

CAOP

Centrum Arbeidsverhoudingen



Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel

Advies nummer 27
's-Gravenhage, 26 juni 2006

Postadres: Postbus 556, 2501 CN 's-Gravenhage
Bezoekadres: Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage
Telefoon: 070-376 57 65
Telefax: 070-345 75 28
E-mail: lv13@caop.nl
Internet: <http://www.caop.nl>

ROP-advies Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel

Inhoudsopgave:	2
1 Preambule	3
1.1 <i>Adviesaanvraag</i>	3
1.2 <i>Ambtelijke status</i>	4
1.3 <i>Pro's en contra's van normalisatie</i>	5
2 Uitgangspunten mogelijke normalisatie rechtspositie overheidspersoneel	6
2.1 <i>Spelregels voor en bij de overgang</i>	6
2.2 <i>Niet sectorgebonden overheidswerkgevers en werknemer</i>	7
2.3 <i>Rechtsgang algemeen</i>	7
2.4 <i>Ontslagrecht en daarbij behorende rechtsgang</i>	8
2.5 <i>Beroepscode en integriteitsregels</i>	8
2.6 <i>Grondrechten</i>	8
2.7 <i>Advisering door overheidssectoren bij specifieke regelgeving voor ambtenaren</i>	8
2.8 <i>Invulling medezeggenschap en politiek primaat</i>	9
2.9 <i>Positie pensioenoverleg en ABP in nieuwe situatie</i>	9
2.10 <i>Sociale Zekerheid</i>	9
2.11 <i>Kosten en baten</i>	9
2.12 <i>Positie sociale partners bij overheid en onderwijs in landelijk overlegstelsel</i>	9
3 Mogelijke uitzonderingen bij het normalisatieproces	10
4 Vormgeving implementatietraject	11

1 Preambule

1.1 Adviesaanvraag

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) is in september 2005 door u gevraagd om een advies uit te brengen over het interdepartementaal beleidsonderzoek “Buitengewoon normaal” dat ingaat op de mogelijkheid van verdere normalisatie van de rechtspositie van het overheids- en onderwijspersoneel. De Raad heeft in reactie hierop besloten om in bredere zin zijn visie te geven op de mogelijkheden en wenselijkheid van verdere modernisering van de arbeidsverhoudingen binnen de overheid en het onderwijs. Waar in dit advies wordt gesproken over de overheid en het overheidspersoneel dient ook het onderwijs en het onderwijspersoneel te worden gelezen.

Indien het kabinet het besluit neemt dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid verder genormaliseerd dienen te worden, wenst de Raad een aantal observaties en randvoorwaarden mee te geven waarmee in dat geval rekening dient te worden gehouden.

De sociale partners in de ROP hebben al in 1998 de bereidheid uitgesproken om in de komende jaren te werken aan verdere normalisatie van de arbeidsverhoudingen. Voor de ROP was destijds nog niet het moment aangebroken om over afschaffing van de ambtelijke status een definitieve uitspraak te doen. Sindsdien heeft echter een nog verdere harmonisatie plaatsgevonden tussen de rechtspositie van overheids- en onderwijspersoneel en die in de private sector, zoals blijkt uit met name de ‘OOW-operatie’, de Wet Arbeid en Zorg, het intrekken van het voorbehoud bij artikel 6, vierde lid, van het Europees Sociaal Handvest (met uitzondering van het Defensiepersoneel), en de Zorgverzekeringswet.

De samenwerkende centrales van overheidspersoneel (SCO) stellen vast dat bij de werknemers binnen de overheid veel weerstand bestaat tegen een verdergaande normalisatie.

Belangrijkste oorzaak hiervan is dat het beeld van de overheid als betrouwbare werkgever sterk geërodeerd is. Het wegnemen van deze oorzaak vraagt om een gedegen en meerjarige aanpak gericht op herstel van normale arbeidsverhoudingen binnen overheid en onderwijs.

