

ad hoc Commissie Mobiliteitskaart Rijksoverheid

registratienummer ABB/2014/10622

Advies van de ad hoc Commissie Mobiliteitskaart Rijksoverheid, ingesteld ten behoeve van de behandeling van een geschil dat is gerezen tussen de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel enerzijds (hierna: SCO) en de Minister voor Wonen en Rijksdienst anderzijds (hierna: de werkgever).

De ad hoc Commissie Mobiliteitskaart Rijksoverheid is als volgt samengesteld:

de heer J.W. Remkes	voorzitter
de heer mr. R.J. Hoekstra	lid
de heer prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss	lid

De ondersteuning van de commissie is verzorgd door mevrouw mr. J.C. Dekker en de heer mr. dr. C.F. Sparrius.

De mondelinge behandeling van het geschil heeft plaatsgevonden op maandag 14 april 2014 ten kantore van het Centrum voor Arbeidsverhoudingen in Den Haag.

Namens de werkgever waren aanwezig:

Mevrouw drs. M.E.T. van den Broek, directeur HRM bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu;
De heer mr. A.C. Huizenga, senior beleidsmedewerker bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
De heer drs. ing. D.F.B. Robben, projectleider Mobiliteitskaart Rijksoverheid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
De heer drs. P.J. Welling, waarnemend directeur Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Namens de SCO waren aanwezig:

De heer J. de Bruijn (CCOOP);
De heer J. Hut (CMHF);
De heer M. Ouwehand (ACOP);
Mevrouw M. Wendt (Ambtenarencentrum);
Mevrouw R. Bos (ACOP, toehoorder).

I Achtergrond

Inleiding

Op 14 februari 2013 is de Europese aanbesteding Mobiliteitskaart Rijksoverheid gepubliceerd. Doel van deze aanbesteding is dat alle medewerkers van het Rijk een mobiliteitskaart in bezit krijgen die zowel kan worden gebruikt voor het woon-werkverkeer als voor binnenlandse dienstreizen. Het beoordelingstraject van de aanbesteding heeft geleid tot een definitieve gunning van de opdracht aan de partij Mobility Mixx. Deze partij heeft als Mobiliteitskaart Rijksoverheid een ov-chipkaart ontwikkeld die ten behoeve van het woon-werkverkeer standaard is ingesteld voor treinreizen in de tweede klasse, maar voor een dienstreis incidenteel kan worden ingesteld voor treinreizen in de eerste klasse.

De Mobiliteitskaart Rijksoverheid wordt gefaseerd ingevoerd en vervangt de tot dusverre op grond van artikel 12, tweede lid, van het Verplaatsingskostenbesluit 1989 aan de daartoe in aanmerking komende ambtenaren ter beschikking gestelde abonnementen. De bijkomende voordelen die aan deze abonnementen waren verbonden, komen door deze vervanging te vervallen voor zover zij ten tijde van deze vervanging nog bestonden.

Verloop van het overleg

Op 31 oktober 2013 is de invoering van de Mobiliteitskaart Rijksoverheid voor het eerst besproken in de Sectorcommissie overleg rijkspersoneel (hierna: SOR). Basis voor deze bespreking was een memo van 24 oktober 2013 met het briefnummer SOR/13.00108.

ad hoc Commissie Mobiliteitskaart Rijk

In het overleg van de SOR van 25 november 2013 heeft de werkgever een overzicht toegezegd van de bijkomende voordelen die voor ambtenaren zijn verbonden aan de tot dusverre op grond van artikel 12, tweede lid, Verplaatsingskostenbesluit 1989 verstrekte (traject)abbonnementen. Bij memo van 4 december 2013 heeft de werkgever dit overzicht verstrekt.

In het overleg van de SOR van 19 december 2013 hebben de werkgever en de SCO met behoud van hun verschil van inzicht over de toepasselijkheid van het overeenstemmingsvereiste op de invoering van de Mobiliteitskaart Rijksoverheid overeenstemming bereikt over de invoering van een tijdelijke aanvullende optie waarbij een ambtenaar een voorkeur kan uitspreken voor het behoud van een (traject)abbonnement. Deze optie is uitgewerkt in een notitie van 8 januari 2014 met het briefnummer VOR/14.00004.

In het Voortgangsoverleg Rijkssector (VOR) van 9 januari 2014 is besloten de komende periode te benutten om informatie in te winnen over het reisgedrag van de medewerkers en hun de kaart te geven die daarbij past.

In het overleg van de SOR van 23 januari 2014 zijn de werkgever en de SCO tot de gezamenlijke conclusie gekomen dat de tijdelijke aanvullende optie die is uitgewerkt in de notitie van 8 januari 2014 niet uitvoerbaar is. Verder hebben de werkgever en de SCO besloten hun verschil van inzicht over de toepasselijkheid van het overeenstemmingsvereiste op de invoering van de Mobiliteitskaart Rijksoverheid voor te leggen aan een externe partij, bijvoorbeeld middels een 'lichte' adviesaanvraag aan een commissie van goede diensten bestaande uit leden van de Advies- en Arbitragecommissie (hierna: AAC). Daarbij spraken partijen de intentie uit dat het aan te vragen advies dient als uitgangspunt voor verder overleg.

Bij afzonderlijke brieven van 7 maart 2014 hebben de werkgever en de SCO een gezamenlijk geformuleerde adviesaanvraag ingediend, alsmede een onderbouwing van hun verschillende standpunten ter zake van deze adviesaanvraag.

II. Inhoud van het geschil

In de brieven van de werkgever en de SCO van 7 maart 2014 wordt het geschil als volgt omschreven.

“De invoering van de Mobiliteitskaart Rijksoverheid voor het woon-werkverkeer en de binnenlandse dienstreizen leidt er toe dat de werkgever niet standaard aan nagenoeg iedere ambtenaar die met het openbaar vervoer reist, een OV-abbonnement ter beschikking stelt. Dat heeft tot gevolg dat voordelen komen te vervallen.

Is het vervangen van door de werkgever ter beschikking gestelde OV-abbonnementen door de Mobiliteitskaart Rijksoverheid, een arbeidsvoorwaarde waarover overeenstemming met de centrales van overheidspersoneel moet worden bereikt?”

III. Standpunten van partijen

Standpunt SCO verwoord bij brief van 7 maart 2014

Om de volgende redenen zijn de SCO van mening dat het vervangen van door de werkgever ter beschikking gestelde OV-abbonnementen door de Mobiliteitskaart Rijksoverheid een wijziging van arbeidsvoorwaarden is waarover overeenstemming moet worden bereikt met de centrales van overheidspersoneel:

1. De reiskostenvergoeding maakt onderdeel uit van het arbeidsvoorwaardenpakket.
 - a. Aangezien de nadere invulling van het Verplaatsingskostenbesluit 1989 tot nu toe expliciet aan de orde is geweest in het overleg van de SOR, onder meer bij de totstandkoming van de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst 2007-2010, bevreedt het de SCO dat over de invoering van de Mobiliteitskaart geen standpunt is bepaald door de partijen in dit overleg.
 - b. Uit een tweetal overgelegde vacatureteksten, waarin een vergoeding van de kosten van het woon-werkverkeer in de vorm een OV-jaarkaart wordt aangeduid als een secundaire arbeidsvoorwaarde, leiden de SCO af dat ook het Rijk als werkgever de verstrekking van een abonnement voor het openbaar vervoer beschouwt als een arbeidsvoorwaarde.

