

Adviescommissie
Overheidspersoneelsbeleid

Besluit minister van Binnenlandse Zaken

Directoraat-Generaal
voor Overheidspersoneelsbeleid
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Postadres

Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Telefoon 070 - 71 79 11
Telex 32109 biza nl

AAN

de heer Minister van Binnen-
landse Zaken.

AOV

Bijlagen

Uw brief

Ons nummer

Datum

AOP81/242/AZ1374 - 6 mei 1981

Onderwerp

1. Salarisaanpassingsmethode
Europese Gemeenschappen.
2. Harmonisatie E.G.-salarissen.

1. Op 23 april jl. besprak de Adviescommissie Overheidspersoneelsbeleid de problematiek van de - veel te hoge - salarissen van de E.G.-ambtenaren. Dit gebeurde in aanwezigheid van een tweetal vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van de plv. permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de E.G.. Uitgangspunt voor deze bespreking was de - bijgevoegde - secretarisnotitie AOP81/211/AZ1374.
2. Op 18/19 mei a.s. wil de algemene Raad van de Europese Gemeenschappen - onder Nederlands voorzitterschap - een besluit nemen over een nieuwe salarisaanpassingsmethode en bovendien maatregelen nemen die de afstand tussen de netto-salarissen van nationale ambtenaren en die van Europese ambtenaren zullen moeten verkleinen. Mede tegen de achtergrond van de reeds jaren door Nederland t.a.v. de salarissen van internationale ambtenaren - en in het bijzonder van het E.G.-personeel - ingenomen standpunten, geeft de Adviescommissie u in overweging deze materie aan de orde te stellen in de Ministerraad van 15 mei 1981.
3. De Adviescommissie is unaniem van mening dat het voorstel voor een nieuwe salarisaanpassingsmethode, dat de Europese Commissie aan de Raad heeft voorgelegd, in zijn huidige vorm onacceptabel is. Het in de eerstkomende tien jaar volgen van de gemiddelde reële salarisontwikkeling van de nationale ambtenaren in de tien lidstaten, zoals dit in het afgelopen decennium bij de E.G.-salarissen gebeurde, zou volkomen indruisen tegen wat hier en in andere landen als een billijke inkomenspolitiek wordt gezien. Pas wanneer de - op veel functieniveaus enorme - afstand tussen de Europese nettosalarissen en de nationale nettosalarissen - bij m.n. de bestbetalende lidstaten - tot redelijk te achten proporties is teruggebracht, zou het volgen van nationale trends kunnen worden gebillijkt

- In -

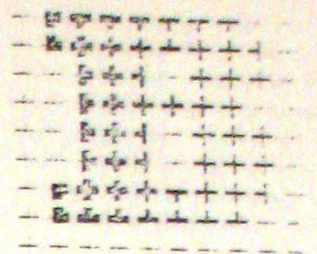
Bezoekadres

Inlichtingen bij

Doorkiesnummer

Schedeldoekshaven 200
's-Gravenhage

Verzoeken bij beantwoording datum, nummer en onderwerp te vermelden

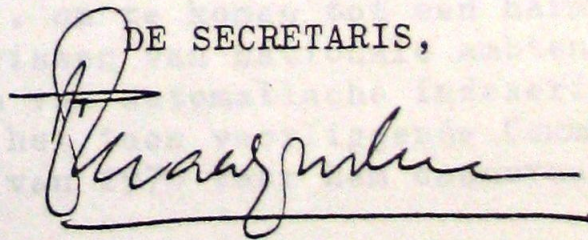


In dit verband wijst de Adviescommissie erop, dat met de door de Commissie in het vooruitzicht gestelde kortingen niet wordt bereikt dat de netto salarisverschillen met de bestbetalende lidstaten, die naar alle waarschijnlijkheid tot ca. 80% oplopen voor directeuren-generaal, in voldoende mate worden verkleind.

