

STATEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN
ZITTING 2004-2005

Landsverordening, houdende regels met betrekking tot de structuur van het overleg inzake aangelegenheden van algemeen belang betreffende de rechtstoestand van ambtenaren (Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken).

PB 2008 no 70

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

I Algemene beschouwingen

§ 1. Inleiding

De Regering van de Nederlandse Antillen, de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CCGOA) en de diverse vakorganisaties voor Landsoverheidspersoneel hebben vastgesteld, dat de wijze waarop het Landelijk overleg bij de arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector plaats vindt niet langer voldoet.

In tegenstelling tot de civiele sector vinden er in de publieke sector geen (cao-)onderhandelingen plaats tussen werkgever en werknemersvertegenwoordigers met als resultaat een overeenkomst (convenant) tussen partijen. In de publieke sector kunnen arbeidsvoorwaarden door het bevoegd gezag eenzijdig worden opgelegd.

De CCGOA in zijn huidige vorm is een adviescommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van vakorganisaties in de publieke sector, waar rechtspositionele aangelegenheden van Lands- overheidspersoneel worden behandeld. Bij de behandeling zijn ook vertegenwoordigers van de Regering aanwezig. Na de behandeling wordt ten behoeve van de Regering een advies opgesteld, overeenkomstig de gevoelens van de meerderheid van de leden.

De huidige invulling die wordt gegeven aan het overleg is, dat de CCGOA wordt gehoord, waarna de Regering het besluit vaststelt. Bij afwijking dient te worden gemotiveerd waarom zulks geschiedt. Pas daarna hoort advisering door de Raad van Advies en, in voorkomend geval, behandeling door de Staten, plaats te vinden.

§ 2. Kanttekeningen bij het huidige stelsel

De Regering is de mening toegedaan dat het huidige Landelijke overlegstelsel niet aan de moderne eisen van een overleg ter zake van arbeidsvoorwaardenvorming voldoet. Het streven moet zijn te komen tot een meer gestructureerde arbeidsvoorwaardenvorming en tot grotere gelijkwaardigheid van partijen, waarbij uitgangspunten voor de nieuwe structuur moeten zijn dat:

- de dialoog (het overleg) tussen partijen het karakter dient te hebben van een open en reëel overleg, gericht op het bereiken van overeenstemming in de vorm van een convenant en met als sluitstuk een geschillenregeling. Van Regeringszijde wordt gestreefd naar het opstellen van een zgn. Startbrief, waarin zij de (financiële) randvoorwaarden voor een, zo mogelijk, periodiek af te sluiten convenant schetst. Dit zal uiteraard pas kunnen geschieden na afronding van de begrotings-behandeling door de Staten;
- het besluit pas door het Landelijk bevoegd gezag wordt genomen, nadat er overleg is gevoerd;
- de openbaarheid van het overlegproces bevorderd dient te worden;
- de wederzijdse informatieoverdracht bevorderd dient te worden.

Ook binnen de kring van de vertegenwoordigers van het Landsoverheidspersoneel was en is men de mening toegedaan dat het huidige Landelijk overlegstelsel dringend aan herziening toe is. De CCGOA en de vakbonden benadrukken met name de ongelijkwaardigheid tussen partijen in dit overlegstelsel. Verder kan worden geconstateerd, dat ook op grond van de rechtspraak en de ontwikkelingen in het verdragenrecht dit overlegstelsel niet meer voldoet aan de algemeen aanvaarde normen die worden gesteld aan het overleg ter zake van de arbeidsvoorwaardenvorming.

De Regering en de vertegenwoordigers van het Landelijk overheidspersoneel zitten op één lijn wat betreft de noodzaak tot een nieuw Landelijk overlegstelsel. Een en ander is al vastgelegd in de Overeenkomst van Ascension tussen de Regering en de bonden van Landsoverheidspersoneel, dd. 18 juli 1994. Deze overeenkomst is als bijlage gevoegd bij de Memorie van Toelichting.

Verder heeft de CCGOA op 22 november 1994 een rapport "Naar een nieuw Overlegstelsel" aan de Regering aangeboden, waarin een schets van een herzien overlegstelsel is vastgelegd.

