

Geachte leden van de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken

Dank voor uw uitnodiging om deel te nemen aan dit rondetafelgesprek over een onderwerp dat zeer gevoelig ligt bij de leden van onze vakbonden, namelijk de normalisering van de ambtelijke rechtspositie.

Wij hebben op 22 juli 2010 als gezamenlijke vakbonden van overheidspersoneel een reactie geschreven op het concept-wetsvoorstel aan Fatma Koser Kaya over de afschaffing van de ambtelijke rechtspositie. Deze brief is destijds in kopie aan alle Tweede Kamerfracties toegestuurd. Voor de goede orde hebben wij ter voorbereiding van dit rondetafelgesprek deze brief nogmaals aan u toegestuurd.

Het is een verkeerd moment!

De Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel willen hier in dit rondetafelgesprek nadrukkelijk aan de orde stellen dat deze periode verkeerd gekozen is om het onderwerp "normalisering van de ambtelijke rechtspositie" er door te drukken bij de ambtenaren in Nederland en bij de vakbonden die de belangen behartigen van het overheidspersoneel.

- Het is een verkeerd moment omdat het kabinet heeft besloten om in te zetten op grootschalige reorganisaties bij de overheid. Departementen worden samengevoegd en geherstructureerd. Rijkstaken worden ingrijpend overgeheveld naar decentrale overheden als gemeenten, provincies en waterschappen.
- Er worden besluiten genomen om duizenden arbeidsplaatsen weg te bezuinigen bij de overheid. Het CPB heeft berekend dat de bezuinigingen in het regeerakkoord kunnen gaan oplopen tot het vervallen van meer dan 110.000 arbeidsplaatsen bij de overheid.
- De overheidswerkgevers zijn niet bereid om met ons afspraken te maken dat deze bezuinigingen zullen plaatsvinden op een manier dat er geen mensen gedwongen ontslagen zullen worden.
- Het kabinet is niet bereid om een loonsverhoging te betalen aan ambtenaren.
- Sterker nog het kabinet dreigt met eenzijdig ingrijpen door middel van een loonmaatregel als overheidswerkgevers en bonden toch bereid zouden zijn om een loonsverhoging af te spreken.
- De publieke opinie en de politiek toont weinig respect voor de ambtenaren.
- De toonzetting is dat ambtenaren overbodig zijn, in de weg zitten en overbodige privileges hebben.

Juist in deze tijd besluiten twee fracties in de Tweede Kamer om een initiatief-voorstel in te dienen over een gevoelig onderwerp als het afschaffen van de ambtelijke rechtspositie.

Advies van de Raad van State

De Raad van State is in haar advies zeer kritisch over het wetsvoorstel 'normalisering ambtelijke rechtspositie'. De Raad van State heeft fundamentele vragen gesteld bij de motivering van het wetsvoorstel en fundamentele standpunten ingenomen over normalisering en over de noodzaak van het wetsvoorstel.

Ook de Raad van State vindt het een verkeerd moment

Net als de SCO heeft de Raad van State geconstateerd dat "het voorstel aanhangig is gemaakt op een moment dat het kabinet een ingrijpende herziening heeft aangekondigd van het openbaar bestuur, zowel wat betreft de structuur als de taken. Bovendien zo stelt de Raad van State wordt door de indieners niet ingegaan op deze actuele politieke context, die van betekenis is voor de vraag naar de opportuniteit van het voorstel. Het openbaar bestuur zal de komende jaren in al zijn geledingen onder druk staan. Het kan niet worden uitgesloten, dat het onderhavige voorstel een extra belasting

zal betekenen voor deze operatie. Het voorstel moet in 2015 in werking treden. In de jaren daarvoor zal het voorstel evenwel volop in discussie zijn en betrokken worden bij de doorvoering van de beoogde aanpassingen van het openbaar bestuur. Tegen de achtergrond van de omvangrijke reorganisaties die in de rijksdienst en op gemeentelijk en provinciaal niveau zijn aangekondigd, adviseert de Afdeling dragend te motiveren dat met het voorstel om thans de ambtelijke status voor grote groepen ambtenaren op te heffen, een urgent probleem wordt aangepakt.

De Raad van State stelt dat de indieners niet duidelijk de urgentie en de klemmendheid van het wetsvoorstel aangeeft. De SCO onderstrepen dit standpunt van de Raad van State.

De indieners van het wetsvoorstel hebben op dit standpunt gereageerd dat het slecht vermoedens zijn dat er een belastend effect op de reorganisaties zouden zijn. En dat zij daarom volstaan met de opmerking dat het goed zou zijn om de trajecten van aanpassingen in het openbaar bestuur en normalisering zo veel mogelijk te scheiden. Door op deze manier daarop te reageren zijn de SCO van mening dat de indieners geen oog hebben voor de positie van de ambtenaren die onderwerp zijn van dit wetsvoorstel. Wij maken ons niet zozeer zorgen over de reorganisaties zelf, maar wel over de mensen die deze reorganisaties moeten ondergaan: de ambtenaren! Voor ons is een opmerking dat deze trajecten gescheiden moeten worden dan ook volstrekt symbolisch, niet concreet en daarom ook niet geloofwaardig.

De Raad van State over het begrip 'normalisering'

Bovendien stelt de Raad van State fundamentele vragen bij het begrip 'normalisering'. Zij zegt hierover: "Dit begrip gaat eraan voorbij dat werkgever en werknemer bij de overheid dienstbaar en daarmee ondergeschikt zijn aan het algemeen belang, zoals dat door regering en Staten-Generaal wordt vastgesteld, en dat al het overheidsoptreden democratisch gelegitimeerd moet zijn. Alleen de overheid mag geweld gebruiken, vrijheden van burgers beperken en hen verplichten belasting te betalen. Zij kan haar taak niet verzaken, zoals een bedrijf wel zijn bedrijfsactiviteiten kan staken. De overheid heeft ook geen klanten, cliënten of consumenten, maar staat in een democratisch rechtsstatelijke verhouding tot burgers. De overheid kan niet kiezen voor een ander volk of voor andere kerntaken. Dit komt tot uiting in het adagium "publiek recht is publieke plicht". Van zijn kant kan de burger zich niet onttrekken aan de overheid die over hem is gesteld. Dat gegeven stelt bijzondere eisen aan de ambtelijke rechtspositie en aan het ambtelijk functioneren in de zin van democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn en integriteit. Dat is de meest principiële reden geweest waarom in het verleden de ambtenaar een bijzondere rechtspositie heeft gekregen. De Afdeling merkt op dat de initiatiefnemers niet dragend motiveren, dat deze overwegingen thans geen opgeld meer doen. Een verwijzing naar "de huidige tijdgeest", waarvan de toelichting gewag maakt, volstaat in dit opzicht niet".

Het ontslagrecht

De Raad van State stelt vast dat het wetsvoorstel vooral bedoeld lijkt te zijn om een eind te maken aan de bijzondere ontslagprocedures voor ambtenaren, omdat die duur en tijdrovend zouden zijn. De Raad van State zet daar vraagtekens bij en constateert dat de ambtelijke ontslagprocedures eenvoudiger en sneller kunnen, maar dat afschaffen van die procedure niet direct nodig is.

De kosten van de normaliserings-operatie

De Raad van State heeft het volgende geschreven over de kosten en efficiëntie:

"De toelichting van het wetsvoorstel verwijst naar het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Regioplan 'Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel' uit 2006 en kiest vervolgens zonder inhoudelijke motivering voor het gunstigste scenario: structurele baten (voor zover berekenbaar) van € 7,6 miljoen per jaar en eenmalige kosten van € 76 miljoen - cijfers die inhouden dat de kosten van de operatie in tien jaar worden terugverdiend.

Geen aandacht wordt echter besteed aan de (zeer ruime) marges in het rapport: SEO schat de eenmalige kosten van "normalisering" tussen de € 76 miljoen en de € 245 miljoen, terwijl de baten op jaarbasis tussen de € 5,0 en de € 7,6 miljoen bedragen. In het scenario dat de onderzoekers zelf het meest waarschijnlijk noemen, worden de kosten geschat op € 146 miljoen en de baten op € 6,4 miljoen; deze veronderstelling resulteert in een terugverdientijd van 23 jaar.

