

CCOOP-CMHF-AC

Aan: Eerste Kamer der Staten-Generaal
Aan de leden van de commissie BZK/AZ
Postbus 20017
2513 AA DEN HAAG

Betreft: Initiatiefwet normalisering rechtspositie ambtenaren

Den Haag, 14 maart 2014

Geachte woordvoerder,

Bijgaand treft u vragen aan ten behoeve van de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (32 550). Inmiddels heeft de Tweede kamer dit wetsvoorstel aangenomen. Het is nu aan u dit wetsvoorstel te beoordelen. Wij willen graag de vragen met u delen die dit voorstel met zich meebrengen, en die naar onze mening opheldering behoeven en waar mogelijk heroverweging om te komen tot zorgvuldige en effectieve wetgeving. De in onze visie belangrijkste vraag bij dit wetsvoorstel luidt wat nu de werkelijke redenen zijn de rechtspositie van ambtenaren zo ingrijpend te wijzigen, en waarom niet binnen het ambtenarenrecht en overlegstelsel naar oplossingen wordt gezocht.

Overleg binnen huidige stelsel

De drie centrales willen niet enkel vasthouden aan een overlegpositie waar het wetgeving betreft over de rechtspositie van overheidspersoneel, en ook willen wij niet stellen dat alles moet blijven zoals het is. Zo kunnen wij ons voorstellen dat niet alle besluiten onder de AWB hoeven te vallen, maar bijvoorbeeld wel het ontslag. Echter, we moeten nu constateren dat er geen analyse is van kwesties die om een oplossing vragen, en een afweging van de beste weg die voor deze oplossing bewandeld kan worden. De Raad van State heeft hier eerder aandacht voor gevraagd. Het kabinet heeft in het regeerakkoord ambities geformuleerd met betrekking tot het ontslagrecht voor overheidspersoneel en de secundaire arbeidsvoorwaarden (Regeerakkoord Bruggen slaan, 29 oktober 2012, blz. 42). Er is een volwaardig overlegstelsel voor de overheidssectoren en er is medezeggenschap op alle niveaus krachtens de Wet op de Ondernemingsraden. Waarom bewandelt

CCOOP-CMHF-AC

de minister deze wegen niet om met de werknemersvertegenwoordiging te overleggen? Wij zijn daartoe bereid, óók om te

overleggen over modernisering of aanpassing van het stelsel als zodanig. Wat is er op tegen om met elkaar te formuleren wat we willen bereiken en te bezien of de instrumenten daartoe toereikend zijn? Wij zien niet in waarom de ambtelijke rechtspositie en het overlegstelsel als zodanig aan de kant gezet moet worden en zouden de minister willen uitdagen zijn visie hierop met ons te bespreken.

Vragen

Doel van het wetsvoorstel

In de medezeggenschap blijft er een ongelijkheid doordat voor het overheidspersoneel het politiek primaat geldt. Hiermee blijft besluitvorming op politieke gronden voor de medezeggenschap niet bespreekbaar, enkel een aantal daaruit voortvloeiende gevolgen. Dit gegeven onderstreept de bijzondere positie van het overheidspersoneel. Het wetsvoorstel laat deze situatie ongewijzigd.

Ook in het ontslagrecht wordt de aparte positie zichtbaar. De Wet werk en zekerheid hervormt het ontslagrecht maar in tegenstelling tot wat voor de gewone werknemer geldt zal het UWV voor de ambtenaar niet de besluitvorming toetsen die leidt tot het vervallen van arbeidsplaatsen. Dit komt omdat het hier politieke besluitvorming betreft (brief minister Plasterk aan de Tweede Kamer dd. 11 februari 2014). De minister geeft in de genoemde brief niet aan welke instantie dan wel de besluitvorming toetst. Dit blijft een vraagpunt. Daarnaast zal de civiele rechter evenzeer met politieke besluitvorming geconfronteerd worden. Het is niet duidelijk waarom hier het bestuursrecht moet wijken voor het civiele recht.

Voor de WW blijven de overheidswerkgevers eigenrisicodragers wat wil zeggen dat anders dan de gewone werkgevers zij direct de lasten dragen voor de uitkeringen en ook volledig verantwoordelijk zijn voor de werkgeversinspanningen die bij werkloosheid verlangd worden op het gebied van werkhervatting.

