

RECHTSPRAAK

Algemene Centrale van Overheidspersoneel c.s./de Staat der Nederlanden

Besluit regeling van het overleg met centrales van overheidspersoneel en sectorwerkgevers verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid verplicht minister niet om met ambtenarenvakbonden te overleggen over initiatiefwetsvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

Op grond van art. 125 aanhef en sub m Ambtenarenwet is het (Koninklijk) “Besluit van 13 januari 1997, houdende regeling van het overleg met centrales van overheidspersoneel en sectorwerkgevers verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, alsmede wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement in verband met de formalisering van het Sectoroverleg rijkspersoneel” (Stb. 1997, 31, hierna: de Rop-regeling) vastgesteld. De Ambtenarencentrales stellen zich op het standpunt dat de Staat op grond van de Rop-regeling gehouden is met hen overleg te voeren over het Wetsvoorstel. Invoering van het Wetsvoorstel zou betekenen dat honderdduizenden ambtenaren niet langer werkzaam zijn op basis van een ambtelijke aanstelling, maar op basis van een arbeidsovereenkomst. Het Wetsvoorstel behelst in de eerste plaats een regeling die specifiek betrekking heeft op overheids- en onderwijspersoneel in het algemeen, als bedoeld in art. 1 lid 1 Rop-regeling. Daarnaast bevat het Wetsvoorstel elementen die vallen onder het toepassingsbereik van de overlegverplichting van art. 1 lid 2 Rop-regeling, omdat deels ook sprake is van een regeling die betrekking heeft op arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren. In zoverre is dus de in art. 1 lid 2 Rop-regeling voorgeschreven overeenstemming vereist. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) heeft de uitnodigingen van de Ambtenarencentrales om zodanig overleg te voeren echter steeds afgewezen. De Ambtenarencentrales vorderen, kort gezegd, dat de Staat wordt gelast alsnog overleg in de zin van art. 1 Rop-regeling met hen te voeren en het Wetsvoorstel niet te bekrachtigen, althans niet in werking te laten treden, voordat dat overleg heeft plaatsgevonden. De voorzieningenrechter heeft de vorderingen van de Ambtenarencentrales afgewezen. Hij is van oordeel dat art. 1 Rop-regeling niet van toepassing is op een initiatiefwetsvoorstel. In de Nota van toelichting bij de Rop-regeling is immers uitdrukkelijk opgenomen dat het verplichte overleg betrekking heeft op kabinetsvoorstellen. Ook de ratio van de Rop-regeling brengt mee dat de overlegverplichting niet van toepassing is in geval van een initiatiefwetsvoorstel. De

overlegverplichting houdt verband met de dubbelrol van de minister, namelijk die van wetgever en van werkgever. Bij een initiatiefwetsvoorstel kan de minister de uitkomsten van het overleg met de Ambtenarencentrales ook niet implementeren in het wetsvoorstel.

Het hof oordeelt als volgt. De Ambtenarencentrales voeren aan dat ingrijpen in het wetgevingsproces geen bezwaar ontmoet indien, zoals in dit geval, niet een inhoudelijke toetsing van het wetsvoorstel of een wetgevingsbevel wordt gevorderd. Dit argument gaat niet op. Ook in de door de Ambtenarencentrales bedoelde gevallen behoort het niet tot de taak van de rechter in te grijpen in het proces van totstandkoming van een formele wet. Indien (slechts) wordt aangevoerd dat de procedure die tot een formele wet moet leiden in strijd met het recht is, is het de rechter evenmin toegestaan in het wetgevingstraject in te grijpen (HR 19 november 1999, NJ 2000, 160). De Ambtenarencentrales stellen ook dat rechterlijk ingrijpen wel mogelijk is indien sprake is van een onrechtmatigheid van een zeker gewicht die gemakkelijk is vast te stellen. Volgens de Ambtenarencentrales is hiervan sprake omdat de verplichting tot het voeren van overleg in art. 1 Rop-regeling een invulling is van het fundamentele grondrecht op collectieve onderhandelingen. Dit betoog faalt. De door de Ambtenarencentrales bepleite uitzondering op de regel dat de rechter niet in het wetgevingsproces mag ingrijpen kan niet worden aanvaard. Of een uitzondering wel kan worden aanvaard indien een of meer onderdelen van een Wetsvoorstel in strijd moeten worden geacht met rechtstreeks werkende verdragsverplichtingen kan in het midden blijven, aangezien de Ambtenarencentrales niet stellen dat die situatie zich in dit geval voordoet. Voor zover de Ambtenarencentrales ten slotte betogen dat een uitzondering op het beginsel dat de rechter niet mag ingrijpen in het wetgevingsproces, moet worden aanvaard omdat, wegens het ontbreken van overleg, het wetgevingsproces in dit geval zelf een schending oplevert van het in art. 11 EVRM besloten liggende recht op collectieve onderhandeling, faalt ook dit betoog. Ook in een dergelijk geval geldt dat de wetgever zelf beoordeelt of de procedurevoorschriften om te komen tot een formele wet in acht zijn genomen en dat de rechter op grond daarvan niet in het wetgevingsproces kan ingrijpen. Bovendien hebben de Ambtenarencentrales in dit kort geding onvoldoende aannemelijk gemaakt dat een schending van art. 11 EVRM dreigt. Naar de Staat onvoldoende weersproken heeft gesteld hebben de initiatiefnemers het Wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd aan de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel, heeft de minister met hen gesproken en de toen naar voren gebrachte zorgpunten aan de Tweede Kamer overgebracht, waarna dit heeft geleid tot een aanpassing van het overgangsrecht. Daarbij is voorts van belang dat de thans voor ambtenaren geldende primaire arbeidsvoorwaarden zoals loon, vakantie(geld) en dergelijke niet door het Wetsvoorstel worden gewijzigd. Daarover zal na invoering van de wet kunnen worden onderhandeld zoals dat thans ook voor werknemers in de private sector geldt. Voorts staat als onvoldoende weersproken vast dat de minister bereid is met de Ambtenarencentrales te overleggen over de wijze van in- en uitvoering van de wet. Tegen deze achtergrond kan voorshands niet worden geconcludeerd dat een inbreuk wordt gemaakt of dreigt op het recht van de Ambtenarencentrales om overleg te plegen over hun arbeidsvoorwaarden. Dat het overleg dat heeft plaatsgevonden of zal plaatsvinden niet in het kader van de Rop-regeling is of zal worden gevoerd doet daaraan niet af.

Instantie: Gerechtshof Den Haag

Datum uitspraak: 23-12-2016

ECLI: ECLI:NL:GHDHA:2016:3858

Zaaknummer: 200.204.192/01

Rechters: S.A. Boele, H.M. Wattendorff en E.M. Dousma-Valk

Advocaten: S.F. Sagel en M.B. den de Witte-van Haak

Wetsartikelen: Wet normalisering rechtspositie ambtenaren en Besluit regeling van het overleg met centrales van overheidspersoneel en sectorwerkgevers verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid