

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	275/'87 ACOP dd. 23-12-1987	<u>AAC/88.018</u> AAC.14	11 februari 1988
---	--------------------------------	-----------------------------	------------------

Onderwerp

Geschil met betrekking tot de werkloosheids-
verzekering van het overheidspersoneel
binnen het stelsel van sociale zekerheid.

De centrales van overheidspersoneel, toegelaten tot het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA), hebben bij brief van 23 december 1987 op grond van art. 110f ARAR aan de commissie een verzoek om advies voorgelegd inzake een in het CGOA gerezen geschil met betrekking tot de werkloosheidsverzekering van het overheidspersoneel binnen het stelsel van sociale zekerheid (deze brief is als bijlage bij dit advies gevoegd).

Op verzoek van de commissie en in reactie op de genoemde brief van de centrales van overheidspersoneel, heeft de minister van Binnenlandse Zaken bij brief van 25 januari 1988 een nadere toelichting op het door hem in het CGOA ingenomen standpunt gegeven (deze brief is eveneens bijgevoegd).

Op grond van bovengenoemde brieven en hetgeen naar voren is gebracht tijdens de op 10 februari 1988 gehouden hoorzitting heeft de commissie het volgende overwogen.

Door de centrales wordt aan de commissie gevraagd zich uit te spreken over de volgende drie vragen:

- 1) Is er sprake geweest van open en reëel overleg zoals bedoeld in het vonnis van de President van de Haasche Rechthank?

toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet?

3) Wat is het oordeel van de commissie over het bijgestelde_compromisvoorstel van de centrales te weten een garantie van _zeven jaar van tenminste het bovenwettelijke deel van de huidige regeling en een salariscompensatie voor een relatieve inkomensachteruitgang ten opzichte van de marktsector?

Alvorens in te gaan op bovenstaande vragen merkt de commissie op_zich bevoegd te achten dit geschil te behandelen aangezien het_betrekken van ambtenaren bij de kring van verzekerden van de nWW_naar het oordeel van de commissie een aangelegenheid is waarop de_geschillenregeling cf art.110c ARAR van toepassing is.

Met betrekking tot de vraag of open en reëel overleg heeft_plaatsgevonden zoals bedoeld in het vonnis van de President van de_Arrondissementsrechtbank te Den Haag (16 mei 1980, NJ 1980, 533 en_nr. 81/446, dd. 25 juni 1981, niet gepubliceerd) heeft de commissie_het volgende overwogen. Vastgesteld kan worden dat de thans aan de orde zijnde kwestie al sinds 1983 aanhangig is bij het CGOA en gedurende de periode 1983/1987 een aanzienlijk aantal malen onderwerp van behandeling in_vergaderingen is geweest.

De minister heeft van het begin af aan zijn standpunt verdedigd met_het argument dat het kabinet van mening is dat er onvoldoende_aanleiding is om ambtenaren in principe uit te sluiten van een_overigens voor alle werknemers geldende werkloosheidsvoorziening in_het kader van een herzien sociaal zekerheidsstelsel.

Aanvankelijk volstonen de centrales met het zonder meer afwijzen_van deze gedachte.

Daadwerkelijk open en reëel overleg is sinds mei_1987 op gang gekomen. De argumenten van de centrales zijn als volgt_samen te vatten:

Er zijn onvoldoende argumenten aangevoerd om wijziging aan te_bringen in de tot op heden bestaande situatie van een bijzondere_positie van overheidspersoneel voor wat betreft_werkloosheidsaanspraken.

- Het gaat niet aan om slechts op onderdelen waar het de overheid_goed uitkomt de bijzondere positie van overheidspersoneel niet_meer als zodanig te erkennen. Een dergelijke opstelling zou ook_op andere terreinen consequenties moeten hebben (m.n. het_overlegstelsel en de ruimte voor de arbeidsvoorwaarden).

- Omdat de overheid nog slechts het bovenwettelijk deel van_werkloosheidsuitkeringen hoeft te financieren wordt de_ontslagdrempel verlaagd.

- Het is onduidelijk wat er met de overige regelingen inzake de_sociale zekerheid gaat gebeuren, m.n. de WAO.

