

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: De centrales van overheidspersoneel
toegelaten tot de Bijzondere Commissie
Onderwijs

De minister van Onderwijs en Wetenschappen,
drs. W.J. Deetman

Bijlagen

div.

AAC/88.054
AAC.16

5 juli 1988

Onderwerp.

Advies m.b.t. Taakverdeling
en Concentratie-operaties
in het Hoger Beroeps Onderwijs

De centrales van overheidspersoneel, toegelaten tot de Bijzondere Commissie Onderwijs (BCO), hebben op 20 mei 1988 op grond van art. IV a-16 van het Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel (RPBO) een in het overleg met de BCO gerezen geschil met betrekking tot Taakverdeling en Concentratie-operaties (T en C-operaties) in het Hoger Beroeps Onderwijs (HBO) aan de Advies- en Arbitrage Commissie Rijksdienst (AAC) ter advisering voorgelegd. Over de formulering van het onderhavige geschil is tussen de centrales en de voorzitter van het overleg overeenstemming bereikt in een op 18 mei 1988 gehouden overlegvergadering. Het verzoek om advies, ingediend door de centrales, de formulering van het geschil en de toelichting van de voorzitter van het overleg op het geschil (bij brief van 1 juni aan de voorzitter AAC) zijn bij dit advies gevoegd.

Op grond van hogergenoemde stukken, overige aan de commissie overgelegde documenten, alsmede hetgeen uit de op 29 juni 1988 gehouden hoorzitting naar voren gekomen is, heeft de commissie het navolgende overwogen.

Het Hoger Beroeps Onderwijs is sedert een aantal jaren onderwerp van een omvangrijke en verstrekkende reorganisatie. Daartoe is een aantal met elkaar samenhangende processen in gang gezet, die tot doel hebben het HBO-systeem efficiënter en inzichtelijker te maken. Tegelijkertijd wordt een grotere verantwoordelijkheid van de verschillende instellingen en daarmee een grotere afstand tot de centrale overheid beoogd. Zo is bijvoorbeeld een van de gevolgen van deze

naast het bestaande Georganiseerd Overleg van de minister met de BCO (art.56 lid 1 WHBO). Teneinde de personele gevolgen van deze processen (invoering Wet Hoger Beroeps Onderwijs op 1 augustus 1986 en de zgn. Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie-operatie (STC)) zo goed mogelijk op te vangen, zijn in overleg met de centrales hoofdlijnen ten behoeve van een Sociaal Beleidskader vastgesteld. Op deze hoofdlijnen vonden partijen elkaar op 29 oktober 1985, waarna ook over de uitwerking van deze hoofdlijnen, het zgn. Sociaal Beleidskader (SBK), op 31 januari 1986 overeenstemming werd bereikt.

Dit SBK heeft een werkingsduur tot 1 januari 1990.

In hoofdlijn 10 wordt echter een regeling getroffen voor het geval er na vaststelling van het SBK (d.w.z. na 31 januari 1986) nog, op dat moment nog niet te voorziene, nieuwe maatregelen getroffen zouden worden.

Hoofdlijn 10 luidt:

"Per geval zal de minister bezien, of de rechtspositionele gevolgen van nieuwe plannen en ontwikkelingen in het HBO (b.v. verdere taakverdeling en concentratie; afsplitsing MBO), waarvan de invoering na vaststelling van het Sociaal Beleidskader en voor 1 januari 1990 een aanvang neemt en instituutfusies die na 1989 tot stand komen, onder de werking van het Sociaal Beleidskader kunnen worden gebracht dan wel een eigenstandige benadering vereisen. Deze gevallen zullen onderwerp van afzonderlijk overleg vormen. Over de sociale gevolgen van eventuele, later te treffen beleidsmaatregelen, voortvloeiende uit de STC-operatie, zal eveneens afzonderlijk overleg gevoerd worden."

Op 29 februari 1988 hebben de centrales naar aanleiding van besluitvorming in de HBO-kamer van 9 februari 1988 m.b.t. de T en C-operatie in het Hoger Gezondheidszorg Onderwijs (HGZO, een deelsector van het HBO) de minister verzocht om arbeidsvoorwaardelijke consequenties van T en C-operaties in het HBO te agenderen voor de vergadering met de BCO. Het onderwerp is vervolgens in vergaderingen met de BCO van 23 maart, 20 april, 27 april en 18 mei j.l. besproken.

