

NOR OR MA LIS ATIE



**VAN DE
AMBTENAREN-
STATUS:
DE NORMAAL-
STE ZAAK VAN
DE WERELD?**

N

O R

M A

L I S

A T I E

Renate Vink - Dijkstra

De Clercq Advocaten Notariaat

Laura Monden

e-Democracy BV

Maurits Hoenders

en **Hans Wilmink**

Stichting Beroepseer

Concept & ontwerp

Tamara Reesink

branding.nl

Eindredactie

Bob Vermaak

e-Democracy BV

In samenwerking met

werknemersorganisatie FBZ

NORMALISATIE VAN DE AMBTENARENSTATUS: DE NORMAALSTE ZAAK VAN DE WERELD?

**INZICHT IN DE
CONSEQUENTIES VAN HET
OVERHEIDSHANDELEN EN DE
AMBTENAAR IN DE ZORG- EN
ONDERZOEKSECTOR.
MET CONCRETE ADVIEZEN
VOOR LEDEN VAN DE ONDER-
NEMINGSRAAD EN LEDEN VAN
HET GEORGANISEERD OVERLEG
EN HET LOKAAL OVERLEG.**

'NORMALISERING' VAN ARBEIDSVOORWAARDEN IN DE ZORG- EN ONDERZOEKSECTOR: WAT BETEKENT DAT VOOR UW ARBEIDSRECHTELIJKE POSITIE?

Bijna iedereen die formeel als ambtenaar werkt krijgt vanaf 2020 een andere arbeidsovereenkomst. Niet langer een eenzijdige aanstelling, typerend voor het werken als ambtenaar, maar een 'gewone' tweezijdige arbeidsovereenkomst zoals de meeste werknemers hebben. Dit traject wordt de Normalisering Rechtspositie Ambtenaren genoemd. Ook in de zorg- en onderzoeksector zijn er veel mensen die formeel ambtenaar zijn, al zijn veel mensen zich daar niet van bewust. Zo vallen medewerkers in de meeste umc's, universiteiten en onderzoekinstellingen op dit moment onder het zogenoemde ambtenarenrecht. Het is daarom zinvol te checken of deze aanpassing ook op u van toepassing is, zodat u zich komende tijd kunt voorbereiden op wat dit voor u gaat betekenen. Zie daarvoor het overzicht in bijlage 1.

Werknemersorganisatie FBZ behartigt aan 10 cao-tafels de werknemersbelangen van medici, paramedici en andere hoogopgeleide (zorg)professionals. Onder meer sluiten we namens onze federatiepartners (bijlage 2) de Cao UMC, Cao Universiteiten en Cao Onderzoekinstellingen af. Omdat de nieuwe situatie per 2020 ook gevolgen gaat hebben voor de rechtspositie van de medewerkers in deze sectoren vinden we het belangrijk om alle medewerkers goed te informeren over de gevolgen die deze wetgeving met zich meebrengt.

* Door de aansluiting van onze federatiepartners bij het Ambtenarencentrum (AC) voeren we vanuit AC/FBZ onderhandelingen over de Cao Universiteiten, Cao Onderzoekinstellingen en de Cao UMC.

Voor uw dagelijkse werkzaamheden zal er niet veel veranderen; als professional blijft u gewoon uw werk doen zoals altijd. Maar waar het gaat om medezeggenschap [en de gevolgen voor uw rechtspositie zijn er wel degelijk zaken waarvan het goed is dat u daar kennis van neemt. Vandaar dat we als FBZ graag hebben meegewerkt aan een op de achterban van FBZ afgestemde uitgave van deze whitepaper, een initiatief van e-Democracy, De Clercq Advocaten en Stichting Beroepseer.

Ik hoop dat u na het lezen van deze whitepaper goed zicht heeft op wat de normalisering voor u persoonlijk en de organisatie waar u werkt gaat betekenen. En natuurlijk ook dat u goed voorbereid bent op de gevolgen van deze verandering. Ik wens u veel leesplezier!

Caroline van den Brekel, directeur FBZ
www.fbz.nl

e-Democracy draagt graag bij aan een goede kennisoverdracht richting leden van de ondernemingsraad en andere belangstellenden. Uiteindelijk is medezeggenschap gebaat bij goede inhoudelijke dialogen die beginnen bij degelijke kennis. Deze whitepaper is onderdeel van een reeks gericht op veranderingen in het Openbaar Bestuur. De samenwerking met FBZ, Stichting Beroepseer en HVG Law is ons goed bevallen. We hopen samen met hen bij te dragen aan een goede implementatie van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

Bob Vermaak (eindredactie)

1

De rechtspositie van de ambtenaar: van aanstelling tot arbeidsovereenkomst. De rechtspositionele gevolgen van de normalisatie. Wat gebeurt er met de aanstelling?

Renate Vink-Dijkstra

De Clercq Advocaten Notariaat

2

De effecten van de normalisering voor het georganiseerd overleg en lokaal overleg en de OR. Welke scenario's zijn er voor de medezeggenschap?

Laura Monden

e-Democracy

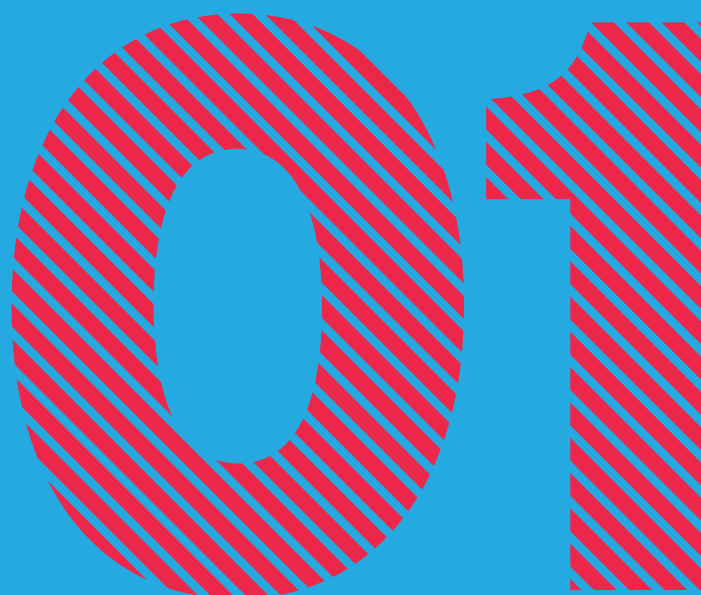
3

Een analyse van wat de normalisatie betekent voor de organisatie en het ambtelijk vakmanschap. Welke kansen biedt dit voor de medezeggenschap?

Hans Wilmink en Maurits Hoenders

Stichting Beroepseer

HFST



**WET
NORMALISERING
RECHTSPOSITIE
AMBTENAREN**

WET NORMALISERING RECHTSPOSITIE AMBTENAREN

RENATE VINK-DIJKSTRA

DE RECHTSPOSITIE VAN DE AMBTENAAR WIJZIGT!

Het door de Tweede Kamer ingediende initiatiefvoorstel 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren' (Wnra) is op 8 november 2016 door de Eerste Kamer aangenomen. In het initiatiefvoorstel is de laatste stap in het normaliseringsproces gezet: de ambtelijke aanstelling wordt vervangen door de arbeidsovereenkomst. Met deze transitie beoogt de wetgever zo veel mogelijk eenheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers tot stand te brengen.

Voormalig minister Plasterk heeft in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat zijn verwachting is dat de initiatiefwet, tezamen met alle invoerings- en aanpassingswetgeving, met ingang van 1 januari 2020 in werking zal treden. Hoewel dit nog enige tijd duurt, moeten de voorbereidingen voor de implementatie tijdig worden getroffen. De overgang van het ambtenarenrecht naar het arbeidsrecht heeft immers ingrijpende gevolgen. Interne procedures moeten worden aangepast zoals de wijze van arbeidsvoorwaardenvorming, maar ook het opstellen van de arbeidsovereenkomst, het individuele ontslagbeleid en het scholingsbeleid vergen de nodige inspanningen. Kortom, er is veel werk aan de winkel. En overheidswerkgevers kunnen dit niet alleen. Ook voor de vakorganisaties en de medezeggenschap is een belangrijke rol weggelegd.

Om de betrokken partijen te bewegen deze transitie in te zetten, worden hieronder eerst de belangrijkste wijzigingen die de Wnra tot gevolg heeft in kaart gebracht. Daarna volgen praktische tips en voorbeelden van procedures die moeten worden gewijzigd inclusief de rol die de medezeggenschap daarbij kan vervullen.

DE RECHTSPOSITIE VAN DE AMTENAAR: VAN AANSTELLING NAAR ARBEIDSOVEREENKOMST

In 2015 was circa 12% van de Nederlandse beroepsbevolking ambtenaar.¹ Ambtenaren zijn terug te vinden in diverse branches. Meest bekend is dat medewerkers bij het Rijk, provincie en gemeente ambtenaar zijn. Maar ook in (zes van de acht)² umc's, bij (elf van de veertien)³ universiteiten en in (2 van de 5)⁴ onderzoekinstellingen zijn de medewerkers ambtenaar.

De aanstelling van een ambtenaar vindt plaats door een eenzijdige rechtshandeling, waarmee de ambtenaar instemt. De aanstelling wordt schriftelijk vastgelegd in een aanstellingsbesluit. In dit aanstellingsbesluit wordt ook beschreven welke rechtspositieregeling of welke collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is. In een rechtspositieregeling en/of collectieve arbeidsovereenkomst zijn de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaar opgenomen. Een rechtspositieregeling is een algemeen verbindend voorschrift, publiekrechtelijk vastgesteld door het bevoegde orgaan, bijvoorbeeld de rechtspositieregeling voor rijksambtenaren (ARAR) of de rechtspositieregeling voor gemeenten (veelal bekend als de CAR-UWO). Een collectieve arbeidsovereenkomst is een overeenkomst die met de vakorganisaties tot stand is gekomen, bijvoorbeeld de Cao UMC, de Cao Nederlandse Universiteiten en Cao Onderzoekinstellingen. Hoewel de totstandkoming verschilt, bestaat er tussen een rechtspositieregeling en een cao in de praktijk veel gelijkenis.

De Ambtenarenwet 201 - die in verband met de Wnra wordt ingevoerd - heeft tot gevolg dat het onderscheid tussen aanstelling en arbeidsovereenkomst (zoveel als mogelijk) komt te vervallen. Het is de bedoeling dat er - daar waar mogelijk - gelijkheid ontstaat tussen de arbeidsverhoudingen bij de (semi)overheid en het bedrijfsleven. Dit betekent niet dat het begrip 'ambtenaar' verdwijnt. De ambtenaar blijft bestaan, maar wordt in de Ambtenarenwet 201 anders gedefinieerd:

“Ambtenaar in de zin van deze wet is degene die krachtens een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever werkzaam is.”

¹ *Werken in de publieke sector 2015, Trends en cijfers, ministerie van Binnenlandse Zaken*
http://kennisopenbaarbestuur.nl/media/198935/Trends-2015_LR.pdf

² *Het VU Medisch Centrum en het Radboudumc zijn nu al privaatrechtelijke instellingen*

³ *Tilburg University, Vrije Universiteit en Radboud Universiteit zijn nu al privaatrechtelijke instellingen*

⁴ *Van de onderzoekinstellingen vallen alleen de Koninklijke Bibliotheek en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek onder de Ambtenarenwet.*

Wel verdwijnt de aanstelling in de Ambtenarenwet 201. De ambtenaar zal op basis van een arbeidsovereenkomst bij een overheidswerkgever werkzaam zijn. Ook de definitie 'overheidswerkgever' wijzigt. Onder een overheidswerkgever wordt straks verstaan:

- de Staat;
- Provincies;
- Gemeenten;
- Waterschappen; en
- Openbare lichamen voor beroep en bedrijf (denk aan: de Sociaal Economische Raad (SER); de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVa), de Autoriteit Consument en Markt of het CBR).