Er wordt nogal wat aanpassingswetgeving aangekondigd om lacunes op te vangen die door het wetsvoorstel ontstaan. Bijvoorbeeld omdat voor uitgezonderde functionarissen indien nodig niet langer kan worden teruggevallen op vangnetbepalingen uit de ambtenarenwet, of omdat onbezoldigde ambtenaren van de buitenlandse dienst hun ambtelijke aanstelling kwijtraken en er geen arbeidsovereenkomst kan worden gesloten omdat er geen sprake is van recht op loon.

Niet duidelijk wordt in hoeverre de rol van de overheid als wetgever en als werkgever door elkaar blijft lopen nadat dit wetsvoorstel is ingevoerd. Is het loonbeleid dat wij in regeerakkoorden kunnen lezen dan verleden tijd? Zou niet juist nu een brede discussie gevoerd moeten worden over hoe het op grotere afstand plaatsen van de overheid als werkgever kan worden vormgegeven (bijvoorbeeld via het zogeheten 'Zweedse model')? Deze nieuwe positionering en normalisatie zouden (alsdan) hand in hand kunnen gaan. Hetzelfde geldt voor het overlegstelsel. Het wetsvoorstel bepaalt een normalisatie naar het gangbare cao recht, maar hoe zit het met de huidige overeengekomen overlegtafels die als georganiseerd overleg decentraal functioneren? Waar is gewaarborgd dat het stelsel in een genormaliseerde situatie behouden blijft?

CCOOP-CMHF-AC

Deze voorbeelden, en stellig zijn er meer te vinden, geven aan dat van een genormaliseerde situatie geen sprake is. Er wordt voor het overheidspersoneel recht afgeschaft maar er blijven tal van uitzonderingen en aanpassingen nodig vanwege de kennelijk toch bijzondere positie van de overheid als werkgever. Het wetsvoorstel laat allerlei problemen onopgelost. Dit roept de vraag op wat is dan nog het doel van het wetsvoorstel?

Zou het niet gewenst zijn om eerst te inventariseren welke knelpunten er zijn. Pas daarna zou een meer zorgvuldige afweging mogelijk zijn over het wetsvoorstel. Of er zouden andere wegen in zicht komen om ervoor te zorgen dat de knelpunten kunnen worden opgelost.

Onduidelijke bepaling van overgang naar het cao recht

In de definitieve tekst van het wetsvoorstel, zoals geaccordeerd door de Tweede Kamer, staat in artikel 17 de volgende bepaling over de overgang van de ene rechtspositie naar de andere:

Voor zover en voor zolang op het in het eerste lid bedoelde tijdstip geen collectieve arbeidsovereenkomst is gesloten waarbij een overheidswerkgever partij is, blijft een in het eerste lid bedoeld voorschrift verbindend voor een Overheidswerkgever en zijn ambtenaren als ware het een collectieve arbeidsovereenkomst, voor zover niet in strijd met deze wet of dwingendrechtelijke bepalingen van burgerlijk recht.

Wij begrijpen deze passage niet. Ontstaat hier een nieuwe rechtsfiguur? In bedoelde situatie is er immers geen cao en ambtelijke rechtspositieregeling. Wordt het door de introductie van een sui generis rechtspositie in plaats van eenvoudiger, doelmatiger, etc niet onoverzichtelijker, ingewikkelder, etc. Wat is het onderscheid met een 'echte' cao en in hoeverre is het cao-recht van toepassing?

Bezwaar en beroep gezien als probleem?

Waarom is niet gezocht naar wegen om wat in het huidige stelsel als bezwaarlijk wordt ervaren binnen het huidige stelsel te wijzigen? Een van deze bezwaren zou zijn dat in het huidige stelsel bezwaar en beroep door de ambtenaar mogelijk is tegen besluiten die ten aanzien van hem worden genomen. Waarop berust dit bezwaar nu werkelijk? Is er sprake van een juridische last die als onwenselijk gekarakteriseerd moet worden? In essentie stelt de mogelijkheid van bezwaar dat een werkgever een voorgenomen besluit nog eens overweegt. Dit ziet op zorgvuldigheid. Wat is daar eigenlijk op tegen? Is hier sprake van belastende wetgeving of ook van een onzorgvuldige uitvoeringspraktijk? De indieners denken als alternatief aan *mediation* (32 550 nr. 4, blz. 26). Maar dit lijkt op voorhand geen efficiëntere weg. Het is zelfs denkbaar dat dit een intensievere en langduriger procedure wordt. Daarnaast kan 'denken aan' niet als alternatief worden gekwalificeerd voor het huidige van toepassing zijnde bestuursrecht (AWB). Zoals de Raad van State eerder constateerde blijft staan dat binnen het stelsel gezocht kan worden naar aanpassingen.