4. Geconstateerd mag worden dat het voorstel voor een nieuwe salaris-aanpassingsmethode in geen enkel opzicht recht doet wedervaren aan de verklaring die de Raad van de Europese Gemeenschappen op 20 januari 1981 in zijn notulen opnam, en waarin hij uitsprak dat een nieuwe methode harmonisatie van E.G.-salarissen en salarissen van nationale ambtenaren mogelijk zou moeten maken en dat elke vorm van automatische indexering eruit geweerd zou moeten worden. Het voorstel rept met geen woord over "harmonisatie" en maakt een automatisch volgen van de gemiddelde netto-koopkrachtontwikkeling van de ambtenarensalarissen in de zes lidstaten met het hoogste bruto binnenlands produkt per inwoner verplicht. De Raad raakt zelfs de laatste restjes beoordelingsvrijheid kwijt die hij onder de methode die tot voor kort gold, nog had.
5. Toch is de Adviescommissie van oordeel dat het uit taktische overwegingen wellicht nodig kan zijn om een salarisaanpassingsmethode vast te stellen die van een meer rigide karakter is dan door de lidstaten gewenst wordt. Bedacht moet immers worden dat de Europese Commissie - onder druk van de lidstaten - heeft toegezegd te komen met een voorstel om 5 x 2% in te leveren. Ofschoon deze 5 x 2% onvoldoende is om in de meeste gevallen de noodzakelijk te achten salarisreductie te bereiken, lijkt het toch verstandig dat de Raad een dergelijk voorstel niet laat lopen.
6. Naar de mening van de Adviescommissie zou het standpunt dat Nederland als voorzitter op 18/19 mei a.s. te Brussel inneemt, erop gericht moeten zijn met medewerking van de Europese Commissie een zekere mate van "harmonisatie" te bereiken. Er zal met kracht naar moeten worden gestreefd om het jaarlijkse kortingspercentage te differentiëren, zodat rekening wordt gehouden met het sterk oplopen van de procentuele nettoverschillen naarmate het hogere functieniveaus betreft. De differentiatie mag er niet toe leiden dat de besparing op het totaal aan netto-bezoldigingen minder dan 10,6% bedraagt aan het einde van de periode die voor de toepassing van de kortingen wordt bepaald. Deze periode zou naar de opvatting van de leden van de Adviescommissie niet langer mogen zijn dan de voorgestelde 5 jaar; met een kortere periode kan ook akkoord worden gegaan. Nederland zal niet akkoord mogen gaan met het omschrijven van de kortingsoperatie als een "uitzonderlijke en eenmalige maatregel" zoals de Commissie doet. Bij handhaving van een dergelijke kwalificatie zouden er onherroepelijk problemen ontstaan, indien de Raad over enkele jaren verdergaande kortingen zou willen aanbrengen. Ook moet er naar gestreefd worden om de macro-economische onderbouwing die de Commissie voor de kortingsoperatie geeft zoveel mogelijk naar de achtergrond te laten verdwijnen en bij voorkeur geheel te laten vervallen c.q. te vervangen door de wens van de Raad om tot harmonisatie te komen.

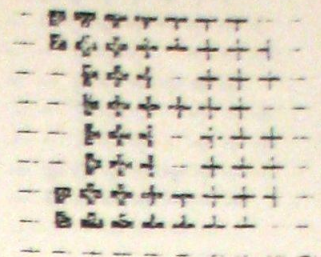
7. Als dit om de medewerking van de Commissie aan een kortingsoperatie - als hierboven geschetst - te verkrijgen noodzakelijk mocht blijken, zou Nederland zich kunnen neerleggen bij een salarisaanpassingsmethode die blijft uitgaan van het grondbeginsel van een ontwikkeling van de netto-salarissen van de Europese ambtenaren die gelijke tred houdt met de ontwikkeling van netto-salarissen van nationale ambtenaren. Op het Commissie-voorstel zullen, zo zal het Nederlandse standpunt moeten luiden, wel enkele amendementen moeten worden aangebracht. Het Nederlandse voorzitterschap zal met kracht moeten streven naar de daarvoor benodigde unanimiteit. Deze amendementen zijn:
- a. handhaving van de criteria van artikel 65, lid 1 van het Statuut, met name dat van de economische en sociale politiek van de Gemeenschappen;
 - b. wijziging van de voorgestelde herzieningsclausule in die zin dat na verloop van enkele jaren - en in ieder geval niet later dan direct na afloop van de periode die voor de kortingsoperatie is bepaald, dus na maximaal 5 jaar - de Commissie de Raad een rapport zal doen toekomen m.b.t. de methode, eventueel vergezeld van een advies, waarna de Raad in alle vrijheid besluit de methode te handhaven, te wijzigen of in te trekken;
 - c. wijziging van de voorstellen van de Commissie inzake een automatische tussentijdse prijscompensatie en een nominale inkomensgarantie voor ten gevolge van tussentijdse prijscompensatie bereikte niveaus;
 - d. het niet langer hanteren van een stelsel van prijsindexcijfers, die gebaseerd zijn op het uitgavenpatroon van internationale ambtenaren, doch het gebruikmaken van nationale prijsindexcijfers.
- Overigens kan worden ingestemd met technische amendementen die werden voorgesteld in het rapport van de Groep Statuut (doc. 5944/81 van 1-4-1981). Met name de amendering als bedoeld onder b) hierboven is van belang omdat daarmee wordt bereikt dat:
- 1e. de looptijd van de methode tot maximaal 5 jaar teruggebracht (voorgesteld is: tien jaar) en
 - 2e. de Raad over 5 jaar het grondbeginsel van de parallelle ontwikkeling kan wijzigen zonder een daartoe strekkend voorstel van de Europese Commissie (dat nimmer zal worden gedaan) te moeten afwachten.
8. De Adviescommissie Overheidspersoneelsbeleid verzoekt U de Minister-raad voor te stellen het op 18 en 19 mei in te nemen Nederlandse standpunt vast te stellen als hierboven onder de punten 6 en 7 werd aangegeven.

DE SECRETARIS,



(mr. A.Th. Maagdenberg)

3. De Commissie verklaarde van mening te zijn dat het besluit tot salarisherziening m.i.v. 1 juli 1980 onwettig was en ging er tegen in beroep bij het Hof van Justitie. Het personeel ging over tot allerlei acties, w.o. stakingen. Op 17 februari trachtte de Raad aan deze acties een eind te maken door te verklaren, dat hij met zijn verklaring van januari niet beoogd had afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid, de integriteit (enz.) van het Europese openbare ambt, dat harmonisatie geen gelijkschakeling inhield en dat hij aan de Secretaris Generaal van de Raad opdracht gaf om, na overleg met Commissie en personeel, een nieuwe procedure van overleg tussen de lidstaten en het personeel te ontwerpen (zulks ter mogelijke vervanging van de bestaande zgn. dialoogprocedure, die door het personeel als onbevredigend werd ervaren). De acties van de personeelsbonden gingen echter door.
4. Op 11 maart diende de S.G. van de Raad, de Deen Esbøll, een procedure van overleg in ("Concertatieprocedure"; zie bijlage 2). Volstaan kan hier worden met de aantekening dat de Raad op 17 maart verklaarde voornemens te zijn daarover op 18 mei een besluit te nemen. Hij voegde daaraan op sterke aandrang van het personeel echter toe dat de voorgestelde concertatieprocedure tot laatstgenoemde datum op voorlopige basis zou worden toegepast. (Overigens werd met "concertatieprocedure" in dit verband slechts bedoeld deel I van de voorgestelde procedure). Met deze verklaring wist de Raad te bereiken dat de stakingsacties door de vakbonden van de Europese ambtenaren twee maanden werden opgeschort. Op de dag na de Raadsvergadering kwam de Commissie met een nieuw voorstel voor een salarisaanpassingsmethode en met een mededeling betreffende een "uitzonderlijke en eenmalige maatregel met betrekking tot de bezoldiging van de ambtenaren" die volgens haar in samenhang met de methode zou moeten worden bestudeerd in het kader van de concertatieprocedure.
5. De voornaamste kenmerken van de door de Commissie voorgestelde nieuwe methode zijn :
- a) handhaving van het parallelliteitsbeginsel (volgen van de nettotrend van de nationale ambtenarenbezoldigingen) uit dit zgn. "grondbeginsel" worden de woorden "op middellange termijn" geschrapt;
 - b) schrapping van de criteria "algemene economische en sociale factoren" en "behoeften op het gebied van de aanwerving en de structuur van het communautaire personeelsbestand";
 - c) introductie van een automatische waardoor de Raad verplicht is om de gemiddelde netto-koopkrachtontwikkeling van de ambtenarensalarissen in de zes lidstaten met het hoogste bruto binnenlands produkt per inwoner door te geven aan de Europese ambtenaren;
 - d) introductie van een systeem van automatische tussentijdse prijscompensatie met een vrij ingewikkeld karakter, dat in bepaalde gevallen tot tweemaandelijks herziening verplicht en waarbij enige correctie voor geraamde koopkrachtdaling van de nationale ambtenarensalarissen wordt toegepast;



e) een nominale inkomensgarantie t.a.v. netto-salarisniveaus bereikt d.m.v. tussentijdse prijscompensaties;

f) de bepaling dat de methode slechts gewijzigd kan worden op voorstel van de Commissie en dat de methode voor tien jaar vast ligt.

