

AAN: de voorzitter van het overleg
met de Bijzondere Commissie
Onderwijspersoneel.

de centrales van overheids-
en onderwijspersoneel,
toegelaten tot de Bijzondere
Commissie
Onderwijspersoneel

Bijlagen

-

AAC/90.089
AAC.28

10 oktober 1990

Onderwerp

Arbitrage inzake geschil
betreffende het terugdringen van
DOP-, VUT-, ADV-tekorten door
wijzigingen van de ADV-regeling.

De voorzitter van de Bijzondere Commissie Onderwijspersoneel (BCO) namens de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen, respectievelijk de vier centrales van overheids- en onderwijspersoneel vertegenwoordigd in de BCO, hebben bij brief van 14 juni 1990 de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst een geschil ter advisering voorgelegd.

Het geschil betreft:

- de mate waarin ter oplossing van de budgettaire overschrijdingen rond

de DVA *) kan worden geput uit de door de minister van Binnenlandse Zaken namens het kabinet beschikbaar gestelde f. 155 miljoen, de z.g. "convenantsgelden".

- de vraag of er sprake moet zijn van een gelijk en gelijktijdig ingevoerde vermindering van de normweektaak voor de verschillende sectoren in het primair en voortgezet onderwijs;
- de kwaliteit van de speciale regeling voor ouder onderwijzend personeel.

De adviesaanvraag, de geschilformulering alsmede de door partijen ingezonden toelichtingen op hun standpunten zijn bij deze uitspraak gevoegd en maken er als zodanig deel van uit.

Op grond van de haar ter beschikking staande stukken en op grond van hetgeen uit de op 6 september 1990 gehouden hoorzitting naar voren is gekomen heeft de commissie het navolgende in de beschouwing betrokken.

Voor het personeel bij het basis-, (voortgezet) speciaal- en voortgezet onderwijs (in het vervolg aangeduid met het primair en voortgezet onderwijs) bestaan een drietal arbeidsduurverkortende maatregelen: het z.g. ADV-verlof -dat zeer gedifferentieerd kan zijn-, de VUT-60-regeling en de regeling Doorstroming Onderwijspersoneel, welke laatste regeling gaat vervallen.

In maart 1989 hebben de centrales aan de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen toegezegd -gezien het karakter van de DOP-, VUT-, ADV-regelingen als open einderegelingen- dat zij in geval van overschrijdingen op het totaal van de geraamde uitgaven voor de DOP-, VUT- en ADV- (DVA-)regelingen in het primair en voortgezet onderwijs bereid waren open en reukuel overleg te voeren over voorstellen gericht op het voorkomen en/of terugdringen van die overschrijdingen.

In de periode december 1989 - maart 1990 werd het gaandeweg duidelijk dat er zich inderdaad overschrijdingen op het totaal van de DVA-uitgaven zouden voordoen, en wel eerder dan werd verwacht. De belangrijkste bron

voor de meeruitgaven blijkt de ADV-regeling te zijn.

Begin 1990 werd in het kabinet besloten om aan de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CCGOA) voor te stellen extra middelen voor het onderwijs beschikbaar te stellen, daar het dringend noodzakelijk geacht werd verbetering te brengen in het aanzien en de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep en daarmee in de positie van de leraar.

Op 28 maart 1990 heeft de minister van Binnenlandse Zaken bij brief een voorstel aan de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken voorgelegd om de DOP-gelden ten bedrage van f. 155 miljoen -de z.g. convenantsgelden- na half 1991 structureel voor O&W beschikbaar te houden "met het oog op de gebleken daling van de status van het leraarsberoep en de in samenhang daarmee toenemende tekorten aan leerkrachten". Dit voorstel is op 18 april besproken en uiteindelijk is met een meerderheid van de centrales overeenstemming bereikt over de toevoeging van de f. 155 miljoen aan de begroting van O&W onder de volgende voorwaarden:

- de aanwending van de gelden moet liggen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden;
- ten aanzien van de maatregelen te financieren uit de f. 155 miljoen geldt het overeenstemmingsvereiste uit het overlegprotocol;
- als voor rijksperoneel te zijner tijd de leeftijdsgrens van de VUT-regeling zou worden opgehoogd, zal O&W daarin volgen; de daardoor op de O&W-begroting vrijkomende middelen zullen dan worden toegevoegd aan de centrale arbeidsvoorwaardenruimte;
- over de uiteindelijke invulling van de f. 155 miljoen dient gerapporteerd te worden aan het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.

