

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: De Centrales van Overheids-
personeel toegelaten tot de
Universitaire Commissie voor
Georganiseerd Overleg van de
Universiteit van Amsterdam.

De voorzitter van het overleg
met de Universitaire Commissie
voor Georganiseerd Overleg van
de Universiteit van Amsterdam,
mr. F.L.M. Spit.

Bijlagen

-

dd. 27-10-1989 AAC/90.020
AAC.26

2 februari 1990

Onderwerp

Geschil inzake de methode van
functiewaardering en het
ouderschapsverlof bij de
Universiteit van Amsterdam.

De centrales van overheidspersoneel, vertegenwoordigd in de Universitaire Commissie voor Georganiseerd Overleg (UCGO) van de Universiteit van Amsterdam (UvA), hebben zich op 27 oktober 1989 tot de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst gewend met het verzoek te adviseren omtrent een in het overleg tussen het College van Bestuur (CvB) van de UvA en de UCGO gerezen geschil. Zij verzoeken advies inzake een tweetal concrete geschilpunten, alsmede het aan die geschilpunten ten grondslag liggende juridische verschil van mening tussen beide partijen. Het laatste betreft de

vraag of gelet op art. C4 van de invoeringswet Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (invoeringswet WWO) en art. 130 van de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (WWO), de UvA in het algemeen alle gemeentelijke besluiten en reglementen van rechtspositionele aard op haar personeel dient toe te passen, tenzij/totdat de Gemeenteraad van Amsterdam volgens de procedure ex art. 130 WWO anders besluit. De twee specifieke geschilpunten zijn het voornemen van het CvB om af te stappen van de door de gemeente Amsterdam gehanteerde Methode voor het Rangordenen van Functies (MRF) respectievelijk het (niet) van toepassing verklaren van de door de gemeente Amsterdam ingevoerde Verordening Experimentele Regeling Ouderschapsverlof op het personeel van de UvA.

De adviesaanvraag en geschilformulering zijn bij dit advies gevoegd en maken daarvan als zodanig deel uit.

Op grond van hogergenoemde en overige de commissie ter beschikking staande documenten heeft de commissie het navolgende overwogen.

Het overleg tussen het CvB van de UvA en de UCGO is de afgelopen jaren meermaals gekenmerkt door het fundamenteel verschillen van mening tussen partijen. Daaraan ligt ten grondslag een verschil in interpretatie van art. C4 van de Invoeringswet WWO.

Het eerste concrete geschilpunt betreft de te hanteren systematiek in de functiewaardering. Bij besluit van 21 december 1984 (in werking getreden op 1 januari 1985) is door de gemeente Amsterdam de zogenaamde Methode voor het Rangordenen van Functies (MRF) als functiewaarderingssysteem voor haar personeel ingevoerd. Daar het CvB van de UvA voornemens was de gemeentelijke MRF ook voor de functiewaardering bij de UvA te hanteren -zij het dat het naar zijn mening wel enige technische bijstelling behoefde- heeft het overleg dienaangaande begin 1985 een aanvang genomen. Het genoemde MRF zou dan in de plaats komen van de toenmaals bij de UvA vigerende functiewaarderingssystematiek, een door het ministerie van Binnenlandse Zaken ontwikkeld systeem van functiewaardering, de zogenaamde BiZa-systematiek. In de vergadering van 10 januari 1986 werd door het CvB specifiek gesproken over de invoering van de MRF. Nauwelijks een maand nadien (in de vergadering van 7 februari 1986) werd echter van de zijde van

