SCO

Postadres
Postbus 14
2700 AA Zoetermeer

Bezoekadres
Boerhaavelaan 1
2713 HA Zoetermeer

T 079-3536353
I www.abvakabo.nl
E acop@abvakabo.nl

De Eerste Kamer der Staten-Generaal
De Commissie voor BZK/AZ
T.a.v. de heer F.J. Bergman
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Datum
29 oktober 2014

Behandeld door
Mevr. R. Bos

Briefnummer

Doorkiesnummer
079 353 6120

Dossier
32 550

Bijlage(n)

Betreft: Initiatiefvoorstel Normalisering Ambtelijke Rechtspositie

Geachte commissieleden,

Op dinsdag 14 oktober heeft een afvaardiging van de Samenwerkende Centrales voor Overheidspersoneel met een aantal leden van de Eerste Kamer gesproken over het initiatiefvoorstel Normalisering Ambtelijke Rechtspositie. Daar is afgesproken nogmaals op papier te zetten wat de kern van ons bezwaar tegen dit voorstel is. Hieronder zetten wij dit zo kort mogelijk uiteen.

1. Over ons, zonder ons

Ons voornaamste bezwaar is, al vanaf het moment dat wij de opsteller van het voorstel, mevrouw Koser-Kaya, onze eerste reactie op het concept-initiatiefvoorstel gaven in juni 2010, dat het voorstel de arbeidsverhouding en rechtspositie van het overgrote deel van de Nederlandse ambtenaren raakt. Het voorstel moet daarom eerst voor overleg en overeenstemming aangeboden worden in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). Artikel 1 van de ROP-regeling[1] schrijft dit voor.

De ROP-regeling is tot stand gekomen met het oog op “zo marktconform mogelijke” totstandkoming van arbeidsvoorwaarden in de publieke sector. De regeling was mede bedoeld om te voorkomen dat de overheid door haar gewenste wijzigingen in arbeidsvoorwaarden en rechtspositie zou kunnen verwezenlijken in haar rol als wetgever, namelijk door het uitvaardigen van eenzijdig vastgestelde wetgeving. Uit de wetsgeschiedenis van de ROP-regeling[2] blijkt dat ook wetten in formele zin, waar dit initiatiefvoorstel (mede) betrekking op heeft, onder deze regeling vallen. Ook blijkt uit de toelichting bij de introductie van de overlegverplichting in de Ambtenarenwet (waarin de ROP-regeling haar grondslag vindt) dat deze betrekking heeft op “voorstellen van de zijde van de overheid”[3], en dus niet uitsluitend op voorstellen van regeringswege. Artikel X in dit initiatiefvoorstel schuift de ROP-regeling echter met terugwerkende kracht, en daarmee in strijd met fundamentele rechtsbeginselen, terzijde.

[1] Regeling overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, Besluit van 13 januari 1997, houdende regeling van het overleg met centrales van overheidspersoneel en sectorwerkgevers verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, alsmede wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement in verband met de formalisering van het Sectoroverleg rijkspersoneel, Staatsblad 1997, 31

[2] Kamerstukken II 1993-1994, 23 792, nr. 3, p. 2 (Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Ambtenarenwet en andere wetten inzake de wijze waarop het georganiseerd overleg wordt gevoerd).