Hoewel de Regering steeds voor ogen had om concrete uitvoering te geven aan de overeenkomst van Ascension is dit door de financieel-economisch moeilijke jaren niet gelukt. Op 17 januari 2001 heeft de Regering een protocol gesloten met de vakbond voor onderwijspersoneel SITEK, waarin partijen (wederom) de beginselen van vrije onderhandelingen erkenden, zoals vastgelegd in de ILO-verdragen 98 en 151 en artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest van 1961. Verder werd afgesproken een commissie in te stellen, die tot taak kreeg de instrumenten te onderzoeken voor toepassing in de publieke sector van het beginsel van vrije onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden, -omstandigheden en -verhoudingen. Met dit protocol werd een grote stap gezet richting het realiseren van de beoogde doelstelling van een betere en vernieuwde wijze van arbeidsvoorwaardenvorming.

§ 3. Hoofdpijnen van de nieuwe Landelijke overlegstructuur

A. Er is een Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken inzake alle aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het landelijk overheidspersoneel, met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd.

Daarnaast kunnen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, sectoren van Landsoverheidspersoneel worden vastgesteld, waarvoor het overleg over rechtspositionele aangelegenheden specifiek voor het tot die sector behorende Landsoverheidspersoneel afzonderlijk kan plaats vinden (Sectoraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken).

De Minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken of - bij sectoraal overleg - de Minister die verantwoordelijk is voor die beleidssector kan niet beslissen over voorstellen betreffende aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het landelijk overheidspersoneel, dan nadat partijen ter zake overleg hebben gevoerd. Bij regelgeving moet dit overleg bovendien uitmonden in overeenstemming of inschakeling van een advies- en arbitragecommissie.

De partijen in het overleg zijn aan de ene kant de Centrale Commissie van Vakbonden, die bestaat uit de vertegenwoordigers van representatieve werknemersorganisaties, en aan de andere kant de Minister.

Er is alleen sprake van een overleg met een open en reëel karakter, indien het streven van beide partijen gericht is op overeenstemming. De uitkomst mag bij geen der partijen bij voorbaat vaststaan, terwijl verder mag worden verwacht dat over en weer met elkaars gerechtvaardigde belangen rekening wordt gehouden. Het niet voldoen aan deze criteria houdt in, dat de overlegverplichting niet behoorlijk is nagekomen, hetgeen zal moeten leiden tot heropening van het overleg.

Het overleg dient zoals gezegd gericht te zijn op overeenstemming. Er is sprake van overeenstemming, indien de Centrale Commissie van Vakbonden en de Minister zich in het voorstel kunnen vinden.

B. De (gelijke) informatievoorziening aan partijen wordt in de landsverordening gewaarborgd.

C. Als sluitstuk op het Landelijk overlegstelsel voorziet het ontwerp in een vaste commissie van advies en arbitrage inzake arbeidsgeschillen. Lukt het niet om overeenstemming te bereiken (over regelgeving) dan moet altijd voornoemde commissie worden ingeschakeld, die dan of advies uitbrengt of, als beide partijen het daarover eens zijn, een bindende, arbitrale uitspraak geeft.

D. Het overleg wordt gevoerd door de Centrale Commissie van Vakbonden, bestaande uit vertegenwoordigers van het overheidspersoneel, als de ene partij en de Minister als de andere partij, onder leiding van een onafhankelijke, neutrale voorzitter.

E. Tenslotte wordt in de landsverordening, door middel van objectieve criteria, de toelating van de organisaties die het overheidspersoneel vertegenwoordigen, tot het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken geregeld. Hierbij speelt enerzijds het recht op toelating tot dat overleg een rol en anderzijds de representativiteit van de organisatie.

→ In ILO-aanbeveling no.159 wordt met name aandacht besteed aan het representatieve karakter van de organisaties voor de toelating tot het overleg. In deze ILO-aanbeveling wordt erop gewezen dat de voor de toelating tot het overleg gehanteerde criteria geen versnippering van organisaties die dezelfde categorie werknemers vertegenwoordigen, mogen aanmoedigen.

Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, zullen normen worden vastgesteld ter beoordeling van de representativiteit. De in de ILO-verdragen nrs. 98 en 151 gehanteerde criteria zijn dienaangaande richtingbepalend (zie bij artikel 2).

De Centrale Commissie van Vakbonden en het Centraal/Sectoraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken wordt ondersteund door het Bureau Secretariaatvoering SER/ROA/GOA, genoemd in artikel 16 van de Landsverordening Organisatie Landsoverheid (P.B.2001, no.75), en zoals verder geregeld in het Landsbesluit Organisatie en Taakstelling Bureau Secretariaatvoering SER/ROA/GOA (P.B. 2002, no.12). Het Bureau vervult tevens de secretariële functie voor de advies- en arbitrage-commissie, indien deze commissie zulks wenst.