Terwijl de methode van 1976 door de Raad bij een besluit sui generis werd vastgesteld (de Commissie stelde toen een verordening voor) is het huidige voorstel gegoten in de vorm van een formeel Raadsbesluit ex artikel 189 van het verdrag van Rome.

Voor een tekstvergelijking van de methode van 1976 met het Commissie-voorstel verwijs ik naar bijlage 3.

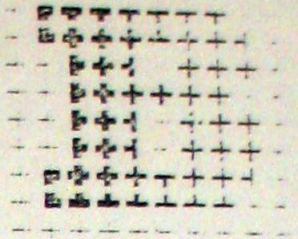
6. De mededeling inzake een "uitzonderlijke en eenmalige maatregel met betrekking tot de bezoldiging van de ambtenaren" stelt een (pas in mei te verwachten) voorstel van de Commissie in het vooruitzicht. Daarbij zou dan, uitgesmeerd over een periode van vijf jaar (1981 t/m 1985) een correctie van de E.G.-salarissen worden voorgesteld ter grootte van de verhouding $\frac{\text{E.G. indexstand 1980 reële lonen per hoofd}}{\text{E.G. indexstand 1980 productiviteit}}$, waarbij de productiviteit in de lidstaten wordt gecorrigeerd voor de ontwikkeling van het aantal werklozen en waarbij als basis de gemiddelde stand in de periode 1967 t/m 1971 wordt genomen. Een en ander zou uitkomen op het inleveren van $5 \times 2\% = 10\%$ netto (zie bijlagen 4 en 5).
7. Op werkgroepniveau (Groep Statuut) is het voorstel van de Commissie voor een nieuwe methode aan een "technisch" onderzoek onderworpen (zie bijlage 6 voor de conclusies van deze Groep). Ook is een aanvang gemaakt met de behandeling van de "methode" en de "uitzonderlijke en eenmalige maatregel" in het Comité van Permanent Vertegenwoordigers (Coréper). Tot dusverre heeft tevens een keer overleg met het personeel en vertegenwoordigers van de Europese Instellingen plaatsgevonden binnen het (voorlopige) "Comité de concertation".
8. Geconcludeerd mag worden dat de meeste lidstaten allesbehalve ingenomen lijken te zijn met de aanpak van de Commissie. Aan de verklaring van de Raad van 20 januari 1981 (harmonisatie, non-indexatie) wordt geen recht gedaan. Ten eerste stelt de Commissie een rigide, automatische salarisaanpassingsmethode voor, waarbij aan de Raad iedere beoordelingsvrijheid (ex artikel 65 van het Statuut) wordt ontnomen voor tenminste 10 jaar. Ten tweede tracht men de harmonisatie, d.w.z. het terugbrengen van het verschil tussen de netto E.G.-bezoldigingen en de netto bezoldigen van ambtenaren in de bestbetalende lidstaten (Duitsland voor de hogere en Luxemburg voor de lagere rangen), grotendeels te ontlopen door eenmalig $5 \times 2\%$ netto in te leveren. De macro-economische onderbouwing daarvan is hoogstwaarschijnlijk er pas later bij bedacht en angstvallig wordt vermeden een relatie te leggen met het verschil in salarisniveau. Natuurlijk verkeert de Europese Commissie hier in een wat netelige positie, doch het gaat wel te ver dat zij deze koppelverkoop voorstelt en daarbij bovendien suggereert dat de Raad over e.e.a. moet onderhandelen met het personeel, iets wat het Statuut niet voorziet en waartegen in bepaalde lidstaten bezwaren bestaan.

- F F F F F F F F
 - G G G G G G G G
 - H H H H H H H H
 - I I I I I I I I
 - J J J J J J J J
 - K K K K K K K K
 - L L L L L L L L
 - M M M M M M M M
 - N N N N N N N N
 - O O O O O O O O
 - P P P P P P P P
 - Q Q Q Q Q Q Q Q
 - R R R R R R R R
 - S S S S S S S S
 - T T T T T T T T
 - U U U U U U U U
 - V V V V V V V V
 - W W W W W W W W
 - X X X X X X X X
 - Y Y Y Y Y Y Y Y
 - Z Z Z Z Z Z Z Z

9. Op Nederlands voorstel besloot de Groep Statuut op 14 april jl. dat alle landen op een aantal functieniveaus netto salarisvergelijkingen te maken ten einde enige, meer concrete indicaties te verkrijgen omtrent de bestbetalende lidstaten op die niveaus en om de écarts op de diverse niveaus te kunnen bepalen. De uitkomst van deze exercitie, die begin mei wordt verwacht, zal kunnen dienen als achtergrond bij de beoordeling van de Commissievoorstellen. Aangenomen wordt dat de verschillen kunnen variëren van ca 20% voor de laagste rangen tot ca 80% voor de hoogste (alles voor ongehuwde, niet geëxpatrieerde E.G.-ambtenaren).
10. Betwijfeld mag worden of de Raad er op 18 mei in zal slagen een definitief besluit te nemen. Aannemend dat hij onder Nederlands voorzitterschap niet zal zwichten voor nieuwe stakingsdreigingen en dus zal weigeren de Commissievoorstellen te aanvaarden zijn er wel een aantal mogelijkheden voor een besluit :
- a) de Raad besluit verder geen methode meer toe te passen;
 - b) de Raad verandert het grondbeginsel van de parallele ontwikkeling in een beginsel van grondige harmonisatie waarna parallelliteit;
 - c) de Raad aanvaardt de methode als voorgesteld door de Commissie met dien verstande dat hij de herzieningsclausule amendeert, zodat de looptijd van de methode wordt beperkt tot hooguit enkele jaren en zodat niet slechts op voorstel van de Commissie herziening mogelijk is; tegelijkertijd neemt hij een (niet eenmalige!) harmonisatiemaatregel van redelijke omvang, die niet alleen is gebaseerd op macro-economische maar ook op inkomenspolitieke overwegingen.

Als de Raad niet in staat blijkt een besluit te nemen lijkt het vrij onwaarschijnlijk dat nog tijdens het Nederlandse voorzitterschap, dus voor 1 juli 1981, een oplossing voor de E.G.-salarisproblematiek kan worden gevonden.

11. ~~Gerekend~~ mag worden op nieuwe arbeidsonrust in alle gevallen dat de Raad zich op voor het personeel essentiële punten niet met de Commissievoorstellen kan verenigen. Slechts als het besluit wordt uitgesteld kan de onrust beperkt blijven. Men mag aannemen dat onder het Engelse voorzitterschap (m.i.v. 1 juli a.s.) geen oplossing conform de Nederlandse inzichten uit de bus zal komen. Een besluit als hierboven onder 10a genoemd zal jaarlijks terugkerende problemen veroorzaken. Een dergelijk besluit zal door Commissie en/of personeel vrijwel zeker aan het Hof worden voorgelegd. Dit geldt zeker ook voor een besluit als genoemd onder 10b. Een besluit als genoemd onder 10c zou het voordeel kunnen hebben dat het nauwelijks met kans op succes (op overigens zeer aanvechtbare) juridische gronden lijkt te kunnen worden betwist. Op die manier zou zonder wijziging van het grondbeginsel binnen enkele jaren dit beginsel wèl kunnen worden gewijzigd. Ter verklaring van deze mogelijkheid moge dienen dat de (niet geheel zonder eigenbelang) gegeven mening van de juridische dienst van het Raadsecretariaat is, dat een Commissievoorstel niet zodanig mag worden geamendeerd dat het wordt gedenatureerd. Dat zou het geval zijn als de Raad het grondbeginsel van de parallelliteit wijzigt. Door nu het grondbeginsel in eerste aanleg niet maar de voorgestelde herzieningsclausule wèl te wijzigen, nl. zodanig dat tot latere wijzigingen niet slechts op



initiatief van de Commissie kan worden besloten, lijkt een unilaterale wijziging van het grondbeginsel na afloop van de (kort te houden) looptijd van de methode wel zonder een voor het Hof kansmakende betwisting mogelijk.

11. Een advies van Uw Commissie op 23 april a.s. wordt op prijs gesteld. Dit kan dan worden betrokken in een voorstel dat de Minister van Binnenlandse Zaken inbrengt in de Ministerraad ter voorbereiding van het door Nederland in te nemen standpunt in de E.G.-Raad van 18 mei a.s..

DE SECRETARIS,

plv.

(drs. G. Blom)