het CvB medegedeeld dat het geen kans gezien had om in de begroting van 1986 middelen vrij te maken voor de invoering van de MRF bij de UvA. Gedurende de periode dat over hogergenoemde materie het overleg bij de UvA gaande was, werd derhalve nog gewaardeerd volgens de BiZa-systematiek. Als gevolg van een advies van het Adviescollege voor de Bezwaarschriften inzake Personeelsbeheer van 13 februari 1987, waaruit bleek dat het gebruiken van de BiZa-systematiek rechtskracht miste, werd in de overlegvergadering van 26 juni 1987 medegedeeld dat het CvB voornemens was de gemeenteraad een concept-besluit voor te leggen ter formele bekrachtiging van de gehanteerde BiZa-systematiek. Op een vraag van de centrales in de vergadering van 4 september 1987 volgens welk systeem op dat moment gewaardeerd werd verklaarde het CvB dat op het desbetreffende moment het hierbij ging om de MRF- methodiek, ten behoeve waarvan het College het nodig had geacht extra bezetting te realiseren. In de 32e overlegvergadering van 25 september 1987 werd echter van de zijde van het CvB verklaard dat het voornemens was de gemeenteraad te vragen toestemming te verlenen voor het voeren van een eigen functiewaarderingsbeleid, enerzijds om de situatie voorafgaande aan het gebruik van de MRF te legitimeren, anderzijds om over de vrijheid te beschikken in de nabije toekomst definitief over te stappen op een ander systeem dan de MRF, dat naar de mening van het CvB niet echt adequaat zou zijn voor de universitaire organisatie. Overigens werd toen niet expliciet uitgesproken dat daarbij op het BiZa-systeem zou worden overgestapt. De bonden wilden destijds reeds vasthouden aan de gemeentelijke MRF als formele rechtspositionele basis voor de universitaire functiewaardering, voornamelijk omdat zij beducht waren voor het ontstaan van een rechtspositionele lacune, zonder dat een keuze voor de toekomst gemaakt zou zijn.

In de vergadering van 9 oktober 1987 werd echter van de zijde van het CvB medegedeeld dat, ondanks het feit dat voor de universitaire organisatie een meer adequaat functiewaarderingssysteem denkbaar zou zijn, het toch voornemens was de (gemeentelijke) MRF definitief en onverkort in te voeren. Aan deze koerswijziging lag de overweging ten grondslag dat, naar de mening van het CvB, de besluitvormingsprocedure om tot een afwijkend systeem te komen, mede vanwege de vereiste gemeentelijke en ministeriële

goedkeuring, te complex en onzeker was. Het besluit betreffende de definitieve invoering van de MRF dateert van 7 januari 1988.

In de vergadering van 30 september 1988 werd door het CvB gemeld dat er verschil van mening heerste tussen het college en het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, met name over de waardering van de functies hoger dan of gelijk aan schaal 11 volgens de MRF. De minister van Onderwijs en Wetenschappen wenste dat deze functies (tevens) werden beschreven volgens de BiZa-systematiek. Door het CvB werd toen overwogen om de desbetreffende functies te waarderen zonder goedkeuring van het ministerie. In de overlegvergadering van 16 december 1988 kwam het CvB opnieuw met een beleidswijziging. Uit doelmatigheidsoverwegingen zou worden overgegaan op de door de minister van Onderwijs en Wetenschappen gewenste BiZa-systematiek, zonder dat aan de gemeenteraad van Amsterdam zou worden gevraagd het besluit en ander te bekrachtigen. De bonden stelden toenmaals met klem dat het CvB niet over een dergelijke discretionaire bevoegdheid zou beschikken, hetgeen door het CvB ontkend werd met het argument dat op basis van diezelfde bevoegdheid eerder (januari 1988) ook de MRF zonder meer was ingevoerd. De bonden zagen hierin aanleiding reeds ter vergadering mede te delen zich te zullen beraden op juridische stappen, omdat zij van mening waren dat de onderhavige kwestie niet een op zichzelf staande was, doch onderdeel was van een reeks van soortgelijke rechtspositionele kwesties, die in het verleden nimmer bevredigend waren opgelost.

In de vergadering van 6 januari 1989 werden de ingenomen standpunten nogmaals uitgewisseld. De eerdergenoemde doelmatigheidsoverwegingen van het CvB houden in dat, naar de mening van het college, te verwachten valt dat invoering van de BiZa-systematiek over enige tijd onvermijdelijk zal zijn als de besluitvorming rond de WHW (Wet op het Hoger onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek) eenmaal is afgerond; ten tweede heeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen het gebruik van de BiZa-systematiek als randvoorwaarde gesteld voor de decentralisatie van het formatiebeleid. Het hanteren van de MRF zou betekenen dat de UvA voor wat betreft de waardering van niet-wetenschappelijke betrekkingen boven salarisschaal 10A onderworpen zou blijven aan een preventieve toetsing van de zijde van het departement van Onderwijs en Wetenschappen. Daarmee

was, vanwege de daaruit voortvloeiende grote vertragingen bij voorgenomen bevorderingen en de extra belasting van het ambtelijk apparaat, naar de mening van het CvB geen praktisch doel gediend. In een later stadium stelde het CvB dat het in de onderhavige materie ging om een 'interne gemeentelijke aangelegenheid', niet relevant voor het personeel van de UvA. De centrales moesten concluderen dat met het CvB geen overeenstemming bereikt zou kunnen worden inzake deze problematiek en kondigden aan zich tot de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst te zullen wenden.

Het tweede concrete punt van geschil waarover deze commissie advies wordt gevraagd, in casu de invoering van een door de gemeente Amsterdam vastgestelde Experimentele Regeling Ouderschapsverlof bij de UvA, was in de overlegvergadering van 29 september 1989 aan de orde. Ook hieromtrent werd van de zijde van de centrales gesteld dat de met ingang van 1 juli 1989 door de gemeente Amsterdam ingevoerde Verordening Experimentele Regeling Ouderschapsverlof op het personeel van de UvA van toepassing is, tenzij/totdat de gemeenteraad van Amsterdam op basis van de procedure ex. art. 130 WWO anders zou besluiten. Het CvB was van mening dat een dergelijk gemeentelijk besluit als hogergenoemde verordening niet behoeft te worden gevolgd door de UvA omdat het ook hier een 'interne gemeentelijke aangelegenheid' zou betreffen en meldde in de vergadering dat een eigen UvA-regeling zal worden ingevoerd. Deze gang van zaken leidde tot de beslissing van de UCGO om de onderhavige problematiek te betrekken in de adviesaanvraag aan deze commissie, met name vanwege de grote overeenkomsten tussen dit en het andere geschilpunt voor wat betreft het onderliggende juridische verschil van mening.

In de laatstgenoemde overlegvergadering werd van de zijde van het CvB overigens, in afwijking van terzake gewekte verwachtingen, medegedeeld dat het niet van zins was om met de centrales advies te vragen aan deze commissie.

Het is niet een onze commissie toekomstige bevoegdheid bindende oordelen te geven omtrent de interpretatie van wetten en wetsartikelen noch in het algemeen conflicten over louter juridische geschillen te beslechten. Waar de commissie een bijdrage kan leveren aan de oplossing van arbeidsgeschillen in

de collectieve sector zal zij dit evenwel soms mede dienen te doen tegen de achtergrond van verschillen van inzicht over juridische vraagstukken. Wat de juridische kant betreft kan het volgende ter nadere informatie dienen. Het is de commissie opgevallen dat partijen aan een aantal aspecten voorbij zijn gegaan omtrent de vraag naar de bevoegdheid tot vaststelling van enerzijds het functiewaarderings- systeem en anderzijds de ouderschapsverlofregeling. Naar het oordeel van de commissie kan sinds de inwerkingtreding van de WWO (per 1 september 1986) de gemeenteraad van Amsterdam ten aanzien van de rechtspositieregeling van de Universiteit van Amsterdam geen enkel besluit nemen dan op voorstel van het CvB. De ouderschapsverlofregeling kan aangemerkt worden als een de algemene rechtstoestand van ambtenaren betreffende rechtspositieregeling, vallende onder het bepaalde in artikel 130, tweede lid van de WWO. Het CvB zal om tot zo'n regeling te kunnen komen, na overleg als bedoeld in artikel 125, eerste lid onder k van de Ambtenarenwet 1929, voorstellen dienen te doen aan de gemeenteraad van Amsterdam. De opvatting dat artikel C4 van de invoeringswet WWO zou betekenen dat ook nu nog de gemeenteraad van Amsterdam bevoegd zou zijn zonder een voorstel van het CvB besluiten te nemen inzake de rechtstoestand van ambtenaren bij de gemeentelijke universiteit, wordt door de commissie niet gedeeld. Artikel C4 Invoeringswet WWO is een overgangsbepaling en heeft naar de mening van de commissie geen betekenis voor het antwoord op de vraag wie op dit moment bevoegd is de bedoelde besluiten en reglementen vast te stellen. Interpretaties van gemeenteraadsbesluiten op dit terrein ten tijde van de werking van deze WWO genomen, zijn naar het oordeel van de commissie niet ter zake, indien het besluiten betreft welke niet met inachtneming van artikel 130, tweede lid WWO zijn genomen.

