

Aan de leden van de Tweede Kamer

Datum
25 januari 2014

Briefnummer
EGBSR20140125AAA

Dossier
32 550

Behandeld door
Mevr. R. Bos

Doorkiesnummer
079 353 6120

Bijlage(n)

brief SCO woordvoerders september 2013

Betreft: initiatiefwet Normalisering rechtspositie ambtenaren

Geachte Kamerleden,

Tijdens het debat donderdag 23 januari jl. over het initiatiefwetsvoorstel "Normalisering Ambtelijke Rechtspositie" kwam aan het einde de vraag van de heer Slob om de bonden te vragen "vóór de stemmingen aan te geven of zij zich herkennen in het beeld dat door de regering wordt geschetst als het gaat om het overleg dat over deze wet is gevoerd, en het verdisconteren van hun inbreng". Uiteraard voldoen wij graag, met of zonder formeel verzoek, aan deze vraag.

In deze brief zullen wij uiteenzetten waarom wij van mening zijn dat het overleg- en overeenstemmingsvereiste van toepassing is op deze wet en waarom aan dit vereiste niet voldaan is. Dat is kritiek op het proces, zoals dat ook in het genoemde debat naar voren kwam. Daarnaast hebben de ambtenarencentrales ook inhoudelijke kritiek op het voorstel geleverd. Wij zijn echter van mening dat wanneer het overleg- en overeenstemmingsvereiste op de juiste manier wordt toegepast, deze inhoudelijke bezwaren juist daar aan de orde dienen te komen. Voor onze inhoudelijke bezwaren verwijzen wij u naar onze brieven d.d. 22 juli 2010, 26 mei 2011 en 6 september 2013, die wij als bijlage meesturen.

I. Het overleg- en overeenstemmingsvereiste

Het overleg- en overeenstemmingsvereiste is vastgelegd in een wettelijke regeling, de "Regeling Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid" (de ROP-regeling). Deze regeling is een AMvB en vindt haar formele grondslag in art. 125 lid 1 onder m van de Ambtenarenwet, waarin voorgeschreven wordt dat bij AMvB moet worden vastgelegd "*de wijze, waarop met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheidspersoneel overleg wordt gepleegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren, alsmede de gevallen waarin overeenstemming in dat overleg dient te worden bereikt*". De ROP-regeling is gepubliceerd in het Staatsblad 1997, 31. Het behoeft geen betoog dat deze AMvB rechtskracht heeft en dat eenieder zich daaraan te houden heeft. Artikel 1 lid 1 en 2 van de ROP-regeling luidt als volgt:

Artikel 1

- 1. Regelingen die specifiek betrekking hebben op overheids- en onderwijspersoneel in het algemeen worden niet tot stand gebracht dan nadat daarover door of namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken overleg is gevoerd met de centrales van overheidspersoneel en de overheidswerkgevers of verenigingen van overheidswerkgevers, verenigd in de Raad voor het*

Overheidspersoneelsbeleid. In dit overleg hebben de centrales van overheidspersoneel evenveel stemmen als de overheidswerkgevers of verenigingen van overheidswerkgevers.

2. Indien een regeling als bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren dient over een desbetreffend voorstel overeenstemming te worden bereikt.

Overeenstemming bestaat indien de helft of meer van het totale aantal stemmen voor het voorstel wordt uitgebracht, met dien verstande dat in ieder geval de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel met het voorstel ingestemd moet hebben.

II. In ieder geval overleg op grond van lid 1

Art. 1 lid 1 van de ROP-regeling ziet op “regelingen die specifiek betrekking hebben op overheids- en onderwijspersoneel in het algemeen”.

Het wijzigen van de aanstellingswijze, de ontslagbescherming, het niet langer van toepassing zijn van de Algemene Wet Bestuursrecht op besluiten die de overheidswerkgever jegens ambtenaren neemt en alle gevolgen die deze wijzigingen en dit voorstel met zich brengen, zijn bij uitstek regelingen zoals bedoeld in dit artikellid. Daarmee staat vast dat in ieder geval overleg gevoerd moet worden.

III. Maar ook overeenstemming op grond van lid 2

Het overeenstemmingsvereiste van art. 1 lid 2 ROP-regeling is van toepassing op “arbeidsvoorwaardelijke rechten en plichten”. In het debat is een aantal keren aan de orde geweest of het initiatiefvoorstel betrekking heeft op arbeidsvoorwaarden. Daarvoor is natuurlijk van belang hoe het begrip “arbeidsvoorwaardelijke rechten en plichten” gedefinieerd wordt.

