

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: De staatssecretaris van Defensie,
J. van Houwelingen.

De belangenverenigingen van militairen
toegelaten tot het Centraal Georganiseerd
Overleg Militairen.

Bijlagen

div.	PP 89/093/1188 dd. 16-03-'89	<u>AAC/89.086</u> AAC.22	25 mei 1989
------	---------------------------------	-----------------------------	-------------

Onderwerp

Geschil m.b.t. de positie
van de dienstplichtige in
het kader van het
experiment met een
herzien overlegstelsel.

De staatssecretaris van Defensie en de belangenverenigingen van militairen, toegelaten tot het Centraal Georganiseerd Overleg Militairen (CGOM), hebben zich op 16 maart 1989 tot de Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst gewend met het gemeenschappelijk verzoek te adviseren omtrent een in het CGOM gerezen geschil. Betrokken partijen verzoeken advies over de vraag of gelet op de aard van de rechtsverhouding overheid - dienstplichtig militair, sprake kan zijn van onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden van dienstplichtigen. Eerst als de commissie die vraag ontkennend beantwoordt, volgt een tweede vraag, namelijk: op welke wijze de betrokken verenigingen zoveel mogelijk gelijkwaardig bij een onderhandelingsproces betrokken kunnen worden.

De adviesaanvraag en geschilformulering, zoals die door betrokken partijen gezamenlijk is opgesteld, zijn bij dit advies gevoegd en maken daar als zodanig deel van uit.

Op grond van hogergenoemd en overige aan de commissie ter beschikking staande documenten en hetgeen uit de op 24 mei 1989 gehouden hoorzitting is gebleken, heeft de commissie het navolgende overwogen.

toegelaten tot het CGOM, en de staatssecretaris van Defensie een voor het militair overleg toepasbare "vertaling" tot stand wensten te brengen van het in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) tussen de centrales van overheidspersoneel en de minister van Binnenlandse Zaken overeengekomen experiment met een herzien overlegstelsel.

Dit overleg heeft op 13 juni 1988 geleid tot overeenstemming met betrekking tot een protocol voor een proefneming in het arbeidsvoorwaardenoverleg van vrijwillig dienende militairen, die een verbijzondering inhield van het in het CGOA overeengekomen overleg-experiment.

Op grond van de bijzondere positie, die het verplicht dienend personeel naar het oordeel van de staatssecretaris van Defensie in deze inneemt, heeft hij ten behoeve van de positie van de vertegenwoordiging van het dienstplichtig personeel in het CGOM een afzonderlijk protocol aangeboden.

In dit tweede protocol was een onderscheid aangebracht tussen onderwerpen die liggen in het verlengde van, dan wel zijn afgeleid van maatregelen die van toepassing zullen zijn op het vrijwillig dienend personeel en maatregelen die uitsluitend voor het verplicht dienend personeel gelden. Voor de eerste categorie onderwerpen werd voorgesteld dat -onder toepassing van het Besluit georganiseerd overleg militairen- geen besluit zou worden genomen dan nadat daarover overeenstemming zou zijn bereikt. De tweede categorie onderwerpen zou buiten het zgn. overeenstemmingsvereiste vallen. De verenigingen van dienstplichtig personeel AVNM en VVDM konden zich in dit voorstel niet vinden.

Op basis van hernieuwd overleg werd van overheidszijde een nieuw (aangepast) overleg-protocol ingediend, waarbij het onderscheid met betrekking tot de onderwerpen waarover al dan niet een overeenstemmingsvereiste zou bestaan, verviel.

Daarvoor in de plaats werd een bepaling voorgesteld, waarin de staatssecretaris van Defensie de mogelijkheid behoudt het protocol buiten toepassing te verklaren indien het belang van de inrichting, vulling en het ongestoord functioneren van de krijgsmacht dit vordert. Naar het oordeel van de AVNM en VVDM komt ook dit protocol onvoldoende tegemoet aan de wens om op voet van gelijkwaardigheid overleg te voeren.

Gelijk bekend is, steunt de ambtelijke rechtsverhouding op een eenzijdige overheidsdaad. Voor burgerlijk overheidspersoneel geldt dat (volgens art. 1 Ambtenarenwet) hij die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn, een ambtenaar is. Voor het militaire overheidspersoneel geldt (art. 1 Militaire Ambtenarenwet) evenzeer aanstelling en voorts militaire openbare dienst. Hij die in openbare dienst werkt, doch niet is aangesteld (de arbeidscontractant bijvoorbeeld) is geen ambtenaar.

In tegenstelling tot de militaire ambtenaar wordt een dienstplichtige niet aangesteld en is derhalve ook geen ambtenaar.