Op 20 april j.l. is door de centrales geconstateerd dat de uitkomst van het overleg niet de instemming van alle deelnemers aan het overleg zal kunnen hebben, waarna op 18 mei 1988 het nu voorgelegde geschil geformuleerd is.

Door centrales en voorzitter van het overleg is het geschil als volgt geformuleerd:

- a) De minister van onderwijs en wetenschappen initieert taakverdeling en concentratie-operaties in het HBO, welke volgens zijn eigen opvatting kunnen leiden tot arbeidsvoorwaardelijke problematiek, zonder daarvooraf inhoudelijk overleg te plegen met de centrales van overheidspersoneel.

b) Voorbijgaande aan het genoemde, acht de minister het niet mogelijk nu reeds uit te spreken dat de eventuele resterende personele problematiek, nadat door de betrokken instituten zelf al het mogelijke is gedaan om tot een oplossing van de ontstane personele problematiek te komen, door hem zal worden opgelost.

De centrales hadden daarom gevraagd in het overleg dat is gevoerd n.a.v. de brief van de centrales van 29-2-1988.

c) De minister acht het in dit stadium van de taakverdeling en concentratieoperaties onmogelijk inhoudelijk te reageren op en overleg te voeren over door centrales aangedragen uitgangspunten om die personele problematiek op te lossen. Hij acht het pas mogelijk te bezien of mogelijke restproblematiek op centraal niveau dient te worden opgelost, nadat op instellingsniveau naar oplossingen is gestreefd.

Centrales menen dat bespreking van oplossingen op centraal niveau nu wel degelijk mogelijk en wenselijk is en dat ook op het moment van van beleid door de minister garanties ter voorkoming van sociale problematiek te verstrekken zijn.

Alvorens over te gaan tot de behandeling van de gerezen geschilpunten, wil de commissie het een en ander opmerken over de aard van het haar voorgelegde geschil. Uit de opvatting van de minister, zoals neergelegd in zijn brief van 1 juni j.l. aan de voorzitter van de commissie en desgevraagd bevestigd tijdens de hoorzitting, is af te leiden dat de minister het geschil met name betreft op de positie van de centrales bij de T en C- operaties in het HGZO. De minister stelt dat voorzover de adviesaanvraag ook betrekking zou hebben op andere sectoren er nog geen sprake van een geschil kan zijn, omdat de besluitvorming in die sectoren nog niet ver genoeg gevorderd is.

Dit standpunt van de minister lijkt de commissie onjuist.

De problematiek van de arbeidsvoorwaardelijke consequenties van T en C-operaties is op de agenda van de vergadering met de BCO gezet naar aanleiding van een brief van ondermeer de vier centrales d.d. 29 februari 1988. Daarin verzoeken zij de arbeidsvoorwaardelijke consequenties van T en C-operaties in het algemeen te agenderen, derhalve los van de concrete situatie in het HGZO. Ook uit het ter zake gevoerde overleg (d.w.z. overleg over de vraag of overleg gevoerd moet worden) valt geen andere conclusie te trekken dan dat het onderwerp van overleg niet de T en C-operatie in het HGZO is, maar de in acht te nemen procedures en arbeidsvoorwaardelijke consequenties bij T en C-operaties in het algemeen. Daar over dit geagendeerde onderwerp geen overeenstemming te bereiken viel en de centrales daarover advies vragen aan de commissie, rest de commissie slechts de constatering dat het geschil betrekking heeft op de in acht te nemen procedures en arbeidsvoorwaardelijke consequenties bij T en C-operaties in het algemeen.

initieert, daaraan voorafgaand over de arbeidsvoorwaardelijke consequenties met de BCO behoort te overleggen.