De SER definieert arbeidsvoorwaarden als volgt: “Onder arbeidsvoorwaarden kan men derhalve verstaan alle afspraken tussen werkgever en werknemer die betrekking hebben op de arbeidsverhouding.” Arbeidsvoorwaardelijke rechten en plichten zijn dus de rechten en plichten die de werkgever en de werknemer tegenover elkaar in acht zullen nemen als zij een arbeidsverhouding aangaan en aangegaan zijn. Dat ziet op meer dan alleen bijvoorbeeld hoogte van het loon of het aantal vakantiedagen. Het behelst bijvoorbeeld ook de voorwaarden waaronder een dienstverband beëindigd kan worden of wat de werknemer kan doen als de werkgever een besluit neemt ten aanzien van zijn beloning. Dat dit soort voorwaarden “arbeidsvoorwaardelijke rechten en plichten” zijn, blijkt ook uit het feit dat dergelijke afspraken veel in Cao’s (waarin vooral arbeidsvoorwaarden geregeld worden) voorkomen.

Ambtelijke rechtspositieregelingen komen tot stand op basis van een overeenkomst tussen sociale partners. In het debat werd terecht gesteld dat er al vaak gesproken wordt over “ambtenaren-Cao’s”. In veel ambtelijke rechtspositieregelingen komen afspraken voor over bijvoorbeeld de wijze waarop een ontslag tot stand dient te komen en/of de gronden waarop een eventueel ontslag gebaseerd moet zijn. Ook zijn er afspraken over wanneer bijvoorbeeld een tijdelijke aanstelling kan plaatsvinden et cetera. Door het wijzigen van de Ambtenarenwet, de Algemene Wet Bestuursrecht en het Burgerlijk Wetboek op de wijze waarop het initiatiefvoorstel dit beoogt, (of, zoals minister Plasterk gisteren stelde: “het wijzigen van de juridische structuur van de arbeidsverhouding tussen de ambtenaar en de overheid als werkgever”) worden de ambtenaren-Cao’s, en dus de arbeidsvoorwaardelijke rechten en plichten van vele individuele ambtenaren zeer ingrijpend aangetast. Hieruit volgt dat ook het overeenstemmingsvereiste van toepassing is op deze initiatiefwet.

IV. Ook bij formele wetgeving en initiatiefvoorstellen

Bij de totstandkoming van het overleg- en overeenstemmingsvereiste is expliciet aan de orde geweest of dat ook van toepassing is op formele wetgeving. De Raad van State merkte op dat “op grond van deze regeling de Minister van Binnenlandse Zaken kan worden verplicht over een formeel wetsvoorstel waaraan individuele ambtenaren rechten en plichten kunnen ontlenen, overeenstemming te bereiken met de centrales van overheidspersoneel”. De Raad van State meende “dat de gevolgen van de binding die ontstaat bij overeenstemming, niet zijn te rijmen met de grondwettelijke bevoegdheden van de formele wetgever, tenzij de wetgever die gevolgen uitdrukkelijk aanvaardt en daarvoor een formeel wettelijke grondslag schept” (onderstreping RB).

De Minister reageerde daarop tweeledig: In de eerste plaats door aan te geven dat “overleg meer moest zijn dan louter horen en dat tenminste een toetsing van wederzijdse standpunten moest plaatsvinden. De jurisprudentie heeft de verplichting «overleg» nader ingevuld door te eisen dat het overleg open en reëel moet zijn, dat wil zeggen dat er wederzijds begrip voor elkaars standpunt moet zijn en dat het overleg gericht moet zijn op het bereiken van overeenstemming.” Daarmee gaf de minister aan dat ook overleg al “op overeenstemming gericht” moet zijn.

Daarnaast is de minister van mening “dat artikel 125, eerste lid, onder m, van de Ambtenarenwet wel voldoende basis biedt voor regeling van het overeenstemmingsvereiste bij algemene maatregel van bestuur.”

Vervolgens is het besluit aan de Staten-Generaal aangeboden, om die in de gelegenheid te stellen “zijn gevoelen op dit punt te doen blijken. (...) Dat heeft echter niet tot een discussie met de Staten-Generaal geleid.” (alle citaten: Hand. II 1993-1994, 23 792, nr. 3) De regeling is gepubliceerd en heeft daarmee rechtskracht gekregen.