De ambtelijke rechtsverhouding, eenzijdig als zij tot stand komt, kent ook eenzijdig vastgestelde

van bestuur, een ministeriele beschikking of brief van de minister zijn neergelegd. In tegenstelling tot de "gewone" werknemer in de marktsector worden dergelijke maatregelen derhalve niet in een overeenkomst neergelegd.

Voor de eenzijdig vastgestelde regels die voor de ambtenaar gelden, bestaat een overlegverplichting voor de minister (art.105 Algemeen Rijksambtenarenreglement, art. 3 Besluit Georganiseerd Overleg Militairen) De vaststelling blijft een eenzijdige, doch kan niet plaats vinden, dan na het plegen van dat overleg. Het overleg moet gericht zijn op overeenstemming. Het zgn. "protocol" voor een proefneming met het arbeidsvoorwaardenoverleg bij ambtenaren gaat verder en introduceert een soort overeenstemming. "Een soort", omdat ook wanneer die bereikt wordt, de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden de vorm van een eenzijdige overheidsbeschikking behoudt. De minister legt eenzijdig vast wat tweezijdig is afgesproken. Anders gezegd, de tweezijdigheid heeft betrekking op de relatie minister-centrale commissie. De ambtenaren zelf worden er pas bij betrokken wanneer de overheidsbeschikking er is. De rechtsfiguur te hunnen aanzien verandert niet, zij blijft een eenzijdige.

De eenzijdigheid van de rechtsverhouding ambtenaar-overheid belet niet dat onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden worden gevoerd. In de eenzijdigheid van de relatie schuilt kennelijk geen beletsel de regels die voor de eenzijdig aangestelden moeten gelden, tweezijdig af te spreken of tenminste daarover te onderhandelen.

Voor de militaire ambtenaren geldt sedert het aanvullend protocol van 13 juni 1988 dat zelfde. De vraag die aan de commissie is gesteld, is of dat ook het geval kan zijn voor militair personeel dat geen ambtenaar is en zo nee op welke wijze de betrokken verenigingen van dienstplichtigen alsdan zoveel mogelijk gelijkwaardig bij een dergelijk proces kunnen worden betrokken. Zoals reeds opgemerkt, is een dienstplichtig militair geen ambtenaar. De Dienstplichtwet die de toegang tot de dienstplicht regelt, spreekt van "inlijving" (art. 23). De regels die voor de eenmaal dienstplichtigen gelden, zijn neergelegd in de Wet Rechtstoestand dienstplichtigen en het op die wet steunende Reglement rechtstoestand dienstplichtigen (RRDpl).

Vormt het nu een beletsel voor onderhandelingen over zijn arbeidsvoorwaarden dat een dienstplichtige wordt ingelijfd in plaats van aangesteld?

Naar het oordeel van de commissie is dat niet het geval.

Defensie kent als arbeidsorganisatie een drietal categorieën personeel, t.w. vrijwillig dienende militairen, waarvoor het Algemeen Militair Ambtenarenreglement van toepassing is, dienstplichtig personeel waarvoor het RRDpl geldt en burgerambtenaren, voor wie het Algemeen Rijksambtenaren Reglement (ARAR) van toepassing is.

Voor zowel het AMAR- als het ARAR-personeel bij Defensie is het overleg-protocol en het daarbij behorende overeenstemmingsvereiste voor een belangrijk deel van het

Tot op heden werd in het CGOM door zowel organisaties van vrijwillig dienenden als verenigingen van dienstplichtigen gezamenlijk het overleg over de arbeidsvoorwaardenvorming van de verschillende categorieën gevoerd. Daarbij was wel het oogmerk het bereiken van overeenstemming, maar bestond er geen situatie, waarbij de meerderheid van de betrokken organisaties als criterium zou gelden voor het kunnen bereiken van overeenstemming tussen overheid en belangenverenigingen van militairen.

In de proefneming met de nieuwe overlegstructuur krijgt het CGOM als "sector-overleg militairen" in versterkte mate te maken met de resultaten van het centrale overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de centrales van overheidspersoneel. In het decentrale overleg gaat een nadere invulling van voor bijzondere categorieën beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte een zodanige rol spelen, dat een wederzijdse beïnvloeding van arbeidsvoorwaardenvorming door overigens verschillende categorieën van militair personeel door betrokkenen als minder gewenst wordt ervaren.

Dit valt te begrijpen, aangezien het nieuwe overlegmodel functioneert op basis van meerderheden en minderheden, waardoor de opvattingen van dienstplichtigen-organisaties een doorslaggevende stem kunnen betekenen bij de ontwikkelingen van arbeidsvoorwaarden van vrijwillig dienende militairen, zoals dat ook andersom kan plaats vinden.