De toelichting stelt voorts dat het bestaan van twee rechtssystemen kostbaar en inefficiënt is; gewezen wordt op de kosten, verbonden aan het vertalen van nieuwe wetgeving - zoals bij implementatie van Europese richtlijnen - naar de verschillende ambtelijke rechtspositieregelingen. Deze kosten worden niet begroot. In het rapport van Seo en Regioplan wordt hiervoor een bedrag berekend tussen € 11.000 en € 19.000 euro per jaar. In dat rapport zijn deze bedragen al inbegrepen bij de totale berekening van de kosten en baten van "normalisering", zoals hierboven aangegeven.

Afspraak met het kabinet over wijziging van de rechtspositie van ambtenaren

Wij zijn dit gesprek begonnen met ons standpunt dat het een verkeerd moment is om dit wetsvoorstel erdoor heen te drukken bij de vakbonden. Bewust spreken de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel over het 'er door te drukken' bij ambtenaren en vakbonden, omdat de indieners van het initiatief-voorstel de beslissing hebben genomen om de vakbonden buiten spel te zetten op dit onderwerp door het overeenstemmingsvereiste te negeren bij de indiening van het wetsvoorstel. En sterker nog door bovendien het hele overeenstemmingsvereiste te schrappen voor dit hele wetstraject. Wij als vakbonden van overheidspersoneel hebben de afspraak met het kabinet dat bij de wijziging van een regeling met arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van overheids- en onderwijspersoneel hierover overeenstemming bereikt dient te worden met de vakbonden van overheidspersoneel. Wij hebben in onze brief van 22 juli 2010 hier ook aandacht voor gevraagd. Op het onderwerp van normalisatie is ook altijd op basis van het overeenstemmingsvereiste gesproken tussen het kabinet en de vakbonden. Niet voor niets heeft in 2006 de Raad van Overheidspersoneelsbeleid waarin overheidswerkgevers en vakbonden van overheidspersoneel zijn vertegenwoordigd uitgebreid overlegd en geadviseerd over dit onderwerp. De indieners van dit wetsvoorstel laten zich blijkbaar niets gelegen liggen aan de manier waarop tot nu toe arbeidsvoorwaarden tot stand zijn gekomen en hebben besloten om deze afspraak te doorkruisen. Als je al wilt komen als Tweede Kamer tot een ander systeem waarin arbeidsvoorwaarden tot stand komen, neem dan op zijn minst een manier in acht die recht doet aan en met respect voor de afspraken en regels die er zijn. De Raad van State benadrukt in haar advies ook nog eens dat het overleg- en overeenstemmingsvereiste voor het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid het uitgangspunt is. Wij als Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel zijn van mening dat het kabinet zich moet houden aan zijn afspraken met ons en zullen hen op alle mogelijke manieren dwingen om hun afspraken na te komen met ons.

Conclusie op dit moment

Op grond van het hiervoor genoemde kunnen wij dan ook nu alleen maar concluderen dat wij op dit moment niet mee kunnen én willen werken aan normalisatie van de ambtelijke rechtspositie. Wij voorzien dat een dergelijke operatie in deze tijd zal leiden tot afbraak van de rechtspositie, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden van ambtenaren. Ambtenaren zijn hardwerkende mensen die onmisbaar zijn om onze maatschappij te laten draaien. Wij zullen ons verzetten tegen afbraak van de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren.

Onder de strikte voorwaarden dat de wetgever én overheidswerkgevers bereid zijn om mee te denken aan verbetering:

Als er in de toekomst een beter moment komt, bijvoorbeeld in een situatie van economisch hoogtij waarin overheidswerkgevers bereid zijn om mee te denken over een verbetering in de positie, de

rechtspositie, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden van ambtenaren, dan is harmonisering van de ambtelijke rechtspositie voor ons bespreekbaar onder voorwaarden.

Deze strikte voorwaarden zijn:

- De kring van ambtenaren die de ambtelijke rechtspositie behoud zal veel ruimer moeten worden. De Raad van State stelt dat niet alleen rechters, militairen, notarissen en gerechtsdeurwaarders van het wetsvoorstel moeten worden uitgezonderd, maar dat ook beleidsambtenaren, ambtenaren die geweld mogen gebruiken of de vrijheid van burgers mogen beperken, en ambtenaren die beslissen over de rechten en plichten van burgers in aanmerking zouden moeten komen voor een uitzonderingspositie. Zij zijn immers direct verbonden met de uitoefening van de overheidstaak, ze handelen in dienst van het algemeen belang en dienen daarin als ambtenaar herkenbaar te blijven. De SCO zijn bovendien van mening dat voorkomen moet worden dat er binnen één sector zowel ambtenaren als gewone werknemers naast elkaar komen te werken. Het in stand houden van twee verschillende arbeidsrechtelijke regimes en de bijbehorende overlegtafels is ook volgens de Raad van State vanuit overwegingen van interne bedrijfsvoering van deze organisaties volstrekt onwenselijk.
- Bij het overgangsmoment van een bestuursrechtelijk naar een privaatrechtelijk regime mag er geen vacuüm ontstaan. Dit betekent dat zowel de individuele rechtspositie als de collectieve rechtspositie van de ambtenaar na de overgang gelijk moet zijn aan de positie van voor de overgang.
- Voor wat betreft de individuele rechtspositie betekent dit dat het arbeidsvoorwaardelijk niveau hetzelfde moet blijven of verbeterd moet worden.
- Voor wat betreft de collectieve rechtspositie betekent dit een technische omzetting van de ambtelijke rechtspositie naar een collectieve arbeidsovereenkomst.
- In individuele arbeidsovereenkomsten wordt bepaald dat de sectorale cao van toepassing is, zodat deze ook van toepassing is op ongebonden werknemers.
- Er komt een overlegprotocol met betrekking tot het tot stand komen van cao's:
 - In het overlegprotocol wordt bepaald wie partij kunnen zijn bij de af te sluiten cao. Dit zijn in elk geval de vakbonden die op dat moment ook partij zijn bij de ambtelijke rechtspositieregeling in de betreffende sector.
 - In het overlegprotocol wordt benoemd over welke onderwerpen overleg wordt gepleegd zoals algemene salarisontwikkeling, functiewaardering, reorganisatie met personele gevolgen, sociale plannen bij uitbesteding, vaststelling arbeidsduur, bovenwettelijke sociale zekerheid
 - In het overlegprotocol wordt benoemd op welke onderwerpen overeenstemming is vereist met een meerderheid van de cao-partijen die in het overlegprotocol worden genoemd
 - Het overlegprotocol maakt integraal onderdeel uit van de cao.
- Het ontslagrecht voor private en ambtelijke sector wordt geharmoniseerd op basis van de volgende elementen:
 - Werknemer wordt gehoord bij voornemen tot ontslag door bevoegd gezag/werkgever
 - Preventieve ontslagtoets door Landelijke Ontslagcommissie (met eventueel verschillende (boven)sectorale kamers)
 - Een beroepsmogelijkheid na verleend ontslag bij rechtbank
 - Richtlijnen omtrent vergoeding zoals bijv. kantonrechtersformule
- De mogelijkheid moet blijven bestaan om laagdrempelig en zonder procesvertegenwoordiging bezwaar te maken tegen beslissingen die de werkgever neemt of juist indien de werkgever geen beslissingen neemt. Dit betekent dat de mogelijkheid - en niet de verplichting – moet

worden vastgelegd om bezwaar te maken en daaruit voortvloeiende geschillen voor te leggen aan een geschillencommissie per cao:

- Verschil van interpretatie van de cao;
- Geschil tussen werknemer en werkgever.

De mogelijkheid moet bestaan dat partijen zich rechtstreeks tot de burgerlijk rechter wenden

- Schrappen van het primaat van de politiek uit de Wet op de Ondernemingsraden
- Er moet ruimte worden gegarandeerd voor de werking van beroepscode zoals in het ROP-advies uit 2008 over beroepscode “Professioneel handelen in het publieke domein” is geadviseerd. De kern van dit advies is dat er niet zozeer regels en gedragsregels worden opgelegd als wel dat een proces van een doorlopende dialoog in de arbeidsorganisatie moet worden gewaarborgd over het bewust en verantwoord handelen van ambtenaren die zich bewegen in een continu spanningsveld tussen ‘professionele ruimte’, ‘publieke context’ en ‘politieke context’.
- Normalisatie moet leiden tot een herbezinning op bestaande beperkingen van grondrechten en de noodzaak om specifiek voor een groep werknemers, te weten de op voormalige ambtenaren, bepaalde waarden en normen in wetgeving te verankeren of te laten staan.

Amsterdam, 24 mei 2011