

# Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

AAN: De Vakorganisaties, toegelaten tot het  
overleg met de Commissie voor  
Georganiseerd Overleg in  
Politieambtenarenzaken

De Voorzitter van het overleg met de  
Commissie voor Georganiseerd Overleg  
in Politieambtenarenzaken

*Bijlagen*

2

AAC/92.065  
AAC.34

25 maart 1992

*Onderwerp*

Advies inzake  
besluit Vrijwillig  
vervroegd uitstromen

De vakorganisaties, toegelaten tot de Commissie voor Georganiseerd Overleg in Politieambtenarenzaken (CGOP), hebben de voorzitter van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst, bij brief van 31 januari 1992, een adviesaanvraag doen toekomen inzake een geschil betreffende het besluit Vrijwillig vervroegd uitstromen executief politiepersoneel.

De adviesaanvraag, alsmede het standpunt van de voorzitter van het overleg met de CGOP inzake het geschil, 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 naar voren is gekomen uit de op 11 maart 1992 gehouden hoorzitting, heeft de commissie het volgende in haar beschouwingen betrokken.

## INLEIDING

In het onderhavige geschil staat het besluit Vrijwillig vervroegd uitstromen executief politiepersoneel (Stb 1988 411) centraal

aan het functioneel leeftijdsontslag, bij het bereiken van de 57-jarige leeftijd, vrijwillig vervroegd uit te treden.

De formele basis daarvoor biedt het besluit Vrijwillig vervroegd uitstromen executief politiepersoneel (VVU).

De bestaansgrond van de regeling VVU vindt zijn oorsprong in het aanvankelijke voornemen van de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie om de personele sterkte van de politie in 3 jaar tijd met 6% in te laten krimpen. De werkingsduur van deze maatregel (ingevoerd 1 juli 1988) werd bepaald op 1 jaar, en werd vervolgens telkens met 1 jaar verlengd in de akkoorden die in 1989 en 1990 terzake arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid in de sector Politie werden afgesloten. De kosten van de VVU-regeling zijn sedert 1989 gedeeltelijk gefinancierd uit de gelden die het kabinet, in het verlengde van de maatregel VUT-60 jaar, ter beschikking stelt uit de loonruimte.

In de centrale overeenkomst arbeidsvoorwaardenbeleid overheidspersoneel 1 april 1991 - 31 maart 1992 (de centrale overeenkomst) kwamen de centrales van overheidspersoneel en de minister van Binnenlandse Zaken in punt 2 het volgende overeen:

"De tijdelijke regeling VUT-60 jaar wordt in haar huidige vorm verlengd tot en met 31 maart 1992. Daarna komen de met deze regeling en haar sectorale vertalingen gemoeide middelen in het tempo waarin deze vrijvallen beschikbaar voor het decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg."

In het akkoord inzake arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid 1991 voor de sector Politie is t.a.v. verlenging van de VVU-maatregel het volgende opgenomen:

"De werkingsduur van het besluit Vrijwillig vervroegd uitstromen executief politiepersoneel wordt, onder dezelfde voorwaarden als die thans gelden, overeenkomstig punt 2 van de centrale overeenkomst, verlengd tot en met 31 maart 1992. Tevens wordt afgesproken over de al dan niet verdere verlenging van de werkingsduur van bovengenoemd besluit, tijdig overleg te plegen."

Bij brief van 30 september 1991 wordt aan de leden van de CGOP door de voorzitter van het overleg met de CGOP medegedeeld dat het voornemen bestaat om niet tot verdere verlenging van de VVU-maatregel over te gaan. Na een informeel overleg en vier formele overlegvergaderingen wordt over eventuele verlenging van de VVU-regeling geen overeenstemming bereikt.

#### AARD VAN HET GESCHIL

In de vergadering van de Commissie voor Georganiseerd Overleg in Politieambtenarenzaken van 30 januari 1992 wordt overeengekomen dat het onderwerp van het geschil is: "het besluit Vrijwillig vervroegd uitstromen executief personeel."

De inhoud van het geschil wordt als volgt vastgesteld: "Partijen houdt verdeeld dat geen

Vrijwillig vervroegd uitstromen executief politiepersoneel."