Over de aanwending van deze gelden nu lopen de meningen van de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen enerzijds en van de centrales anderzijds uiteen. Overigens moet worden opgemerkt dat de

centrales met betrekking tot de aan de commissie voorgelegde geschilpunten niet zijn trokken in het overleg.

De bewindslieden van O&W wensen nadrukkelijk dat de bedoelingen die het kabinet had toen het de CCGOA voorstelde de besteding van de f. 155 miljoen structureel in het onderwijs te laten plaatsvinden in de te kiezen maatregelen tot uitdrukking dienen te komen.

Deze convenantsgelden zouden bij voorkeur aangewend dienen te worden voor maatregelen die de wervingskracht van de functies in het onderwijs verhogen. Indien deze gelden daarvoor niet zouden worden aangewend, zou de oplossing van dit probleem naar de mening van de bewindslieden te zeer naar de toekomst verschoven worden, hetgeen zij niet verantwoord achten.

De centrales voor overheids- en onderwijspersoneel, toegelaten tot het overleg met de BCO, willen echter de convenantsgelden allereerst voor een zeer belangrijk deel, ook structureel, inzetten voor een nieuwe invulling van de huidige ADV-regeling. Daarmede concretiseren zij hun hiervoor vermelde bereidheid te overleggen over de terugdringing van overschrijdingen op de DVA-budgetten.

Een met bovengenoemde standpunten samenhangend geschilpunt in het onderwijsoverleg betreft de wenselijkheid de bestaande differentiatie in de omvang van de ADV-aanspraken in het primair en voortgezet onderwijs te handhaven (ACOP, CCOOP en CHMF) dan wel te uniformeren (O&W en AC).

Eveneens is geen algehele overeenstemming bereikt ten aanzien van de kwaliteit van de speciale regeling voor ouder onderwijspersoneel. De bewindslieden van O en W en de drie eerstgenoemde centrales zijn van oordeel dat het in het kader van beperking van DVA-uitgaven verantwoord is aanspraken op arbeidsduurverkorting van onderwijzend personeel van 52 jaar en ouder in ongunstige zin te wijzigen, terwijl het Ambtenarencentrum er voor pleit de aanspraken integendeel te handhaven, zulks ter voorkoming van veelvuldig ziekteverzuim en vroegtijdige invalidering van ouder personeel.

Voor een specifieke en cijfermatige uiteenzetting van de standpunten

wordt verwezen naar de bijgevoegde bijlagen.

Wat het karakter van de tussenkomst van de commissie betreft wordt opgemerkt dat het aanvankelijke verzoek van partijen om advies uit te brengen na de hoorzitting is gewijzigd in een verzoek om arbitrage. Tijdens deze hoorzitting verklaarden de centrales zich op voorstel van de zijde van de commissie bereid te overwegen alsnog zich aan te sluiten bij het eerder door de bewindslieden van O&W voorgestelde arbitrageverzoek. Na ruggespraak met hun achterban besloten de centrales daarmee in te stemmen.

Op grond van het bovenstaande, de toegevoegde bijlagen en hetgeen op de hoorzitting van 6 september 1990 te berde is gebracht, heeft de commissie met betrekking tot de drie aan haar voorgelegde geschilpunten het navolgende overwogen.

In het overleg met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CCGOA), dat betrekking had op het voorstel van het kabinet om de DOP-gelden ten bedrage van f. 155 miljoen na medio 1991 structureel ter beschikking van de begroting van O&W te behouden, is naar de mening van de commissie niet expliciet afgesproken aan welke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen deze gelden concreet besteed dienden te worden. De commissie betreurt dit. Zij acht deze onduidelijkheid mede de oorzaak van het nu onstane geschil in het decentrale overleg in onderwijs-verband.

1. De mate waarin ter oplossing van de DVA-overschrijdingen kan worden geput uit de z.g. "convenantsgelden".

Blijkens de brief van 28 maart 1990 van de minister van Binnenlandse Zaken aan de leden van de Centrale Commissie voor Georganiseerd

Overleg in Ambtenarenzaken heeft het kabinet de f. 155 miljoen beschikbaar gesteld met de intentie dat dit besteed zou worden aan maatregelen die een verbetering van de status (en de in samenhang daarmee toenemende tekorten aan leerkrachten) zouden bewerkstelligen. De bewindslieden van O&W zijn van mening dat de bedoeling van het kabinet in de besteding van de convenantsgelden tot uitdrukking dient te komen en denken daarbij volgens staatssecretaris Wallage in de BCO-vergadering van 11 juli 1990 aan "de WIISO (Wet interim inhouding salarissen onderwijs), de aanvangssalarissen en de schoolleiders".

