

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: De voorzitter van het overleg met de
Bijzondere Commissie voor overleg in zaken
betreffende de rechtspositie van het
onderwijspersoneel (BCO)

De centrales van overheidspersoneel
toegelaten tot de BCO

Bijlagen

2

dd.22-04-'87

AAC/87.057
AAC.13

24 juni 1987

Onderwerp

inzake geschil

Primaire Beroepsgerichte

Volwassenen Educatie

De centrales van overheidspersoneel, toegelaten tot de Bijzondere Commissie Onderwijspersoneel (BCO), hebben bij brief van 22 april 1987 aan de commissie verzocht op grond van art. IV A-16, Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel (RPBO) advies uit te brengen over een in de BCO gerezen geschil inzake de Primaire Beroepsgerichte Volwassenen Educatie (PBVE).

Gezien het feit dat het in eerste instantie een zeer onduidelijke adviesaanvraag betrof en een nadere toelichting pas een maand later de commissie bereikte, ondervond de behandeling van het geschil vertraging.

Gelet op bovengenoemde brieven (bijlage 1), de door de voorzitter van het overleg met de BCO bij brief van 11 juni 1987 verstrekke nadere uiteenzetting (bijlage 2) en hetgeen door partijen naar voren is gebracht tijdens de op 23 juni 1987 gehouden hoorzitting, constateert de commissie het volgende.

Daarbij verwijst de commissie tevens naar de uiteenzettingen in de bijlagen bij dit advies voor de volledige omschrijving van de problematiek.

De Ministers van Onderwijs en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben het voornemen per 1 augustus 1987 te starten met een nieuwe vorm van volwassenen-educatie

van de PBVE zal in de plaats komen van een aantal bestaande projecten en cursussen (zoals beroepskwalificerende educatie (BKE) en cursus jeugdige werklozen (CJW)). De PBVE richt zich in het bijzonder op de minst opgeleiden en op hen die een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt innemen. Via opleidingen moeten hun kansen op werk worden verbeterd. Het programma heeft een regionaal karakter. Het is gericht op afstemming van de opleidingen op de regionale arbeidsmarkt, regionale budgetten en regionale toetsing van projecten (per GAB-district). Aanvankelijk was het de bedoeling deze PBVE reeds in 1986 in te voeren. Door gebrek aan voorbereidingstijd werd in mei '86 besloten de BKE en de CJW nog een jaar te continueren, waarbij de reeds aangezegde ontslagen werden ingetrokken. Nadat in november 1986 aan de centrales concept-notities m.b.t. het PBVE-beleidsvoornemen waren toegezonden, startte het formele overleg hierover op 24 maart 1987. Nog voor partijen in het overleg aan de inhoudelijke bespreking van het onderwerp toekwamen, eisten de centrales van overheidspersoneel arbeidsplaatsgaranties of een overgangsregeling voor het personeel dat thans werkzaam is in de BKE en CJW-projecten. De centrales van overheidspersoneel staan namelijk op het standpunt dat de PBVE een voortzetting is van eerdergenoemde projecten. De minister van Onderwijs en wetenschappen wees deze eis van de hand. De CJW en BKE-projecten hadden van de aanvang af een tijdelijk karakter. Er is niet in werkgelegenheids-garanties voor het personeel voorzien. Door verruiming van het PBVE-budget van 44 naar 60 miljoen gulden zou het overgrote deel van het bestaande personeel naar de PBVE over kunnen gaan, maar de rijksoverheid zou door een decentrale (regionale) planningssystematiek van de PBVE geen sturing kunnen geven aan een eventueel plaatsingsbeleid. Bij de PBVE wordt namelijk jaarlijks per regio bepaald aan welk onderwijzend personeel behoefte is. De centrales van overheidspersoneel hebben bezwaar gemaakt tegen het niet bieden van een sociaal beleidskader, aangezien naar hun mening de projectduur van de CJW en BKE dermate lang was dat zulks een flankerend beleid met arbeidsplaats-garantie rechtvaardigt. De minister van Onderwijs en wetenschappen wees in het overleg op het feit dat bij de start van de BKE/CJW geen aanvullende regelingen met betrekking tot de individuele werkgelegenheidsaspecten van BKE/CJW-personeel werden toegezegd. Het PBVE-budget zou naar inhoud en omvang voldoende mogelijkheden bieden voor de opvang van het betrokken personeel. Het (decentrale) PBVE-beleidskader sluit het opleggen van bindende voorwaarden door de rijksoverheid met betrekking tot het benoemingsbeleid uit. De daarvoor in aanmerking komende wachtgelders zouden door de instellingen waaraan PBVE verbonden wordt, op grond van bestaande regelgeving benoemd kunnen worden op openvallende arbeidsplaatsen. Intussen had de minister van Onderwijs en wetenschappen reeds voor het cursusjaar 86/87 een 100% garantie-regeling getroffen en werden in de loop van het overleg aanvullende voorstellen omtrent augustus en september '87 gedaan. De minister van Onderwijs en wetenschappen stelde in het overleg voor te bevorderen dat een bedrag van max. 3 miljoen gulden uit het Arbeidsmarkt-