[3] Bijl. Hand II 1966-1967, 8853, nr. 3, pag. 1

In de parlementaire stukken wordt over het overleg- en overeenstemmingsvereiste met de centrales voortdurend gewezen op de rol van de politiek als wetgever en dat daar voor bonden geen rol ligt. De centrales van overheidspersoneel hebben echter van meet af aan niet op de stoel van de wetgever plaats willen nemen. Het feit is echter dat het wetsvoorstel normalisering diep ingrijpt in de rechtspositie van het personeel en dat wij van mening zijn dat daar overleg bij hoort. Niet een vorm van informele afstemming of het horen van partijen, maar open en reëel overleg. In de brief van 1 oktober 2014 geeft de minister aan dat indien de regering het wetsvoorstel had ingediend er inderdaad zulk overleg had plaatsgevonden in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). Met het initiatiefwetsvoorstel wordt het overheidspersoneel dit overleg onthouden, naar onze mening op onjuiste gronden.
Indien een bedrijf in de marktsector wezenlijke elementen zoals aanstelling en ontslag zou veranderen zonder overleg met de werknemersvertegenwoordiging, zou daar terecht commotie over ontstaan, en wellicht zelfs Kamervragen over worden gesteld. In de marktsector is het overleg tussen overheid, werkgevers en bonden niet in een AMvB voorgeschreven, maar vindt uiteraard wel gewoon plaats. We wijzen daarbij ook op het Sociaal Akkoord dat in 2013 is gesloten, waarbij ingrijpende wijzigingen in het ontslagstelsel en de sociale zekerheid tot stand kwamen. Wetgeving op dat terrein was codificatie van dat overleg en de bereikte overeenstemming tussen de sociale partners, zonder dat dat afbreuk deed aan rol van de politiek of de wetgevende bevoegdheid van regering en Staten-Generaal.

Wij vinden dat een dergelijk overleg het overheidspersoneel niet kan worden onthouden en zullen er daarom alles aan doen om dit recht voor hen te verzilveren.

2. Het voorstel schiet zijn doel voorbij

De initiatiefnemers spreken in hun MvT op het voorstel van het tot stand komen van een “principiële gelijkheid” tussen werknemer en overheidswerkgever die “meer past bij de huidige tijdgeest” en in hun MvA d.d. 9 september 2014 over “het belangrijkste doel (…) het ook voor ambtenaren realiseren van tweezijdigheid en gelijkwaardigheid in de arbeidsrelatie met hun werkgever”.
De ambtenarencentrales constateren echter dat het initiatiefvoorstel maar zeer gedeeltelijk leidt tot een genormaliseerde verhouding en niet tot een grotere gelijkwaardigheid en tweezijdigheid. Er ontstaat een uiterst diffuse situatie waarin deels *gelijke* regels voor werknemers buiten de overheid en medewerkers in overheidsdienst zullen gelden, deels *gelijkwaardige* regels en deels *verschillende* regels.
De overheidswerknemer blijft onderworpen aan eenzijdig vastgestelde bepalingen uit de Ambtenarenwet (regels die in een gelijkwaardige arbeidsrelatie heel goed in een Cao tweezijdig overeengekomen gekomen kunnen worden), er wordt op hen een (eenzijdig vastgesteld) ambtenarenstatuut van kracht en de WOR zal niet onverkort gelden vanwege het politiek primaat.
Daarbij komt dat de politieke invloed op de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren blijft bestaan. Deze vinden plaats via regeerakkoorden en de jaarlijkse Miljoenennota. Daar wordt beslist dat de rechtspositie wordt veranderd of de nullijn voor ambtenaren al dan niet wordt verlaten. Zie voor het eerste het regeerakkoord 2012, voor het tweede de Miljoenennota van afgelopen september. Het huidige wetsvoorstel verandert deze situatie in het geheel niet. Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden zijn voor de overheidsmedewerker onderdeel van het proces van politieke besluitvorming en dat ligt in het bedrijfsleven wezenlijk anders.

Tegelijkertijd wenst de regering het centrale en decentrale overlegstelsel fundamenteel te veranderen. De minister heeft daartoe een werkgroep gevraagd om een advies uit te brengen over de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid vanuit het kader van het private arbeidsrecht dat met het wetsvoorstel van toepassing zou worden. Uit

oogpunt van zorgvuldige wetgeving vinden we het onzorgvuldig en onjuist dat wel gevraagd wordt het wetsvoorstel te aanvaarden, maar tegelijkertijd een studie aan te kondigen naar een fundamenteel element als het overlegstelsel en de rol van de overheid als wet- en werkgever. Het overheidspersoneel is ook bij deze studie niet (formeel) betrokken langs de lijn van de centrales van overheidspersoneel.