Inzake de bevoegdheid tot vaststelling van een functiewaarderings- systeem was en is naar het oordeel van de commissie niet de gemeenteraad het aangewezen bestuursorgaan, maar het CvB. Artikel 48 WWO biedt daarvoor nu de grondslag, waaraan artikel 130 WWO derogeert ten aanzien van "voorschriften ... betreffende de financiële en overige rechtspositie". In dit verband wijst de commissie ook erop dat slechts het tweede lid van artikel 110 WWO in artikel 130, eerste lid WWO is uitgezonderd. Besluiten van het college van B & W van Amsterdam waren, noch zijn in beginsel van

toepassing op het personeel van de Universiteit van Amsterdam, die niet langer gemeentelijke universiteit is. Uitzondering vormen besluiten op grond van door de gemeenteraad gedelegeerde ; 03¥vaststelling van voorschriften. De vaststelling van functiewaarderingssystemen pleegt niet aangemerkt te worden als een de gemeenteraad toekomstige bevoegdheid tot vaststelling van voorschriften, zodat delegatie hiervoor door de gemeenteraad aan B & W niet aan de orde kan zijn. Artikel C4 van de Invoeringswet WWO brengt geen wijziging in bestaande bevoegdheden.

De commissie acht het niet overeenkomstig de beginselen welke partijen bij het plegen van behoorlijk overleg over aangelegenheden die de algemene rechtstoestand van ambtenaren betreffen in acht dienen te nemen, dat het CvB nu eens wel en dan weer niet de bevoegdheid van de gemeenteraad c.q. het college van B & W heeft aanvaard. Indien er verschillen van inzicht bestaan omtrent juridische bevoegdheden dienen deze niet als een permanente hypothec op de onderhandelingen te drukken, daar op deze wijze steeds onzekerheid ingeroepen kan worden over het resultaat van die onderhandelingen. Het komt de commissie voor dat wanneer onzekerheden omtrent bevoegdheden bestaan, zo snel en gedegen mogelijk een oplossing daarvoor gezocht dient te worden. In het onderhavige geval is onvoldoende getracht te komen tot een verantwoorde oplossing, waardoor een goede grond voor het voeren van overleg ontbrak. Nadat de problemen omtrent de bevoegdheid opgelost zijn, kan het overleg over inhoudelijke kwesties zinvol gevoerd worden. De commissie is niet, zoals reeds gesteld, in staat bindende uitspraken te doen omtrent bevoegdheidsvragen. Inhoudelijke advisering over alsdan ontstane geschillen in het overleg komt eerst nadien aan de orde.

's-Gravenhage, 2 februari 1990,
De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,

Prof.dr. W. Albeda,
- voorzitter.

Th. H. Dragt,
- secretaris.

Prof.dr. C.J. Rijnvos,
- lid.

Prof.mr. W.J. Slagter,
- bijzonder lid.

Prof.mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens,
- lid.

L.H. Post,
- bijzonder lid.