Vooropgesteld dient te worden dat uit art. IV A-10 RPBO jo art.56_lid 1 WHBO, blijkt dat over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtspositie van het onderwijzend personeel met de centrales, derhalve met de BCO, dient te worden overlegd. In tegenstelling tot hetgeen de minister stelt, handelt de onderhavige problematiek over maatregelen met een meer algemene strekking. Dat het geen incidentele problematiek is, moge nog eens blijken uit het feit dat ook in andere onderdelen van het HBO dan het HGZO T en C-operaties in gang zijn gezet (bijv. ook bij de lerarenopleidingen). De minister heeft verder uitdrukkelijk gesteld dat hem bij andere T en C-operaties dezelfde procedure als in het HGZO voor ogen staat (zie de brief van de minister aan de leden en adviseurs van de BCO, d.d. 26 april 1988).

De minister stelt zich echter op het standpunt dat voorafgaand overleg met de BCO over de arbeidsvoorwaardelijke consequenties niet passend is, omdat dit niet in overeenstemming met de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het HBO is. De instellingen hebben een grotere autonomie binnen een stelsel waar de minister weliswaar de eindverantwoordelijkheid, maar een veel minder beslissende rol dan vroeger heeft. In dit stelsel past naar de mening van de minister geen voorafgaand overleg met de BCO.

Naar de mening van de commissie geeft de minister daarmee een onjuiste interpretatie aan de terzake geldende wettelijke regelingen en gedane toezeggingen. Het moge zo zijn dat instellingen een grotere autonomie hebben, ook op het gebied van de arbeidsvoorwaarden, maar het valt niet te ontkennen dat de grote lijnen van het arbeidsvoorwaardenbeleid nog steeds uitgestippeld worden door de minister. De autonomie gaat slechts zover als dat binnen het centraal getrokken kader mogelijk is. Een treffend voorbeeld hiervan is het goedkeuringsrecht van de minister t.a.v. de begrotingen van de verschillende instellingen.

De commissie is dan ook van oordeel dat de nieuwe verhoudingen op zichzelf de dwingende voorschriften van art. IV A-10 RPBO en art. 56 lid 1 WHBO niet opzij zetten.

Overleg over de algemene voorwaarden op centraal niveau, derhalve met de BCO, ligt dan ook onverminderd voor de hand, ook in de nieuw gekozen verhoudingen. De commissie acht het echter waarschijnlijk dat, gezien de nieuwe verhoudingen, de onderwerpen van overleg minder gedetailleerd zijn en het overleg zich zal beperken tot hoofdlijnen.

Evenzeer ligt het voor de hand om ook over de grote lijnen van de arbeidsvoorwaardelijke consequenties van T en C-operaties in het algemeen op centraal niveau te overleggen. Dit temeer omdat, naar de commissie meent, hierover in het verleden toezeggingen zijn gedaan. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van het Sociaal Beleidskader valt af te leiden, dat de destijds in voorbereiding zijnde operaties niets anders waren dan Schaalvergrotingsoperaties. Het was op dat moment nog niet te voorzien of ooit T en C-operaties in gang zouden worden gezet, maar

10_een voorziening getroffen.

Daaruit valt naar de mening van de commissie af te leiden dat bij_het initiëren van eventuele T en C-operaties, afzonderlijk met de_centrales overlegd zou worden over de vraag of de gevolgen van deze_operaties onder het SBK gebracht zouden worden dan wel dat de_minister een "eigenstandige" benadering zou gaan volgen.

Tot op heden heeft dat overleg naar de mening van de commissie niet_plaatsgevonden. Immers, er is slechts overlegd over de vraag of al_dan niet overlegd moet worden. De door de minister gedane_toezegging dat hij met de BCO bereid is te overleggen nadat de_implementatievoorbereiding is afgerond, kan hiervoor niet in de_plaats treden. Wezenlijk aan het stelsel van georganiseerd overleg_is immers, dat over maatregelen die arbeidsvoorwaardelijke_consequenties kunnen hebben voorafgaand met de centrales overlegd_wordt.

Naar de mening van de commissie past het zeer wel binnen de door de_minister aangegeven en nagestreefde verhoudingen en binnen het raam_van de wettelijke regelingen en gedane toezeggingen, dat_voorafgaand aan het initiëren van T en C-operaties met de centrales_over de hieraan te verbinden randvoorwaarden gesproken wordt. De_centrales hebben in het overleg van 23 maart j.l. daarvoor een_aanzet gegeven. Wel merkt de commissie op, dat de daar_geformuleerde uitgangspunten verder gaan dan m.b.t. een globaal_raamwerk gebruikelijk is. De commissie meent dat als invulling met_name gedacht moet worden aan voorzieningen voor om-, her- en_bijbscholing, en niet zozeer aan directe werkgelegenheidsgaranties.