Voorts is er op dit moment teveel onduidelijkheid over een aantal aspecten die samenhangen met normalisatie:

- Het ontslagrecht in de private sector is sterk in ontwikkeling en het is nog onduidelijk waar dit op uit zal komen;
- Voor werknemers bij overheid en onderwijs die met de uitoefening van het overheidsgezag belast zijn, is onvoldoende duidelijk hoe een genormaliseerde arbeidsverhouding met die bijzondere positie in overeenstemming is te brengen;
- Het is nog onvoldoende duidelijk hoe de ambtelijke status kan worden behouden zonder de juridische basis, gelegen in de eenzijdige aanstelling;
- Tenslotte wordt verdergaande normalisatie door velen gezien als een verlengde van ontwikkelingen rond privatisering bij de overheid en als zodanig negatief beoordeeld.

Bovenstaande leidt ertoe dat de SCO van oordeel zijn dat op dit moment bij de werknemers binnen de overheid onvoldoende basis is voor verdergaande normalisatie. Zij adviseren het kabinet dan ook daartoe op dit moment niet over te gaan. Verder achten de SCO het noodzakelijk dat de komende jaren gewerkt wordt aan herstel van het beeld van de overheid als betrouwbare en normale werkgever.

Naar het oordeel van de SCO is verdere discussie over elementen die rond normalisatie naar voren zijn gekomen, zoals medezeggenschap en de ontwikkeling van beroepscode's, wel wenselijk.

In het verlengde hiervan zijn de SCO van oordeel dat een verkenning van de gevolgen van verdere normalisatie en mogelijke modaliteiten daarvan wenselijk is, indien hiertoe op enig moment in de toekomst wel zou worden overgegaan. In de discussie over verdere normalisatie zal dan in ieder geval met de elementen zoals genoemd in dit advies rekening moeten worden gehouden.

Werkgevers binnen de overheid stellen nadrukkelijk dat zij voorstander zijn van een zo volledig mogelijke normalisatie van de ambtelijke arbeidsverhoudingen. Dit advies biedt daartoe goede randvoorwaarden. Mede omdat een dergelijke operatie het wezen van de ambtelijke status niet aantast, prevaleren in hun visie, alles afwegend, de voordelen boven de nadelen.

De modernisering van de arbeidsverhoudingen binnen de overheid is naar het oordeel van de overheidswerkgevers niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk, en wel op korte termijn. Bij het gepercipieerde beeld van de overheid lopen beelden van de overheid als wetgever en als werkgever door elkaar. In een gemoderniseerde arbeidsverhouding kunnen deze beelden beter worden onderscheiden. Een aantal van de zorgen en aarzelingen die uit het achterbanberaad van de SCO naar voren kwam, wordt door de normalisatie juist ondervangen. De overheidswerkgevers trekken wat dat betreft andere conclusies dan de SCO uit de geconstateerde weerstand bij de achterban van de SCO.

1.2 Ambtelijke status

Een belangrijk element van de visie van de Raad op de modernisering van de arbeidsverhoudingen binnen de overheid, is de constatering dat hernieuwde aandacht voor de bijzondere positie die de overheid in de maatschappij inneemt noodzakelijk is. Projecten als "Andere Overheid", gericht op het verstevigen van het vertrouwen van burger en samenleving in de overheid, zijn een begin van deze hernieuwde aandacht. De Raad onderstreept de noodzaak van deze ontwikkeling en meent dat deze gepaard moet gaan met een hernieuwde aandacht en een versterkte waardering voor de unieke positie die werknemers van de overheid - ambtenaren - in het maatschappelijk verkeer innemen.

De Raad meent dat modernisering van de arbeidsverhoudingen aan deze hernieuwde waardering een bijdrage kan leveren. Het wezen van het zijn van overheidswerknemer zit hem naar de mening van de Raad niet in het juridische verschil tussen aanstelling en arbeidsovereenkomst. Het werken voor de overheid stelt eisen aan een attitude van de ambtenaar die gericht is op publieke dienstverlening, het willen bijdragen aan het publieke belang, het besef dat werken voor de overheid het leveren van een onmisbare bijdrage aan de samenleving is en soms zelfs – in dat werken – het direct belichamen van dat overheidsgezag begrepen is.

Deze attitude is van veel groter gewicht voor de positie van de ambtenaar ten opzichte van de overheid als zijn werkgever én voor zijn of haar rol als werknemer van die overheid in de samenleving, dan een juridisch anders gefundeerde arbeidsverhouding. Ambtelijke status is dan niet zozeer meer een bijzondere algemene rechtspositionele status, maar een meer immateriële psychologische en emotionele beleving bij de functie.

