

## Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: De centrales voor overheids- en  
onderwijspersoneel toegelaten tot de  
Bijzondere Commissie Onderwijs.

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

### *Bijlagen*

2	centrales dd. 01-12-1988	<u>AAC/89.040</u> AAC.17	2 februari 1989
---	-----------------------------	-----------------------------	-----------------

### *Onderwerp:*

Geschil inzake voorstellen  
Rijksbegroting 1989 met  
rechtspositionele consequenties  
voor onderwijspersoneel.

De vier centrales van overheids- en onderwijspersoneel, toegelaten tot de Bijzondere Commissie Onderwijs (BCO), hebben op 1 december 1988 een in het overleg met de minister van Onderwijs en Wetenschappen gerezen geschil aan de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst voorgelegd. Het geschil heeft betrekking op voorstellen betreffende de Rijksbegroting 1989 met rechtspositionele consequenties voor onderwijspersoneel.

De adviesaanvraag, de geschilformulering en de reactie van de voorzitter van het overleg met de BCO op de adviesaanvraag, zijn bij dit advies gevoegd en maken daar als zodanig deel van uit.

Op grond van hogergenoemde en overige aan de commissie ter beschikking staande documenten, en in het bijzonder naar aanleiding van hetgeen uit de op 26 januari 1989 gehouden hoorzitting gebleken is, heeft de commissie het navolgende overwogen.

Op 16 september 1988 heeft de Minister van O en W bij brief, onder kenmerk 375/88.847 A, aan de leden van de BCO een aantal voorstellen betreffende de Rijksbegroting 1989 ter kennis gebracht die rechtspositionele consequenties voor onderwijspersoneel met zich meebrengen. In de loop van het hierna over deze voorstellen gevoerde overleg, met name in de vergaderingen van 9 november 1988 (BCO 88.1095) en van 23 november 1988 (BCO 88.1096), bleken deze voorstellen op het gevoerde overleg over deze voorstellen op een viertal hoofdonderwerpen

Deze geschilpunten zijn:

- de inhoud van de voorgestelde maatregelen (A)
- het (ontbreken van een) Sociaal Beleidskader (B)
- de kwaliteit van het gevoerde overleg (C)
- het al dan niet vereist zijn van overeenstemming (D)

A. De inhoud van de voorgestelde maatregelen

Inhoudelijk hebben de centrales in hun adviesaanvraag tegen de hiernavolgende maatregelen bezwaren aangevoerd, te weten:

- 1) verkrapting van de formatie van scholen in het basis-, voortgezet en dag/avondonderwijs;
- 2) verkrapting van de formatie voor ziekenhuisscholen;
- 3) wijziging van de bestaande regeling inzake vervanging door en vanwege overgangsboventalligen in het (V)SO.

Vooropgesteld moet worden dat naar aanleiding van de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer, ten gevolge van twee amendementen (van de leden Van Leijenhorst en Franssen, nr. 33 en nr. 34) de hierboven onder punt 2 en punt 3 genoemde voorgestelde maatregelen ongedaan zijn gemaakt. De commissie acht het dan ook niet verder ter zake doende om over deze onderwerpen nog een (inhoudelijk) oordeel te geven.

Ten aanzien van het onderhavige geschilpunt rest dan ook slechts de hierboven onder 1) genoemde maatregel.

Voorafgaande aan de begrotingsbehandeling, maar na formulering van het geschil, heeft de Minister van Onderwijs en Wetenschappen echter een nota van wijziging en toelichting op de Rijksbegroting 1989 ingediend (deze is bij de brief van de voorzitter BCO aan de voorzitter van de AAC d.d. 21 december 1988 gevoegd), waarin de effecten van de voorgestelde maatregelen, zoals hierboven genoemd onder 1) met de helft worden teruggebracht. De centrales hebben desgevraagd te kennen gegeven desalniettemin de adviesaanvraag ten aanzien van dit geschilpunt te willen handhaven.

De centrales brengen naar voren dat, ten gevolge van de verkrapting van de formatie onder gelijktijdige handhaving van het voorzieningenniveau van de betreffende onderwijsinstellingen, automatisch een taakverzwaring zal optreden voor de overblijvende individuele leerkrachten.