ad hoc Commissie Mobiliteitskaart Rijk

- c. De voorwaarden waaronder reiskosten worden vergoed, zijn van invloed op het overleg over arbeidsvoorwaarden. Vanwege de bijkomende voordelen van de tot nu toe verstrekte abonnementen, konden ambtenaren immers genoeg nemen met minder salaris.
2. De voordelen van OV-abonnementen zijn een verworven recht geworden.
Onder verwijzing naar uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 19 november 2009 met het LJN-nummer BK4769 en van de Rechtbank Roermond van 17 november 2009 met het LJN-nummer BK3943 stellen de SCO dat ambtenaren mochten veronderstellen dat de verstrekking van OV-abonnementen en het genot van de voordelen daarvan blijvende rechten waren. De werkgever heeft in het algemeen immers nooit aangegeven dat het verkrijgen van een OV-abonnement een tijdelijk recht was. Het inkomensverlies dat ambtenaren als gevolg van de invoering van de Mobiliteitskaart lijdten door het wegvallen van de voordelen van hun OV-abonnementen, achten de SCO dan ook in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Op de bovenstaande gronden concluderen de SCO dat de invoering van de Rijksmobiliteitskaart een "wijziging van een regeling met rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren" is, waarover overleg dient te worden gevoerd met de centrales van overheidspersoneel en met deze centrales overeenstemming dient te zijn bereikt alvorens dit kan worden ingevoerd.

Standpunt werkgever

De werkgever stelt zich op het standpunt dat met de Mobiliteitskaart Rijksoverheid invulling wordt gegeven aan de aanspraken van de ambtenaar voor de vergoeding van de kosten van het woon-werkverkeer op grond van het Verplaatsingskostenbesluit 1989 en voor de vergoeding van de kosten van binnenlandse dienstreizen op grond van het Reisbesluit binnenland. De werkgever onderbouwt dit standpunt met de volgende primaire, subsidiaire en meer subsidiaire motivering.

Primair stelt de werkgever dat een ambtenaar op grond van artikel 12, eerste lid, van het Verplaatsingskostenbesluit 1989 aanspraak maakt op een vergoeding van de kosten van het dagelijks reizen per openbaar vervoer tussen zijn woonplaats en zijn plaats van tewerkstelling. Op grond van artikel 12, tweede lid, van het Verplaatsingskostenbesluit 1989 heeft het bevoegd gezag een discretionaire bevoegdheid om de noodzakelijke vervoerbewijzen te verstrekken. Met de terbeschikkingstelling van de Mobiliteitskaart Rijksoverheid geeft het bevoegd gezag op een moderne wijze invulling aan deze discretionaire bevoegdheid. Aan de bovengenoemde rechtspositionele bepalingen kan een ambtenaar geen (rechtspositioneel) recht ontlenen op een abonnement voor het openbaar vervoer en op de eventuele voordelen die daaraan zijn verbonden. Wel kunnen in het verleden individuele arbeidsvoorwaardelijke afspraken zijn gemaakt over de toekenning van een bepaald NS- of OV-abonnement. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel worden deze afspraken gerespecteerd.

Subsidiair stelt de werkgever dat de privévoordelen die behoren bij een abonnement voor het openbaar vervoer niet kunnen worden aangemerkt als een algemene arbeidsvoorwaardelijke aanspraak. Lang niet alle ambtenaren genieten immers deze voordelen. Alle ambtenaren met een tegemoetkoming in de reiskosten voor eigen vervoer of een fietsvergoeding, en de ambtenaren aan wie geen OV-abonnement voor het woon-werkverkeer ter beschikking is gesteld, hebben nooit een dergelijk voordeel gehad of enige aanspraak op een dergelijk voordeel kunnen maken.

Meer subsidiair stelt de werkgever dat hij niet verantwoordelijk is voor het productaanbod en de productvoorwaarden van de vervoerders of wijzigingen die vervoerders daarin aanbrengen. Weliswaar erkent de werkgever dat aan de reisproducten die in het verleden ter beschikking zijn gesteld aan ambtenaren voor hen bijkomende voordelen waren verbonden, maar afgezien van individuele arbeidsvoorwaardelijke afspraken hebben ambtenaren geen aanspraak op een abonnement of een specifiek reisproduct. Bovendien zouden de privévoordelen van de NS-abonnementen ook wanneer niet was overgegaan tot de invoering van de Mobiliteitskaart per 1 januari 2014 zijn versoberd. Met ingang van die datum is de mogelijkheid om een bijkaart aan te schaffen voor een partner of een gezinslid vervallen en is het reizen met korting tijdens de voordeeluren praktisch onmogelijk gemaakt. Deze versobering van de privévoordelen van NS-abonnementen is niet het eerste voorbeeld van een situatie waarin de bijkomende voordelen van een abonnement voor ambtenaren zijn gewijzigd of vervallen zonder dat de werkgever Rijk daarop invloed kon uitoefenen. Deze situatie deed zich eerder voor toen de HTM en de RET de Zoetermeerlijn en de Hofpleinlijn van NS hebben overgenomen.

ad hoc Commissie Mobiliteitskaart Rijk

De werkgever gaat vervolgens in op de signalen die hij heeft ontvangen dat de invoering van de Mobiliteitskaart Rijksoverheid wordt ervaren als een verlies van secundaire arbeidsvoorwaarden, een wijziging van de IKAP-regeling rijks personeel of een financiële achteruitgang. De reactie van de werkgever op deze signalen kan als volgt worden samengevat.

Verlies secundaire arbeidsvoorwaarden

Zoals in het bovenstaande al is betoogd, zijn de privévoordelen van een abonnement voor het openbaar vervoer geen secundaire arbeidsvoorwaarden. Dat deze voordelen zo zijn ervaren of dat de abonnementen waaraan zij zijn verbonden, gedurende enige jaren ter beschikking zijn gesteld, maakt dit niet anders. De invulling van een discretionaire bevoegdheid op basis van bestaande regelgeving kan niet leiden tot een sluipende wijziging van deze regelgeving waarbij rechten en verplichtingen van ambtenaren ontstaan. De werkgever Rijk heeft een dergelijke wijziging in ieder geval nooit beoogd.

Relatie met IKAP-regeling

Op grond van de IKAP-regeling rijks personeel bestaat geen recht op het opwaarderen of uitbreiden van een NS-abonnement. Aan de wens van ambtenaren om tegen bijbetaling van de meerkosten met de Mobiliteitskaart Rijksoverheid in het woon-werkverkeer te kunnen reizen in de eerste klasse is de werkgever Rijk echter tegemoetgekomen.

Financiële achteruitgang

Het niet meer standaard ter beschikking stellen van een abonnement heeft tot gevolg dat de ambtenaren aan wie geen abonnement meer ter beschikking wordt gesteld meer kosten gaan maken voor privéreizen en dat mogelijk ook de reiskosten van hun partner en gezinsleden toenemen. Overigens zou de laatstgenoemde ontwikkeling zich ook hebben voorgedaan wanneer de Mobiliteitskaart Rijksoverheid niet was ingevoerd, omdat deze ontwikkeling een gevolg is van een wijziging die NS heeft aangebracht in de productvoorwaarden van abonnementen voor de zakelijke markt. Desalniettemin kan in sommige gevallen sprake zijn van een financiële achteruitgang. Deze kan echter niet inzichtelijk worden gemaakt, omdat de daarvoor benodigde gegevens ontbreken.

Ten slotte zet de werkgever zijn visie op het verloop van het overleg in de SOR uiteen als volgt. Over het verlies van privévoordelen is gesproken in het overleg van de SOR van 25 november 2013, waarbij de werkgever zonder verwachtingen te willen wekken de bereidheid heeft uitgesproken te willen bezien of tegemoet kan worden gekomen aan de wens van de SCO het verlies van de privévoordelen te compenseren. In de bijeenkomsten van de SOR van 18 december 2013 en 23 januari 2014 en het VOR van 9 januari 2014 heeft vervolgens – met inachtneming van elkaars standpunt over de rechtspositionele gevolgen van de invoering van de Mobiliteitskaart Rijksoverheid – constructief overleg plaatsgevonden over de mogelijkheden hiervoor. Helaas heeft dit overleg – mede gezien de complexe situatie op de vervoersmarkt – niet geleid tot een uitvoerbare oplossing, die bevredigend is voor beide partijen.

IV. Overwegingen van de commissie

Tijdens de hoorzitting van de commissie op 14 april 2014 hebben partijen in aanvulling op de schriftelijke stukken hun standpunt inzake het onderhavige geschil nader toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat bij dit advies is gevoegd en geacht wordt hiervan deel uit te maken.

Op grond van de haar ter beschikking staande stukken en op grond van hetgeen door partijen tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht, constateert de Commissie dat partijen verdeeld worden gehouden door de volgende vraag.

Is het vervangen van door de werkgever ter beschikking gestelde OV-abonnementen door de Mobiliteitskaart Rijksoverheid een wijziging van een regeling met rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren als bedoeld in artikel 105, derde lid, van het ARAR, die slechts ten uitvoer mag worden gebracht, indien daarover overeenstemming bestaat met de SOR?

De commissie stelt voorop dat voor zowel een positieve als een negatieve beantwoording van deze vraag valide argumenten zijn aan te voeren.

Voor een negatieve beantwoording pleit het gegeven dat de vervanging kan worden ingevoerd zonder dat een wijziging van het Verplaatsingskostenbesluit 1989 noodzakelijk is. Artikel 12, eerste lid van dit besluit verleent de betrokkene een aanspraak op vergoeding van de gemaakte kosten van het dagelijks reizen per openbaar vervoer tussen de woning en de plaats van tewerkstelling. In

ad hoc Commissie Mobiliteitskaart Rijk

samenhang hiermee ziet het begrip 'de noodzakelijke vervoerbewijzen' in het tweede lid van dit artikel op de vervoerbewijzen die nodig zijn voor het dagelijks reizen per openbaar vervoer tussen de woning en de plaats van tewerkstelling. Een vervoerbewijs voldoet aan dit criterium wanneer daarmee de dagelijkse reis tussen de woning en de plaats van tewerkstelling kan worden gemaakt. De mobiliteitskaart maakt dit mogelijk. Derhalve kan deze kaart worden aangemerkt als een 'noodzakelijk vervoerbewijs' in de zin van artikel 12, tweede lid van het Verplaatsingskostenbesluit 1989. Om die reden blijft de vervanging van de voorheen verstrekte abonnementen door deze kaart binnen de bandbreedte van dit artikellid. De regeling die het kader biedt voor de vergoeding van reiskosten blijft derhalve in tact.

Voor een positieve beantwoording van de gestelde vraag pleit echter het gegeven dat de vergoeding van reiskosten in het algemeen wordt gerekend tot het arbeidsvoorwaardenpakket. Er is derhalve wel degelijk sprake van een wijziging in de arbeidsvoorwaarden. De wijziging brengt voor sommige personeelsleden een, mogelijk soms aanmerkelijke, financiële achteruitgang mee. Waar het ARAR voor het overeenstemmingsvereiste aanknoopt bij regelingen van arbeidsvoorwaarden, bestaat het arbeidsvoorwaardenpakket ten dele ook uit niet uitdrukkelijk in een regeling vastgelegde arbeidsvoorwaarden. Daarbij dient te worden bedacht dat het ARAR op dit punt uitdrukking geeft aan het internationale grondrecht van de vrijheid van collectief onderhandelen. Dit is onder meer voorzien in de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie en in het Europees Sociaal Handvest. Deze documenten beogen werknemers het recht te geven via hun vertegenwoordigers te onderhandelen over de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden, waarvoor de wijze waarop deze arbeidsvoorwaarden juridisch worden vastgelegd niet doorslaggevend is. In de Nederlandse situatie dient daarbij het volgende te worden bedacht. Indien een strikt formele uitleg zou worden gegeven aan het begrip 'regeling met rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren' als bedoeld in het ARAR, zal daardoor de neiging worden bevorderd aan werknemerszijde om aan te dringen op meer uitputtende formele regelingen, die dan een sterk gedetailleerd karakter krijgen. Dat zou uit het oogpunt van goede regelgeving en flexibiliteit in de arbeidsvoorwaarden ook voor de werkgeverszijde geen wenselijke ontwikkeling zijn. Het bevorderen van een goede vertrouwensbasis, op grond waarvan door de vakorganisaties als ingrijpende ervaringen wijzigingen voorwerp zijn van open en reëel overleg, verdient derhalve als benadering de voorkeur.

