tot een reparatie van grote structurele onevenwichtigheden, geconstateerd in de pakketvergelijkingsstudie, waarbij dan naar zijn oordeel de prioriteitsafweging van de centrales van overheidspersoneel een rol diende te spelen. (Het aspect vakantie-uitkering komt in punt b nader aan de orde).

In de adviesaanvraag van de centrales wordt benadrukt dat de minister van Binnenlandse Zaken op 21 mei 1986 spreekt over loonsomontwikkeling en loonsommutatie in de marktsector. De huidige minister van Binnenlandse Zaken corrigeert in zijn contra- memorie van 1 oktober 1986 de door de toenmalige minister op 21 mei gehanteerde terminologie. Zijnsinziens heeft de toenmalige minister bedoeld te spreken over contractloonstijging.

Hoewel het naar het oordeel van de commissie niet getuigt van grote zorgvuldigheid om deze essentiële begrippen in het gevoerde overleg van overheidszijde door elkaar te halen, kan de commissie zich niet aan de indruk onttrekken dat de door de overheid beoogde ontwikkeling in de marktsector, n.l. de contractloonstijging, ook voor de centrales van overheidspersoneel het referentiekader moet zijn geweest. Het begrip loonsommutatie kent in de marktsector immers zoveel anderssoortige elementen. In het formeel nog gehanteerde trendbeleid was uitsluitend de contractloonstijging bepalend voor de salarisontwikkeling bij de overheid.

De commissie meent dat van meer betekenis is dat op 21 mei 1986 de minister van Binnenlandse Zaken in het CGOA heeft gezegd: "weliswaar is de ruimte niet groot" en "het moet mogelijk zijn het percentage van de vakantie-uitkering weer op 8% te brengen". Daardoor zijn naar de mening van de commissie bij de centrales van overheidsperosoneel concrete verwachtingen gewekt.

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

De huidige minister volstond op 19 augustus 1986 in het CGOA met de constatering dat de oorspronkelijke uitgangspunten, opgenomen in de brief van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken van 12 september 1985, werden gehandhaafd.

Dit standpunt gaat naar het oordeel van de commissie voorbij aan het feit dat in het overleg dat zijn ambtsvoorganger met de centrales voerde, bovenvermelde verwachtingen zijn gewekt. De commissie acht deze gang van zaken weinig correct.

Het voor het begrotingsjaar 1986 te voeren arbeidsvoorwaarden- overleg werd mede door het overlijden van minister Rietkerk en de tevens plaatsvindende kabinetsformatie belast door een continuïteitsprobleem. Naar het oordeel van de commissie dient de overheid bij het bepalen van haar standpunt als werkgever reeds door recente ambtsvoorgangers ingenomen standpunten inclusief toezeggingen te betrekken. Dit geldt in het bijzonder -gegeven het geschetste continuïteitsprobleem voor het jaar 1986.

Van overheidszijde werd uiteindelijk op 3 september 1986 50 miljoen gulden extra geboden op de reeds beschikbare 87 miljoen, indien tot volledige overeenstemming kon worden gekomen. De commissie beschouwt dit bod tegen de achtergrond van een op 19 augustus door de minister gedane mededeling dat gegeven de budgettaire situatie het indienen van alternatieve plannen met betrekking tot de pakketvergelijking door de centrales geen zin had. Deze opstelling spoort slecht met de eerdere suggestie van zijn ambtsvoorganger om ook aan de consequenties van het Rapport Pakketvergelijking aandacht te besteden. Wel bespeurt de commissie in het aanbod van 3 september 1986 de bereidheid van de overheid om tenminste een begin te willen maken met het wegnemen van de blijkens de pakketvergelijking gegroeide inkomensverschillen ten opzicht van de marktsector daar waar deze zich het sterkst manifesteren. Daarmee gaf de overheid blijk de uitkomst van de pakketvergelijking niet zonder meer te willen negeren, zoals ze echter wel op 19 augustus 1986 deed.

De suggestie van de overheid haar om correcties aan te brengen en daarvoor een extra bedrag ter beschikking te stellen is naar het oordeel van de commissie een stap in de goede richting. De omvang van de correctie wijkt echter sterk af van de door de overheid op zichzelf niet bestreden omvangrijke achterstand in salarisniveau bij met name de hogere ambtenaren.

Gezien de financiële situatie waarvoor de overheid zich geplaatst ziet, is het gerechtvaardigd overwegingen van budgettaire aard mede in een te voeren arbeidsvoorwaardenbeleid te betrekken. Deze kunnen echter niet uitsluitend tot motivering van het te voeren beleid dienen. Daarbij behoren ook overwegingen gericht op het behoud c.q. de verbetering van de kwaliteit van het overheidsap paraat en de door dat apparaat verrichte dienstverlening te worden betrokken.

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

Aangezien de overheid zich naast de particuliere sector beweegt op een en dezelfde arbeidsmarkt, is het optreden als goed werkgever van wezenlijk belang. Ook afwegingen van arbeidsmarkt- c.q. beloningsverhoudingen behoren in het arbeidsvoorwaardenoverleg een rol te spelen.