De commissie merkt echter op dat het bij de aanstelling en in overige rechtspositionele maatregelen ten aanzien van het onderwijspersoneel, niet gebruikelijk is het niveau van de arbeidsvoorwaarden te koppelen aan de formatiesterkte van de desbetreffende

factoren, waaronder de\_ formatiesterkte van de instelling maar ook het aanbod van\_ leerlingen en hun sociaal-economische achtergrond, de feitelijke\_ werklust van onderwijskrachten, onder handhaving van hetzelfde\_ formele takenpakket en met dezelfde rechtspositie, van jaar tot\_ jaar maar ook geografisch gezien aan wijzigingen onderhevig is.\_ Geabstraheerd van het feitelijke individuele takenpakket en vooral\_ gekoppeld aan het aantal uren waarvoor de leerkracht zich verbonden\_ heeft, wordt de concrete individuele rechtspositie, uitgaande van\_ de van toepassing zijnde algemene rechtspositieregelingen,\_ vastgesteld. De aanstelling geschiedt in een bepaalde betrekking\_ voor een aantal uren onafhankelijk van de bestaande formatie van de\_ school en evenzeer onafhankelijk van andere zich telkens wijzigende\_ factoren. Dientengevolge zou het dan ook minder juist zijn nu wel\_ een koppeling te leggen tussen het niveau van de arbeidsvoorwaarden\_ en een wijziging van een van die factoren, te weten een verkrapping\_ van de formatiegrootte.

Overigens is het niet zeker dat verkrapping van de formatie in alle\_ gevallen, zoals de centrales stellen, automatisch zal leiden tot\_ taakverzwaring van de overblijvende leerkrachten. Zo is het zeer\_ wel denkbaar dat in een aantal gevallen door de verkrapping\_ bestaande marges ingevuld zullen moeten worden, die echter al in de\_ overeengekomen arbeidsduur voorondersteld/ingekapseld zijn. In\_ dergelijke gevallen waar het slechts gaat om het maximaal invullen\_ van de reeds overeengekomen taakstelling, lijkt het onjuist te\_ spreken van taakverzwaring. Verder is de commissie niet tot de\_ overtuiging gekomen dat een ten gevolge van de formatieverkrapping\_ optredende taakverzwaring van individuele leerkrachten, zo die zich\_ al voordoet, van een zodanige omvang zou zijn dat daarvoor een\_ regeling van algemene aard zou moeten worden getroffen, althans dat\_ bij het ontbreken van een dergelijke regeling het doorvoeren van de\_ nu voorgestelde maatregel op het gebied van de taakbelasting\_ onverantwoord zou zijn.

#### B. Het (ontbreken van een) Sociaal Beleidskader.

De centrales achten het onjuist, en zelfs onbehoorlijk, dat voor\_ het personeel dat t.g.v. de maatregelen ontslag of deeltijdontslag\_ krijgt geen aparte voorziening getroffen wordt in de vorm van een\_ Sociaal Beleidskader. Door de voorzitter van het overleg met de BCO\_ is echter naar voren gebracht dat hij in het overleg van 23\_ november 1988 heeft voorgesteld een generale ontslagbescherming\_ voor een jaar tot stand te brengen, die gefinancierd zou kunnen\_ worden uit de middelen die naar verwachting uit het centraal\_ georganiseerd overleg over de arbeidsvoorwaardenruimte voor de\_ sector onderwijs beschikbaar zouden komen. Door de centrales is dit\_ voorstel afgewezen omdat het en naar inhoud - het gebodene biedt te weinig bescherming - en naar de wijze van financiering onvoldoende\_ geacht werd.

De commissie constateert dat dit de eerste maal is dat het\_ ministerie van O en W een maatregel voorstelt, die dergelijke\_ omvangrijke personele gevolgen heeft, zonder dat een op de\_ personele

De commissie acht het op de\_weg van de Minister van O en W liggen, dat indien hij maatregelen\_afkondigt die personele en sociale gevolgen hebben, hij ook de\_verantwoordelijkheid neemt voor die gevolgen voor zover die niet\_reeds afgedekt worden door de al bestaande regelingen. Nu blijkt\_dat binnen de bestaande regelingen de betreffende problematiek niet\_geheel kan worden opgelost, dient de Minister een maximale\_inspanning te verrichten teneinde de sociale gevolgen zo goed\_mogelijk op te vangen. Over de wijze van oplossen zal met de\_centrales overleg gevoerd moeten worden.