§ 4. Financiële consequenties.

Het Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken en het Bureau Secretariaatvoering SER/ROA/GOA zullen doorgaan op basis van het in de Landsbegroting voor het dienstjaar 2004 aan het Secretariaat CCGOA toegewezen budget.

§ 5. Advies Raad van Advies (RvA nl. RA/017-04)

De Raad van Advies kan zich met de onderhavige ontwerp-landsverordening en de Memorie van Toelichting verenigen en heeft de Regering in overweging gegeven het ontwerp bij de Staten in te dienen, nadat rekening is gehouden met diverse door de Raad aangedragen opmerkingen. De Regering heeft aan genoemde opmerkingen zoveel mogelijk gehoor gegeven. Voorzover zulks niet is geschied, wordt daarop in het hierna volgende ingegaan.

De Raad beveelt aan om in artikel 4, eerste lid, in de plaats van de woorden "van algemeen belang" te gebruiken: aangaande. De Regering heeft deze suggestie niet overgenomen, omdat de woorden "van algemeen belang" mede zijn bedoeld ter onderscheiding van "specifieke aangelegenheden", zoals aangegeven in artikel 20, eerste lid. Ook het voorstel van de Raad om in artikel 5, tweede lid, aan te geven dat de Minister zich kan doen bijstaan door deskundigen (in plaats van het begrip 'ambtenaren') is niet overgenomen, omdat verondersteld mag worden dat de ambtenaren, door wie de Minister zich laat bijstaan, als deskundig mogen worden aangemerkt.

De Raad stelt voor om artikel 9 over te brengen naar artikel 22, zodat tot uitdrukking wordt gebracht dat er gedurende de fase van het overleg een algemene geheimhouding is. De Regering is van mening dat het uitgangspunt van geheimhouding niet in overeenstemming is met de wens om te komen tot open en reëel overleg. Daarom is ervoor gekozen dat er alleen geheimhouding in acht wordt genomen indien en voorzover partijen daartoe gezamenlijk besluiten. Een dergelijke geheimhouding betreft veelal datgene wat in het overleg is

besproken, voorstellen die partijen niet direct in de pers willen zien om de voortgang van het overleg niet te belemmeren. Van een geheel andere aard is de bepaling in artikel 22, die inhoudt dat alle bij het overleg betrokkenen een geheimhoudingsplicht hebben ten aanzien van zaken die een vertrouwelijk karakter hebben.

De Raad merkt naar aanleiding van artikel 10, zesde lid, op dat in de Memorie van Toelichting voorbeelden gegeven moeten worden van "zeer bijzondere gevallen", waarin de Minister kan afwijken van het vereiste om overeenstemming te bereiken. De Regering is van mening dat die voorbeelden reeds in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10 zijn opgenomen.

De Raad is van mening dat in artikel 12, tweede lid, ook de voorzitter van de Advies- en arbitragecommissie zich moet laten vervangen indien deze commissie in dezelfde zaak al eerder een advies heeft uitgebracht. De Regering is van mening dat dit geen recht doet aan de geloofwaardigheid van een onpartijdige voorzitter. Voorts ziet de Regering geen reden om, zoals de Raad voorstelt in het kader van eenheid van regelgeving, in artikel 12, vierde lid, dezelfde terminologie te gebruiken (reglement van orde) als in artikel 4, vierde lid. In artikel 12, vierde lid, gaat het om de werkwijze, de wijze waarop de leden van de Advies- en arbitragecommissie komen tot een advies of arbitrage, terwijl het in artikel 4, vierde lid, gaat om een reglement van orde voor vergaderingen van het Centraal Georganiseerd Overleg.

Voorts geeft de Raad aan dat in de Memorie van Toelichting bij artikel 4 niet duidelijk is wat wordt bedoeld met de woorden "generieke uitvoering". In dit verband wijst de Regering erop dat enkele zinnen verderop in de tekst uitvoerig wordt aangegeven wat hiermee wordt bedoeld.