plaatsbaar BKE/CJW-personeel. Daarnaast zou van de zijde van Onderwijs en Wetenschappen plaatsing van genoemd personeel bij de daarvoor in aanmerking komende instellingen worden bevorderd. De minister van Onderwijs en wetenschappen meende daarmee in voldoende mate rekening te hebben gehouden met de belangen van het betreffende BKE/CJW-personeel en de opvattingen van de centrales van overheidspersoneel in het BCO-overleg inzake PBVE.

De centrales menen dat het niet afgeven van een werkgelegenheidsgarantie bij de aanvang van de BKE/CJW mede werd beargumenteerd door het ontbreken van voldoende zicht op het vervolg van die cursussen en projecten. De centrales beschouwen de PBVE als dat vervolg en stellen daarom opnieuw de eis van werkgelegenheids-garantie.

De centrales achten de mogelijkheden van opvang voor met name personeel uit de CJW minder groot, aangezien men niet over de vereiste vaardigheden voor de vakgerichte PBVE beschikt. Financiering van de herscholing via het A&O-fonds achten de centrales onzuiver, aangezien het gaat om gelden uit de loonruimte voor overheidspersoneel, die niet voor dit doel zijn bestemd.

In aanmerking nemende hetgeen partijen hierover hebben uiteengezet, komt de commissie tot het navolgende oordeel.

Op grond van veranderende behoeften aan vakgerichte scholing in relatie tot een zich wijzigende arbeidsmarkt hebben de ministers van Onderwijs en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid een programma ontwikkeld dat voorziet in genoemde vraag. Alhoewel het scholingspakket gericht is op deze nieuwe arbeidsmarkt-oriëntatie, kan naar het oordeel van de commissie niet gesproken worden van een volledig nieuw project zonder relatie met de BKE/CJW. Het staat de overheid vrij om vanuit een decentralisatie-gedachte de planningssystematiek van de PBVE een regionaal karakter te geven. Dit vrijwaart de minister van Onderwijs en wetenschappen echter niet van een inspanningsverplichting tot herplaatsing van het betrokken BKE/CJW-personeel. Deze inspanningsverplichting spoort met het algemene uitgangspunt van het zijn van goed werkgever. De van overheidszijde gedane voorstellen in het overleg wijzen er reeds op dat de overheid dat ook als een dergelijke verplichting ziet.

De minister van Onderwijs en wetenschappen zal echter op andere wijze vorm moeten geven aan die inspanningsverplichting, aangezien hij zelf zijn mogelijkheden tot beïnvloeding van de herplaatsing van het BKE/CJW-personeel heeft beperkt.

De commissie heeft zich de vraag gesteld tot hoever die inspanningsverplichting, boven de bestaande regelingen in het RPBO, dient te gaan, aangezien bij de aanvang van de BKE/CJW uitdrukkelijk werd vastgesteld dat aanvullende regelingen met betrekking tot een individuele werkgelegenheidsgarantie zouden worden getroffen. In dit geval zouden de personele gevolgen niet tot een heroverweging van de primaire beleidsbeslissing tot decentralisatie hoeven te leiden, maar tot een tegemoetkoming in de daardoor ontstane personele gevolgen. De centrales van overheidspersoneel richten hun eis niet op een

overgangperiode van 4 jaar. Daarin wordt_tewerkstelling in de PBVE, onge_acht bevoegdheid, voorgesteld en_het zorgen voor het behalen van die bevoegdheid via herscholing.

De centrales verwijzen naar door de overheid gevoerd flankerend_beleid bij reorganisaties.