Bijzondere positie overheid

De positie van de overheid is anders dan de positie van private werkgevers. De Raad van State heeft hier expliciet op gewezen. De overheid dient het algemeen belang en haar optreden dient

CCOOP-CMHF-AC

democratisch gelegitimeerd te zijn. Er is het geweldsmonopolie en de bevoegdheid de vrijheden van burgers in te perken alsmede die van het overheidspersoneel, bijvoorbeeld de beperkte uitoefening van rechten volgens art. 125a AW). De overheid kan haar taken niet verzaken zoals een bedrijf activiteiten kan staken en de burger kan niet bij een andere overheid terecht. Deze bekende omschrijving rechtvaardigt de bijzondere positie van de overheid, ook waar het genormaliseerde situaties betreft. Zo is er het stakingsrecht van overheids- en onderwijspersoneel, maar worden er in concrete gevallen stevast procedures gevoerd waarbij overwegingen van algemeen belang en openbare orde door overheidwerkgevers worden aangevoerd. De rechter hecht belang aan deze overwegingen en weegt ze terdege mee. Brandweerpersoneel mag inderdaad staken, maar een actie van deze beroepsgroep ligt als het er op aan komt anders dan een staking in een fabriek. De burger moet bij calamiteiten kunnen terugvallen op de publieke dienstverlening. Is een zorgvuldige heroverweging van de beroepsgroepen voor wie de ambtelijke aanstelling beter behouden kan blijven niet op zijn plaats? Waarom is de brandweerman niet uitgezonderd en de medewerker P&O bij de politie wel? Het argument zou zijn dat het onhandig is om twee arbeidsrechtelijke regimes binnen een en dezelfde sector te moeten hanteren. Maar gaat zo redenerend het praktische niet prevaleren boven wat eigenlijk zou moeten?

Waarom is er op enkele uitzonderingen na, zoals militairen, niet nader gekeken naar ambtenaren die uitgezonderd zouden moeten worden van 'de normalisatie', bijvoorbeeld omdat zij in een politieke omgeving verkeren, een vertrouwensfunctie bekleden of op andere of vergelijkbare wijze dan de militair en politiefunctaris de vrijheid van burgers mogen beperken? Als voorbeeld kan naar de AIVD worden verwezen waar functionarissen in de uitvoering vaak dezelfde taken en bevoegdheden hebben als functionarissen van groepen die nu tot de uitzonderingen behoren. Hier is het bovendien onpraktisch twee regimes binnen een samenwerkingsverband te moeten hanteren¹.

Normalisatie?

De indieners stellen een meerwaarde centraal van de tweezijdige arbeidsovereenkomst. De memorie van toelichting na het advies van de Raad van State noemt de volgende punten. De arbeidsovereenkomst zou *meer harmonieuze arbeidsverhoudingen* bevorderen. Het zou *normaler* zijn en *doelmatiger* en de *stabiliteit van de arbeidsrelatie bevorderen* waardoor minder *acties zoals werkstakingen* zullen voorkomen en ambtenaren zich *meer als mondige werknemers gerespecteerd zullen voelen*. Waarop berusten deze veronderstellingen? De huidige aanstelling kan prima plaatsvinden na een sollicitatie waarbij de ambtenaar bepaalde arbeidsvoorwaarden heeft bedongen. De onderhandelingen tussen sociale partners in de sectoren vinden op vergelijkbare wijze plaats als de formele cao onderhandelingen. Er is geen aanleiding een onevenwichtigheid,

¹ Ter verduidelijking: De Regionale Inlichtingen Dienst (RID) werkt onder verantwoordelijkheid en gezag van de AIVD respectievelijk Minister van BZK op basis van artikel 60 Wet op Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 en bestaat uit speciaal geselecteerde politieambtenaren. Elke politieregio heeft zo'n RID. Artikel 60-status kan ook worden verleend aan sommige ambtenaren van bijv. douane, FIOD, Marechaussee.

CCOOP-CMHF-AC

ongelijkwaardigheid of minderwaardigheid te veronderstellen, noch bij de individuele ambtenaar, noch bij de werknemersvertegenwoordigers.

Minder overleg en procedures

Volgens de indieners zou een voordeel zijn dat met de voorgestane normalisatie reorganisaties sneller kunnen worden doorgevoerd met minder overlegverplichtingen en minder procedures (32 550, nr. 4, blz. 30). Kennelijk steekt de indieners dit overleg en deze procedures. Vraag is of het hier om zaken gaat die als uitwassen gekwalificeerd mogen worden. En zo er verbeteringen nodig zijn, waarom deze niet binnen het huidige stelsel worden gezocht. Tenslotte lijkt hier beoogd de rechten en plichten van individuele overheidswerknemers eenzijdig en neerwaarts aan te passen. Reorganisaties hebben rechtsgevolgen voor betrokkenen, en de mogelijkheden van overleg en bezwaar worden als het aan de indieners ligt afgebouwd.