De commissie onderschrijft - mede gezien de ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsmarkt en toenemende arbeidsongeschiktheid in het onderwijsveld - het belang van het nemen van maatregelen, die tevens een verbetering van de arbeidsvoorwaarden inhouden.

Voor het standpunt van de centrales, waar zij pleiten voor een goede ADV-regeling, kan de commissie eveneens begrip opbrengen.

Zij beargumenteert haar uiteindelijke standpunt op basis van de volgende overwegingen:

- De structurele kosten voortvloeiende uit het eindbod van de ACOP, CCOOP en CMHF zouden aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van de continuering van de huidige ADV-regeling (inclusief dekking van de geraamde overschrijdingen). De commissie acht deze zienswijze niet in overeenstemming met de door centrales aangegane verplichting tot het terugdringen van tekorten op de DVA-regelingen indien deze zich zouden voordoen. Het terugdringen van tekorten mag in de ogen van de commissie zeker niet betekenen dat structureel extra gelden besteed gaan worden aan de invoering van een zelfs nog duurdere ADV-regeling dan de nu vigerende.

De commissie vindt integendeel dat een oplossing gevonden moet worden in de aanpassing van de regeling die deze tekorten veroorzaakt. Dit zou ook in overeenstemming zijn met de hierboven aangegeven door de centrales in het overleg uitgesproken bereidheid hierover open en reukùel

overleg te voeren.

- De door de bewindslieden van O&W in hun eindbod gedane voorstellen acht de commissie redelijk. Ondanks de noodzaak te komen tot bezuinigingen op de uitgaven van de DVA-regelingen door middel van wijziging van de ADV-regeling zien de bewindslieden van O&W toch kans teruggang van het recht op ADV-verlof voor zittend personeel te beperken tot een relatief kleine groep van het zittend personeel die op grond van de huidige ADV-regeling al meer dan 5,26% ADV- verlof heeft, hetgeen over een tijdspanne van vier jaren wordt afgebouwd naar 5,26%.
- Hoewel bewindslieden van O&W van oordeel zijn dat de convenantsgelden niet bedoeld zijn voor het terugdringen van overschrijdingen op de DVA-regelingen constateert de commissie dat zij op aandringen van de centrales toch bereid geweest zijn voor de jaren 1991 t/m 1994 een aanzienlijk deel van deze gelden voor invoering van een nieuwe ADV-regeling in te zetten.
- De belangrijkste overweging ligt in de opvatting van de commissie, in haar afweging van prioriteiten, dat het voor met name in het onderwijs startend jong personeel aantrekkelijker is om een verhoging van het aanvangssalaris te ontvangen dan met een verkorting van de arbeidstijd geconfronteerd te worden. Daar komt bij dat het uit een oogpunt van wervingskracht op de arbeidsmarkt aan te bevelen is de (aanvangs)salarissen van het onderwijspersoneel te verhogen.

Derhalve kent de commissie uiteindelijk aan de beleidsprioriteiten van de bewindslieden van O&W een zwaarder gewicht toe.

2. De vraag of er sprake moet zijn van een gelijke en gelijktijdig ingevoerde vermindering van de normweektaak voor de verschillende sectoren in het primair en voortgezet onderwijs.

In haar adviezen van 13 mei 1985 inzake het geschil over de uitvoering van de arbeidsduurverkorting voor Rijkspersoneel 1985 en van 27

september 1985 inzake het geschil met betrekking tot arbeidsduurverkorting bij de Raad van State, heeft de commissie gesteld "... het in belang van een harmonieuze ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden van het overheids personeel te achten indien (ten onrechte bestaande) verschillen in rechtspositie bij overigens gelijke categorieën van overheids personeel door harmoniserende maatregelen worden gelijkgetrokken". De commissie heeft daaraan nadrukkelijk toegevoegd dat zowel de verschillen ten voordele als ten nadele in de beschouwing dienen te worden betrokken. Dat geldt mutatis mutandis dan ook voor de sector Onderwijs.

De commissie is van mening dat bovenstaande opvatting met zich brengt dat een onderscheid in omvang van het ADV-percentage tussen primair en voortgezet onderwijs niet gerechtvaardigd is, daar bij primair en voortgezet onderwijs niet gesproken kan worden van ongelijke categorieën van overheids personeel waarvoor een voortdurend onderscheid in ADV-omvang redelijk geacht zou kunnen worden. Er zijn naar de mening van de commissie geen inhoudelijke argumenten aan te geven waarom het personeel werkzaam in het voortgezet onderwijs een beperkter ADV-recht zou moeten krijgen dan dat in het primair onderwijs, temeer daar de uitkomsten van het zgn. OTO (Onderzoek Taakbelasting Onderwijsgevenden in het voortgezette onderwijs), aangeven dat de leraar in het voortgezet onderwijs ruim 10% structureel overwerk verricht.

Met betrekking tot een door de commissie vast te stellen uniform ADV-percentage voor zowel primair als voortgezet onderwijs overweegt de commissie dat de kosten van invoering thans van een ADV-percentage van 5,26 voor iedereen volledig beslag zouden leggen op het bedrag van de convenantsgelden dan wel naar de ramingen van de commissie (berekend op basis van O&W-gegevens) zouden overschrijden, hetgeen voor de commissie volstrekt onaanvaardbaar is.

De commissie bepaalt dat een ADV-percentage van 3,57 voor een ieder ongeacht leeftijd en betrekkingsomvang in de tot stand te brengen ADV-regeling opgenomen zal dienen te worden.

3. De kwaliteit van de speciale regeling voor ouder onderwijzend personeel.

De commissie acht een adekwate regeling voor ouder onderwijspersoneel een belangrijk aandachtspunt in de op te stellen ADV-regeling. Een verslechtering van vooruitzichten voor ouder onderwijspersoneel is dan ook niet wenselijk, daar uit -door de overheid erkende- gepubliceerde ziekte- en invalideringscijfers is gebleken dat het ouder onderwijspersoneel te zwaar belast is. Ter voorkoming van veelvuldig ziekteverzuim en vroegtijdige invalidering van het ouder onderwijspersoneel geniet binnen de sfeer van de ADV-maatregelen een breder seniorenbeleid dan dat is voorgesteld door de bewindslieden van O&W bij de commissie, zowel vanuit sociale overwegingen als vanuit het oogpunt van een verbetering van het werken in het onderwijs, een hoge prioriteit.

De commissie bepaalt dat het ouder onderwijspersoneel tegemoet gekomen dient te worden door de leeftijdsgrens van 53 jaar in de voorstellen van O&W en de drie centrales ACOP, CCOOP en CMHF te verlagen naar 52 jaar, terwijl zij -zij het node- de tweede fase van de TVS-regeling op 56 jaar handhaaft. De commissie wijst er nogmaals op dat een goede regeling in het kader van het ouderenbeleid tot de maatregelen gerekend kan worden, die de positie van het onderwijspersoneel verbetert. Het bovenstaande in aanmerking genomen bepaalt de commissie tevens dat het inkooppercentage van het boven het algemeen geldende ADV-percentage van 3,57 toegekende 7,14% ADV voor 52 jarigen en ouder en de 17,86 ADV voor 56 jarigen en ouder zal bedragen 90, 90, 90 en 80 gedurende de schooljaren '91/'92, '92/'93, '93/'94 en '94/'95 overeenkomstig de voorstellen van de bovengenoemde drie centrales.

De commissie stelt verder vast dat de door bewindslieden van O&W

voorgestelde contractperiode van drie jaren een reukùle periode beslaat, zeker nu door O&W is verzekerd dat eventuele tegenvallers in de ADV-sfeer geheel voor rekening van het departement zullen komen en niet zullen leiden tot een aanpassing van de nieuwe ADV-regeling. Eventuele overschrijdingen op de VUT en ADV-regelingen in de periode (1991-1994) zouden wel moeten kunnen leiden tot nader open en reukùel overleg gericht op een wijziging van de ADV-regeling na de contractperiode, waardoor deze eventueel optredende overschrijdingen zouden worden teruggedrongen.

De commissie wil bovendien de aandacht vestigen op het navolgende.

Tegen de door de centrales vermeende verslechtering van de rechtspositie van het onderwijspersoneel ten gevolge van de door bewindslieden van O&W voorgestelde ADV-regeling staan naar de mening van de commissie een aantal belangrijke voordelen:

- Voor iedereen ongeacht leeftijd en/of betrekkingssomvang gaat eenzelfde ADV-percentagè gelden. Hierdoor krijgen ook jongeren en degenen met een kleinere part-time betrekking recht op ADV, dit in afwijking van de huidige regeling.
- Het overgrote deel van het zittend personeel behoudt zijn huidige aanspraken op ADV, uitgezonderd een relatief kleine groep van onderwijspersoneel jonger dan 52 jaar die meer dan 5,26% ADV heeft, welk percentage gefaseerd zal worden afgebouwd naar 5,26.
- De toezegging van de staatssecretaris afspraken te maken over verdere verruiming van de ADV, indien daarvoor verdere arbeidsvoorwaardenruimte beschikbaar komt.
- Eventuele nadere overschrijdingen van de VUT-ADV zijn gedurende de schooljaren 1991-1994 voor rekening van O&W.