Het zodanig toepassen van een van bovengenoemde criteria waardoor de werking van andere criteria wordt ontkracht, leidt naar het oordeel van de commissie tot een af te wijzen onevenwichtigheid, zeker indien dit beleid gedurende een aantal jaren wordt voortgezet.

Het advies van de Raad van State van 11 september 1986 m.b.t. de begroting van Binnenlandse Zaken voor het jaar 1987, constateert dat de beloning van het overheids personeel van jaar tot jaar een zaak van (budgettaire) prioriteitenafweging dreigt te worden. De commissie is het hiermee eens. De opvatting van de Raad, uitgesproken met betrekking tot 1987, dat dit niet tot bevredigen de uitkomsten kan leiden, geldt volgens de commissie reeds 1986.

b. Vakantie-uitkering 1986

De commissie constateert dat het oorspronkelijk motief tot beperking van de vakantie-uitkering in 1981 met 0,5%-punt en aftopping, voor zowel de markt als de overheidssector gelegen was in de door het toenmalige kabinet beoogde matiging van de loon- en salarisontwikkeling. Het in 1983 in tegenstelling tot de marktsector handhaven van deze beperking met een 1/2% punt steunde op budgettaire overwegingen en beoogde een voorbeeldwerking naar de marktsector. De commissie stelt conform de contra- memorie van 1 oktober 1986 met de minister vast dat deze laatste doelstelling niet is gerealiseerd. Deze argumentatie wordt dan ook terecht thans niet meer gehanteerd.

Daarmee resteert slechts de budgettaire overweging.

In dit verband merkt de commissie op dat de toenmalige minister op 21 mei 1986 zei "dat alleen als conserverende maatregel is overeengekomen dat tot 1 januari de bevoegdheid blijft bestaan om die op 7,5% te houden. Dat betekent niet dat het 7,5% moet blijven. Weliswaar is de ruimte niet groot, maar de mogelijkheid moet natuurlijk openblijven om dat percentage weer op 8 te brengen. In dit verband speelt uiteraard een rol waar de centrales hun prioriteiten leggen", aldus de minister. Daarmee valt moeilijk te rijmen de opvatting van de huidige minister, zoals verwoord in de contra-memorie van 1 oktober 1986, "dat de financiële positie van het rijk sedert september 1985 aanzienlijk is verslechterd. Daardoor is de noodzaak om de vakantie-uitkering voor het jaar 1986 op 7,5% te houden tenminste onverminderd blijven bestaan". Kennelijk was die financiële ruimte in het overleg op 21 mei 1986 althans naar het oordeel van de toenmalige minister wel aanwezig. De centrales kunnen zich derhalve terecht beroepen op de op dat moment gewekte verwachtingen. De commissie trekt hieruit de conclusie dat het thans bestaande verschil dient te worden geëlimineerd.

c. Verlaging percentage pensioenbijdrage werkgevers i.v.m. wijziging VUT-financiering

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

De commissie is van oordeel dat de pensioenpremie onderdeel uitmaakt van de arbeidsvoorwaarden. De verdeling van die bijdrage tussen werkgever en werknemers behoort daar evenzeer toe. Derhalve dient een verlaging van het percentage van de pensioenbijdrage van overheidszijde in verband met wijziging van de VUT-financiering, als zodanig in het overleg aan de orde te worden gesteld. De commissie constateert dat de minister van Binnenlandse Zaken in het CGOA op 19 augustus telkenmale stelt dat in verband met de financiële positie van het rijk bespreking van voorstellen tot aanwending van tenminste het door de werknemers opgebrachte deel (door de centrales op 1/3 gesteld) voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling niet mogelijk is. De voor 1986 beoogde besparing van 500 miljoen gulden dient volgens de minister volledig te worden aangewend voor taakstellende bezuinigingen. Door de toenmalige minister werd zowel in het CGOA in 1985 als bij de behandeling in de Tweede Kamer in datzelfde jaar, de redelijkheid erkend van het ter beschikking stellen van dat deel van de besparing in de pensioenpremieafdracht dat door de werknemers is opgebracht, voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling. Bij die gelegenheid werd van de tot 1995 jaarlijks doorwerkende bezuiniging van eveneens 500 miljoen gulden, 165 miljoen gulden aangewend voor verbetering van arbeidsvoorwaarden van het overheids personeel. In de Kamer verklaarde de minister toen dat hij een "positieve grondhouding" aannam tegenover een mogelijke regeling voor restitutie van overrente in de nabije toekomst, hetgeen overeenkwam met een in de 17e Wetenschappelijke Balans voorkomend advies van de Balanscommissie van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

De commissie stelt voorop dat t.a.v. het ABP de overheid alleen dan kan overgaan tot uitnemingen, indien de vermogenspositie van het pensioenfonds dat toelaat en de overheid zich t.o.v. toekomstige pensioengerechtigden garant verklaart voor door hen opgebouwde pensioenaanspraken. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, zou de toedeling van de overrente ook bij de overheid naar zowel werkgevers als werknemers dienen te geschieden. Omtrent de aanwending van de totale besparing, voortvloeiend uit de premiebeperking, zou overleg dienen te worden gevoerd.

