

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
inzake de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Advies nummer 23
's-Gravenhage, 17 maart 2000

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) inzake de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Bij brief d.d. 23 november 1999 ontving de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het ontwerp van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De Minister verzocht de ROP om een reactie.

Het in november aan de ROP voorgelegde ontwerp had nog een voorlopig karakter; op 21 januari 2000 ontving de Raad een actuele versie.¹

In de voorliggende ontwerp-wet wordt een wettelijk kader gecreëerd waaraan regelingen met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) dienen te voldoen. Met de Kaderwet wordt beoogd enige ordening aan te brengen in de huidige situatie, waarin voor iedere ZBO een geheel eigen organisatieregeling geldt. Ook wil de Kaderwet in het kader van de democratische controle de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's op een eenduidige, heldere wijze regelen. Voorts beoogt de Kaderwet meer helderheid te scheppen met betrekking tot de financiële controle van ZBO's. Tenslotte wil de Kaderwet het publieke inzicht in het vóórkomen en het functioneren van zelfstandige bestuursorganen vergroten.

In de vergadering van de Agendacommissie ROP (ACR) op 8 december 1999 werd besloten dat op korte termijn een ad hoc werkgroep de ontwerp-wet nader zou bestuderen ten behoeve van een eventueel ROP-advies.² Deze ad hoc ROP-werkgroep KZBO - bestaande uit vertegenwoordigers van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) - heeft in een tweetal vergaderingen, te weten op 1 en 15 februari 2000, overleg gevoerd. Dit overleg werd bijgewoond door een vertegenwoordiger van de coördinerend Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De ROP neemt kennis van de overwegingen die bij het kabinet hebben geleid tot het initiatief voor de thans voorliggende ontwerp-Kaderwet. Gezien zijn taak zal de ROP in dit advies vooral ingaan op verduidelijking van de eventuele rechtspositionele consequenties van de Kaderwet voor de betreffende werknemers.

In artikel 12 van de ontwerp-wet en in de toelichting hierop wordt gesteld dat als algemeen kader geldt dat de rechtspositieregels van het personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon Staat overeenkomstig zijn aan die van de ambtenaren in de sector Rijk. Met andere woorden: de rechtspositionele en arbeidsvoorwaardelijke afspraken zoals die worden gemaakt in het Sectoroverleg Rijkspersoneel (SOR) en neergelegd in algemeen verbindende voorschriften zijn van overeenkomstige toepassing op het personeel van een publiekrechtelijk vormgegeven ZBO. Deze regeling geldt ook voor bestaande ZBO's; overigens geldt hier dat binnen drie jaar na inwerkingtreding van de Kaderwet

¹ Beide versies zijn aan de ROP en de ROP-werkgroep KZBO aangeboden onder de briefnummers ROP.99.00351 resp. KZBO.00.00021 (onder zaaknummer Z.1107.1).

² Voor de samenstelling van deze werkgroep zie bijlage 1.

duidelijk moet zijn hoe en op welke wettelijke basis men de rechtspositie van het personeel wil vastleggen.

Van genoemd algemene kader kan op twee manieren worden afgeweken (door middel van een algemene maatregel van bestuur; of door een andere regeling op te nemen in de betreffende instellingswet).

De ROP constateert dat met de Kaderwet niet rechtstreeks wordt ingegrepen in de arbeidsvoorwaarden van het personeel in dienst van bestaande en toekomstig te vormen ZBO's: met de Kaderwet wordt louter de norm vastgelegd.

De betreffende vakminister heeft de keuze om van deze norm af te wijken. De Raad begrijpt hieruit dat artikel 12 bedoeld is als een algemene norm, maar dat de verzelfstandigingswet de ruimte biedt om hiervan af te wijken.

Dit betekent naar de opvatting van de ROP dat ten aanzien van nieuw te vormen ZBO's de betrokken sociale partners in het bestaande departementaal georganiseerd overleg in het proces van verzelfstandiging op open en reële wijze bij de totstandkoming van een eventueel alternatief, van de algemene norm afwijkend model dienen te worden betrokken. Dit overleg wordt gevoerd op basis van het overeenstemmingsvereiste. Het resultaat van het gevoerde overleg tussen sociale partners is voor de vakminister bepalend voor zijn keuze in de verzelfstandigingswet.

Met de invoering van de Kaderwet ZBO's blijft het ten aanzien van het personeel in dienst van bestaande ZBO's bij de verzelfstandiging door sociale partners overeengekomen model van rechtspositionele afspraken ongewijzigd, aangezien dit onderdeel uitmaakt van de daarbij behorende verzelfstandigingswet.

Met betrekking tot de arbeidsvoorwaardenvorming van deze ZBO's zijn eerder in het georganiseerd overleg afspraken gemaakt, op basis waarvan in veel gevallen al vele jaren wordt onderhandeld. Op het overleg bij deze ZBO's is eveneens het overeenstemmingsvereiste van toepassing dan wel, in het geval van een CAO, een marktconform overlegmodel. De Wet op CAO is dan van toepassing.