Hiermee staat vast dat het overleg- en overeenstemmingsvereiste óók van toepassing is op formele wetgeving en dat de ambtenarencentrales erop mogen vertrouwen dat deze afspraak ook daadwerkelijk nagekomen wordt.

Wij voegen daaraan nog toe dat Mr Donner in zijn brief van 15 december 2011 aan de SCO bevestigde dat art. 1 ROP-regeling geen onderscheid maakt tussen regeringsvoorstellen en initiatiefvoorstellen. Dat het hier gaat om een initiatiefvoorstel maakt dus niet dat er geen sprake zou zijn van een overlegverplichting dan wel overeenstemmingsvereiste.

De opmerking van minister Plasterk tijdens het debat: “Als lid van het kabinet heb ik ook niet de mogelijkheid om het recht van de Kamer om een wet vast te stellen, bij Algemene Maatregel van Bestuur te beperken. De overlegverplichting en het overeenstemmingsvereiste bestaan dus alleen voor voorstellen van de regering” is dus onjuist.

Overigens: Het feit dat de indieners in artikel X van het voorstel deze regeling buiten toepassing verklaren, wijst er op dat ook zij van mening zijn dat het overleg- en overeenstemmingsvereiste geldt bij deze initiatiefwet.

Wij wijzen er ook opnieuw op dat artikel X in strijd is met de rechtszekerheid en met de Wet Algemene Bepalingen, die verbiedt dat wetten terugwerkende kracht hebben. De bepaling in artikel X kan de huidige regelgeving pas terzijde schuiven wanneer die bepaling wet geworden is, en niet al tijdens het wetgevingsproces.

V. De vorm van het overleg

Tijdens het debat kwam herhaaldelijk aan de orde of er nu wel of niet overleg geweest is over dit voorstel. Uiteraard is er met de politiek, zowel met de indieners, als met de woordvoerders in de Tweede Kamer, als met de Minister (meermalen) over dit voorstel gesproken. Het punt is echter dat dit niet het overleg is waar de ROP-regeling op doelt. Dat overleg is namelijk een arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgever(sverenigingen) en werknemersverenigingen. Dit overleg vindt plaats in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, het centrale overlegplatform voor werkgevers en werknemers bij de overheid. De ROP voert overleg met de minister van Binnenlandse Zaken. Uiteraard hebben wij vanuit de ROP de minister gevraagd dit overleg te openen, een verzoek dat overigens niet gesteund werd door de werkgeversdelegatie in de ROP. De minister heeft dit verzoek afgewezen.

Het overleg in de ROP moet, net als ander overleg tussen sociale partners, “open en reëel” zijn. Dit vereiste is vanuit de rechtspraak nader ingevuld door te stellen dat zij moet voldoen aan de volgende eisen: Ten eerste mag de uitkomst bij geen der partijen bij voorbaat vaststaan, ten tweede moet het gericht zijn op het bereiken van overeenstemming en tot slot dienen partijen rekening te houden met elkaars gerechtvaardigde belangen.

De minister stelt zich, net als zijn voorganger mevrouw Spies, op het standpunt dat hij in dit stadium van de behandeling van de initiatiefwet, het overleg niet kan openen. Hij wil pas op het moment van contraseign met de bonden in overleg treden over “de wijze van invoering en uitvoering van de wet”. Daarmee wordt niet voldaan aan het overlegvereiste zoals dat is vastgelegd. Er is geen overleg geweest en kennelijk is de minister niet van plan het overleg te voeren. Daarmee handelt de minister in strijd met de afspraken die gemaakt zijn en in de

AMvB zijn vastgelegd. Dat overleg gaat immers niet over de regelingen en over de arbeidsvoorwaardelijke rechten en verplichtingen waarover overleg moet plaatsvinden.

VI. Conclusie

Het moge duidelijk zijn dat de SCO zich niet herkennen in het beeld dat door de regering en door een aantal fracties is geschetst waar het gaat om het overleg en uiteraard ook niet als het gaat om de wijze waarop de inbreng van de ambtenarencentrales tot nu toe verdisconteerd is.

Het is om die reden dat wij u nogmaals oproepen de behandeling van deze wet te staken, daar aanstaande dinsdag niet over te stemmen, maar de minister van Binnenlandse Zaken op te roepen om het overleg in de ROP te openen.

Hoogachtend,
Namens de Samenwerkende Centrales voor Overheidspersoneel

Ruud Kuin
voorzitter