Tenslotte heeft de Regering de aanbeveling van de Raad ter harte genomen om de landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, bedoeld in artikel 2, derde lid, en artikel 23, tweede lid, tijdig gereed te hebben.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De begripsbepalingen in de onderdelen a, d en g strekken er toe aan te geven dat de nieuwe structuur uitgaat van twee gelijkwaardige partijen, namelijk de Minister enerzijds en de Centrale Commissie van Vakbonden anderzijds. De twee partijen voeren overleg in een setting die wordt aangeduid als "het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken". Er zal geen sprake meer zijn van een Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg, bestaande uit door ambtenarenorganisaties aangewezen leden.

In onderdeel e. wordt voor de omschrijving van het begrip ambtenaar aangesloten bij die in de Landsverordening materieel ambtenarenrecht.

Artikel 2

Zoals hiervoor reeds is aangegeven wordt in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken uitgegaan van twee partijen, namelijk de Minister en de Centrale Commissie van Vakbonden. Laatstgenoemde Commissie wordt geregeld in de artikelen 2 en 3. De als representatief aangemerkte organisaties vormen tezamen deze Centrale Commissie van Vakbonden. Elke organisatie draagt 3 vertegenwoordigers voor in deze Commissie.

De Centrale Commissie van Vakbonden zal steeds tot een standpunt moeten komen dat zij inneemt in het overleg met de Minister. Dit betekent dat regelmatig intern overleg in de

Centrale Commissie van Vakbonden zal plaatsvinden teneinde de koers voor het overleg met de Minister te bepalen.

De Regering wil meer duidelijkheid scheppen met betrekking tot de toelating van organisaties tot het Centraal Georganiseerd Overleg. Zij wenst door middel van vooraf opgestelde, objectieve criteria de toelating te reguleren. Met andere woorden, duidelijkheid wat betreft de representativiteit van een organisatie. Bij het stellen van criteria wordt enerzijds rekening gehouden met het feit, dat geen versnippering van organisaties mag worden aangemoedigd en anderzijds met het feit dat het draagvlak van het resultaat van het overleg zo breed mogelijk moet zijn. In dit ontwerp wordt op hoofdlijnen aangegeven op welke punten regels moeten worden vastgesteld. De criteria worden bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nader uitgewerkt. De in de ILO-verdragen nrs. 98 en 151 gehanteerde criteria zijn richtingbepalend dienaangaande. In elk geval moeten regels worden gesteld omtrent de statutaire doelstelling, het minimale aantal ambtenaren dat lid moet zijn en de duurzaamheid van de organisatie.

De Regering acht het niet wenselijk om in de landsverordening getallen te vermelden inzake de vereiste ledenaantallen bij de overheid, aangezien dergelijke getallen vatbaar zijn voor regelmatige aanpassingen. Immers, door wijzigingen in de omvang van het overheidsapparaat of in de organisatiegraad van het personeel kan er regelmatig behoefte bestaan aan het wijzigen van de bedoelde getalsnormen. Om hierop snel te kunnen inspelen ligt een wijziging bij landsbesluit meer voor de hand dan de langere procedure van een landsverordening.

Met het vierde lid wordt beoogd duidelijkheid te scheppen ter zake van en een blijvend inzicht te hebben in het ledental van de organisaties. Met de verplichting om in januari de Minister in kennis te stellen van het ledental kan de Regering jaarlijks nagaan in hoeverre er zich mutaties hebben voorgedaan, die van invloed kunnen zijn op de representativiteit van de organisatie. Daar de organisaties volledige ledenlijsten moeten overleggen, kunnen deze van eventuele dubbele lidmaatschappen worden gezuiverd, daar in casu een persoon slechts lid kan zijn van één organisatie.

Artikel 3

Elke organisatie die als representatief is aangemerkt draagt 3 vertegenwoordigers voor die zitting hebben in de Centrale Commissie van Vakbonden. De Regering is van mening dat alle representatieve organisaties gelijk moeten worden behandeld, zodat zij alle hetzelfde aantal vertegenwoordigers in de Centrale Commissie van Vakbonden kunnen voordragen.

Zoals in de toelichting bij artikel 2 is aangegeven, wordt in de voorgestelde regeling niet meer uitgegaan van een overleg van de Minister met diverse organisaties, maar met één partij, namelijk de Centrale Commissie van Vakbonden. Om als Centrale Commissie goed te kunnen functioneren zullen er door de organisaties goede afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop de Centrale Commissie de vergaderingen organiseert en tot besluiten komt.

Wat betreft de secretariële ondersteuning wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.