De Raad zou het onwenselijk vinden als bij of na een mogelijke verdere normalisatie het begrip ambtenaar zou verdwijnen. De Raad onderkent dat ook na normalisatie een aantal aangelegenheden bij wet geregeld moet zijn, met name de beperking van bepaalde grondrechten. De Raad kan zich voorstellen dat deze wettelijke regeling Ambtenarenwet blijft heten.

Tegelijkertijd constateert de Raad dat voor een aantal groepen overheidswerknemers het minder voor de hand ligt om de arbeidsverhoudingen zodanig te vernieuwen dat dit ook zou moeten leiden tot gehele of volledige normalisatie. In § 3 besteedt de Raad aandacht aan deze bijzondere groepen.

1.3 Pro's en contra's van normalisatie

Behalve het bovengenoemde gezichtspunt, heeft de Raad opgemerkt - vanuit zijn positie als bovensectorale overlegtafel voor sociale partners binnen de overheid - dat in de discussie over volledige normalisatie van de rechtspositie van overheidsmedewerkers een aantal pro's en contra's genoemd worden.

Als pro's worden genoemd:

- Resultaat van normalisatie is dat het arbeidsrecht en de arbeidsverhoudingen in Nederland gelijkwaardiger, overzichtelijker en transparanter worden.
- Een principiële gelijkheid tussen overheidswerkgever en overheidswerknemer komt tot stand, welke meer recht doet aan de moderne arbeidsverhoudingen. De op dit moment nog geldende eenzijdige aanstelling lijkt geen recht te doen aan de opvattingen en verhoudingen in de huidige samenleving. Een individuele, tweezijdige arbeidsovereenkomst als moderne arbeidsrelatie lijkt hierdoor logischer.
- Werkgevers en werknemers komen binnen de context van het CAO-overleg verder van de overheid in haar rol als wetgever af te staan dan in de huidige situatie. Dit leidt mogelijk tot stabielere collectieve arbeidsverhoudingen.
- In de huidige situatie kan geconstateerd worden dat in materiële zin nagenoeg geen verschillen meer bestaan tussen de twee nu bestaande systemen. Dit pleit ervoor, mede met het oog op de vermindering van de regelgeving in algemene zin, om de grondslagen van de genoemde rechtsposities te harmoniseren.
- De regeldruk vermindert, doordat zowel bij algemene wetgevingstrajecten als na de afsluiting van CAO's niet langer een vertaalslag naar het ambtenarenrecht hoeft te worden gemaakt.
- De arbeidsmobiliteit tussen de overheid en de marktsector kan tengevolge van het werken met één rechtssysteem verbeteren.
- Bij normalisatie zal herijking van het politiek primaat in de medezeggenschap, zoals voorgesteld verderop in het advies, leiden tot een verbetering van de medezeggenschap, onder erkenning van het primaat van de politiek.

Als contra's worden genoemd:

- De te verwachten omvangrijke regelgevings- en uitvoeringsoperatie (administratief, organisatorisch en technisch), met name bij de invoering, in relatie tot het ontbreken van de noodzaak om wezenlijke knelpunten in de bestaande ambtelijke structuur op te lossen die nopen tot volledige normalisatie.
- De te verwachten omvangrijke organisatorische gevolgen voor de rechtspraak.
- Het verlies van een aparte rechtspositie gaat bij een niet onbelangrijke groep ambtenaren gepaard met negatieve emoties.

De Raad meent dat als besloten zou worden tot volledige normalisatie de voordelen alleen dan tegen de nadelen kunnen opwegen als een zorgvuldig traject en een gedegen voorbereiding in acht genomen wordt. Zonder een dergelijke zorgvuldigheid kunnen veronderstelde voordelen contraproductief blijken te werken.

2 Uitgangspunten mogelijke normalisatie rechtspositie overheidspersoneel

2.1 Spelregels voor en bij de overgang

Sociale partners zijn van mening dat een eventuele overstap van de huidige rechtspositie naar de rechtspositie van medewerkers in de marktsector, moet plaatsvinden op basis van een zogenaamd “level playingfield”. Dit houdt in dat zowel de materiële (individuele) arbeidsvoorwaarden als de overlegcultuur op arbeidsvoorwaardengebied bij het ingaan van de nieuwe situatie zoveel mogelijk gelijk moeten zijn aan de oude situatie, uiteraard voor zover dat mogelijk is binnen de dan geldende wettelijke kaders.

De Raad realiseert zich dat de daadwerkelijk overgang gestalte dient te krijgen binnen de verschillende sectoren.

Als uitgangspunten daarbij gelden:

- Iedere overheidswerknemer krijgt een arbeidsovereenkomst met een materiele inhoud die gelijk is aan de aanstelling, die hij had tot dat moment.
- Wat een gelijkwaardige rechtspositie is, wordt bepaald op sectoraal niveau in de onderhandelingen over CAO's die moeten ingaan op het moment van overgang. De Raad kan zich voorstellen dat bestaande rechtspositieregelingen zoveel mogelijk een op een worden overgenomen in de betreffende CAO. Indien dit niet mogelijk blijkt, zou het uitgangspunt moeten zijn dat het totale pakket wel gelijkwaardig blijft.
- Voorafgaand aan het moment van overgang zullen in alle sectoren die het betreft CAO's moeten zijn gesloten die in werking treden op het moment van overgang. Tussen VSO en SCO zal een convenant worden gesloten waarin wordt vastgelegd dat partijen streven naar het tot stand komen van CAO's voor de overheid en onderwijssectoren, waarbij zij afspreken vóór het moment van normalisatie de onderhandelingen te hebben afgerond.
- De Raad zal de betreffende sectoren adviseren om bij de overgang te streven naar sectorale (bedrijfstak CAO's) voor overheid en onderwijs en zal verder de sectoren adviseren algemeen verbindendverklaring daarvan aan te vragen.
- De Raad zal de betreffende sectoren adviseren om in de startsituatie van het CAO-overleg het overleg te voeren tussen werkgever en de nu in het overlegprotocol genoemde centrales.

- De Raad zal de betreffende sectoren adviseren om in de CAO's een sectoraal overlegprotocol op te nemen, waardoor het overleg over toekomstige CAO's (in het begin) sectoraal genormeerd wordt. Onderwerpen die daarbij aan de orde komen hebben vooral het karakter van collectieve gedragsregels, zoals bij voorbeeld: vredesplicht tijdens de duur van de CAO, de wenselijkheid van een geschilbeslechtingmechanisme, de vraag wie aan de onderhandelingstafel kunnen plaatsnemen, op welk tijdstip onderhandelingen over een nieuwe CAO beginnen etc.

2.2 *Niet sectorgebonden overheidswerkgevers en werknemers*

De Raad gaat er vanuit dat genoemde spelregels ook in acht genomen worden door de niet sectoraal gebonden werkgevers en werknemers.

2.3 *Rechtsgang algemeen*

Normalisatie van de ambtelijke rechtsverhouding brengt met zich mee dat in eerste aanleg voortaan de kantonrechter bevoegd zal zijn in plaats van de bestuursrechter. Voor de toegankelijkheid van de rechter maakt dit op zichzelf weinig verschil, aangezien in beide gevallen geen verplichte procesvertegenwoordiging is voorgeschreven en de griffierechten in beide gevallen niet hoog zijn. De kantonrechter heeft zelfs vaak zitting in nevenlocaties dicht bij de woon- of werkplaats van de ambtenaar.

In het verleden vervulde de ambtenarenrechter een bijzondere rol bij de rechtsbescherming van de ambtenaar, omdat deze machtsongelijkheid tussen overheid en ambtenaar compenseerde door een actieve houding in de procedure. Tegenwoordig is dit verschil tussen civiele en bestuursrechtspraak sterk afgenomen. De kantonrechter treedt tegenwoordig ook vaak actief op in de procedure en heeft oog voor de eventueel ongelijke positie van partijen. Anderzijds is het specifieke karakter van de ambtenarenrechtspraak aan het verdwijnen door het opgaan van de ambtenarenrechtbanken in de algemene bestuursrechtspraak.

In de huidige praktijk is een belangrijk onderdeel van de bestuursrechtspraak de interne bezwarenprocedure die aan de rechterlijke toetsing voorafgaat. De Raad pleit ervoor dat de verschillen van de twee rechtsbeschermingsystemen worden vergeleken met het doel het goede van beide te verenigen. Dit zou kunnen door een voorprocedure in de CAO op te nemen.