De commissie sluit niet uit dat de kosten die gepaard gaan met deze\_regeling ten minste ten dele gefinancierd worden uit de uit het\_centraal arbeidsvoorwaardenoverleg ter beschikking gestelde\_middelen voor de sector onderwijs. Daar deze middelen echter\_dwingend voor werkgelegenheidsmaatregelen bedoeld zijn, merkt de\_commissie op dat over een eventuele aanwending van deze middelen,\_krachtens de schets van een herzien overlegstelsel bij de overheid,\_d.d. 31 december 1987 en het protocol zoals dat door partijen in\_dat kader ondertekend is, overeenstemming vereist zal zijn.

#### C. Het gevoerde overleg

Door de centrales is naar voren gebracht dat noch over de inhoud\_van de maatregelen, noch over de begeleidende sociale maatregelen\_van de kant van de minister reëel overleg is gevoerd.

In het algemeen dient het overleg, zoals de commissie reeds\_meerdere malen heeft aangegeven open en reëel en gericht op\_overeenstemming gevoerd te worden. Dit brengt onder andere met zich\_mee dat het overleg door de minister op een zodanige wijze moet\_worden gevoerd vanuit de bereidheid om met de argumenten van de\_zijde van de centrales rekening te houden en zo nodig het\_voorgenomen beleid dienovereenkomstig aan te passen.

Met de centrales is de commissie van mening dat het uitgangspunt\_van de minister van O en W, voornamelijk gericht op het realiseren\_van het hem opgelegde bezuinigingsbedrag op grond waarvan de nu in\_het geding zijnde maatregelen voorgesteld werden, realiter weinig\_ruimte laat voor de hierboven bedoelde beïnvloeding. Het is de\_commissie niet gebleken dat de minister op enig moment\_daadwerkelijk de bereidheid heeft getoond rekening te houden met de\_door de centrales naar voren gebrachte personele en sociale\_consequenties en zo nodig de voorgestelde maatregelen te wijzigen.\_Daarbij wijst de commissie, als symptomatisch voor de wijze van het\_door het ministerie gevoerde overleg, in het bijzonder op de op 23\_november door de voorzitter van het overleg ingenomen\_stellingname:... "de vraag van de centrales aan het departement, om\_toch nog eens te bezien of er mogelijkheden zijn het pakket te\_wijzigen of te vervangen, moet ontkennend beantwoord worden. Als\_dat leidt tot de conclusie, dat er geen overeenstemming te bereiken\_valt, dan heeft spreker daar niets aan af of toe te doen."

Ook ten aanzien van het al dan niet creëren van een sociaal vangnet\_in de vorm van een Sociaal Beleidskader komt de commissie tot de\_conclusie dat niet gesproken kan worden van het voeren

toen nog de hierboven onder A) opgesomde maatregelen 1, 2 en 3 inhielden, geïnitieerd werden zonder apart op de specifieke problematiek toegesneden sociaal vangnet, hetgeen in de traditie van het ministerie van O en W een uniek feit inhield, had het op de weg van de minister gelegen om na het eerste verzoek van de centrales daartoe duidelijkheid te scheppen over het al dan niet opstellen, c.q. noodzakelijk zijn van een specifiek Sociaal Beleidskader. Nu de minister eerst na drie herhaalde verzoeken van de centrales met een plan ter tafel kwam dat en uit de arbeidsvoorwaardenruimte gefinancierd diende te worden, hetgeen ook naar de minister had kunnen verwachten niet snel door de centrales geaccepteerd zou worden, en als eindbod gepresenteerd werd, dient geconcludeerd te worden dat van de zijde van de minister geen ruimte gegeven werd voor open en reëel overleg over het al dan niet opstellen, c.q. financieren van een Sociaal Beleidskader.