De commissie meent dat bij de beantwoording van de vraag of over arbeidsvoorwaarden van verplicht dienende militairen onderhandeld kan worden, het niet zozeer gaat om de wijze van toegang tot de totaliteit van Defensie als arbeidsorganisatie (inlijving of aanstelling) doch om het feit dat men tot die organisatie behoort. In de brief van de staatssecretaris van Defensie van 16 maart 1989 stelt hij dat het overleg over de arbeidsvoorwaarden van het verplicht dienend personeel materieel gelijkwaardig aan dat van het vrijwillig dienend personeel moet zijn. Een verwijzing naar de andersoortige rechtspositie van dienstplichtigen door de staatssecretaris in dezelfde brief wordt door de commissie als niet relevant beschouwd.

Waar de aard van de rechtsverhouding tussen overheid en (militaire) ambtenaar de overheid niet weerhoudt onderhandelingen te voeren op basis van een overeenstemmingsvereiste, zou er geen beletsel voor de overheid behoeven te zijn om binnen een en dezelfde arbeidsorganisatie een zelfde gedragslijn ook te hanteren voor verplicht dienende militairen.

Juist vanwege het verplichte karakter, waarin de verhouding tussen de dienstplichtige en de overheid zich zeer wezenlijk onderscheidt van een "normale" werkgever/werknemer verhouding is de noodzaak tot een zo zorgvuldig mogelijk procederen in het arbeidsvoorwaardenvormingsproces van dienstplichtigen door de overheid geboden. Men kan zich immers niet eigener beweging onttrekken aan veranderingen in aanspraken e.d.

innemen, verhindert niet dat het proces van totstandkoming van hun arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk aansluit bij de voor de totale arbeidsorganisatie in gang gezette proefneming rond een nieuw overlegmodel.

In het compromis-voorstel van de staatssecretaris van 11 november 1988 ligt de mogelijkheid van het voeren van onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden van dienstplichtigen, binnen randvoorwaarden die o.m. de Dienstplichtwet en een goede bedrijfsvoering binnen de krijgsmacht stellen, ook besloten.

De commissie meent dat het overleg over de arbeidsvoorwaarden die louter en alleen de dienstplichtigen betreffen slechts gevoerd zou moeten worden door die organisaties die uit een oogpunt van representativiteit geacht mogen worden het verplicht dienend personeel te vertegenwoordigen. Evenzeer geldt dat het overleg over de arbeidsvoorwaarden, die alleen betrekking hebben op het vrijwillig dienend personeel, slechts door de daarvoor in aanmerking komende belangenverenigingen van militairen zou dienen te worden gevoerd. Daarbij zou -gegeven de relatie tussen het centrale overleg en het militaire "sectoroverleg"- in aanmerking moeten worden genomen dat de structuur van het laatstgenoemde overleg aansluiting zou dienen te vinden bij de reeds tot standgekomen koppeling aan de centrales van overheidspersoneel. Zoals ook het geval is bij andere overleg- gremia (o.a. rijks- en gemeentepolitie) zouden beide secties van de overlegsector militairen gezamenlijk overleg met de overheid kunnen voeren indien te bespreken maatregelen beide categorieën van militair personeel betreffen.

De commissie komt tot dit oordeel m.b.t. een scheiding van de overlegprocessen op grond van de overweging dat de positie van de dienstplichtige militair en zijn belangen in het arbeidsvoorwaardenvormingsproces van een andere orde zijn dan die van vrijwillig dienende militairen.

Waar bij de laatste categorie in de afweging keuzes mede worden bepaald door aspecten van continuïteit in de arbeidsorganisatie, perspectieven op langere termijn en overwegingen gelieerd aan de doelstellingen van de organisatie, geldt dat voor verplicht dienende militairen in mindere mate. Het verplichtend karakter van de aanwezigheid in de defensie-organisatie betekent voor dienstplichtigen tevens dat men zich als individu niet kan onttrekken aan voorgenomen veranderingen in de rechtspositionele aanspraken hetgeen de noodzaak tot het zo zorgvuldig mogelijk voeren van overleg van overheidszijde nog slechts versterkt.

Het komt de commissie voor dat dit impliceert dat de onderhandelingen gevoerd worden op basis van een ook voor de dienstplichtigen herkenbaar budget.

's-Gravenhage, 25 mei 1989,
De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,

Prof.dr. W. Albeda
- voorzitter

Th.H. Dragt
- secretaris

H.J.L. Vonhoff
- lid

Prof.mr. M.G. Rood
- lid