Voor de belasting van de rechterlijke macht betekent de overgang een verschuiving. Zowel de sector bestuursrecht als de sector kanton zijn tegenwoordig echter onderdeel van dezelfde rechtbank. Hierdoor zal dit in de meeste gevallen kunnen worden opgevangen door een herverdeling van de inzet van rechters over de sectoren binnen de rechtbank, waarbij de reeds aanwezige deskundigheid in ambtenarenzaken ook in de toekomst kan worden benut.

In hoger beroep zal de rol van de Centrale Raad van Beroep worden overgenomen door de gerechtshoven. Hoewel bij deze instantie wel een procesvertegenwoordiging verplicht is, staat hier het voordeel tegenover dat de ambtenaar op deskundige wijze wordt bijgestaan en dat een zekere schifting plaatsvindt naar het belang van de zaak. Naar verwachting zal het totale aantal hoger beroepszaken hierdoor iets afnemen, waardoor de belasting voor de rechterlijke macht in enige mate daalt.

De ambtenaar verkrijgt ook de mogelijkheid van beroep in cassatie op de Hoge Raad. Dit biedt het voordeel van meer harmonisatie van rechtspraak, onder meer in het

onderwijsveld waar thans twee hoogste instanties verschillend kunnen beslissen over dezelfde materie. Daarnaast krijgt de ambtenaar in werkelijk belangrijke zaken de toegang tot rechtspraak op het hoogste in Nederland bestaande niveau.

Daarbij dient wel te worden aangetekend dat in geval van een ontbindingprocedure van de arbeidsovereenkomst bij de kantonrechter geen mogelijkheid tot hoger beroep bestaat.

2.4 Ontslagrecht en daarbij behorende rechtsgang

De Raad wijst erop dat op het moment van schrijven van dit advies de discussie binnen de SER over de toekomst van het ontslagrecht nog niet is afgerond. Gezien de afwijkingen van het huidige ambtelijke ontslagsysteem ten opzichte van het bestaande systeem in de marktsector, gaat de Raad ervan uit dat hij bij eventuele normalisatie, conform paragraaf 2.7 van dit advies, tijdig in staat zal worden gesteld te adviseren hoe het goede van beide rechtsbeschermingsystemen te verenigen.

2.5 Beroepscode en integriteitsregels

Zoals reeds eerder aangegeven, is de Raad van mening dat het werken voor de publieke zaak een duidelijke meerwaarde voor de overheidswerknemer heeft. Een ambtenaar is een werknemer met een bijzondere werkgever. Deze meerwaarde moet door de overheid in haar geheel ook duidelijk worden uitgedragen.

Met dit idee in het achterhoofd adviseert de Raad de sociale partners in de sectoren om een beroepscode in de sectorale CAO's op te nemen. Sociale partners binnen de overheid zijn bereid om dit in CAO-verband af te spreken.

Om diezelfde reden is het van belang om verankering van het huidige integriteitsbeleid in de nieuwe situatie te garanderen. Sociale partners binnen de overheid zijn ook op dit gebied bereid om afspraken in CAO-verband te maken.

2.6 Grondrechten

Werken bij de overheid betekent het werken in een arbeidsverhouding, waarbinnen de grondrechten rechtstreeks van toepassing zijn. De werkgever is immers - en blijft ook in de rol van werkgever – een overheidsorgaan. Dat is niet anders in een genormaliseerde arbeidsverhouding. Beperking van deze grondrechten moet uiteraard – dat eist de Grondwet - bij wet geregeld worden. De Raad gaat er vanuit dat eventuele (formele) wijzigingen van de bestaande regelgeving niet zelfstandig mogen leiden tot een inhoudelijke wijziging van de bestaande rechtspositie van overheidswerknemers.

2.7 Advisering door overheidssectoren bij specifieke regelgeving voor ambtenaren

Indien in de toekomst sprake is van voorgenomen regelgeving die specifiek op de overheids- en onderwijssectoren of één van de overheids- en onderwijssectoren betrekking heeft, acht de Raad het noodzakelijk dat de betreffende sector, of het geheel van sectoren in bovensectoraal verband, in staat gesteld wordt om over de desbetreffende voorgenomen regelgeving te adviseren. En wel op een zodanig tijdstip dat het advies nog van wezenlijke invloed kan zijn.