Het standpunt van de voorzitter is dat voor verdere verlenging van de VVU-regeling na 31 maart 1992 zowel op inhoudelijke gronden als gelet op punt 2 van de centrale overeenkomst geen ruimte is.

De reden van invoering van genoemde regeling, de beoogde sterktekortingen, is al enige tijd weggevallen. Voorts wordt door de voorzitter gesteld dat de centrale overeenkomst (punt 2) een verlenging niet toelaat. Op 12 juni 1991 is in de sector Politie overeengekomen de werkingsduur van de VVU-regeling te verlengen met 9 maanden (tot en met 31 maart 1992), waarbij is afgesproken over de al dan niet verdere verlenging van de werkingsduur van genoemde regeling tijdig overleg te plegen. Tevens is de voorzitter van mening dat aan laatstgenoemde afspraak geen verwachtingen kunnen worden ontleend; de afspraak laat de mogelijkheid open om niet tot een verdere verlenging van de werkingsduur te komen.

Gezien de huns inziens gewekte verwachtingen bij het personeel hebben de politie-vakorganisaties voorgesteld de werkingsduur van de VVU-regeling te verlengen tot en met 30 juni 1992.

In de adviesaanvraag van de politie-vakorganisaties van 31 januari 1992 wordt gesteld dat ten onrechte wordt verwezen naar de centrale overeenkomst als overeenkomst die een verlenging van de VVU-regeling met 3 maanden in de sector Politie in de weg zou staan.

De politie-vakorganisaties stellen dat van de zijde van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie op geen enkele wijze is getracht om over dit onderwerp overleg te plegen op een wijze die past bij de arbeidsverhoudingen zoals die in 1992 ook in de sector Politie zou moeten gelden.

#### LOOP VAN HET OVERLEG

Het overleg over de al dan niet verdere verlenging van de VVU-regeling is bij brief van 30 september 1991, nr. EA/U2077, geagendeerd voor een informeel overleg met de CGOP op 9 oktober 1991. Van overheidszijde wordt voorgesteld de werkingsduur van de VVU-regeling niet verder te verlengen. De vakorganisaties stellen in dit overleg, dat het al dan niet verlengen van de VVU-regeling nauw samenhangt met het al dan niet verlengen van de maatregel 60-jarigen VUT bij de rijksambtenaren, waarover nog overleg moet worden gevoerd op centraal niveau. De vakorganisaties hebben in overweging gegeven de bestaande maatregel te verlengen tot 30 juni 1992, enerzijds omdat in dit opzicht bepaalde verwachtingen zijn gewekt, anderzijds om op die manier enige tijd te winnen om na het arbeidsvoorwaardenoverleg 1992 in het CGOA te komen tot een adequate vertaling naar de sector Politie.

gesteld dat de ruimte ontbreekt om tot verdere verlenging over te gaan; de voorzitter stelt dat in dit overleg ook geen argumenten naar voren zijn gebracht die tot een andere opstelling zouden leiden. Voorts zijn materiële argumenten voor de maatregel weggevallen sinds de beoogde sterktedaling is vervangen door een streven naar sterkteverhoging.

De politie-vakorganisaties achten niet-verlenging van de VVU-regeling inacceptabel. Naar de mening van de politie-vakorganisaties zijn met betrekking tot de VVU-regeling de ontwikkelingen met betrekking tot de VUT gevolgd; aangezien daaromtrent nog niets bekend is en gelet op de - ten aanzien van een verlenging van de werkingsduur van de VVU - gewekte verwachtingen stellen de politie-vakorganisaties voor de werkingsduur van de VVU-regeling te verlengen tot en met 30 juni 1992. Na genoemde datum is de regeling afgelopen en zijn de politie-vakorganisaties bereid in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg voor 1992 (centraal of per sector) over verdere ontwikkelingen met betrekking tot vervroegd uittreden overleg te voeren.

De voorzitter acht het moment echter aangebroken om een punt te zetten achter deze regeling, temeer daar de redenen welke hebben geleid tot vaststelling van de regeling, zijn vervallen.