Binnen het aldus op centraal niveau vast te stellen algemeen kader,_zullen de instellingen de ruimte moeten vinden om de problemen op_te lossen.

De centrales hebben de wens uitgesproken dat de minister zou_garanderen dat de door de instellingen zelf niet op te lossen_sociale problematiek, door hem zal worden opgelost. De minister_bleek hiertoe niet bereid. Zijn hoofdargument tegen het doen van_deze toezegging is, dat dit de druk op de instellingen zou_verminderen om de problematiek zelf op te lossen. Een dergelijke_garantie past, zo stelt hij, niet bij de grotere_verantwoordelijkheid van de instellingen, omdat zij zo, zonder al_te grote inspanningen, de personele gevolgen op de rijksoverheid_kunnen afwentelen.

Wel heeft de minister toegezegd om, indien mocht blijken dat er_onoplosbare problemen zouden overblijven, met de centrales in open_en reukèl overleg naar een passende oplossing te zoeken.

De commissie merkt op dat bij een decentralisatie van bevoegdheden_en verantwoordelijkheden ook een vertrouwen in het gebruik ervan_hoort. Dat wil zeggen dat van de minister in deze situatie niet_gevergd kan worden dat hij de gevraagde garanties in volle omvang_verstrekt. In de eerste plaats niet omdat de aard van de_restproblematiek nog niet bekend is en er verder nog geen

geven.

Wel vindt de commissie dat, indien daadwerkelijk blijkt dat ten gevolge van door de minister gevoerd beleid arbeidsvoorwaardelijke consequenties ontstaan die op instellingsniveau niet opgelost kunnen worden, de minister zich niet aan zijn verantwoordelijkheid kan onttrekken. Hij is dan gehouden tot de inspanningsverplichting om met de BCO in open en reëel overleg tot een oplossing te komen. Tijdens de hoorzitting werd door de vertegenwoordiging van het ministerie toegezegd, dat indien in de HGZO-sector, door de instellingen aantoonbaar een maximale inspanning is verricht, de minister bereid is tot het zoeken en vinden van oplossingen voor de op instellingsniveau niet opgeloste problemen. De centrales konden zich vinden in deze toezegging, waarna de voorzitter van deze commissie mocht constateren dat partijen voor wat betreft het HGZO alsnog overeenstemming hebben bereikt.

In het algemeen wil de commissie in dit verband opmerken dat er alleen dan van open en reëel overleg sprake kan zijn, indien er op het moment van overleg nog geen onomkeerbare situaties zijn ontstaan. Immers, het is nauwelijks denkbaar om over eventuele ontslagen nog open en reëel te overleggen, indien de betrokkenen reeds zijn ontslagen.

Het Sociaal Beleidskader geeft in feite een garantie dat er tot 1 januari 1990 geen onomkeerbare consequenties zullen ontstaan. Voor de situatie na 31 december 1989 geldt echter een dergelijke voorziening nog niet. Waarschijnlijk is echter dat met name na dat tijdstip T en C-operaties personele consequenties met zich mee zullen brengen, die wellicht niet alle op instellingsniveau opgelost kunnen worden. Om het dan te voeren overleg in de BCO nog open en reëel te laten zijn, adviseert de commissie om voor die gevallen de geldigheidsduur van het Sociaal Beleidskader te verlengen, tenminste totdat het overleg met de BCO als afgerond kan worden beschouwd.

De Advies en Arbitrage Commissie Rijksdienst meent met de voorgestelde werkwijze een handreiking te hebben geboden t.b.v. het op centraal niveau in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen te voeren overleg.

's-Gravenhage, 5 juli 1988

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,

Prof.dr. W. Albeda,
voorzitter

Th.H. Dragt,
secretaris

Dr. Th.A.M. van der Horst,
plv. lid

Prof.dr. W. van Voorden,
plv. lid

Th. M. Knippen,
bijz. lid

Prof.mr. E.P. de Jong,
bijz. lid