2.8 Invulling medezeggenschap en politiek primaat

Bij normalisatie dient speciale aandacht besteed te worden aan de rol en plek van het politiek primaat binnen de medezeggenschap. De Raad acht het noodzakelijk dat – in verband met de publieke rol van de overheid – een formulering die uiting geeft aan het primaat van de politiek gehandhaafd blijft. De beperking van de medezeggenschap die daar het onvermijdelijke gevolg van is, mag echter niet verder gaan dan die beperkingsgrond noodzakelijkerwijze eist. De Raad acht het wenselijk dat in dit verband nog eens goed bezien wordt of met een andere formulering en/of een andere benadering en/of positionering binnen de wet niet een beter evenwicht gevonden kan worden tussen de reikwijdte van de medezeggenschap en het primaat van de politiek.

2.9 Positie pensioenoverleg en ABP in nieuwe situatie

De Raad merkt op dat zowel de inhoud van de pensioenregeling voor overheids- en onderwijspersoneel als het huidige overlegstelsel over wijzigingen van die pensioenen niet door het normalisatieproces dienen te veranderen. De WPA definieert de deelnemer in het ABP namelijk als overheidswerknemer, en die kan zowel een publiekrechtelijke als privaatrechtelijke status hebben.

2.10 Sociale Zekerheid

De Raad is van mening dat normalisatie geen directe gevolgen heeft voor de bestaande regeling rondom het eigen risicodragerschap in het kader van de WW. Daarnaast is de Raad van oordeel dat normalisatie op zichzelf geen gevolgen heeft voor de materiële inhoud van de binnen de overheid geldende boven- en nawettelijke regelingen bij werkloosheid, waaronder de wachtgeldregelingen.

2.11 Kosten en baten

De Raad is van mening dat een omvangrijke operatie als de gelijktrekking van de rechtsposities voor overheidspersoneel en personeel in de marktsector zowel kosten als baten met zich mee zal brengen. Het is op dit moment erg lastig om vast te stellen hoe deze kosten en baten zich onderling zullen verhouden en bij welke partijen de kosten en bij welke de baten zullen liggen, zowel qua implementatie als structureel.

De Raad gaat ervan uit dat het kabinet bij deze majeure operatie werkgevers (-vertegenwoordigers) en werknemers (-vertegenwoordigers) in staat zal stellen om de implementatiekosten adequaat te dragen en waar nodig op dit gebied zal bijspringen.

2.12 Positie sociale partners bij overheid en onderwijs in landelijk overlegstelsel

Indien het kabinet besluit tot normalisatie zal de individuele ambtelijke arbeidsverhouding dezelfde grondslag hebben als de arbeidsverhouding in de marktsector. De Raad meent dat het in vervolg hierop wenselijk en logisch is dat de positie van sociale partners bij overheid en onderwijs in het landelijk stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen verstevigd wordt. De Raad roept het kabinet op daartoe stappen te ondernemen.

3 Mogelijke uitzonderingen bij het normalisatieproces

De Raad is van mening dat, indien het kabinet kiest voor normalisatie, dit in principe moet gelden voor iedere ambtenaar. De Raad realiseert zich echter dat een aantal overheidsspecifieke taken kan leiden tot de blijvende behoefte aan, of noodzaak voor, een aparte rechtspositie. Daarover merkt de Raad het volgende op:

- ***Rechterlijke Macht***
Leden van de Rechterlijke Macht dienen uitgezonderd te worden van een eventuele normalisatie. Voor leden van de zittende magistratuur is dit logisch omdat hun grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid zich niet verdraagt met het karakter van de arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer. Ten gevolge van die uitzondering is de Raad van oordeel dat ook de leden van de staande magistratuur moeten worden uitgezonderd omdat zij – ook gezien de Grondwet - deel uitmaken van het orgaancomplex van de Rechterlijke Macht, hetgeen zich ondermeer uit in een zeer sterke rechtspositionele verwevenheid met de zittende magistratuur.
- ***Politieke ambtsdragers***
Bij benoemde politieke ambtsdragers, zoals ministers, burgemeesters en wethouders, wordt de gezagsrelatie meer door politieke dan door arbeidsrechtelijke verhoudingen gekenmerkt. Om deze reden dienen zij buiten de normalisatie te worden gehouden.
- ***Defensie***
Het waarborgen van de voortdurende operationele gereedheid van de krijgsmacht, in al zijn aspecten, leidt tot een noodzakelijke bijzondere rechtsverhouding tussen de overheid en diegenen die werkzaam zijn in de krijgsmacht. Die rechtsverhouding wordt gekenmerkt door een stelsel van bijzondere verplichtingen en beperkingen in de uitoefening van bepaalde rechten. Deze zijn in volle omvang van toepassing op het militaire personeel, maar in zekere mate ook op het in de krijgsmacht werkzame burgerpersoneel. De Raad sluit niet uit dat het waarborgen van deze operationele gereedheid, en de daarmee samenhangende bijzondere verplichtingen en beperkingen, binnen een genormaliseerde arbeidsverhouding realiseerbaar is, doch is van oordeel dat dit vraagstuk een nadere beschouwing binnen de sector Defensie verdient. De Raad merkt daarbij op dat het stelsel van bijzondere verplichtingen en beperkingen in ieder geval in een wet in formele zin geborgd dient te zijn c.q. te worden, waarbij aan de sociale partners in de sector Defensie de gebruikelijke adviesrol toekomt. Afhankelijk van de uitkomst van de nadere beschouwing zal duidelijk worden in welke mate en in welk tijdspad Defensie aan het normalisatieproces kan deelnemen.
- ***Politie***
De politiefunctaris is als onderdeel van het politieapparaat uitvoerder van het monopolie van de overheid op het uitoefenen van geweld. In dat licht vindt de Raad dat meer helderheid moet komen over de samenhang van de geweldsinstructie en het gedrag buiten de diensttijd met de rechtspositie na volledige normalisatie. De Raad adviseert het Kabinet dit in kaart te brengen en vervolgens het sectoroverleg Politie te vragen hem hierover van advies te dienen.

- ***Ambtelijke uitvoerders van overheidsgezag in dwingende vorm***

De Raad constateert dat overheidsmedewerkers buitengewone bevoegdheden kunnen hebben vanuit een specifieke functie (gevangenisbewaarders, milieu-inspecteurs, opsporingsambtenaren e.d.), maar dat deze bevoegdheden niet gerelateerd zijn aan de individuele rechtspositie van deze medewerkers.

De Raad adviseert om goed in kaart te brengen of, en zo ja welke, specifieke wettelijke voorzieningen voor dergelijke medewerkers noodzakelijk zijn, mede in het licht van een ongestoorde functie-uitoefening richting de burger en deze voorzieningen wettelijk te borgen of te behouden.

Indien wordt besloten om voor een specifiek onderdeel van de overheid niet tot normalisatie over te gaan, moet naar de mening van de Raad voor dit onderdeel het nu geldende rechtspositionele systeem en overlegstelsel gehandhaafd blijven.

4 Vormgeving implementatietraject

De Raad is van oordeel dat het noodzakelijk is te werken aan verdere verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid.

Indien het kabinet ervoor kiest om over te gaan tot een volledige gelijktrekking van de rechtspositie van het overheidspersoneel aan de marktsector, dan stelt de Raad voor om deze operatie uit te voeren in een zogenoemd “Big Bang” scenario, met inachtneming van bovenstaande randvoorwaarden, waarbij alle sectoren waarop normalisatie van toepassing is in één keer meegaan.

Uiteraard dient dit scenario zorgvuldig - ook in de tijd - voorbereid te worden, maar kern van het scenario is dat er geen overgangsmaatregelen genomen worden, tengevolge waarvan binnen een sector (langdurig) met verschillende rechtsposities gewerkt moet worden.

Voor de uitvoering van het implementatietraject acht de Raad een zorgvuldig samengestelde projectgroep noodzaak. Tevens is het van belang om een afdoende voorbereidingsperiode te benutten voor een zorgvuldige overgang.

Deze projectgroep zal mede tot taak moeten krijgen om handreikingen - in de vorm van voorbeelden e.d. - te bieden aan de sectoren. Het is voorstelbaar dat deze handreikingen kunnen leiden tot nadere aanbevelingen van de Raad aan de sectoren.