Deze definitie is ruimer dan de huidige definitie van overheidswerkgever. Ook medewerkers die bij een bestuursorgaan in dienst zijn, worden ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 201, zoals medewerkers van De Nederlandse Bank (DNB) of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Eenieder die op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden verricht bij een overheidswerkgever wordt straks gekwalificeerd als 'genormaliseerde ambtenaar'.

UITZONDERINGEN OP DE REGEL

Naast deze groep genormaliseerde ambtenaren blijft een groep 'gewone' ambtenaren bestaan. De regering heeft bepaald dat de nieuwe Ambtenarenwet 201 niet van toepassing is op:

- Politieke ambtsdragers;
- Leden van de Hoge Colleges van Staat (leden van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman);
- Leden van adviescolleges en zelfstandige bestuursorganen;
- Alle defensieambtenaren (militairen en burgerpersoneel)
- Alle politieambtenaren;
- Notarissen en gerechtsdeurwaarders.

Deze groep blijft ambtenaar met de status en regelgeving die daarbij hoort. Voor deze groep verandert er niets.

Dit betekent dat onderscheid in de Nederlandse beroepsbevolking blijft bestaan en zelfs wordt uitgebreid. Zakelijk weergegeven, kan de Nederlandse beroepsbevolking straks in drie groepen worden onderverdeeld:

1. Werknemers in het bedrijfsleven: werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst;
2. Genormaliseerde ambtenaren: werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst mét bijzondere bepalingen in verband met het ambtenaarschap.
3. Ambtenaren: medewerkers die werkzaam zijn op basis van een aanstelling waarop de Ambtenarenwet 201 niet van toepassing is.

ADVIES AAN DE MEDEZEGGENSCHAP

Belangrijk is om te onderzoeken of er binnen de organisatie collega's zijn die onder de uitzondering vallen. Breng in kaart welke collega's wel en welke niet van status veranderen en welke arbeidsvoorwaarden voor hen gelden.

GENORMALISEERDE AMBTENAREN

De grootste groep (huidige) ambtenaren zal onder de Ambtenarenwet 201 worden gekwalificeerd als 'genormaliseerde' ambtenaar. Dat geldt ook voor de ambtenaren die thans zijn aangesteld bij een private rechtspersoon en werkzaamheden in openbare dienst verrichten, zoals specialisten, artsen, wetenschappers, onderzoekers en hoogleraren.

Deze groep zal van de een op de andere dag op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn. Om ervoor te zorgen dat overheidswerkgevers niet voor die tijd met alle ambtenaren afzonderlijk een arbeidsovereenkomst hoeven te sluiten, wordt er een moment afgesproken waarop de aanstelling automatisch wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst: de 'big bang'.

Hoewel dit praktisch de beste oplossing lijkt, leidt dit wel tot juridische vragen. Een arbeidsovereenkomst komt immers tot stand na onderhandeling tussen twee partijen. De wetgever laat dit principe van contractsvrijheid los met de 'big bang'. Dat lijkt de wetgever zich wel te hebben gerealiseerd. Als rechtvaardiging

is aangegeven dat de bestaande aanspraken, arbeidsvoorwaarden en andere afspraken (die voortvloeien uit de huidige aanstelling) gehandhaafd blijven. Ook daarover hoeft dus niet te worden onderhandeld.

Naast de gelijklopende arbeidsvoorwaarden blijft ook een aantal bijzondere regels op de genormaliseerde ambtenaren van toepassing. Deze regels zien op de bijzondere status van ambtenaar, het werken voor en bij de overheid (de reden dat er een ambtenarenstatus is ontstaan). Gedacht kan worden aan:

- De eed die de ambtenaar moet afleggen;
- Afspraken rondom geheimhouding;
- De ambtelijke waarden;
- Procedure rondom het verrichten van bepaalde nevenwerkzaamheden;
- Procedure voor het melden van misstanden binnen de overheid;
- Mogelijke beperking van de grondrechten, indien door de uitoefening van deze rechten voor een goede vervulling van de functie of het functioneren van de openbare dienst (voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid is verzekerd, zoals vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vereniging, vergadering en betoging).

De conclusie lijkt te zijn dat er voor genormaliseerde ambtenaren per 1 januari 2020 weinig tot niets verandert: de arbeidsvoorwaarden en de bijzondere positie blijven gewaarborgd. Toch is dit een misvatting. De wijzigingen zijn niet direct voelbaar, maar zeker aanwezig zowel materieel als procedureel.

MATERIEEL: VAN BIJZONDERE AMBTENARENSTATUS NAAR WERKNEMERSBESCHERMING

Hoewel de ambtenarenstatus blijft bestaan, verdwijnt de aanstelling wel. De genormaliseerde ambtenaren zijn na de big bang op basis van een (tweezijdige) arbeidsovereenkomst werkzaam. Het gevolg hiervan is dat hun arbeidsverhouding in het vervolg zal worden gereguleerd door het overeenkomstenrecht, in het bijzonder het arbeidsrecht. Daardoor worden het Burgerlijk Wetboek (BW), de Arbeidstijdenwet, Arbeidsomstandighedenwet en de sociale zekerheidswetgeving van toepassing.

Dat betekent ook dat de genormaliseerde ambtenaar de arbeidsrechtelijke bescherming van een werknemer in de zin van boek 7 BW zal genieten. De genormaliseerde ambtenaar kan vanaf dat moment bijvoorbeeld ook aanspraak maken op regelingen over: tijdelijke contracten, loonbetaling,

ziekte en re-integratie, concurrentiebeding, proeftijd, eenzijdige wijziging arbeidsvoorwaarden, overgang van onderneming en arbeidsongevallen. Hieruit volgt dat ook het civiele ontslagrecht van toepassing wordt. De Wet werk en zekerheid (Wwz) zal voor de genormaliseerde ambtenaren gaan gelden. De arbeidsovereenkomst kan alleen eindigen als er een redelijke grond voor opzegging bestaat én als herplaatsing niet tot de mogelijkheden behoort. Deze toets vindt voorafgaand aan de beëindiging plaats. Een ontslag zal dus niet meer repressief door de bestuursrechter worden getoetst, maar preventief door het UWV of de kantonrechter.

Daarnaast krijgen de genormaliseerde ambtenaren ook de mogelijkheid om in te stemmen met een beëindiging van hun dienstverband, al dan niet door een (onderhandelbare) beëindigingsovereenkomst te sluiten met de werkgever. Op deze wettelijke mogelijkheid - die in de praktijk al wel door ambtenaren werd toegepast - is ook de wettelijke bedenktijd van toepassing.

Verder wijzigen de financiële gevolgen van een beëindiging van het dienstverband. Genormaliseerde ambtenaren kunnen niet automatisch meer aanspraak maken op een wachtgeldregeling of een bovenwettelijke WW-uitkering. In plaats daarvan ontstaat nadat het dienstverband 24 maanden⁵ heeft geduurd van rechtswege aanspraak op de wettelijke transitievergoeding. Dit is alleen anders als er in de cao een gelijkwaardige voorziening (die de transitievergoeding vervangt) is opgenomen. Dat is mogelijk in de vorm van een wachtgeldregeling.

Over individuele arbeidsvoorwaarden kan worden onderhandeld. Ook dat is nieuw voor genormaliseerde ambtenaren. De overeengekomen arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd in de arbeidsovereenkomst.

Daarnaast vervallen de bestaande (publiekrechtelijke) rechtspositieregelingen en wordt het cao-recht van toepassing (de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst). De genormaliseerde ambtenaren krijgen te maken met de regels die betrekking hebben op de totstandkoming van cao's, het algemeen verbindend verklaren van cao's en de gebondenheid aan cao's. Niet alle genormaliseerde ambtenaren zijn automatisch gebonden aan een cao. Daarvoor is lidmaatschap van een van de cao-partijen vereist of binding via een incorporatiebeding in de arbeidsovereenkomst. Alleen als de cao algemeen verbindend is verklaard is de cao op alle genormaliseerde ambtenaren van toepassing.

Dit is niet voor iedereen nieuw. Een deel van de genormaliseerde ambtenaren valt reeds onder een cao. Denk bijvoorbeeld aan de Cao UMC, de Cao Nederlandse Universiteiten en de Cao Onderzoekinstellingen. In deze cao's zijn de collectieve

⁵ *In het regeerakkoord Rutte III is opgenomen dat een werknemer direct bij aanvang van de arbeidsovereenkomst recht krijgt op transitievergoeding. Dit moet echter nog in regelgeving worden vastgelegd.*

arbeidsvoorwaarden vastgelegd voor zowel de huidige ambtenaren als werknemers die werkzaam zijn bij de instelling. Deze cao's moeten zodanig worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat de genormaliseerde ambtenaren en de werknemers zoveel als mogelijk worden gelijkgesteld (voor zover daar nog geen sprake van was).

Ten slotte zal de toetsing van de handelwijze van de overheidswerkgever wijzigen. Daar waar het handelen van de overheidswerkgever nu wordt (formeel) wordt getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zal straks goed werkgeverschap als uitgangspunt gelden. Dit vergt een cultuuromslag. De redelijkheid en zorgvuldigheid komen centraal te staan.

PROCEDUREEL: VAN DE BESTUURSRECHTER NAAR DE CIVIELE RECHTER

Voorts vinden er ook belangrijke procedurele wijzigingen plaats. Het civiele recht wordt de maatstaf en de civiele rechter de bevoegde instantie. De Algemene wet bestuursrecht is niet meer van toepassing op de rechtsverhouding. De bezwaar- en beroepsmogelijkheden zullen dan ook niet meer gelden, tenzij het gaat om besluiten die vóór de datum van invoering van de Ambtenarenwet 201 zijn genomen. Die behouden hun werking, inclusief de mogelijkheid om bezwaar en beroep hiertegen in te stellen.

De kantonrechter zal als bevoegde rechter oordelen over arbeidsaangelegenheden van genormaliseerde ambtenaren. Tegen een oordeel van de kantonrechter staan vervolgens hoger beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad open. Daarnaast zal het UWV oordelen over ontslagaanvragen op grond van bedrijfseconomische omstandigheden en langdurige arbeidsongeschiktheid. De procedures zoals omschreven in boek 7 BW en het Wetboek van Rechtsvordering worden van toepassing. Dit betekent dat vele procedures in cao's en interne procedures aangepast moeten worden aan het civiele recht.

TUSSENCONCLUSIE: GOEDE VOORBEREIDING IS NOODZAKELIJK

Uit het voorgaande volgt dat er achter de schermen veel zal wijzigen voor de genormaliseerde ambtenaren. Zij zullen dit niet direct persoonlijke merken, uitgangspunt is immers dat de arbeidsvoorwaarden gelijk blijven. Materieel en procedureel moeten er echter veel wijzigingen worden doorgevoerd om ervoor te zorgen dat de Ambtenarenwet 201 kan worden geïmplementeerd. Om dit mogelijk te maken is een zorgvuldige transitie noodzakelijk. Een goede voorbereiding is dan ook nodig. De komende tijd zal in het teken (moeten) staan van het afsluiten van cao's, het aanpassen en invoeren van het beleid,

bijvoorbeeld op het gebied van aanstelling, integriteit en gewenst gedrag. Stilzitten is geen optie. De benodigde wijzigingen moeten in kaart worden gebracht en met de juiste partijen worden voorbereid. Overheidswerkgevers zullen hiervoor het initiatief moeten nemen. De vakorganisaties én de OR kunnen daarbij een belangrijke rol vervullen.

ACTIEVE ROL MEDEZEGGENSCHAP

Ook de medezeggenschap kan bij ingrijpende wijzigingen een actieve rol vervullen. Het georganiseerd overleg (GO) of lokaal overleg (LO) en de ondernemingsraad (OR) moeten als medezeggenschapsorganen tijdig bij de transitie betrokken worden. Zij kunnen ook zelf het voortouw nemen en zorgen dat zij op tijd aanhaken. Van belang is dat duidelijkheid bestaat over de rolverdeling tussen het GO, LO en de OR.

DE ROL VAN HET GO EN LO: VAN VASTE ONDERHANDELINGSPARTNER NAAR NIEUWE CAO-PARTIJ

Het GO en LO vertegenwoordigen de werknemersbelangen, de belangen van de leden van de werknemersorganisaties. Het GO en LO zijn onder het huidige recht verantwoordelijk voor de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming binnen de overheidssector. Op basis van het overeenstemmingsbeginsel worden de collectieve arbeidsvoorwaarden vastgesteld, een sociaal plan overeengekomen en komt beleid tot stand dat in acht moet worden genomen bij bijvoorbeeld reorganisaties, fusies of verzelfstandiging. Deze afspraken worden vastgelegd in een rechtspositieregeling die automatisch van toepassing is op de ambtenaren werkzaam in de betreffende overheidsorganisatie.

De Ambtenarenwet 201 wijzigt de rol van het GO en LO. Rechtspositieregelingen komen te vervallen en overheidswerkgevers zijn niet (meer) verplicht met het GO en LO te onderhandelen over de collectieve arbeidsvoorwaarden. In plaats daarvan kunnen overheidswerkgevers besluiten met vakorganisaties te onderhandelen die op dit moment niet zijn toegelaten tot het GO en LO. Het blijft belangrijk dat de vakorganisaties een representatief aantal leden binnen de overheidsorganisatie hebben, zodat een groot deel van de medewerkers gebonden is aan de collectieve arbeidsvoorwaarden die zijn overeengekomen met deze vakorganisaties. Dit maakt het voortbestaan van het GO en LO (in de huidige vorm) onzeker. Dit geldt te meer nu overheidswerkgevers er ook voor kunnen kiezen om niet met de vakbonden te onderhandelen over de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden, maar met de OR. De dynamiek in de medezeggenschap binnen de overheid kan hierdoor sterk wijzigen. Het is de vraag of dit ook zal gebeuren. Naar verwachting worden de huidige

vakorganisaties die zitting hebben in het GO en LO in eerste instantie betrokken bij de onderhandeling over een cao.

DE ROL VAN DE OR: VAN BEPERKTE ROL NAAR GESPREKSPARTNER OP COLLECTIEF NIVEAU?

Het bestaan van de OR is gefundeerd door de Wet op de ondernemingsraden (WOR). In de WOR zijn de rechten en de plichten van de OR opgenomen. Ook de OR vertegenwoordigt de belangen van de medewerkers. Daarnaast moet een OR ook rekening houden met het belang van de onderneming. Een OR zal steeds een belangenafweging moeten maken tussen het belang van de medewerkers en de onderneming.

In de WOR zijn de onderwerpen opgenomen die met de OR moeten worden besproken. De OR is de gesprekspartner van de bestuurder binnen een overheidsinstelling. Met de OR worden de algemene gang van zaken besproken en vindt er regulier overleg plaats over diverse aangelegenheden. Met het advies- en instemmingsrecht kan de OR op verschillende vlakken invloed uitoefenen op de besluitvorming van de bestuurder.

Het adviesrecht van de OR betreft voornamelijk voorgenomen besluiten ten aanzien van bedrijfseconomische, bedrijfsorganisatorische of financiële aangelegenheden. Het instemmingsrecht betreft het sociaal beleid van de onderneming. Ten aanzien van het advies- en instemmingsrecht gelden voor een overheids-OR twee belangrijke beperkingen:

1. Het politiek primaat: het overleg- en adviesrecht geldt niet voor besluiten die betrekking hebben op de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, inclusief het beleid en de uitvoering. Het overleg- en adviesrecht geldt wel ten aanzien van personele gevolgen.
2. Het primaat van de cao: het instemmingsrecht van de OR komt te vervallen als de betrokken aangelegenheid inhoudelijk is geregeld in een cao of een publiekrechtelijke arbeidsvoorwaardenregeling. Hoewel deze uitzondering voor alle ondernemingen geldt (dus ook buiten de overheid), heeft de overheidssector nagenoeg altijd met deze uitzondering te maken als gevolg van de (verplichte) publiekrechtelijke rechtspositieregelingen.

Deze uitzonderingen leiden ertoe dat een OR binnen de overheid formeel gezien soms minder invloed kan uitoefenen dan een OR buiten de overheidssector. Dit onderscheid kan verder afnemen als gevolg van het vervallen van de verplichting voor overheidswerkgevers om collectieve arbeidsvoorwaarden overeen te komen

met het GO of LO. Nu ook de mogelijkheid ontstaat met de OR in overleg te treden over collectieve arbeidsvoorwaardenregelingen binnen de onderneming, kan de rol van de OR worden versterkt.

Toch blijft het belangrijk voor de OR en het GO of LO (of andere betrokken vakorganisaties) om goed en intensief met elkaar samen te werken. Overleg en afstemming tussen OR en GO of LO is belangrijk, zeker in een veelomvattende transitiefase. Ze kunnen elkaar daarbij versterken, zodat er effectief medezeggenschap kan worden uitgeoefend.

DE ROL VAN DE OR TIJDENS EN NA DE TRANSITIEFASE

De Wnra en de invoering van de Ambtenarenwet 201 hebben belangrijke wijzigingen tot gevolg, voornamelijk wijzigingen die de rechtspositie van de genormaliseerde ambtenaren raken.

Het belangrijkste speerpunt is de totstandkoming van nieuwe cao's en/of andere personeelsregelingen omdat alle rechtspositieregelingen binnen de overheid vervallen. De OR kan hierbij een belangrijke rol vervullen als hij ervoor zorgt dat hij tijdig betrokken is bij de onderhandelingen over de collectieve arbeidsvoorwaarden. Let daarbij op dat ook in een bestaande cao (aanvullende) rechten aan een OR worden toegekend. Een goed voorbeeld is de Cao Ziekenhuizen, waaruit volgt dat bepaalde regelingen alleen kunnen worden gewijzigd in overleg met of na instemming van de OR.

Daarnaast moeten in de onderneming nog diverse andere belangrijke wijzigingen worden doorgevoerd om ervoor te zorgen dat de Ambtenarenwet 201 tijdig kan worden geïmplementeerd. Deze noodzakelijke wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op het sociaal beleid van de onderneming. Een aantal voorbeelden op een rij:

- Wijziging van het aanstellingsbeleid: aangaan van civiele arbeidsovereenkomsten met nieuwe medewerkers;
- Wijziging van het bevorderings- en ontslagbeleid (inclusief een bestaand sociaal plan!): dit beleid moet worden aangepast aan het civiele ontslagrecht (denk aan: de redelijke gronden voor ontslag, een herplaatsingsbeleid en een scholingsbeleid);
- Invoering of wijziging van een arbeidsomstandighedenregeling, ziekteverzuimregeling of het re-integratiebeleid: de huidige regelingen moeten worden aangepast aan de civiele wetgeving zoals de Wet verbetering poortwachter en boek 7 BW;
- Invoering of wijziging van het beoordelingssysteem: nu het civiele ontslagrecht van toepassing wordt, is voor iedere opzegging een

- redelijke grond vereist, zo ook bij disfunctioneren. Een eenduidig beoordelingssysteem én uitstekende dossieropbouw is daarvoor vereist.
- Invoering of wijziging van een regeling op het gebied van personeelsopleiding: scholing is een belangrijk aspect van de Wwz en is als zodanig ook een wettelijke plicht voor een goed werkgever. Scholing en vorming op het gebied van integriteit vormt een belangrijk onderdeel hiervan.
 - Invoering of wijziging van een regeling voor het werkoverleg: uit de Ambtenarenwet 201 volgt dat integriteit hoog in het vaandel staat. De overheidswerkgever moet er voor zorgen dat het integriteitsbeleid vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid, in het bijzonder moet dit ook deel uitmaken van het werkoverleg.
 - Invoering of wijziging van een (interne en externe) klachtenregeling: ook de klachtenregeling en een klokkenluidersregeling moeten aansluiten op de (civiele) geldende regelgeving.
 - Het invoeren van integriteitsbeleid: dit is een plicht op grond van de Ambtenarenwet 201;
 - Het invoeren van een duidelijke verplichting tot het melden van nevenwerkzaamheden: ook dit vloeit voort uit de Ambtenarenwet 201;
 - Het invoeren van een gedragscode: ter voorkoming van misbruik van bevoegdheden, eveneens een verplichting op grond van de Ambtenarenwet 201.

De voorgenomen invoering of wijziging van deze regelingen zal ter instemming moeten worden voorgelegd aan de OR, tenzij dit onderwerp inhoudelijk wordt opgenomen in een cao. In dat geval geldt het primaat van de cao en heeft de overheidswerkgever al overeenstemming bereikt over dit beleid met de vakorganisaties. Instemming van de OR is dan niet meer nodig. De OR dient er verstandig aan zich proactief op te stellen door:

- De huidige regelingen in kaart te brengen;
- Vast te stellen welke regelingen moeten wijzigen als gevolg van implementatie van de Ambtenarenwet 201;
- Dit onder de aandacht te brengen van zowel de bestuurder als eventuele vakorganisaties (GO of LO);
- Zich in te zetten (eventueel samen met de vakorganisaties) om in een vroegtijdig stadium aan de onderhandelingstafel te komen.

In het geval dat er geen vakorganisaties betrokken zijn en de OR weet welke regelingen moeten worden gewijzigd, kunnen deze aangelegenheden alvast op de agenda worden geplaatst. Zo kunnen tijdig afspraken worden gemaakt over de wijze waarop aan het instemmingstraject invulling kan worden gegeven.

Met een proactieve houding kan de OR aandringen op tijdige voorbereiding en uitvoering van de transitie die nodig is voor de implementatie van de

Ambtenarenwet 201. In dat kader kan de OR ook (vroegtijdig) gebruikmaken van zijn initiatiefrecht door actief voorstellen te doen aan de bestuurder. De bestuurder zal dan gemotiveerd moeten reageren op deze voorstellen.

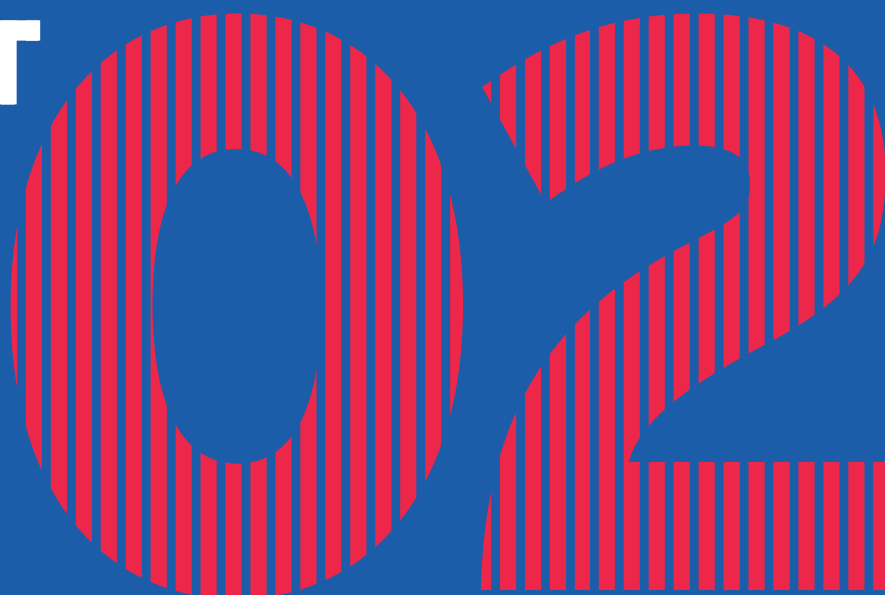
Daarnaast kan de OR - indien nodig - een beroep doen op zijn zorgtaak als bedoeld in artikel 28 WOR. In dit artikel wordt de OR een stimulerende, bevorderende taak opgelegd voor onder meer de naleving van voorschriften op het gebied van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en werkoverleg. Inmiddels is duidelijk welke wetswijzigingen worden doorgevoerd en welke ingrijpende (arbeidsvoorwaardelijke) gevolgen er zijn voor de medewerkers. Een zorgvuldige voorbereiding is vereist. De OR kan dat stimuleren.

Ten slotte is het niet ondenkbaar dat dit transitieproces gepaard gaat met belangrijke organisatorische wijzigingen. De rechtspositie van de ambtenaren zal drastisch wijzigen. De bestuurder kan besluiten dit gelijk te laten vallen met andere (noodzakelijke) organisatiewijzigingen. Denk bijvoorbeeld aan: een inkrimping of uitbreiding van de werkzaamheden, een belangrijke wijziging in de organisatie, een belangrijke wijziging van de bevoegdheden of het groepsgewijs werven of inlenen van arbeidskrachten. Dergelijke voorgenomen organisatorische wijzigingen moeten ter advisering aan de OR worden voorgelegd. Invoering van de Ambtenarenwet 201 heeft dergelijke wijzigingen op zichzelf niet tot gevolg. Oplettendheid is wel geboden, want reorganisaties en herstructureringen zijn (ook binnen de overheid) aan de orde van de dag. Grote wijzigingen worden veelal in één keer doorgevoerd.

De OR doet er verstandig aan alle mogelijke wijzigingen in het eerstvolgende artikel 24 overleg ter sprake te brengen. Op die manier ontstaat vroegtijdig duidelijkheid over de trajecten die moeten worden doorlopen om de transitie van Ambtenarenwet naar Ambtenarenwet 201 door te voeren. Afstemming met het GO of LO zal steeds noodzakelijk blijven, maar de rol van de OR zal groter worden. Pak je rol als OR en doe dat tijdig!

RENATE VINK-DIJKSTRA, Advocaat Arbeidsrecht en Medezeggenschap

HFST



**EFFECTEN VAN DE
NORMALISERING
VOOR DE
MEDEZEGGEN-
SCHAP**

EFFECTEN VAN DE NORMALISERING VOOR DE MEDEZEGGENSCHAP

LAURA MONDEN

CONSEQUENTIES VOOR OVERLEGVORMEN

Voor het leeuwendeel van de ambtenaren zal de ambtenarenstatus per 2020 verleden tijd zijn. Dat heeft tot gevolg dat de aanstelling van ambtenaren zal worden omgezet in arbeidsovereenkomsten en dat de rechtspositieregelingen veranderen in cao's. De overheid kent een belangrijke overleglaag binnen de rechtspositieregelingen: het georganiseerd overleg (GO), binnen de umc's, Universiteiten en onderzoekinstellingen bekend als lokaal overleg (LO). In andere sectoren en cao's is deze overleglaag niet altijd vanzelfsprekend. Betekent dit dat het GO en LO worden afgeschaft, of zijn er andere mogelijkheden denkbaar? Dit hoofdstuk ga ik in op de consequenties van het afschaffen van de ambtenarenstatus op het voortbestaan van deze overleggen. Twee scenario's voor GO en LO en de rol van de OR komen aan de orde.

MEDEZEGGENSCHAP BIJ DE OVERHEID

Medezeggenschap bij de overheid kent een lange traditie. Sinds 1995 vallen overheidsinstanties onder de Wet op de Ondernemingsraden (WOR), maar daarvoor al vond er overleg plaats tussen werkgevers en werknemers over aangelegenheden aangaande het personeel en de organisatie. De overheid valt, zoals gezegd, onder de WOR en heeft daarmee te maken met ondernemingsraden.⁶ Maar naast deze vorm van medezeggenschap, hebben overheidsinstanties te maken met een ander fenomeen: het georganiseerd overleg of lokaal overleg. Hierin worden zaken behandeld aangaande de rechtspositie van de ambtenaar en de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd in de organisatie. Het verschilt echter per cao welke onderwerpen in het overleg besproken worden.

⁶ Sommige universiteiten kennen een Universiteitsraad (UR). Daarin zijn zowel werknemers als studenten vertegenwoordigd. Wanneer er een UR is ingesteld, is deze in plaats van een OR.

VERSCHIL TUSSEN PRIVATE EN PUBLIEKE SECTOR

De medezeggenschapsstructuur in commerciële sectoren is wezenlijk anders. Daar behandelt de OR het personeelsbeleid en zorgen arbeidsovereenkomsten enerzijds en cao's anderzijds voor de rechtspositie van de werknemers. De vakbonden regelen landelijk de belangrijkste zaken op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Als hierover op organisatieniveau moet worden onderhandeld, dan praten en onderhandelen meestal de vakbonden met de werkgever. In sommige cao's is een bedrijfsoverleg vastgesteld waarin mag worden onderhandeld over primaire arbeidsvoorwaarden. Dit is vergelijkbaar met het GO of LO. Dit komt echter niet heel vaak voor.

In alle overheidscao's voor de verschillende overheden (waaronder ook de Cao UMC, Cao Nederlandse Universiteiten, Cao Onderzoekinstellingen maar ook CAR-UWO) is opgenomen dat op landelijk niveau de kaders worden afgesproken en dat in iedere overheidsinstelling in het GO of LO overleg moet worden gevoerd over de invulling van deze kaders. Dit betekent dus dat iedere keer als er een cao wordt afgesloten, deze op organisatieniveau moet worden vastgesteld. In andere sectoren is dit niet het geval. Voor de universiteiten, umc's en onderzoekinstellingen die als privaatrechtelijk zijn aangemerkt geldt dat zij de cao bij het ministerie van SZW moeten aanmelden. Deze groep blijft ambtenaar met de status en regelgeving die daarbij hoort. Voor deze groep verandert niets.

WAARIN VERSCHILT HET GO EN LO VAN DE OR?

OR en GO of LO verschillen wezenlijk van elkaar; niet alleen in de onderwerpen die zij behandelen maar ook in hun samenstelling, totstandkoming en overlegstructuur. De OR is een vrij gekozen vertegenwoordiging van het personeel. Dit betekent dat iedereen (vakbondslid of niet), mits lang genoeg in dienst (zie reglement van de OR), zich kandidaat mag stellen en kan worden verkozen om het personeel te vertegenwoordigen. Vaak gebeurt dit door middel van verkiezingen. Het GO en LO is samengesteld uit een werkgeversgedeelte en een werknemersgedeelte. Het werkgeversgedeelte bestaat uit de politiek eindverantwoordelijke voor de personele kant van de organisatie. In de praktijk

is dit voor een gemeente bijvoorbeeld de burgemeester of een wethouder met personeelszaken in de portefeuille. Meestal zal ook de WOR-bestuurder deelnemen aan het overleg, maar dan als 'informant' en niet als beslisser of verantwoordelijke. Het werknemersgedeelte bestaat uit vakbondsleden van alle vakbonden die actief zijn in de organisatie. De vakbondsleden komen op uitnodiging van hun eigen vakbond in het GO of LO. Er vinden dus geen verkiezingen plaats en het is daarmee geen democratisch gekozen orgaan. De werknemersdelegatie wordt meestal bijgestaan door een vakbondsbestuurder. Deze fungeert als adviseur, maar doet in een aantal gevallen ook de onderhandelingen en voert het woord in de vergaderingen.

In het GO of LO vinden onderhandelingen plaats over onder meer primaire arbeidsvoorwaarden, sociaal plan of sociaal statuut. In de cao is vastgelegd welke onderwerpen door het GO en LO besproken worden. De werkgever doet meestal een voorstel waarna er onderhandelingen plaats vinden. De resultaten van deze onderhandelingen moeten altijd tot stand komen door overeenstemming (overeenstemmingsvereiste). Dit betekent dat beide delegaties het eens moeten zijn met het resultaat. Dit is een zwaarder vereiste/recht dan in de OR. De OR kan adviseren (adviesrecht, WOR artikel 25) of instemmen (instemmingsrecht, WOR artikel 27) met voorstellen vanuit de bestuurder. Er is vanuit de WOR geen overeenstemmingsvereiste. Dit is een van de belangrijkste redenen voor bijvoorbeeld de vakbonden en leden van GO of LO om het GO en LO na de normalisering niet zomaar op te geven. Onderhandelingsresultaten die in het GO of LO bereikt zijn, moeten daarna voorgelegd worden aan de vakbondsleden. Zij stemmen dan weer in met dit resultaat of niet. De OR heeft deze dwingende plicht niet. Hij kan zonder last of ruggenspraak een beslissing nemen en dit aan zijn achterban uitleggen. Dat is nog een reden voor leden van GO of LO en vakbonden om niet zonder slag of stoot deze vorm van medezeggenschap op te geven.

GO EN NORMALISATIE

Wat betekent de normalisatie van de ambtenarenstatus nu voor de praktijk van het GO of LO en de OR? Officieel zijn de landelijke afspraken die gemaakt zijn voor de umc's, universiteiten, onderzoekinstellingen (voor zover ze onder de Ambtenarenwet vallen) en gemeenten geen echte cao's, het zijn rechtspositieregelingen (zie ook hoofdstuk van Renate Vink). Bovendien hebben ambtenaren geen arbeidsovereenkomst, maar een eenzijdige aanstelling. Zaken die met de normalisatie veranderen. Zo krijgen individuele ambtenaren voor zover van toepassing een arbeidsovereenkomst. Dit zou 'als vanzelf' moeten gaan. Verder staat in het wetsontwerp dat de rechtspositieregelingen voor de verschillende overheden blijven gelden 'als ware het cao's'. Als we dit afzetten tegen gangbare cao's die nu gelden, dan heeft dit gevolgen voor de

overlegstructuur. De vraag is of dit gerepareerd gaat worden in de cao of niet. Verderop volgen twee denkbare scenario's voor de toekomst van het GO en LO en de rol van de OR.

ADVIES AAN DE MEDEZEGGENSCHAP

Je kunt de scenario's als input voor een gesprek met de leden van GO of LO gebruiken of probeer zelf eerst een paar scenario's op papier te zetten. Deze denkoefening kan helpen bij het verdere vervolg van deze publicatie en het proces dat binnen jouw organisatie op gang moet komen.

ACHTERGROND

De meest gangbare overlegstructuur in cao-land is als volgt: op landelijk niveau maken vakbonden en werkgeversorganisaties afspraken over primaire, secundaire en eventueel tertiaire arbeidsvoorwaarden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om arbeidstijden, lonen en pensioenen. De onderhandelingen worden gedaan door de vakbonden die actief zijn in de sector en een werkgeversdelegatie, meestal afkomstig uit branche- of werkgeversverenigingen. De vakbonden nemen vaak leden mee in de cao-onderhandelingen om te horen wat er leeft onder de leden.

Als de onderhandelingen succesvol zijn, dan leggen de vakbonden het onderhandelingsresultaat voor aan de leden die erover stemmen. De werkgeversdelegatie doet hetzelfde. Als er voldoende cao-partijen akkoord zijn, dan is er een cao afgesloten. Vervolgens wordt dan via het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een algemeenverbindendverklaring (avv) aangevraagd (en meestal ook verstrekt). Voor die hele sector geldt dan dat deze cao en werkgevers en werknemers hieraan zijn gebonden. Tenzij er dispensatie is afgegeven.

Op organisatieniveau in marktsectoren is negen van de tien keer alleen een OR actief. Deze functioneert volgens de WOR. Het hangt van de cao af, of de OR aanvullende afspraken mag maken over cao-artikelen. Bij een standaard-cao kan dit bijvoorbeeld niet. Alle artikelen in de cao vormen de regels waaraan alle aangesloten organisaties in die sector zich moeten houden.

Bij een minimum-cao kunnen OR en bestuurder wel aanvullende afspraken maken. Zoals de naam al suggereert, vormen de artikelen in de cao het minimum waaraan werkgevers zich moeten houden. Regelingen die minder zijn dan de cao, zijn niet geoorloofd.

In een kader-cao zijn nog meer afspraken mogelijk. Het kader is dan op landelijk niveau afgesproken en in principe mogen OR en bestuurder alles afspreken met elkaar, mits het binnen de kaders valt. Deze cao geeft het meeste ruimte voor individuele organisaties om maatwerkafspraken te maken. De vraag is natuurlijk wat voor soort cao de rechtspositieregelingen gaan worden; is er veel of weinig onderhandelingsruimte?

SCENARIO 1: GEEN REPARATIE IN DE CAO

Geen reparatie in de cao: oftewel de vakbonden trekken aan het kortste eind en het GO en LO vervallen. Wat gebeurt er dan met de werkzaamheden van het GO of LO? Uit de praktijk van e-Democracy blijkt dat veel bestuurders al wel bezig zijn met dit scenario. Hun wens is de taken van het GO of LO te integreren in die van de OR. Op die manier hoeft de politiek niet belast te worden met de dagelijkse gang van zaken in de ambtelijke organisatie en heeft de WOR-bestuurder invloed op zaken die voor zijn of haar organisatie en medewerkers van belang zijn. Dit betekent dat de OR de bevoegdheden krijgt op het gebied van arbeidsvoorwaarden en het algemene personeelsbeleid. Hierbij is het denkbaar dat de OR een extra recht krijgt: het overeenstemmingsrecht (dat het GO of LO in de huidige situatie heeft).

ROL VAN DE OR

Een belangrijk effect, zoals gezegd, is dat er dus een formeel inspraakorgaan verdwijnt dat invloed had op de invulling voor de cao (uiteraard blijft de invloed van het vakbondslid bestaan). De OR kan de spreekbuisfunctie op zich nemen door in de organisatie vragen te stellen als:

- Welke kaders vinden wij als OR en medewerkers belangrijk en werkbaar?
- Hoe gedetailleerd moet de cao worden (ruimte voor eigenheid)?
- Hoeveel ruimte willen wij als OR hebben (om eigen afspraken te maken en daar ook verantwoordelijkheid voor te dragen)?

Daarnaast is het altijd een goed idee een OR-lid een vakbondslidmaatschap te laten afsluiten. Dit om de beschikking te hebben over de informatie die de vakorganisatie onder zijn leden verspreidt.

Voor nu kan het alvast zeer zinvol zijn te anticiperen op wat komen gaat en de bestaande regelingen te leren kennen. Het is van groot belang dat je weet wat erin staat, hoe ze tot stand zijn gekomen en wat de afwegingen waren. Bereid jezelf, maar ook je collega's voor op een nieuwe wereld. Vraag aan je collega's over welke regelingen je je als OR moet buigen. Wat is van belang en wat kan wachten? Weet wat er speelt onder je collega's en laat je agenda mede daardoor bepalen.

Zorg ervoor dat je als OR legitimiteit hebt in de organisatie. Dit doe je door te zorgen voor OR-verkiezingen en regelmatige peilingen onder de collega's om te checken of je als OR nog met de juiste dingen bezig bent. Een open houding van de OR richting de collega's is van levensbelang: zij moeten weten waar de OR mee bezig is en de OR moet weten wat de collega's bezighoudt.

School je bij als OR. Leden van GO en LO worden geschoold door de bonden waar zij lid van zijn. Als OR mag je zelf voor je scholing zorgen. Zorg dat je de juiste opleidingen en trainingen volgt om goed beslagen ten ijs te komen. Denk hierbij aan onderhandelingsvaardigheden, inhoudelijke kennis over (secundaire) arbeidsvoorwaarden en cao, structureel contact met de collega's. Vooral dat laatste is zeer belangrijk: het kan zijn dat je als OR moet onderhandelen over de portemonnee van de collega's. Dit ligt zeer gevoelig en is potentieel een gevaar voor het draagvlak van de OR. Zorg dat je relatie met de collega's nu goed is, dan kan deze in de toekomst tegen een stootje. Zet nieuwe, digitale en laagdrempelige middelen in om het contact met collega's op te bouwen en te verstevigen. Houd er rekening mee dat onderhandelingen meer op het scherpst van de snede zullen gaan dan nu het geval is.

SCENARIO 2: HET GO EN LO BLIJVEN BESTAAN

Als in de cao expliciet wordt opgenomen dat het GO en LO blijven bestaan, blijft dan alles bij het oude? Gedeeltelijk. Het GO of LO blijft bestaan als lokaal overlegorgaan dat zich bezighoudt met arbeidsvoorwaarden van de eigen organisatie. De vakbonden zullen ook bedingen dat de wijze waarop het GO of LO wordt gevormd, hetzelfde blijft zodat zij hun invloed op lokaal niveau behouden. Aan de andere kant is het ook geen geheim dat werkgevers van het GO of LO af willen en de taken willen onderbrengen bij de OR. Daarmee zal het GO of LO waarschijnlijk iedere keer weer op de agenda komen bij cao-onderhandelingen en blijft het onzeker of deze overlegvorm behouden kan blijven of niet. Je zult als GO of LO je toegevoegde waarde moeten blijven aantonen en je onderscheiden van de OR. Zowel op onderwerpen als op bijvoorbeeld onderhandelingsvaardigheden en politieke sensitiviteit. Dit vereist scherpste vanuit zowel de OR als het GO en LO. Beide medezeggenschapsorganen zullen nauwe banden moeten onderhouden en elkaar heel goed op de hoogte moeten houden van wat er wordt besproken aan de verschillende tafels. GO, LO en OR moeten ook tot afspraken komen wie welke onderwerpen onder zijn hoede neemt en dat men aan de bel trekt als onderwerpen op de verkeerde

overlegtafel terechtkomen. Er is tevens een andere tendens die door alle sectoren heen speelt: medewerkers willen meer invloed krijgen op hun eigen arbeidsvoorwaarden en er worden minder werknemers lid van de vakbonden. Nu de ambtenarenstatus wordt genormaliseerd, zou het goed kunnen zijn dat medewerkers geattendeerd worden op de wijzigingen en de kansen die er liggen voor bijvoorbeeld onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden.

ACHTERGROND: MAATSCHAPPELIJKE TREND DAT MEDEWERKERS OOK GRAAG ZELF WILLEN BESLISSEN

Als we kijken naar de cao-ontwikkelingen in de marktsector, dan kunnen we stellen dat medewerkers daar steeds meer te zeggen willen krijgen over hun eigen arbeidsvoorwaarden. En dat zij dit willen zonder (teveel) tussenkomst van vakbond of andere vertegenwoordigers. In marktcao's is vaak ruimte voor individuele afspraken of afspraken op organisatieniveau. Dit schept mogelijkheden voor de medewerkers om zelf of via een afvaardiging van collega's de arbeidsvoorwaarden te regelen. De positie van het GO en LO komt daardoor niet alleen vanuit de werkgevers, maar ook vanuit de medewerkers onder druk te staan.

ROL VAN DE OR

Ook in dit scenario kun je je als OR niet veroorloven om achterover te leunen en af te wachten. Je zult als OR, ook als het GO en LO blijven bestaan, heel goed op de hoogte moeten zijn van de afspraken die gemaakt worden in het GO en LO. Sluit als OR een overeenkomst of convenant met GO of LO af, waarin je vastlegt wie wat doet en waar de toegevoegde waarde ligt van beide overlegorganen. Maak bij reorganisaties een routekaart waarin je duidelijk markeert wie waar de onderhandelingen doet en wie welke onderwerpen oppakt. Leg deze route voor aan de medewerkers en leg uit wat je gaat doen en waar je de hulp van de collega's goed kunt gebruiken. Stel jezelf heel goed op de hoogte van wat er leeft onder de medewerkers. Welke onderwerpen zijn voor de collega's belangrijk: werktijden, zorgverlof, flexibele werkplekken? Pak als OR je rol daarin en zorg dat je je bezighoudt met de onderwerpen die er toe doen. Doe als GO en LO hetzelfde en overtuig de organisatie van jullie waarde. Wees je er van bewust dat medewerkers steeds mondiger en zelfstandiger worden en dus ook graag meedenken over arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid.

Wees als OR ook goed voorbereid op de situatie dat het GO of LO toch sneuvelt in de cao-onderhandelingen en de OR jullie huidige taken erbij krijgt. Blijf dus op de hoogte van cao-ontwikkelingen en zorg voor een linking-pin tussen GO of LO en OR. Bij voorkeur iemand die zowel OR-lid als lid van het GO of LO is, zodat er op het moment suprême een warme overdracht kan plaatsvinden.

CONCLUSIE

De normalisatie heeft, zoals beschreven, gevolgen voor de medezeggenschap. Naast de formele verdeling van taken hebben ook het GO en LO een verantwoordelijkheid om na te denken over het effect op de organisatie en medewerkers. Naast de arbeidsvoorwaardelijke kant is het dus ook een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om de mindset aan de orde te stellen (zie daarvoor het vorige hoofdstuk). Tot slot nog een paar laatste aanbevelingen:

- Ken de wensen van je collega's en zet ze op de agenda. Zoek actief het contact op.
- Werk nauw samen met het GO of LO (linking-pin) en zorg ervoor dat je niet tegen elkaar wordt uitgespeeld.
- Bereid je inhoudelijk voor: ken de personele regelingen en de geldende cao.

En bedenk je, maar eigenlijk is dat van alle tijden, dat je met de medewerkers de verbinding blijft zoeken. Hebben je collega's al vragen omtrent de normalisatie, leeft het bij hen en welke zorgen voelen zij? Leeft het nog niet? Vind je dan dat de medewerker er van op de hoogte moet zijn? Daarnaast kan het helpen nu alvast een start te maken met het zoeken naar de wensen van medewerkers omtrent arbeidsvoorwaarden en persoonlijke en professionele ontwikkeling. Dit kan voor nu en later input geven voor de processen. Hiermee werken de OR (en het GO of LO) actief mee aan het realiseren van de doelen van de organisatie met tevreden medewerkers.

OVER DE AUTEUR

LAURA MONDEN is ruim tien jaar actief als trainer in de medezeggenschap onder meer in de Overheidssector. Zij geeft trainingen voor ondernemingsraden en adviseert hen in diverse trajecten. Daarnaast heeft zij jarenlang een basistraining voor GO- en LO-leden verzorgd. Met e-Democracy probeert zij in diverse organisaties een actieve en inspirerende rol van de medezeggenschap te bereiken met behulp van nieuwe technologieën en vanuit verrassende invalshoeken.

HFST



**MEDEZEGGENSCHAP
IN DE BRES
VOOR AMBTELIJK
VAKMANSCHAP?**

MEDEZEGGENSCHAP IN DE BRES VOOR AMBTELIJK VAKMANSCHAP?

HANS WILMINK EN MAURITS HOENDERS

AMBTENAAR EINDELIJK NORMAAL?

Op 8 november 2016 keurde de Eerste Kamer het wetsvoorstel goed dat de rechtspositie van ambtenaren normaliseert. Hoewel die normalisering alleen de arbeidsvoorwaardelijke kant van de rechtspositie betreft, en een aantal bijzondere eisen die verbonden aan het ambtelijk functioneren in stand laat, wordt toch gevreesd dat het de aandacht voor die bijzondere eisen zal schaden. De Tweede Kamer was daar ook niet helemaal gerust op. Daarom werd druk uitgeoefend op voormalig minister Plasterk om in een ambtenarenstatuut vast te leggen wat de kernwaarden voor publieke functionarissen zijn. Afgelopen september echter, liet de minister aan de Tweede Kamer weten dat hij - ondanks een eerdere toezegging aan de Tweede Kamer - niet met een statuut zal komen waarin de ambtelijke kernwaarden zijn vastgelegd.

ADVIES AAN DE MEDEZEGGENSCHAP

Ga in gesprek met collega's over het werk. Waar zijn ze trots op? Wat zijn de belangrijkste kernwaarden? Waar lopen ze tegenaan? Wat vinden ze lastig? Wat zouden ze graag anders zien, waar zijn ze mee geholpen? Verzamel concrete casuïstiek waar de kwaliteit van het werk onder druk staat of zelfs onmogelijk is. Maak bespreekbaar wat er in de organisatie nodig is en veranderen moet om uitvoerende ambtenaren optimaal te faciliteren hun werk goed te kunnen doen. En kom met concrete oplossingen en aanbevelingen.

Wat betekenen deze twee ontwikkelingen, de arbeidsrechtelijke kant en de effecten op de kernwaarden van het functioneren van een ambtenaar, voor de rol en positie van de ambtenaar en diens vakmanschap? Heeft aandacht voor waarden gedreven handelen nog toekomst? Kan de medezeggenschap een rol spelen in het verankeren en versterken van ambtelijk vakmanschap? Op

deze vragen gaan we nader in. In het eerste deel gaan we in op ontwikkelingen rond ambtelijk vakmanschap. In het tweede deel gaan we dieper in op wat dit betekent voor de rol van de medezeggenschap en welke kansen we zien. Tot slot, doen we een aantal concrete aanbevelingen. We putten in het bijzonder uit eerdere artikelen die we over dit onderwerp hebben geschreven⁷ en uit het essay *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag* dat de stichting Beroepseer, met steun van de VOM en het IKPOB, vorig jaar heeft uitgebracht.⁸ Waar gesproken wordt over 'het essay' gaat het over dát stuk.

AMBTELIJK VAKMANSCHAP: EEN OVERZICHT

Het initiatief voor de wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) heeft er in ieder geval toe geleid dat de discussie over 'het eigene van de overheid', en wat het werken voor de overheid bijzonder maakt, nieuw leven werd ingeblazen. Uitgangspunt daarbij is dat de sterk veranderende maatschappij fundamentele vraagstukken oproept over de rol van de overheid en de ambtenaren die haar vertegenwoordigen. Het VOM, IKPOB en VGS startten een heuse zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager. Het essay *Ambtelijk vakmanschap 3.0* van Paul 't Hart vormde de aftrap van deze zoektocht. Dit essay vond veel weerklank en leverde veel reacties op van diverse partijen in het openbaar bestuur. 't Hart onderscheidt drie golven in de ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap. Volgens hem vraagt deze tijd een fundamenteel andere manier van overheidsoptreden, waarbij van ambtenaren wordt gevraagd om maatschappelijke ontwikkelingen, die zich in een hoog tempo voltrekken, te herkennen en daar adequaat en effectief op in te spelen. De maatschappelijke dynamiek is van grote invloed op het ambtelijk werk. Maar ook vanuit de politiek neemt de druk op het ambtelijk werk toe.

⁷ Thijs Jansen en Hans Wilmink, 'Minister Plasterk: Geef ons een stevig ambtelijk statuut alstublieft', 17 oktober 2015. Hans Wilmink, 'Ontmoedigt Plasterk de ambtelijke dienst?', platform Overheid, 16 december 2016.

⁸ Waar in het vervolg van dit artikel sprake is van 'het essay' doelen we op: Van den Brink, Gabriël, en Thijs Jansen, *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*, Stichting Beroepseer 2016.

ADVIES AAN DE MEDEZEGGENSCHAP

Gebruik je initiatiefrecht om te pleiten voor structurele ruimte voor reflectie en dialoog als onderdeel van het dagelijkse werk. Dat kan door structurele werkplaatsen te organiseren, dichtbij het dagelijkse werk, als vast onderdeel van ieder werkverband. Daar worden van tijd tot tijd de dilemma's in het dagelijkse werk expliciet gemaakt, de uitersten verkend, het evenwicht gezocht en handreikingen voor verder handelen ontwikkeld. Dat zou een zeer effectieve training in vakmanschap opleveren: niet te theoretisch, maar wel met kennis van wat op dit terrein speelt. Een training die direct aansluit op de eigen praktijk en met een leeropbrengst die niet zo vrijblijvend is dat men weer over gaat tot 'de orde van de dag' ervóór.

In het in 2016 door de stichting Beroepseer uitgebrachte essay Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag, pleiten de auteurs voor het versterken van ambtelijk vakmanschap als tegenwicht voor het dominante korte termijn denken van politieke bestuurders. De auteurs stellen dat de belangrijkste functie van ambtelijk vakmanschap het creëren, ontwikkelen en in stand houden van overheidsgezag is. Dat is hoognodig, want er is sprake van een heuse gezagscrisis. De auteurs spreken van een 'morele leegte in de partijpolitiek'. In Den Haag dient de 'wil van het volk' als vrijbrief voor 'doorzettingsmacht', waarbij de doelen uit regeerakkoorden de middelen heiligen. Rechtsstatelijke tegenwichten worden in toenemende mate genegeerd, verzwakt of handig omzeild. Uitvoerende organisaties worden opgezadeld met onuitvoerbaar beleid. Uit affaires, parlementaire enquêtes en rapporten van onder andere de Nationale Ombudsman rijst bepaald niet een beeld op van een overheid die behoorlijk bestuurt en leert van fouten. De vele affaires van het afgelopen jaar onderstrepen dit beeld (zie verderop). Van beleidsambtenaren en uitvoerende ambtenaren wordt door politieke bestuurders loyale medewerking geëist. Ondanks mooie termen als 'co-creatie' en 'doe-democratie' lijkt een eenzijdige interpretatie van de klassieke Weberiaanse visie op ambtenaren - volstreekte gehoorzaamheid aan de politieke bestuurder - nog onverminderd in zwang te zijn.

ADVIES AAN DE MEDEZEGGENSCHAP

Maak een aansprekende visie op de organisatie expliciet, en laat zien wat het betekent als je uitgaat van een organisatie die er is voor het werk en voor de mensen in plaats van andersom. Maak daarin expliciet wat het recht op vakmanschap kan betekenen. Dat kan bijvoorbeeld door aandacht te vragen voor het belang van waardengedreven werken.

Waar de politiek teveel met zichzelf is bezig gegaan en in een zekere morele leegte is vervallen, werkt dat door in de ambtelijke dienst. Ook de ambtenaren hebben te maken gehad met de eerdergenoemde vraagsturing binnen de overheid, die de burgers ziet als afnemers tegen wie je ook eenvoudigheidweg 'nee' kunt verkopen omdat de voorraad (het budget) op is. Bij de toekenning van thuiszorg heeft de bestuursrechter duidelijk gemaakt dat dit niet kan zonder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te hanteren. Zoals goed onderzoek doen, en een goede en zorgvuldige motivatie geven van de keuzes en afwegingen. De eerdergenoemde gerichtheid op het interne systeem vertaalt zich in het bestuur en in de ambtenarij veelal in bureaucratisch handelen en denken. Dat gebeurt overigens ook in tal van grote maatschappelijke organisaties.

ADVIES AAN DE MEDEZEGGENSCHAP

Treed niet alleen op in reactie op wat de bestuurder doet of vraagt, maar maak waar mogelijk ook gebruik van het recht tot initiatief: in het bijzonder waar het gaat om de kwaliteit van het werk en om het plezier in het werk.

AMBTELIJKE WEERWERK: VERLEERD OF GEWEERD?

Voorgaande maakt duidelijk dat verantwoord en vakmatig tegenwicht bieden noodzakelijk is. Maar is dat ook mogelijk? Vervullen ambtenaren een kritische rol? Zorgen die dat goed voorwerk en indien nodig goed wéérwerk wordt geleverd? Ambtenaren kunnen uiteraard niet zomaar iedereen passeren en met hun kritiek de openbaarheid zoeken. Dat kan trouwens ook in de private

sector niet. Maar dat moet ook niet nodig zijn om weerwerk te leveren. Ze moeten aan de bel kunnen trekken zonder direct de klokkenluider te worden. Zonder zich buiten spel te plaatsen of buiten spel te worden gezét. Kennelijk zit het daar veelvuldig mis, want vaak “lekken” ambtenaren achteraf dat ze een mislukking allang hadden zien aankomen. We zagen dat het afgelopen jaar weer, toen er publiciteit kwam over de belangenverstrengelingen en miskleunen bij de ICT-projecten van de SVB en de commotie rond het bonnetje als onderdeel van de Teevendeal. Is dat omdat de ambtenaren hun verantwoordelijkheden onvoldoende nemen? Is het omdat interne kritiek lange tijd wordt gesmoord? Heerst er teveel een cultuur die tegenspraak en wéérwerk tot een angstige en gevaarlijke zaak maken? De mislukte invoering van het nieuwe pgb-systeem (persoonsgebonden budget) geeft een ontluisterend beeld van een overheid die er alles aan doet om de werkelijkheid te camoufleren. Het mantra is naar verluidt: zet gevoelige zaken niet op papier. Wat vastligt, kan op straat komen te liggen, een feit waar ambtenaren en politici zich altijd van bewust zijn. Kritische signalen over de onuitvoerbaarheid van het plan om het nieuwe pgb-systeem te beheren en dat ze ‘onverantwoordelijke risico’s met zich meebrengen’ werden door het ministerie niet geaccepteerd.⁹ In de definitieve brief schrijft de SVB alleen nog dat het plan ‘enkele uitwerkingsslagen nodig’ heeft. Dit voorbeeld laat zien hoe de checks and balances tussen beleid en uitvoering buiten werking werden gezet en hoe de ruimte voor vakmanschap, morele overwegingen en tegenspraak sterk onder druk staat.

MORELE MAATSTAVEN VOOR DE OVERHEID VERGETEN?

De Nationale ombudsman biedt aanknopingspunten voor het versterken van ambtelijk vakmanschap. Hij signaleert al jaren dat de ambtelijke kernwaarden op de achtergrond geraakt zijn. Hij liet bijvoorbeeld zien dat er ook binnen de bestaande regels veel ruimte is om welwillend naar de wensen en belangen van burgers te kijken, en dringt aan om niet steeds de systeemwereld van de overheid voorrang te geven boven de leefwereld en belevingswereld van de burgers. In 2012 werkte de Nationale Ombudsman deze morele beginselen uit in hun ‘Behoorlijkheidswijzer’. Deze had als doel om uitvoerenden handvatten te bieden om beter aan te sluiten bij de ‘leefwereld’ van burgers.

In het bijzonder voor de beleidsmakers en beslissers zijn van oudsher de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van belang. Deze zijn verankerd in wetgeving en jurisprudentie. Die hebben veel geholpen het overheidsbestuur aan haar morele maatstaven te houden, denk aan de aloude beginselen van rechtsstatelijkheid, rechtmatigheid en rechtvaardigheid. Maar het blijkt steeds weer dat bestuurders en ambtenaren er niet goed genoeg voor opkomen. Veel juridisch opgeleide ambtenaren kennen ze, een enkele bestuurskundige ook.

⁹ Gebaseerd op artikel ‘In het pgb-dossier werd wel erg veel weggelakt’, NRC, 19 februari 2017.

Maar soms krijg je de indruk dat nogal wat ambtenaren niet zoveel besef hebben van wat het betekent om in de positie van de overheid beleid en regels te maken, of voorzieningen toe te delen aan burgers.

Ligt het aan die tekortkoming - en wellicht aan de te grote politieke druk en tijdsdruk - dat de rechter bij de uitvoering van de decentralisaties in de zorg veelvuldig tot de conclusie moest komen dat onrechtmatig is gehandeld, omdat tegen een of meerdere van deze beginselen is gezondigd, bijvoorbeeld tegen de regel dat zorgvuldig onderzoek moet worden gepleegd (naar de omstandigheden van de cliënt)?

Om de eerdergenoemde beginselen goed te kunnen toepassen is een vorm van moreel besef nodig: een rechtsstatelijk - democratisch en professioneel besef. Het feit dat juist de overheid zware en onverenigbare belangen moet afwegen schept bijzondere verplichtingen. Voor de bestuurders, maar ook voor de ambtenaren. Bij de gaswinning in Groningen bijvoorbeeld. Daar gaat het om de afweging tussen het belang van de exploitatie van het Groningse gas enerzijds, en de veiligheid van de Groningse bewoners anderzijds. Beide belangen hadden de opeenvolgende ministers van Economische Zaken onder hun hoede. Voor het laatste belang hebben we een toezichtsorgaan, het Staatstoezicht op de Mijnen.

Dat valt onder dezelfde minister, maar de ambtenaren die daar werken moeten wel de nodige onafhankelijkheid en objectiviteit betrachten bij dat toezicht. Oók tegenover de minister. Dat zijn de kernwaarden van haar bestaan, alleen dan kunnen de in het stelsel ingebouwde checks and balances tussen beleid en toezicht echt gaan werken. Die kernwaarden en die rol heeft het Staatstoezicht volgens de Onderzoeksraad voor de Veiligheid onvoldoende serieus genomen. Pas ná de zware beving in 2013 heeft ze echt kritisch van zich laten horen. En zo werd lange tijd meer op het gas gelet dan op de bewoners.

MOREEL EN ETHISCH HANDELEN: EEN NATUURLIJKE IMPULS?

Een manier om ambtelijk vakmanschap en moreel besef te versterken is door ambtenaren in staat te stellen morele gezagsbronnen structureel te kunnen benutten. Dat vergt leren en oefenen met de onderlinge spanning tussen die kernwaarden en met de dilemma's die men tegenkomt bij de toepassing in de praktijk. Dat doen we bij de Stichting Beroepseer in sessies over vakmanschap en Goed Werk,¹⁰ in drie of vier dagdelen. Deelnemende ambtenaren brengen daar hun eigen ervaringen in. Daarbij kwamen diverse spanningen op tafel. Zoals: tussen de klassieke waarden rechtmatigheid en rechtsgelijkheid aan de ene kant en aan de andere kant de opdracht om recht te doen aan de individuele situatie,

¹⁰ Ontleend aan *The Good Work Project*. Dit onderzoek stond onder leiding van professor Howard Gardner, die als professor verbonden is aan de prestigieuze Harvard Graduate School of Education, en zijn collega's Mihaly Csikszentmihalyi en William Damon.

maatwerk te leveren. Bij een ander onderdeel ging het om de spanning tussen de opgelegde kwantitatieve targets enerzijds en de effectiviteit en kwaliteit van het overheidsoptreden anderzijds. Hoe daar de balans te vinden is geen hogere wiskunde en ook geen zaak van verdere regelgeving of protocollering. Dan is het zaak te oefenen met de toepassing van kernwaarden op die praktijkgevallen. Aandacht geven aan de verschillende verantwoordelijkheden van de ambtenaar. Met elkaar reflecteren op handelingsperspectieven. Dat helpt de deelnemers hun moreel en professioneel kompas te richten. Meermalen kwam men daarbovenop met waardevolle signaleringen of adviezen richting hun ambtelijke of politieke leiding. Dit soort Goed Werk programma's op maat heeft de Stichting Beroepseer verzorgd bij onder andere een ministerie, een ziekenhuis, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de Douane en het Haags gerechtshof.

ADVIES AAN DE MEDEZEGGENSCHAP

Benut het thema integriteit als kapstok om ambtelijk vakmanschap te agenderen door deze niet enkel te interpreteren als 'gij zult niet...', maar integriteit te benaderen als onderdeel van professioneel handelen:

Nu wil de minister afzien van een ambtelijk statuut omdat hij het van belang vindt "om aan te sluiten bij de dialoog en de beleveniswereld van de ambtenaren zelf". Dat wijst er op dat hij is uitgegaan van een statuut als een statisch juridisch instrument dat van bovenaf waarden en regels oplegt aan de ambtelijke praktijk. Het is dan ook maar goed dat hij dáár niet mee komt.

Uit onderzoek en uit onze praktijkervaring blijkt dat de meeste werkers intrinsiek en impulsief geneigd zijn tot integer en eerlijk handelen. Medewerkers willen hun sociale en morele drijfveren waarmaken in hun werk. Dat geldt ook voor ambtenaren, genormaliseerd of niet. Harrie Aardema - organisatieadviseur en een aantal jaren bijzonder hoogleraar Publiek Management aan de Open Universiteit - voerde een krachtig pleidooi om vooral gebruik te maken van de 'stille waarden' die medewerkers zélf koesteren.¹¹ De waarden en beweegredenen die zij zelf hoog houden in hun werk. Hij stelt die tegenover de "over normering" in plannen of systemen waar organisaties veelal mee komen, en die vaak met schijnsturing of cynisme gepaard gaan. Het gaat er om die stille waarden een stem te geven.

¹¹ Aardema, H. (2005). *Stille waarden: een reflectie op over normering in publiek management*. Open Universiteit Nederland.

MOREEL CONTRACT EN EEN RECHT OP AMBTELIJK VAKMANSCHAP

Het gezag van de politiek én van de overheid in brede zin staat in Nederland onder druk. De morele leegte die we in het voorgaande aanduiden - zowel in de politiek als de ambtenarij - zal dat versterken. De overheid heeft echter nog niet alle kansen verspeeld, veel burgers zijn wel degelijk nog vatbaar voor overheidsgezag. Zo blijkt uit onderzoek van de Nationale Ombudsman dat ook burgers die ongelijk krijgen van de overheid of in hun directe belang worden benadeeld, veelal wel degelijk deze hen onwelgevallige beslissingen accepteren. Mits zij overtuigd kunnen worden van een rechtvaardige behandeling. De acceptatie van de opvang van vluchtelingen in gemeenten die dat met een goed proces van afweging en besluitvorming hebben aangepakt, is een voorbeeld daarvan.

Het tij moet en kan dus gekeerd. Dat stelt eisen aan de politiek, die moet bijvoorbeeld meer ruimte geven aan de checks and balances die we in onze rechtsstaat en in het stelsel van de overheid hebben ingebouwd. Het stelt ook eisen aan de ambtenaren: die moeten meer besef ontwikkelen voor, en training en oefening krijgen met, de verschillende verantwoordelijkheden die zij hebben. De ambtenaar moet de politiek dienen, maar deelt ook in de verantwoordelijkheden van de overheid naar de samenleving (denk aan waarden als rechtmatigheid, rechtvaardigheid, betrouwbaarheid en eerlijke behandeling). De ambtenaar moet het handelen daarnaast kunnen verantwoorden naar de eisen die het vakmanschap stelt in termen van deskundigheid, onafhankelijkheid en betrokkenheid. De eerdergenoemde Behoorlijkheidswijzer en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn er nadrukkelijk ook voor hen. Als de ambtelijke en politieke leiding zich daaraan willen binden, dan ontwikkelt zich - normalisering of niet - een (moreel) recht op ambtelijk vakmanschap dat bijdraagt aan een fatsoenlijke overheid.

ROL MEDEZEGGENSCHAP IN VERSTERKEN AMBTELIJK VAKMANSCHAP EN MOREEL GEZAG?

Welke rol heeft de medezeggenschap of zou het kunnen pakken om ambtelijk vakmanschap te agenderen en te versterken? Van oudsher houdt de OR zich vooral bezig met organisatorische en financiële vraagstukken, waarover ze advies mogen uitbrengen. Daarnaast hebben ze instemmingsrecht ten aanzien van personele aangelegenheden en regelingen. De OR, maar ook het GO en LO, kunnen hun eigen positie verstevigen door het onderwerp ambtelijk vakmanschap naar zich toe te trekken en te agenderen. Wat hebben ambtenaren nodig om hun werk naar eer en geweten te kunnen doen en wat vraagt dat van de organisatie? Daarmee worden OR'en enerzijds een serieuzere gesprekspartner voor bestuurders. Anderzijds hebben ze hiermee een kans te

laten zien dat ze echt voor de belangen van collega's op de werkvloer opkomen en van meerwaarde zijn.

HOE KAN DE MEDEZEGGENSCHAP DAT DOEN?

- Ga in gesprek met collega's over het werk. Waar zijn ze trots op? Waar lopen ze tegenaan? Wat vinden ze lastig? Wat zouden ze graag anders zien, waar zijn ze mee geholpen? Verzamel concrete casuïstiek waar de kwaliteit van het werk onder druk staat of zelfs onmogelijk is. Maak bespreekbaar wat er in de organisatie nodig is, veranderen moet om uitvoerende ambtenaren optimaal te faciliteren hun werk goed te kunnen doen. En kom met concrete oplossingen en aanbevelingen.
- Pleit voor structurele ruimte voor reflectie en dialoog als onderdeel van het dagelijks werk. Dat kan door structurele werkplaatsen in te richten, dichtbij het dagelijkse werk, als vast onderdeel van ieder werkverband. Daar worden van tijd tot tijd de dilemma's in het dagelijkse werk expliciet gemaakt, de uitersten verkend, het evenwicht gezocht en handreikingen voor verder handelen ontwikkeld. Dat zou een zeer effectieve training in vakmanschap opleveren: niet te theoretisch, maar wel met kennis van wat op dit terrein speelt. Een training die direct aansluit op de eigen praktijk en met een leeropbrengst die niet zo vrijblijvend is dat men weer over gaat tot 'de orde van de dag' ervóór.
- Maak een aansprekende visie op de organisatie expliciet, en laat zien wat het betekent als je uitgaat van een organisatie die er is voor het werk en voor de mensen in plaats van andersom. Maak daarin expliciet wat het recht op vakmanschap kan betekenen. Dat kan bijvoorbeeld door aandacht te vragen voor het belang van waarden gedreven werken.
- Treed niet alleen op in reactie op wat de bestuurder doet of vraagt, maar maak waar mogelijk ook gebruik van het recht tot initiatief: in het bijzonder waar het gaat om de kwaliteit van het werk en om het plezier in het werk.

- Benut het thema integriteit als kapstok door deze niet enkel te interpreteren als 'gij zult niet...', maar integriteit te benaderen als onderdeel van professioneel handelen. Edgar Karssing en Sacha Spoor bieden handvatten hiervoor in een stuk over integriteit 3.0. Zij schrijven onder andere: 'Een onkreukbare ambtenaar is nog geen goede ambtenaar: iemand die geen verkeersregels overtreedt, rijdt daarom nog niet de goede route. Oftewel, een ambtenaar die niet fraudeert, discrimineert, pest of sjoemelt met declaraties hoeft nog geen ambtenaar te zijn die zijn functie adequaat uitoefent. Kort gezegd staat integriteit 3.0 voor zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig handelen.'¹²

HANS WILMINK is voortrekker van Stichting Beroepseer en was tot 2013 ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Hij schreef artikelen en essays over ambtelijk vakmanschap, naast blogs op de site van de stichting, en begeleidde bijeenkomsten van Goed Werk en vakmanschap

MAURITS HOENDERS is medewerker Goed Werk bij de stichting Beroepseer. Hij organiseert en begeleidt bijeenkomsten over Goed Werk en vakmanschap.

¹² Edgar Karssing en Sacha Spoor, 'Integriteit 3.0. Naar een derde generatie integriteitsbeleid', BIOS Jaarboek integriteit 2010, 72-81.

OVER DE ORGANI- SATIES EN DE AUTEURS

DE CLERCQ ADVOCATEN NOTARIAAT

De **Clercq Advocaten Notariaat** heeft zich gespecialiseerd in een select aantal rechtsgebieden en in specifieke markten. Hierbinnen volgende de gespecialiseerde medewerkers van De Clercq de ontwikkelingen op de voet, analyseren zij de impact ervan en ontwikkelen zij inventieve juridische oplossingen. Vernieuwend, klantgericht, daadkrachtig en vlijmscherp: dat is De Clercq.

Een van de onderdelen waar De Clercq zich in heeft gespecialiseerd is het arbeidsrecht en medezeggenschapsrecht. Het gespecialiseerde WOR-team adviseert dagelijks ondernemingsraden en bestuurders bij ingewikkelde trajecten. Uitgangspunt is constructief en open met elkaar omgaan, zodat medezeggenschap zorgvuldig kan worden uitgeoefend. Ontstaat toch een geschil? Dan probeert De Clercq dat geschil op te lossen door middels van bemiddeling, mediation of als dat noodzakelijk is een gerechtelijke procedure. Daarnaast verzorgt het WOR-team trainingen en cursussen voor OR-leden, HR-functionarissen en bestuurders. De wet- en regelgeving wordt daarin op praktische wijze toegelicht en vaardigheden worden bijgebracht (denk aan: onderhandelings- en communicatievaardigheden). Als een OR en bestuurder goed op de hoogte zijn van de formele rechten en plichten, dan kunnen zij daar op informele wijze goed gebruik van maken. Daarbij zijn ook de publicaties van het WOR-team een hulpmiddel. Zo heeft Renate een aantal boekjes geschreven vol praktische tips, voorbeelden en handreikingen voor OR-leden.

De Clerq Advocaten Mediation

Renate Vink - Dijkstra

06 - 105 505 62



E-DEMOCRACY

e-Democracy is een bedrijf dat zich bezighoudt met het versterken van medewerkers en organisatie. Dit doen wij door diensten en producten aan te bieden die medewerkers in staat stelt mee te doen en bestuurders, hr en or kwalitatief goede inzichten geeft om beslissingen mee te kunnen nemen. e-Democracy levert digitale verkiezingen, medewerkersparticipatieonderzoeken, de Participatie-app en consultancy. Deze whitepaper sluit aan op onze ambitie or-leden, go-leden en hr-managers degelijke informatie aan te bieden die hen verder helpt. Laura Monden is als trainer aan ons verbonden en heeft jarenlange ervaring in de overheidssector. Zij heeft kennis van zowel ondernemingsraden als het georganiseerd overleg. Bob Vermaak is algemeen directeur en consultant bij e-Democracy en begeleidt onderzoeken bij overheidsorganisaties. Daarnaast geeft hij advies. Hij schreef mee aan o.a. Het van werk naar werk - beleid bij de Rijksoverheid en Inzicht in de OR bij de overheid (SDU).

e-Democracy B.V.

Laura Monden & Bob Vermaak

laura@edemocracy.nl | bob@edemocracy.nl

06 - 482 768 72 | 06 - 290 360 49



STICHTING BEROEPSEER

De **Stichting Beroepseer** wil graag een lans breken voor het belang van professionaliteit. Wij geloven dat professionals die de ongekeerde kracht van Beroepstrots bezitten optimaal bijdragen aan goede dienstverlening. In tien jaar tijd is Stichting Beroepseer uitgegroeid tot een brede beweging van uitvoerende professionals, leiders, managers, bestuurders, wetenschappers en andere geïnteresseerden. De stichting wil beroepsbeoefenaren op de werkvloer concreet en praktisch behulpzaam zijn om in hun eigen werksituatie 'goed werk', gezag en beroepstrots te versterken. Daarbij zetten wij in op de kracht en niet op de klacht. We zijn erop uit de kwaliteit van dienstverlening verbeteren.

De Stichting Beroepseer heeft een reeks publieksboeken uitgebracht: Beroepszeer - waarom Nederland niet goed werkt (2005), Beroepstrots - een ongekeerde kracht (2009), Gezagsdragers- de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers (2012), Het Alternatief - weg met de afrekencultuur in het onderwijs! (2013), Loonfatsoen- eerlijk verdienen of graaicultuur(2014), Het Alternatief voor de zorg - Humaniteit boven bureaucratie (2015), Moraliteit in actie (2016) Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag (2016).

De Stichting Beroepseer kan OR'en ondersteunen bij het effectief agenderen van het thema ambtelijk vakmanschap, beroepstrots en kwaliteit van werk. Daarbij put het uit haar brede ervaring met het organiseren van begeleidings-trajecten en werkplaatsen voor organisaties en beroepsgroepen binnen de publieke sector. Zo heeft Stichting Beroepseer Goed Werk programma's verzorgd bij onder andere een ministerie, een ziekenhuis, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de Douane en het Haags Gerechtshof. Tijdens deze programma's en bijeenkomsten worden werk en beroep van uitvoerenden en leidinggevenden op interactieve wijze onderzocht.

Meer informatie is te vinden op www.beroepseer.nl
en op www.goedwerkmaatschappij.nl

Benieuwd wat we voor jouw OR kunnen betekenen? Neem dan contact met ons op.

Stichting Beroepseer

Maurits Hoenders & Hans Wilmink

m.hoenders@beroepseer.nl

06 - 194 053 56



WERKNEMERSORGANISATIE FBZ

Werknemersorganisatie FBZ zet zich in voor goede arbeidsvoorwaarden voor een brede groep professionals. In 2017 bestaat FBZ uit 19 (beroeps)verenigingen van in totaal 27 organisaties. Zij hebben samen ongeveer 32.000 leden. Zo vertegenwoordigt FBZ een zeer brede groep veelal hoogopgeleide professionals op het gebied van de arbeidsvoorwaarden, waaronder: artsen, apothekers, diëtisten, ergotherapeuten, fysiotherapeuten, geestelijk verzorgers, logopedisten, medisch specialisten en psychologen. En nog veel meer beroepsgroepen.

Als cao-partij onderhandelen we over arbeidsvoorwaarden aan grote cao-tafels, met name in de zorg. FBZ werkt daarbij samen met de andere werknemersorganisaties FNV, CNV en NU'91. FBZ is de tweede grootste werknemersorganisatie in de zorg. En de grootste werknemerspartij bij de Cao UMC. Behalve het cao-overleg op landelijk niveau voert FBZ overleg met honderden werkgevers in de instellingen over de personele gevolgen van reorganisaties of fusies. De afspraken worden vastgelegd in een sociaal plan.

FBZ is anders georganiseerd dan de andere zorgvakbonden. FBZ is een federatie die met name bestaat uit beroepsorganisaties. Zij hebben zich bij FBZ aangesloten om de collectieve werknemersbelangen van hun leden te behartigen. De werknemers die FBZ vertegenwoordigt zijn dus lid van een van onze federatiepartners. In bijlage 2 een overzicht van de bij FBZ aangesloten beroepsorganisaties.



**BIJLAGE 1:
OVERZICHT
INSTEL-
LINGEN
DIE NU
WEL/NIET
VALLLEN
ONDER HET
AMBTENAREN-
RECHT**

UNIVERSITAIR MEDISCHE CENTRA

Onder het ambtenarenrecht vallen:

Academisch Medisch Centrum
Erasmus Medisch Centrum
Leids Universitair Medisch Centrum
Maastricht Universitair Medisch Centrum
Universitair Medisch Centrum Groningen
Universitair Medisch Centrum Utrecht

Geen ambtenarenrecht bij:

Radboudumc
VU Medisch centrum

UNIVERSITEITEN

Onder het ambtenarenrecht vallen:

Erasmus Universiteit Rotterdam
Maastricht Universiteit
Open Universiteit
Rijksuniversiteit Groningen
Twente Universiteit
TU Delft
TU Eindhoven
Universiteit van Amsterdam
Universiteit Utrecht
Universiteit Leiden
Wageningen Universiteit

Geen ambtenarenrecht bij:

Radboud Universiteit
Tilburg Universiteit
Vrije Universiteit Amsterdam

ONDERZOEKINSTELLINGEN

Onder het ambtenarenrecht vallen:

Koninklijke Bibliotheek
Nederlandse organisatie voor
wetenschappelijk onderzoek

Geen ambtenarenrecht bij:

Stichting Centrum Wiskunde en
Informatica
Stichting Koninklijk Nederlands
Instituut voor Onderzoek der Zee
Stichting Nederlandse
Wetenschappelijk Onderzoek
Instituten

BIJLAGE 2: FEDERATIE- PARTNERS FBZ

AC-HOP	Belangenorganisatie van medewerkers bij universiteiten, onderzoekinstellingen en Universitair Medische Centra
AVBZ	Algemene Vereniging voor Beroepsorganisaties in de Zorg
EN	Ergotherapie Nederland
FVB	Federatie Vaktherapeutische Beroepen
KNGF	Koninklijk Nederlands Genootschap voor Fysiotherapie
KNMT	Koninklijke Nederlandse Vereniging tot Bevordering der Tandheelkunde
KNOV	Koninklijke Nederlandse Organisatie van Verloskundigen
LAD	Landelijke Vereniging van Artsen in Dienstverband
NAPA	Nederlandse Associatie Physician Assistants
NIP	Nederlandse Instituut van Psychologen
NVD	Nederlandse Vereniging van Diëtisten
NVL	Nederlandse Vereniging van Lactatiekundigen
NVLF	Nederlandse Vereniging voor Logopedie en Foniatrie
NVM	NVM-mondhygiënisten
NVO	Nederlandse vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen
VGZ	Vereniging van Geestelijk Verzorgers
VMDG	Vereniging voor Moleculaire Diagnostiek in de Gezondheidszorg
VVBZ	Vereniging voor Beroepsorganisaties in de Zorg
VvOCM	Vereniging van Oefentherapeuten Cesar en Mensendieck

FBZ 