In 2007 heeft het Hugo Sinzheimer instituut beweerd dat ontslag in het bestuursrecht twee keer zo duur uitvalt als ontslag in het privaatrecht. De indieners hebben een verwijzing in de Memorie van toelichting naar deze bewering geschrapd omdat daarbij sprake is van een onzuivere vergelijking (32 550 nr. 4, blz 28-29). Op grond van deze aanpassing stellen de indieners nu dat het wetsvoorstel *niet langer gaat over de inhoud van de arbeidsvoorwaarden*. Op welke arbeidsvoorwaarden had het wetsvoorstel dan precies betrekking voordat de verwijzing werd geschrapd? Blijkbaar had het wetsvoorstel toen wel betrekking op bepaalde arbeidvoorwaarden. Daarbij denken de indieners in elk geval aan het ontslagregime, gezien de verwijzing naar het onderzoek van het Hugo Sinzheimer instituut. Hoe kan het dan dat het wetsvoorstel stelt dat het niet over de arbeidsvoorwaarden gaat? En hoe kan door het schrappen van een verwijzing uit de Memorie van toelichting het wetsvoorstel ineens zo ingrijpend veranderen? Als er toch sprake is van arbeidsvoorwaarden of andere rechten van overheidspersoneel, komt dan de constatering dat de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel te ver gaan in hun pleidooi voor handhaving van het overeenstemmingsvereiste niet in een ander licht te staan (32 550 nr. 4 blz. 9)? Nu wordt gesuggereerd dat de centrales daarmee op de stoel van de wetgever willen plaatsnemen. Maar in feite gaat het om de verworven rechten van het overheidspersoneel.

Kostenbeslag

Wat betreft de kosten en baten van de normalisatie is niet helder waaruit deze nu precies bestaan. En is daarbij rekening gehouden met de uitzonderingen die blijvend nodig zijn (zie punt 1), de aannames dat de overheid voor ontslagprocedures eigen juristen in dienst zal nemen, en het aanhouden van ambtelijke rechtspositieregelingen voor militairen, politie en rechterlijke macht? Eerder onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heeft opgeleverd dat er veel kosten voortvloeien uit de normalisatie, onder meer vanwege omvangrijke aanvullende regelgeving. Is daarmee rekening gehouden?

Volgens de indieners zou het SEO de kosten te hoog en de baten te laag inschatten. Daarbij worden aannames gehanteerd zoals dat de kosten voor het ontslaan van personeel veel goedkoper zullen worden (32 550 nr. 6 blz. 16). Ook al zouden de baten pas op termijn zichtbaar worden, toch vinden de indieners dat de kosten nu genomen moeten worden. Dit roept de vraag op waarom het maken

CCOOP-CMHF-AC

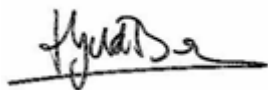
van kosten in deze tijd van bezuinigingen noodzakelijk is. Veel burgers ervaren onder druk van bezuinigingen forse ingrepen in hun inkomenspositie. Dan mag een overtuigende onderbouwing worden verlangd.

Slot

Wij spreken de hoop uit dat de parlementaire behandeling van het initiatief wetsvoorstel de zorgvuldigheid krijgt die het verdient. De mensen die het aangaat zijn op zijn minst wantrouwend, zo moeten wij ervaren. Naast alle voornoemde kwesties speelt hier het aloude bezwaar van transparantie en heldere communicatie opnieuw op. Men wil weten wat er gaande is en wat de consequenties zijn. En dit niet nadat de zaken zijn beklonken maar vooraf opdat overleg en verbetering mogelijk is. Want het gaat de mensen om hun baan, beroep, professionaliteit. Uiteraard zijn er gezien de vragen die het wetsvoorstel oproept bedenkingen. Het lijkt er op dat andere wegen niet zijn onderzocht waar deze zeer wel mogelijk zijn zoals ook de Raad van State heeft geadviseerd.

Uiteraard zijn graag bereid een toelichting te verzorgen.

Met de meeste hoogachting,
Namens de centrales CCOOP, CMHF en AC,



H. van den Berg MA,

Voorzitter CCOOP



R.T.B. Visser

Voorzitter CMHF



J.J.C. Debie

Voorzitter AC