De commissie vindt wat dit betreft de huidige minister van Financiën aan haar zijde. Ter gelegenheid van de opening van het nieuwe Aegon- gebouw op 18 september 1986 zei deze bewindsman in zijn speech o.a.: "Het verdient volgens mij de voorkeur deze overrente meer dan nu al gebeurt terug te laten vloeien naar de premiebetalende werknemers en werkgevers, via rente- of winstdelingsregelingen of via verlaging van de te betalen premies".

De commissie meent dat het alleszins gerechtvaardigd zou zijn geweest om tenminste het op de ambtenaar verhaalde deel van de pensioenpremie aan te wenden voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden van het overheids personeel.

De redenering van de minister, dat ook dit deel van wat feitelijk te veel verhaald wordt, vrij door het Rijk kan worden aangewend, acht de commissie onjuist.

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

d. Inhouding op deeltijd-salarissen

Nadat in het jaar van invoering van de Inhoudingswet (1981) met deze nieuwe aftrekpost in het bruto/netto-salaristraject van ambtenaren werd beoogd de koopkrachtontwikkeling van werknemers in de marktsector in dat jaar zo goed mogelijk te vertalen naar ambtenaren van vergelijkbaar salaris, kreeg ingaande 1982 de inhouding de functie netto-inkomenseffecten van mutaties in het werknemersdeel van de premies WAO, WW en ZW (en toen ook nog de AOW/AWW) zo goed mogelijk door te geven naar het overheidspersoneel.

Naar de opvatting van de commissie wordt deze doelstelling wel gerealiseerd voor ambtenaren die in voltijd werkzaam zijn, maar niet m.b.t. werknemers die in deeltijd werkzaam zijn. De overheid voert als werkgever m.b.t. de inhouding, evenals op andere rechtspositionele onderdelen betreffende deeltijdarbeid een naar het oordeel van de commissie consistent en eigenstandig beleid. Dit maakt bovendien onderdeel uit van het beleid dat de overheid in zijn algemeenheid t.a.v. deeltijdwerkers voert.

Weliswaar kunnen de centrales van overheidspersoneel met enig recht stellen dat de algemene doelstelling die met de inhouding beoogd werd, van meet af aan niet is gerealiseerd voor wat deeltijdwerkers betreft. De commissie meent echter dat de argumenten van de minister van Binnenlandse Zaken om de inhouding voor deeltijdwerkers toe te passen, zoals sedert 1981 geschiedt, zwaarwegender zijn.

Open en reëel overleg in 1986 ?

Uit het voorgaande blijkt dat in kabinetten van verschillende politieke signatuur de ministers van Binnenlandse Zaken hun rol van werkgever in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken in toenemende mate door budgettaire overwegingen hebben beperkt tot die van (mede)begrotingswetgever.

Daardoor werd de inbreng van de overheid in het CGOA beperkt tot het geven van inzicht in voornamelijk politieke prioriteiten-afwegingen.

Hierdoor wordt de onderhandelingsruimte voor de centrales van overheidspersoneel in sterke mate beperkt, aangezien het uitwisselen van standpunten daarover primair behoort plaats te vinden bij het gemeen overleg tussen regering en parlement.

Het overleg in 1986 heeft sterk in dit teken gestaan. Daardoor is aan de gewenste kwaliteit van de dienstverlening door de overheid en aan haar rol als goed werkgever onvoldoende aandacht besteed.

Het gevoerde overleg bleek (zie de uitspraak van de President van de Haagse Rechtbank van 16 mei 1980 en 25 juni 1981) "open" maar niet reëel.

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

Tot dit oordeel komt de commissie op grond van het te zware gewicht dat door de voorzitter van het CGOA, zijnde de minister van Binnenlandse Zaken, is gehecht aan budgettaire en algemeen politieke argumenten.

De commissie meent dat het onder de huidige financiële omstandigheden van het land gerechtvaardigd is van de centrales van overheidspersoneel, zoals dat ook aan de sociale partners in de marktsector kan worden gevraagd, matiging van de salarisontwikkeling te verlangen. De centrales hebben de bereidheid daartoe uitgesproken. Daarom conculdeert de commissie dat het mogelijk moet zijn in het overleg in het CGOA tot een redelijke oplossing te komen en derhalve adviseert zij het overleg op die basis voort te zetten.

's-Gravenhage, 5 november 1986,
De Advies- en Arbitragecommissie,

Prof.dr. W. Albeda
- voorzitter

Th.H. Dragt
- secretaris

Prof.mr. M.G. Rood
- lid

H.J.L. Vonhoff
- lid