Inzake de financiële ondersteuning van de Centrale Commissie wordt verwezen naar artikel 23.

Artikel 4

Er is een Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken inzake alle aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren, met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd.

Uit artikel 4 vloeit voort dat de Minister niet kan besluiten over voorstellen betreffende aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren, dan nadat partijen ter zake overleg hebben gevoerd.

Met de zinsnede "alle aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren" wordt bedoeld op: de voorbereiding, formalisering en generieke uitvoering van het personeelsbeleid in ruime zin voor ambtenaren.

Vorbereiding ziet op beleidsvisies en -plannen. Formalisering betreft het neerleggen in regelgeving (landsverordeningen, landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en ministeriële beschikkingen met algemene werking). Generieke uitvoering ziet op het op schrift stellen en bekend maken van de wijze waarop van een bepaalde bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Dat wil zeggen pseudo-wetgeving, waarbij met name valt te denken aan ministeriële circulaires (bv. inzake ambtsjubileum, werk-en rusttijden en bevordering).

Personeelsbeleid in ruime zin omvat de trits arbeidsvoorwaarden, -verhoudingen en -omstandigheden.

Arbeidsvoorwaarden ziet op de rechtspositievoorschriften voor actief personeel (bv. de LMA, het rechtspositiebesluit KPNA en Kustwacht, bezoldigings-, verlof- en ziektekostenregelingen) en voor inactief en post-actief personeel (bv. wachtgeld-, vut- en pensioenregelingen).

Arbeidsverhoudingen betreft: georganiseerd overleg/collectieve acties, werkvloeroverleg en grondrechten (vrijheid van meningsuiting, vakbondsvrijheid).

Arbeidsomstandigheden tenslotte omvat o.a. inrichting van de werkplek, ergonomie (bv. computergebruik, meubilair), ziekteverzuim-, deeltijdarbeid- en emancipatiebeleid.

In het tweede en derde lid van dit artikel wordt de functie, benoeming, schorsing en ontslag van de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter geregeld. Om de gelijkwaardigheid van beide partijen te bevorderen is voorgeschreven dat de voorzitter onafhankelijk moet zijn.

Artikel 5

Zowel de Minister als de organisaties kunnen zich doen bijstaan door deskundigen. De Minister zal in principe zelf het overleg voeren. Hiermee wordt gegarandeerd dat het achterliggende beleid wordt vernomen van de Minister zelf. De verwachting is echter dat de behoefte aan directe aanwezigheid van de Minister beperkt zal zijn (principiële beleidsaangelegenheden, ondertekening convenant). De Minister zal doorgaans gebruik maken van ter zake kundige overheidsdienaren. De Minister dient wel steeds aanwezig te zijn op het moment dat een geschil wordt geconstateerd. Dat is bij een vergadering, als bedoeld in artikel 14.

De Centrale Commissie van Vakbonden en het Centraal en Sectoraal Georganiseerd Overleg worden ondersteund door het Bureau Secretariaatvoering SER/ROA/GOA, als bedoeld in artikel 16 van de Landsverordening organisatie Landsoverheid (P.B. 2001, no. 75) en het Landsbesluit Organisatie en Taakstelling Bureau Secretariaatvoering SER/ROA/GOA (P.B.

2002, no 12). Het Bureau staat, ingevolge het bepaalde in vorengenoemd Landsbesluit, onder leiding van een door de Gouverneur (d.i. bij landsbesluit) te benoemen, te schorsen en ontslag te verlenen Directeur/Secretaris, die wordt bijgestaan door één of meer adjunct-Secretarissen. Het Bureau vervult tevens de secretariële functie voor de Advies- en arbitragecommissie, indien deze commissie zulks wenst.

Zie ook artikel 3, derde lid, artikel 12, vijfde lid, en artikel 20, zevende lid.

Artikel 6

De Minister legt voorstellen, door tussenkomst van de voorzitter, aan de Centrale Commissie van Vakbonden voor. Ook de organisaties kunnen voorstellen voor het overleg indienen. Het overleg vindt maandelijks plaats, mits zich voldoende voor behandeling gereed zijnde agendapunten voordoen. Uit oogpunt van vergadereconomie zal voorkomen moeten worden dat voor elke aangelegenheid een vergadering wordt belegd; bezien zal moeten worden of onderwerpen eventueel "opgespaard" kunnen worden tot het moment dat er meerdere zaken voor afhandeling ineens gereed zijn.

Beide partijen hebben evenwel de mogelijkheid om de voorzitter te verzoeken een vergadering uit te schrijven die binnen tien dagen moet plaatsvinden. In het algemeen zal het hier gaan om zaken die een spoedeisend karakter hebben.

Artikel 7

Dit artikel beoogt de mogelijkheid te creëren in het kader van voorbereidende besprekingen of uitwerkingen werkgroepen in te stellen. De werkgroepen kennen een gelijk aantal vertegenwoordigers per organisatie en staan onder leiding van de (plaatsvervangend) voorzitter van het Centraal Georganiseerd Overleg.

Artikel 8

De bepaling in het eerste lid strekt ertoe de nodige garanties te bieden aan de vertegenwoordigers van de organisaties, dat informatieoverdracht zal plaatsvinden.

Artikel 9

In artikel 10 is geregeld dat de voorzitter verplicht is het resultaat van het overleg openbaar te maken. In het voortraject kan het echter van belang zijn dat partijen geheimhouding in acht nemen, zolang het overleg niet is afgerond.

Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt om een zekere rust te scheppen die nodig kan zijn om tot het overlegresultaat te geraken.

Artikel 10

In alle gevallen die in artikel 4 zijn genoemd dient altijd eerst overleg plaats te vinden. (lid 1).

Lid 2 van artikel 10 scherpst dit aan voor wat betreft de invoering/wijziging van regelingen, waaraan individuele personeelsleden rechten/verplichtingen kunnen ontleen. In deze gevallen dient niet alleen overleg plaats te vinden, maar in principe ook overeenstemming te worden bereikt. Wordt geen overeenstemming bereikt, dan gaat het bepaalde in artikel 14 spelen. Dat wil zeggen inschakeling van de advies-en arbitragecommissie.

Uit het bovenstaande volgt dat het bij het begrip regelgeving gaat om "harde" regelgeving (landsverordeningen, landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en ministeriële beschikkingen met algemene werking) en pseudo-wetgeving (ministeriële circulaire).

- Aanbieding aan de Raad van Advies (en de Staten) is pas mogelijk na afronding van het overleg. Verder dienen de Staten zo spoedig mogelijk na afronding van het overleg door de Regering te worden ingelicht over het resultaat ervan.

Zowel het niet voldoen aan deze overlegverplichting als de onbehoorlijke nakoming van deze verplichting zal met zich meebrengen dat een door de Regering genomen beslissing niet bindend is. In de jurisprudentie zijn in de loop van de tijd criteria ontwikkeld, waaraan het overleg moet voldoen.

Alleen in zeer bijzondere gevallen kan de Minister op grond van het zesde lid deels afwijken van de overlegregeling, namelijk van het overeenstemmingsvereiste (lid 2) en de geschillenprocedure (lid 5).

De voorwaarde dat er eerst overleg moet worden gevoerd, blijft onverkort van kracht. Ook kan de Minister nooit afwijken van de artikelen 14 en 15.

Anders gezegd er dient steeds een eerste overleg plaats te vinden. Vervolgens kunnen de organisaties met toepassing van de artikelen 14 en 15 een tweede vergadering laten plaats vinden, waarin partijen nogmaals hun definitieve standpunt kenbaar kunnen maken.

Verder is de afwijking gebonden aan een aantal stringente procedurele en inhoudelijke voorwaarden.

De procedurele zijn:

1. Er bestaat een motiveringsplicht voor de Minister (waarom wil hij de uitzonderingsbepaling hanteren);
2. Het voorstel van de Minister dient te worden neergelegd in een ontwerp-landsverordening;
3. Er is akkoord door de Raad van Ministers nodig;
4. De Raad van Advies moet worden gehoord;
5. Er is goedkeuring vooraf van de Staten nodig;
6. De regeling moet worden gepubliceerd in het Publicatieblad alvorens in werking te kunnen treden.

De inhoudelijke zijn:

1. het dient te gaan om een zeer bijzonder geval;
2. op zeer zwaarwegende gronden ontleend aan het algemeen belang.

Anders gezegd het dient te gaan om een uitzonderlijke situatie. Er is eigenlijk geen alternatief voor het optreden/voorstel van de Minister. Bovendien dient het optreden/voorstel van de Minister zijn grondslag te vinden in een zeer ernstige aantasting van het algemeen belang.

Een dergelijk geval doet zich bijvoorbeeld voor, indien sprake is van een ontwrichting van het sociaal-economische bestel van een land of van acute liquiditeitsproblemen/een feitelijk bankroet van het openbaar bestuur en onverwijld optreden van de overheid noodzakelijk is. In dit verband zij gewezen op de inmiddels vervallen Landsverordening bijzondere bevoegdheden regering (P.B. 2000, no. 66).

Artikelen 11 tot en met 19

In de nieuwe overlegstructuur is een adviserings-/arbitrageregeling inzake geschillen opgenomen. Er wordt een advies- en arbitragecommissie ingesteld die tot taak heeft te adviseren dan wel, indien alle partijen het daarover eens zijn, een bindende, arbitrale uitspraak te doen met betrekking tot een geschil tussen partijen, dat haar ingevolge deze paragraaf is voorgelegd. Dit mechanisme treedt in werking wanneer de partijen na overleg/onderhandelingen niet tot overeenstemming kunnen geraken (bij regelgeving).

De Regering merkt op, dat in tegenstelling tot de marktsector een dergelijke regeling voor het overheidspersoneel nog niet bestaat. Een regeling tot advisering inzake geschillen vloeit voort uit internationale verdragen.

Artikel 6, derde lid, van het Europees Sociaal Handvest (E.S.H.), bepaalt dat de instelling en toepassing van een doelmatige procedure voor onder andere bemiddeling inzake arbeidsgeschillen moet worden bevorderd.

Artikel 8 van het ILO-verdrag no.151 bepaalt dat de oplossing van geschillen gezocht moet worden door middel van een procedure waarin onafhankelijkheid en onpartijdigheid gewaarborgd zijn, zoals onder andere bemiddeling, en tot stand gebracht moet worden op een wijze die beoogt het vertrouwen van partijen in die procedure te verzekeren.

De Regering heeft gekozen voor een advies- en arbitragecommissie van een zodanige samenstelling dat de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid gewaarborgd zijn. Deze commissie zal bemiddelen via het geven van een advies dat partijen uit de impasse moet helpen en in staat moet stellen verder overleg te voeren/te onderhandelen, dan wel, indien alle partijen het daarover eens zijn, via het geven van een bindende, arbitrale uitspraak.

De commissie bestaat uit vijf leden (met hun plaatsvervangers), waarbij beide partijen een even aantal commissieleden (met hun vervangers) voor benoeming mogen voordragen en de voorzitter wordt benoemd op voordracht van beide partijen. Het Bureau Secretariaatvoering SER/ROA/GOA zal desgewenst als secretariaat van de commissie fungeren.

De (plaatsvervangend) leden worden bij landsbesluit benoemd. In artikel 12, vierde lid, wordt aangegeven welke functies niet verenigbaar zijn met het lidmaatschap van de advies- en arbitragecommissie. Dit geldt voor onder andere deelnemers aan het Georganiseerd Overleg, Ministers, leden van de Raad van Advies, ambtelijke vertegenwoordigers, het bij het geschil betrokken overheidspersoneel, bestuursleden van de betrokken organisaties en personeelsleden van de organisaties.

De voordrachten en benoemingen dienen op zorgvuldige wijze plaats te vinden, opdat het gewenste gezag van de commissie tot uiting wordt gebracht. De commissie moet een hoog aanzien hebben en het vertrouwen genieten van beide partijen.

Wat betreft de werkwijze moet er duidelijkheid over bestaan dat er inderdaad sprake is van een impasse/geschil en dat beide partijen dit onderkennen. In de artikelen 14 en 15 wordt dit uitgewerkt. Partijen moeten daarna uitmaken of bemiddeling via advisering dan wel via arbitrage gewenst is. Bemiddeling via advies kan op verzoek van één partij. Voor arbitrage is instemming van alle partijen vereist. Partijen moeten de noodzaak voelen om zoveel mogelijk het overleg voort te zetten en tot overeenstemming te komen.

De verschillende fasen van de advies-/arbitrageprocedure zijn aan termijnen te zijn gebonden. De maximale tijd tussen het verzoek om advies en het advies zelf zal ongeveer 2 maanden zijn.

Artikel 20

Deze bepaling geeft een uitwerking van het Sectoraal Georganiseerd Overleg. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen sectoren van de Landsoverheid worden vastgesteld, waarvoor het overleg over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het specifiek voor het tot die beleidssector behorende ambtenaren afzonderlijk kan plaats vinden.

De in het CGOA participerende organisaties zijn van mening, dat in ieder geval voor de beleidssector politie een sectoraal overleg dient te worden ingesteld. Bij een recente behandeling van nieuwe rechtspositievoorschriften voor Kustwachtpersoneel is aangegeven dat ook voor die beleidssector tot een eigen overleg gekomen zou moeten worden. Over de inhoud van een uitvoeringsregeling vindt thans overleg plaats met de betrokken organisaties.

In het Sectoraal Georganiseerd Overleg gaat het, zoals opgemerkt, over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren bij de betrokken sector van de Landsoverheid. Daarbuiten vallen bijvoorbeeld pensioen- en sociale verzekeringsregelingen, beoordelings- en functie-waarderingsystemen, het Bezoldigingslandsbesluit 1998 (P.B. 1997, 314) en ziektekostenregelingen, daar die voor Landsoverheidspersoneel in het algemeen gelden.

Ook in het Sectoraal Overleg in Ambtenarenzaken wordt het overleg gevoerd door de Centrale Commissie van Vakbonden, met dien verstande dat in casu alleen de vertegenwoordigers van die organisaties, die de belangen van het Landsoverheidspersoneel in die sector behartigen deel uitmaken van de Centrale Commissie van Vakbonden. Verder wordt in het Sectoraal Georganiseerd Overleg direct betrokken de ter zake verantwoordelijke vakminister. Deze wijst de ambtelijke vertegenwoordigers in het Sectoraal Georganiseerd Overleg aan.

Het overleg staat onder leiding van de (plaatsvervangend) voorzitter van het Centraal Georganiseerd Overleg.

Artikel 21

Ook op eilandsniveau kan overleg worden gevoerd over onderwerpen van rechtspositionele aard die dat eilandgebied aangaan (het Eilandelijk Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken). Besluit het eilandsbestuur daartoe, dan moet zulks worden geregeld bij eilandsverordening.

Artikel 22

Deze bepaling strekt tot regeling van de geheimhouding van vertrouwelijke informatie en gegevens, die de deelnemers aan de diverse overlegsituaties tot hun beschikking krijgen bij de uitoefening van hun taak.

Het betreft de (plaatsvervangend) voorzitter, de partijen van het overleg, hun vertegenwoordigers en de (plaatsvervangend) secretaris(sen) van het Georganiseerd Overleg, alsmede de (plaatsvervangend) voorzitter, de (plaatsvervangend) leden, en de

(plaatsvervangend) secretaris van de advies- en arbitragecommissie, die bij de uitoefening van hun taak de beschikking krijgen over gegevens, waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden. Dit voor zover voor hen niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt (behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hen tot bekendmaking verplicht of uit hun taak de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit).

Artikel 23

Zoals blijkt uit het bovenstaande verandert het karakter van het overleg wezenlijk. In plaats van adviseren wordt het in veel gevallen meebeslissen. Daarbij past dat de betrokken organisaties meer te zeggen krijgen over de besteding van de voor het georganiseerd overleg (GO) bestemde gelden. In plaats van een volledig op het individuele lid toegespitste regeling wordt jaarlijks per vakorganisatie een bepaald bedrag vastgesteld, dat deze tot op grote hoogte, naar eigen inzicht kan besteden voor vakbondswerk. De belangrijkste component zal overigens blijven de vergoeding van kosten verbonden aan deelname aan GO-vergaderingen. Over de inhoud van de uitvoeringsregelgeving vindt thans overleg plaats met de betrokken organisaties.

De vakbondsfaciliteiten zullen verder aansluiten bij die welke reeds gelden voor KPNA-personeel (Hoofdstuk Buitengewoon verlof van het Besluit rechtspositie Korps Politie Nederlandse Antillen 2000 (P.B. 2000, 80)).

Artikelen 24 en 25

De landsverordening vervangt de artikelen 101 tot en met 109 van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht, het oude overlegstelsel. Deze artikelen kunnen derhalve vervallen. Het bijbehorende landsbesluit, de Regeling georganiseerd overleg, kan worden ingetrokken.

In artikel 24 is een overgangsregeling getroffen op het punt van de representativiteit.

De thans in het CGOA participerende organisaties worden, totdat er uitvoeringsvoorschriften zijn getroffen, geacht te zijn aangewezen als representatieve organisaties.

De Minister van Constitutionele
en Binnenlandse Zaken, *a i*