In het formele overleg met de CGOP op 20 december 1991 stelt de voorzitter voor om opnieuw te overleggen op 22 januari 1992, omdat de voorzitter het noodzakelijk acht "alle argumenten pro en contra betreffende de VVU-regeling nog eens goed op een rij te zetten en te overwegen."

In het overleg op 22 januari 1992 wordt door de voorzitter van het overleg met de CGOP gesteld dat terzake toetsing heeft plaatsgevonden aan punt 2 van de centrale overeenkomst; in overeenstemming met dit onderdeel van het centraal akkoord is in het akkoord inzake arbeidsvoorwaarden- en werkgelegenheidsmaatregelen 1991 voor de sector Politie de werkingsduur van de VVU-regeling verlengd tot en met 31 maart 1992. De voorzitter van de CGOP constateert dat, gelet op de afspraken zoals die geformuleerd zijn in het kader van het centraal akkoord, er geen ruimte is om aan de wens van de politie-vakorganisaties tegemoet te komen.

De politie-vakorganisaties achten het niet relevant om een verbinding te leggen met het centraal akkoord; de VVU-regeling is indertijd onafhankelijk van andere arbeidstijdverkortingsmaatregelen in andere sectoren begonnen en er zou slechts een koppeling liggen vanwege de financiële bijdrage uit de middelen die op centraal niveau voor decentrale invulling zijn toegekend.

In het formele overleg van 30 januari 1992 worden onderwerp en inhoud van het geschil rond de VVU-regeling geformuleerd.

De commissie heeft met betrekking tot het geschil inzake het verlengen van het besluit Vrijwillig vervroegd uitstromen executief politiepersoneel op grond van de door partijen gegeven schriftelijke toelichting en op hetgeen tijdens de hoorzitting van 11 maart 1992 door partijen werd opgemerkt het volgende overwogen.

De bestaansgrond van de VVU-regeling vindt zijn oorsprong in het aanvankelijke voornemen van de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie om de personele sterkte van de politie in 3 jaar tijd met 6% in te laten krimpen. Na verloop van tijd is de reden van invoering weggevallen, zodat van overheidszijde gesteld wordt, dat de door de vakorganisaties gewenste verlenging, niet meer mogelijk is. Tijdens de hoorzitting is echter gebleken dat beide overlegpartners van mening zijn dat de VVU-regeling als onderdeel van de rechtspositie wordt beschouwd en als zodanig deel uitmaakt van het (sectorale) arbeidsvoorwaardenoverleg.

Van overheidszijde is zowel in het overleg met de politie-vakorganisaties als tijdens de hoorzitting aangegeven dat er geen ruimte is om over de aanwending van de vrijvallende middelen als gevolg van het expireren van de VVU-regeling te spreken in de zin van een continuering van de maatregel, totdat in het CGOA duidelijkheid is verkregen over een te bereiken overeenstemming inzake voorstellen tot invoering van flexibele pensionering.

In de CGOP is, zoals overeengekomen in de arbeidsvoorwaarden-overeenkomst voor 1991-1992, vroegtijdig het overleg over een eventuele verlenging van de VVU-maatregel gestart, los van het nog te voeren overleg over het arbeidsvoorwaardenbeleid, sector Politie, over de periode 1992-1993. Anders dan in het Sectoroverleg Rijkspersoneel veroorzaakte het aanvangstijdstip van overleg voeren geen tijds-klem, aangezien reeds eind 1991 met dit overleg een begin werd gemaakt.

De commissie vraagt zich echter af wat de waarde van een bepaling in genoemde overeenkomst met de politie-vakorganisaties in 1991 is, indien van overheidszijde in feite geen ruimte geboden wordt tot het zelfstandig voeren van open en reëel decentraal overleg over deze materie. Het memoreren van een steeds wisselend scala van argumenten, waarom continuering van de maatregel beleidsmatig onwenselijk is, kan aan deze constatering van commissie-zijde niets afdoen. In dit verband merkt de commissie op dat ook van de zijde van de politie-vakorganisaties een sterk verschuivende argumentatie valt waar te nemen, die - zoals ook uit de hoorzitting bleek - louter is terug te voeren tot de wens van de organisaties een rechtspositioneel instrument tot vervroegde uitstroom van ouder personeel te hebben. Tijdens de hoorzitting gaven beide partijen toe dat het continueren van de VVU-regeling feitelijk gebaseerd was op andere gronden dan waarvoor zij oorspronkelijk was bestemd.

De opvatting van de vakorganisaties tot continuering van een - ook door de overheid als zodanig erkende - rechtspositionele verworvenheid mag dan legitiem zijn, het behoeft naar het oordeel van de commissie niet te betekenen dat de uitkomst van dit overleg a priori leidt tot overeenstemming in opvattingen tussen partijen.

toenemende onderbezetting in de politie-sterkte - zeer wel billijken, anderzijds kan een eigentijdse rechtspositionele vertaling van de mogelijkheid om vervroegd uit te treden als verworvenheid worden beschouwd.

De commissie meent echter dat door een "faseverschil" tussen het centraal overleg over het arbeidsvoorwaardenbeleid 1992-1993 en het te voeren decentraal overleg, waarvan het overleg binnen het CGOP een onderdeel vormt, thans zowel van de zijde van de overheidsvakbeweging als van overheidszijde nog geen duidelijkheid is verkregen omtrent aard en inhoud van de voorstellen met betrekking tot de introductie van flexibele pensionering, dan wel flexibele uittreding.

De commissie komt - overeenkomstig haar oordeel in een analoog geschil rond de verlenging van de VUT-60 maatregel in het Sectoroverleg Rijkspersoneel - na kennisneming van hetgeen door de minister van Binnenlandse Zaken en de centrales van overheidspersoneel op 28 maart 1991 tijdens de onderhandelingen over een centrale overeenkomst is besproken en in notulen is vastgelegd tot het oordeel dat de minister bevestigt dat de tekst van de voorliggende overeenkomst de mogelijkheid openlaat dat de VUT-60 ook na 1 april 1992 - blijft bestaan, zij het - zoals de centrales suggereren - "onder andere condities, bijvoorbeeld een lager uitkeringspercentage". De minister merkt daarbij op dat de VUT-60 in zijn huidige vorm wordt beëindigd en deze zaak wordt meegenomen in de studie naar de flexibele pensionering.

De commissie merkt ook in deze kwestie op dat het privaatrechtelijk karakter van de overeenkomst tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de centrales van overheidspersoneel er toe leidt dat niet alleen de tekst van de overeenkomst, doch ook de aan de overeenkomst ten grondslag liggende verwachtingen van partijen, gebaseerd op uitspraken tijdens de onderhandelingen, mede in de beschouwing dienen te worden betrokken, waarbij terzake van een toetsing door derden de aspecten redelijkheid en billijkheid dienen te worden gewogen.

Daarbij is het de commissie duidelijk dat het niet tot de beleidsprioriteiten van de minister behoort een continuering van de VUT-60 in enigerlei (sectorale) vorm op decentraal niveau te bevorderen, doch ze heeft daarvoor wel de mogelijkheden uitdrukkelijk opengelaten, een optie die door meerdere (decentrale) overheidswerkgevers reeds als zodanig is benut.

De commissie komt tot de conclusie, gelijk zij doet terzake van het VUT-60-geschil, dat pas open en reëel overleg over een eventuele verlenging in enigerlei vorm van de VVU-maatregel kan worden gevoerd als bovengenoemde duidelijkheid omtrent eventuele flexibele pensionering of uittreding op centraal niveau is verkregen.

Het thans continueren van een maatregel in afwachting van de totstandkoming van een onderhandelings-akkoord, waardoor een der partijen reeds naar aard en richting gebonden wordt voordat overeenstemming wordt bereikt, acht de commissie niet in overeenstemming met het karakter van het huidige overlegmodel bij de overheid. De daarbij ontstane lacunes vormen de consequenties van de huidige op decentralisatie en gelijkwaardigheid gerichte overlegstructuur.



's-Gravenhage, 25 maart 1992  
De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst.

Prof. dr. W. Albeda,  
Voorzitter.

Th.H. Dragt,  
Secretaris

H.J.L. Vonhoff,  
Lid.

J.A.M. Reijnen,  
Lid

Mr. C. van Veen ,  
Bijzonder Lid.

Prof.dr. W.S.P. Fortuyn,  
Bijzonder Lid