De argumentatie van de voorzitter van het overleg, neergelegd in de brief van 21 december aan de voorzitter van de commissie, dat het late tijdstip van het voorstel te wijten is aan het feit dat tot op het laatste moment gezocht is naar mogelijkheden om aan de wensen en de argumenten van de centrales tegemoet te komen, kan niet overtuigen. De commissie is van oordeel dat men van overheidszijde adequater van haar bedoeling had kunnen laten blijken door vroegtijdig een voorstel in het overleg te brengen, waarover dan een fundamentele inhoudelijke gedachtenwisseling had kunnen plaatsvinden, gericht op het bereiken van overeenstemming.

De commissie komt dan ook tot de conclusie dat het door de minister gevoerde overleg niet als open en reëel te beschouwen valt.

D. Het al dan niet vereist zijn van overeenstemming.

De centrales brengen naar voren dat de voorgestelde maatregelen een drastische inbreuk vormen op de individuele rechtspositie van de werknemers die in dienst blijven alsmede van degenen die geheel of gedeeltelijk zullen worden ontslagen. Als zodanig zou het overleg over de voorgestelde maatregelen onder het overeenstemmingsvereiste zoals bedoeld in de "Schets van een herzien overlegstelsel bij de overheid" vallen.

De Commissie acht dit uitgangspunt onjuist.

In de schets van het herziene overlegstelsel, d.d. 31 december 1987, zoals onderschreven in het door de overlegpartijen ondertekende protocol, wordt aangegeven dat "voor wijziging c.q. invoering van regelingen waaraan individuele personeelsleden rechten kunnen ontlenuen, alsmede voor werkgelegenheidsmaatregelen die beslag leggen op de ruimte een ontstaansvereiste is dat daarover overeenstemming is bereikt met de centrales van overheidspersoneel..... Over andere beleidsvoornemens met consequenties voor het personeel (b.v. reorganisatie) moet - evenals thans - overleg worden gevoerd, doch dit overleg hoeft niet tot overeenstemming te leiden. Wel kunnen de overlegpartners over deze laatste onderwerpen afspraken maken".

toepassing op het overleg met de BCO.

De commissie is van oordeel dat de voorgestelde maatregelen geen wijziging of invoering van regelingen inhouden waaraan individuele personeelsleden rechten kunnen ontlenen, noch betrekking hebben op werkgelegenheidsmaatregelen, zoals bedoeld in de schets.

De voorgestelde maatregelen tot verkrapting van de formatie van scholen in het basis-, voortgezet en dag/avondonderwijs behoren tot de, niet aan het overeenstemmingsvereiste onderworpen, andere categorie van maatregelen die in de schets wordt bedoeld, die slechts als uitvloeisel consequenties kunnen hebben voor de rechtspositie van het personeel. In de schets wordt zeer bewust het overleg over maatregelen die in de eigen taakstelling van de overheid ingrijpen en wel rechtspositionele consequenties hebben, maar waaraan men als individu geen directe aanspraken kan ontlenen, van het overeenstemmingsvereiste uitgesloten. Zulks in tegenstelling tot ingrepen in rechtspositieregelingen, waaraan individuen wel rechtstreeks aanspraken kunnen ontlenen.

Zoals ook in de brief d.d. 21 december 1988 van de voorzitter van het overleg met de BCO wordt gesteld, hebben de voorgestelde maatregelen betrekking op de formatieregelingen van onderwijsinstellingen en betreffen derhalve de relatie tussen bevoegd gezag en centrale overheid. Er wordt geen wijziging aangebracht in rechtspositieregelingen waaraan individuele personeelsleden rechten kunnen ontlenen; slechts tengevolge van die maatregelen zouden eventueel rechtspositionele consequenties kunnen ontstaan.

De commissie concludeert dan ook dat het overleg over de voorgestelde maatregelen niet onder het overeenstemmingsvereiste valt, zoals dat in de schets en het protocol is bedoeld.

's-Gravenhage, 2 februari 1989,  
De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,

Prof.dr. W. Albeda  
- voorzitter

Th.H.Dragt  
- secretaris

H.J.L. Vonhoff  
- lid

J.A.M. Reijnen  
- bijzonder lid

Dr. Th.A.M. van der Horst  
- lid

Dr. W.S.P. Fortuyn  
- bijzonder lid