- Er is sprake van een zwakke, nl. eenzijdig vastgestelde_rechtspositie.

van overheidszijde kon worden ingegaan op de door de centrales aangevoerde argumenten. Beide partijen achtten de argumenten die van de andere zijden werden ingebracht echter onvoldoende om hun eigen standpunt op te geven c.q. het andere standpunt over te nemen. Door de minister is in de overlegvergadering van 4 november 1987 aan de centrales het pragmatische voorstel gedaan voorwaardelijk in te stemmen met de voornemens m.b.t. de nWW en hun definitieve instemming te laten afhangen van de uitwerking. De centrales zouden zich dan nog niet vastleggen, maar er zou wel een principebesluit genomen worden waarna zij bij de volgende stappen volledig betrokken kunnen worden.

Op de vraag van een van de vertegenwoordigers van de centrales wat er zou gebeuren wanneer de centrales na verloop van tijd op grond van de uitwerking toch bij hun conclusie blijven dat zij het voorstel afwijzen, antwoordt de voorzitter dat dat niet kan betekenen dat de zaak dan geen doorgang zal vinden. (Verslag CGOA-vergadering dd. 4 november '87, blz.11)

Dit antwoord leidde er mede toe dat de centrales het voorstel afwezen.

Ook van de zijde van de centrales is getracht tot een pragmatische oplossing te komen. Zij waren tenslotte bereid onder handhaving van hun principiële bezwaren de maatregel toch te accepteren, mits aan twee voorwaarden zou worden voldaan, te weten een salariscompensatie voor de relatieve inkomensachteruitgang ten opzichte van de marktsector en een garantie voor tien jaar van de huidige werkloosheidsregeling voor het overheidspersoneel voor wat betreft niveau en duur van de aanspraken. Later werden deze voorwaarden bijgesteld tot een inspanningsverplichting van de minister voor wat betreft de compensatie van het relatieve koopkrachtnadeel en een garantie voor zeven jaar van tenminste het bovenwettelijke deel van de huidige wachtgeldaanspraken.

Na daarover al eerder het kabinet te hebben geraadpleegd, deed de minister in de CGOA-vergadering van 23 december 1987 de definitieve mededeling dat het kabinet geen mogelijkheden zag op de tweede voorwaarde in te gaan. Voor de motivering hiervan wordt in de contra-memorie verwezen naar het verslag van 4 november 1987. De meest relevante passages daarin zijn naar de mening van de commissie de volgende:

"Geen enkele regering kan garanties afgeven voor de periode die ligt na een periode waarin zij regeert." (aldus de minister op blz. 6) en "De heer Van der Hoek vraagt of de voorzitter geen garanties kan afgeven die zich uitstrekken tot de komende kabinetsperiode, omdat hij het volgende kabinet niet wil binden of vanwege andere redenen. Bestuurskundig lijkt nl. de uitspraak dat een kabinet alleen maar voor haar eigen zittingsperiode besluiten kan nemen zeer vreemd. Afgezien van het gegeven dat een regering in samenspraak met het parlement uiteraard allerlei wetten en regelen kan wijzigen, geldt in ieder geval het beginsel van behoorlijk bestuur, maar blijkbaar wordt dit uitgangspunt in deze situatie niet van toepassing geacht. De voorzitter denkt dat er twee verschillende zaken aan de orde zijn. In de eerste plaats maakt een regering uiteraard wetten en regelingen waarbij het de bedoeling is dat die zullen worden gecontinueerd,

woorden, ook een toekomstige regering begint op basis van besluiten die in het verleden zijn genomen. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op de opzet van een nieuwe werkloosheidsregeling of de afslankingsoperatie. Spreker kan echter geen enkele garantie afgeven dat een volgende regering geen verandering zal aanbrengen in besluiten die nu worden genomen. Een dergelijke toezegging zou geen enkele gelding hebben. De heer Van der Hoek betwijfelt dit laatste. Ook op dit moment worden er regelingen gemaakt die onaantastbaar zijn. De mogelijkheid bestaat dus wel, mits de politieke wil aanwezig is." (blz. 13).

Er is langdurig overleg gevoerd. Van overheidszijde zijn daarbij inhoudelijke argumenten aangevoerd, terwijl de minister bovendien uitvoerig is ingegaan op de argumenten van de centrales. Bij beide partijen leek de wens te bestaan om overeenstemming te bereiken, geconstateerd kan slechts worden dat dit tot op heden niet tot een positief resultaat heeft geleid. De verplichting tot het voeren van open en reëel overleg houdt echter niet in dat het overleg dient te worden afgesloten met overeenstemming.

Ook het opnemen van een bepaling inzake ambtenaren in art. 7 van het voorstel voor de nieuwe werkloosheidswet alvorens het overleg is afgerond, is hoewel ongebruikelijk, naar het oordeel van de commissie in dit geval niet strijdig met de criteria van open en reëel overleg. Weliswaar dient open en reëel overleg vooraf te gaan aan de adviesaanvraag aan de Raad van State terzake, doch daar tegenover dient in dit geval zwaar te worden gewogen dat het huidige onderwerp van geschil een relatief beperkt onderdeel van de adviesaanvraag over de stelselherziening als geheel betrof. Voorts kan nog worden opgemerkt dat de in het wetsontwerp gekozen constructie tot op heden de rechtspositie van ambtenaren onverlet laat. Pas een tot stand komen van de in art. 7 nWW bedoelde AMvB zal consequenties hebben voor de ambtelijke rechtspositie en voor dat tijdstip zal het overleg moeten zijn afgerond.

Gelet op de intentie die bij beide partijen aanwezig lijkt om overeenstemming te bereiken en gelet op het feit dat zij elkaar in het compromisvoorstel van de centrales al zo dicht waren genaderd, heeft de commissie de overtuiging dat er voor partijen mogelijkheden aanwezig zijn alsnog overeenstemming te bereiken. Dit temeer, daar de commissie de motivering van de minister, dat een regering geen garanties af kan geven voor een periode die ligt na de periode waarin zij regeert, onjuist acht. Kabinetten nemen herhaaldelijk besluiten die verder reiken dan hun regeerperiode. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat een dergelijke garantie de bevoegdheden van de wetgever niet kan beperken, hetgeen de centrales van overheidspersoneel blijkens het verslag van de CGOA-vergadering van 16 december 1987 uit het oog lijken te hebben verloren.

Naar de mening van de commissie kan ook aan het door de minister tenslotte gedane voorstel (CGOA-vergadering van 23 december '87) met betrekking tot een nieuw overlegstelsel in

gevoerd en perspectieven op overeenstemming biedt. De centrales stellen daarbij terecht dat thans onzeker is of en zo ja, wanneer een dergelijk stelsel kracht van wet zal hebben.

Wellicht zouden partijen kunnen afspreken de komende jaren overleg over wijzigingen van de huidige werkloosheidsaanspraken van overheids personeel reeds te voeren in de geest van de bij brief van de minister van 30 december 1987 aan de Centrale Commissie aangeboden notitie inzake een nieuw overlegstelsel, te weten op basis van gelijkwaardigheid. Dit geheel los van de principiele vraag, wanneer en op welke wijze een nieuw overlegstelsel zal worden gerealiseerd. Zodoende zou aan de centrales de additionele zekerheid worden geboden dat een eventuele wijziging van de wachtgeldaanspraken eerst tot stand kan komen nadat in het overleg overeenstemming is bereikt.

De eerste twee vragen van de centrales in de adviesaanvraag tezamen nemend, is de commissie per saldo van mening dat het gevoerde overleg weliswaar kan voldoen aan de eerder daarvoor genoemde criteria van open en reëel overleg, doch niet ten einde is gevoerd.

Afgezien van de vraag of de commissie zich bevoegd zou achten om een oordeel te geven over de redelijkheid van hun compromisvoorstel, waarnaar de centrales in hun derde vraag informeren, zou dat gezien haar advies thans onjuist zijn aangezien de commissie van oordeel is dat het overleg nog niet is afgerond.

Gelet op het bovenstaande adviseert de commissie het overleg voort te zetten met inachtneming van hetgeen zij hiervoor heeft overwogen.

's-Gravenhage, 11 februari 1988,
De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,

H.J.L. Vonhoff
- plv. voorzitter

Th.H. Dragt
- secretaris

Prof.mr. M.G. Rood
- lid

Prof.dr. W. van Voorden
- lid