In dit licht bezien is het niet goed denkbaar dat er spanning zou bestaan tussen de Kaderwet ZBO en de ILO-verdragen, zoals het verdrag 151 dat de bescherming bestrijkt van vakverenigingsrecht en procedures voor het vaststellen van arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst. Zolang sociale partners geen wijzigingen overeenkomen, verandert ook niets aan genoemde rechtspositionele afspraken.

Artikel 17 van de Ontwerpwet regelt dat een vakminister de bevoegdheid heeft beleidsregels te stellen ten aanzien van taakuitoefening door een ZBO.

De ROP vindt dat bij het stellen van deze beleidsregels de bevoegdheden van de Ondernemingsraad op grond van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) in acht moeten worden genomen. In voorkomende gevallen zal immers het bestuur van de ZBO bij de invoering van de beleidsregels daar waar de WOR dat voorschrijft overleg met zijn OR moeten voeren. De plicht voor een ondernemer om de OR in de gelegenheid te stellen om advies uit te brengen geldt onder andere bij belangrijke wijziging van de werkzaamheden of van de organisatie. Het stellen van beleidsregels ten aanzien van de taakuitoefening door een ZBO zou onder omstandigheden aanleiding kunnen zijn voor het bestuur van een ZBO om te besluiten tot het aanbrengen van een belangrijke wijziging van de werkzaamheden of van de organisatie.

De ROP gaat er vanuit dat dan met de OR overleg wordt gevoerd en de OR in de gelegenheid wordt gesteld om van zijn bevoegdheden gebruik te maken. De ROP hecht er aan dat dit in de ontwerp-wet wordt verduidelijkt.

Artikel 19 stelt dat Onze Minister een besluit van een ZBO kan vernietigen. Zoals uit de toelichting op het voorgestelde artikel 19 valt op te maken, creëert artikel 19 binnen de kaders van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) voor de minister een instrument om in bijzondere gevallen - strijd met het recht of het algemeen belang - repressief handelend op te treden. Gelet op het terughoudende karakter dat de AWB aan het instrument geeft en het feit dat arbeidsvoorwaarden tot standkomen tussen sociale partners op basis van afspraken gaat de ROP ervan uit dat het instrument van vernietiging niet zal worden toegepast op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. De ROP hecht er aan dat dit in de ontwerp-wet wordt verduidelijkt.

Den Haag, 17 maart 2000.

Bijlage 1

Samenstelling ad hoc ROP-werkgroep KZBO

mr.drs. A.M.J. van Wijck
drs. D. Beekhuis
mr. R.D. Blinker

VSO (Ministerie van BZK), voorzitter
VSO (Ministerie van OC&W)
VSO

mr. M.A. van Middelaar
drs. P.I.W. Oudenaarden
Th.A. Wittkampf
S.J. Bajema

SCO (ACOP)
SCO (CCOOP)
SCO (CMHF)
SCO (AC)

mr. R. Houtman

namens de coördinerend Minister van BZK

drs.J.F.M. Akkerman

CAOP, secretaris

Door de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid uitgebrachte adviezen

1. Tijdelijke Wet bevrozing lonen, 1994.
2. Mogelijkheden tot versterking van werkgelegenheid in laagbetaalde functies, 1994.
3. De positie van de overheid, 1994.
4. Nederlandse sollicitatiecode, 1994.
5. Kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW, WAO en AAW, 1995.
6. Wet op het ouderschapsverlof, 1995.
7. Voorstel van Wet OOW, 1996.
8. Leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving, 1996.
9. Wetgeving ter bestrijding van leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie, 1996.
10. Arbeid en Zorg, 1996.
11. Werken aan Zekerheid, 1997.
12. Taakafbakening pensioenfondsen, 1998.
13. Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid, 1998.
14. Werving en selectie, 1998.
15. Organisatie uitvoering sociale zekerheid, 1998.
16. Nationaal Actieprogramma Een Leven Lang Leren, 1998.
17. Ambtelijke status, 1998.
18. Arbeid en zorg, 1999.
19. Overheidspersoneel onder de WW/ZW, 1999.
20. Proeve van Wet houdende een verbod tot het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte, 1999.
21. De gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie, 1999.
22. Aanpassingswet OOW, 1999.

Voor bestelling en informatie:

Centrum Arbeidsverhoudingen - CAOP
Postbus 556,
2501 CN Den Haag
Telefoon: 070 - 3 765 765
Fax: 070 - 3 457 528
E-mail: lv13@caop.nl
Internet: <http://www.caop.nl>

Centrum Arbeidsverhoudingen - CAOP
Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 9-11-13, Den Haag
Telefoon: 070 - 3 765 765
Fax: 070 - 3 457 528
E-mail: lv13@caop.nl
Internet: <http://www.caop.nl>