Na inwerkingtreding van dit voorstel zal er een tweedeling ontstaan tussen 'echte' ambtenaren voor wie er niets verandert en het publiekrechtelijk stelsel in tact moet blijven en onderhouden moet worden, en de overheidswerknemers die in een feitelijk slechts deels genormaliseerde situatie terecht komen als een soort derde groep tussen de echte ambtenaren en de echte werknemers in. Wij vinden dit geen acceptabele bijdrage aan de positie van de overheidswerknemer en evenmin aan de positie van de overheid waar kwaliteit van dienstverlening meer telt dan in een vrije marktsituatie.

Het voorstel leidt dus niet tot de door de indieners gewenste principiële gelijkheid en ook niet tot meer tweezijdigheid en gelijkwaardigheid in de arbeidsrelatie tussen ambtenaren en hun werkgever. Integendeel, het voorstel leidt tot meer vormen van ongelijkheid.

3. Onduidelijkheden blijven bestaan en problemen worden gecreëerd

In onze brieven aan u en eerdere brieven aan de Tweede Kamer zijn wij uitgebreid ingegaan op de inhoudelijke problemen die wij signaleren in dit voorstel. Wij danken u voor het onder de aandacht brengen van deze zaken tijdens de schriftelijke behandeling van het voorstel. Met u constateren wij dat veel vragen onbeantwoord blijven of slechts gedeeltelijk beantwoord worden en ook zien wij dat er nieuwe vragen ontstaan, bijvoorbeeld

- over de wijze waarop niet-vakbondsleden gebonden worden aan een Cao, wanneer hun aanstelling (zonder incorporatiebeding) van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst;
- over de vraag of onderwijsinstellingen nog wel onder de reikwijdte van artikel 2 van de Ambtenarenwet vallen;
- vragen over inconsistenties in keuzes welke groepen ambtenaren worden uitgezonderd van dit voorstel worden niet beredeneerd beantwoord en
- onduidelijkheden over de toepassing van het nieuwe ontslagstelsel in de Wet Werk en Zekerheid voor nieuwe ambtenaren met een arbeidsovereenkomst, maar ook voor medewerkers met een arbeidsovereenkomst bij ZBO’s, die straks ambtenaar worden;
- onduidelijkheid over de status van nog niet in Cao-afspraken omgezette (delen van) rechtspositieregelingen en de gevolgen van artikel X voor deze afspraken en daarmee samenhangend
- de betekenis van de opmerking van de indieners in hun Memorie v Antwoord d.d. 9 september 2014 dat de overgangsbepaling er vanuit gaat dat de fictieve Cao al tot stand is gekomen en er een binding is van de individuele ambtenaar aan de rechtspositionele regeling/fictieve Cao.

De onduidelijkheden, onzekerheden en gebrekkige motivering van keuzes leiden ertoe dat dit een voorstel is dat niet alleen meer problemen lijkt te veroorzaken dan dat het op zou lossen, maar bovendien op geen enkel draagvlak kan rekenen van tienduizenden overheidsmedewerkers.

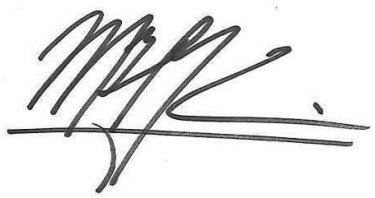
De Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel, maar ook de Vakcentrales FNV en CNV, roepen u daarom op om dit voorstel pas verder in behandeling te nemen nadat over het voorstel overleg is gevoerd en overeenstemming is bereikt in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid en daarom de Minister van Binnenlandse Zaken op te roepen zo snel mogelijk het overleg in de ROP te starten.

Vakcentrale FNV



Ton Heerts

Vakcentrale CNV



Maurice Limmen

ACOP



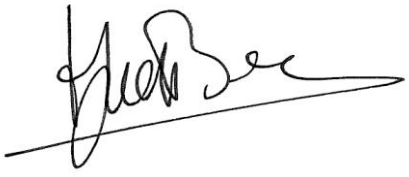
Ruud Kuin

Ambtenarencentrum



Jean Debie

CCOOP



Helen van den Berg

CMHF



Reginald Visser