De commissie meent dat een dergelijke eis materieel nagenoeg_overeenkomt met een eis tot individuele werkgelegenheids-garantie_gedurende tenminste 4 jaar en aldus uitstijgt boven hetgeen als_redelijk kan worden aangemerkt in relatie tot het feit dat het_betrokken personeel bij de aanvang van de aanstelling bekend was_met het tijdelijk karakter van de BKE/CJW. Van de overheid kan naar_het oordeel van de commissie niet worden verlangd dat aanstellingen_bij projecten van een dergelijk tijdelijk karakter worden omgeven_door een zodanig sociaal beleidskader, dat van een materiële_individuele werkgelegenheids-garantie sprake is. Wel dient in deze_situatie door de minister van Onderwijs en wetenschappen rekening_te worden gehouden met de aanmerkelijke uitloop van de BKE/CJW-_periode, waardoor een zekere verplichting is ontstaan voor het_treffen van bijzondere voorzieningen. Beide partijen hebben de_indruk dat het om een beperkt aantal belanghebbenden gaat.

De minister van Onderwijs en Wetenschappen noemt de 100% garantie_gedurende '86/'87 als aanvullende regeling, waarbij voor de maanden_augustus en september '87 aanvankelijk een aanvullend voorstel is_gedaan. De commissie constateert dat van overheidszijde de PBVE op_een zodanig laat tijdstip als beleidsvoornemen werd aangekondigd en_thans nog parlementaire behandeling behoeft, dat in redelijkheid_niet kan worden gesteld dat het jaar '86/'87 als "garantie-regeling" kan worden aangemerkt. Ook thans bestaat nog geen_volledig inzicht in het moment van effectuering van de PBVE.

De in een eerder stadium door de minister van Onderwijs en_Wetenschappen geboden inkomensgarantie voor de maanden augustus en_september '87 acht de commissie in dit geval niet toereikend.

Het ontbreken van de vereiste duidelijkheid voor betrokkenen vlak_voor de aanvang van een nieuw school/cursusjaar rechtvaardigt naar_het oordeel van de commissie een aanvullende inkomens-garantie tot_100% voor het gehele cursusjaar '87/'88._Dat het overleg over de rechtspositionele gevolgen van de PBVE nog_niet is afge_rond, wijt de commissie mede aan de handelwijze van de_centrales van overheids_personeel in de BCO. Door het niet_bespreken van de PBVE-maatregel zelve en door veel tijd te besteden_aan het gewenste voortraject, verliezen de centrales van_overheidspersoneel de mogelijkheid over de maatregel als zodanig_zorgvuldig overleg te voeren.

De commissie meent dat de in het overleg gedane suggestie van_overheidszijde om een herscholingsprogramma voor resterend BKE/CJW-_personeel te financieren uit het A&O-fonds niet in overeenstemming_is met de intentie die de partijen in het Centraal Georganiseerd_Overleg in Ambtenarenzaken hadden met de instelling van het A&O-_fonds. Aangezien het fonds gevoed wordt uit loonruimte voor het_totale rijksoverheidspersoneel, zou aanwending van het

rijkspersoneel. Een dergelijk karakter heeft deze_bijzondere scholings-activiteit in mindere mate. De commissie_constateert dat het noch voor de overheid, noch voor de centrales_mogelijk is een exacte aanduiding te geven van de omvang van het_geschetste probleem, zodat ook een kwantificering van de_herscholingskosten nog niet mogelijk is.

De in deze situatie gewenste herscholing behoort naar het oordeel_van de commissie tot de inspanningsverplichting te worden gerekend_van de minister van Onderwijs en Wetenschappen, zeker nu een_beleidswijziging naar decentralisatie en flexibiliteit in_planningssystematiek directe gevolgen voor eventuele_herplaatsingsmogelijkheden heeft.

De commissie meent dat aldus een redelijke verhouding is gevonden_tussen de gewenste flexibiliteit in planningssystematiek bij_dergelijke scholingsprojecten en een aanvaardbare rechtszekerheid_voor het betrokken personeel.

's-Gravenhage, 24 juni 1987,
De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,

Prof.dr. W. Albeda
- voorzitter

Th.H.Dragt
- secretaris

Prof.dr. A.W.M. Teulings
- lid

Th.M. Knippen
- bijzonder lid

Prof.dr. W. van Voorden
- lid

Prof.dr. E.P. de Jong
- bijzonder lid