De commissie heeft voor de -in deze bindende uitspraak-neergelegde maatregelen mede gebruik gemaakt van voorstellen zoals die in de

eindvoorstellen van de bewindslieden van O&W en/of de centrales zijn geformuleerd.

De commissie stelt vast dat uit bovengenoemde voorstellen blijkt dat tussen de bewindslieden van O&W en centrales een grote mate van overeenstemming bestaat over het overgangsrecht bij de in te voeren nieuwe ADV-regeling. De commissie respecteert dan ook de met betrekking tot het overgangsrecht bereikte overeenstemming.

Met inachtneming van het bovenstaande legt de commissie het onderstaande pakket maatregelen -met als ingangsdatum 1 augustus 1991- voor zowel het primair als voor het voortgezet onderwijs onverkort bindend op:

- 3,57% ADV voor het onderwijzend personeel ongeacht leeftijd en betrekkingssomvang, in de vorm van verkorting van de normweekeet (te bereiken via de groeipercentages van 1,3% in 91/92 en 2,6% in 92/93 naar 3,57% in 93/94);
- een taakverlichtingsmaatregel (bovenop de 3,57% ADV) voor personeel van 52 t/m 55 jaar van 7,14 % tegen 90% salaris in 91/92, 92/93, 93/94; vanaf 94/95 tegen 80% salaris voor "nieuwkomers" (52 jarigen die vanaf dit tijdstip gebruik gaan maken van deze taakverlichtingsmaatregel);
- een taakverlichtingsmaatregel (bovenop de 3,57% ADV) voor personeel van 56 jaar en ouder van 17,86 % tegen 90% salaris in 91/92, 92/93, 93/94; vanaf 94/95 tegen 80% salaris voor "nieuwkomers" (56 jarigen die vanaf dit tijdstip gebruik gaan maken van deze taakverlichtingsmaatregel);
- overgangsrecht tot 1 augustus 1993 voor zittend personeel van 51 jaar en jonger dat thans minder heeft dan 3,57% ADV maar meer dan het op het desbetreffende moment geldende groeipercentage;
- overgangsrecht waardoor zittend personeel van 51 jaar en jonger dat thans een ADV-verlof heeft tussen de 3,57% en de 5,26% zijn feitelijke ADV-aanspraken behoudt;
- overgangsrecht voor zittend personeel van 51 jaar en jonger met een

ADV-verlof van meer dan 5,26% dat in gelijke stappen van 20% wordt afgebouwd in vier jaren;

- overgangsrecht waardoor al het personeel ouder dan 51 jaar (op 1 augustus 1991) zijn feitelijke ADV-aanspraken behoudt.

De randvoorwaarde verbonden aan dit oordeel is:

- Een contractperiode van drie jaar waarin de nieuwe ADV-regeling niet zal worden gewijzigd ook al zouden er gedurende deze periode opnieuw overschrijdingen ontstaan op de VUT en ADV-regelingen. Eventuele overschrijdingen op de VUT en ADV-regelingen in de periode (1991-1994) moeten leiden tot nader open en reukel overleg gericht op een wijziging van de ADV-regeling na de contractperiode, waardoor deze eventueel optredende overschrijdingen zouden worden teruggedrongen.

Financiering van bovengenoemde maatregelen zal mede ten laste van de f. 155 miljoen convenantsgelden komen, en wel naar het oordeel van de commissie in 1996 voor circa üiüüiùn derde gedeelte; het resterende gedeelte zal beschikbaar blijven voor de beoogde maatregelen in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer, gericht op verbetering van de arbeidsmarktpositie en genoemd in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 28 maart 1990. Indien in de komende tijd extra middelen beschikbaar komen voor verbetering van de positie van het onderwijspersoneel dienen naar het oordeel van de commissie die gelden aangewend te worden voor verdere verbetering van de salarisstructuur van het onderwijzend personeel in aanmerking genomen het feit dat in de periode 91-94 een onevenredig deel van de extra middelen wordt aangewend voor het thans beoogde ADV-pakket.

*) Verzamelbegrip voor de drie arbeidsduurverkortende maatregelen in het primair en voortgezet onderwijs, te weten de DOP, de VUT-60 en de ADV-regeling.

's-Gravenhage, 9 oktober 1990

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,

Prof.dr W. Albeda
- voorzitter

Th.H. Dragt
- secretaris

H.J.L. Vonhoff
- lid

Prof.dr D.J. Wolfson
- lid

Th.M. Knippen
- bijzonder lid

Prof.dr E.P. de Jong
- bijzonder lid