De commissie meent dat het antwoord op de vraag of in casu in formele zin het overeenstemmingsvereiste geldt in het midden kan blijven, indien partijen in overweging willen nemen ervoor te kiezen zich te concentreren op de vraag of het – gegeven het ongelukkige feit dat het overleg pas in een laat stadium van het proces een aanvang heeft genomen – toch mogelijk is om een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te vinden voor de geconstateerde problemen.

De commissie acht voor een dergelijke oplossing in beginsel goede kansen aanwezig, gelet op het feit dat tijdens de hoorzitting bleek dat beide partijen belangrijke uitgangspunten voor een dergelijke oplossing onderschrijven. Dat betreft in de eerste plaats de constatering dat een wijziging van de wijze van vergoeding van reiskosten mogelijk moet zijn. En in de tweede plaats het uitgangspunt dat het huidige voornemen voor sommige personeelsleden onevenredig nadelig uitpakt.

Benadering van de commissie

De commissie stelt vast dat een deel van de nadelen die ambtenaren kunnen ondervinden als gevolg van de wijzigingen zich ook zouden hebben voorgedaan indien niet was gekozen voor de mobiliteitskaart. Dit betreft wijzigingen die zonder meer voortvloeien uit wijzigingen in het aanbod van de NS, zoals het vervallen van korting op kaarten voor familieleden. Daarnaast dient elke ambtenaar als goed ambtenaar bij regelingen als de onderhavige geringe nadelen van wijzigingen in het systeem van vergoeding zelf te kunnen dragen.

De commissie stelt zich derhalve voor dat een oplossing zou moeten worden gezocht voor aanzienlijke nadelen die sommige ambtenaren kunnen ondervinden door wijzigingen die louter een gevolg zijn van de op 14 februari 2013 gepubliceerde Europese aanbesteding Mobiliteitskaart Rijksoverheid. De oplossing zou daarbij kunnen worden gezocht in een tijdelijke tegemoetkoming voor die ambtenaren die kunnen aantonen dat zij als gevolg van de gemaakte keuze een aanmerkelijk financieel nadeel ondervinden. Daarmee zouden die ambtenaren in de gelegenheid kunnen worden gesteld om zich zonder te grote financiële schokken aan de nieuwe situatie aan te passen. De tegemoetkoming zou dan kunnen worden verstrekt aan die ambtenaren die een dergelijk nadeel kunnen aantonen. De daartoe in te richten procedure zou rekening dienen te houden met het belang van de werkgever van een zo min mogelijke administratieve belasting. Over de concrete vormgeving van een en ander kunnen partijen open en reëel overleg voeren.

ad hoc Commissie Mobiliteitskaart Rijk

De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

V. Advies van de Commissie

De ad hoc-Commissie Mobiliteitskaart Rijksoverheid adviseert:

- de invoering van de Mobiliteitskaart Rijksoverheid niet juridisch maar pragmatisch te benaderen;
- in dit kader open en reëel overleg te voeren over een tijdelijke gedeeltelijke compensatie van de inkomenseffecten die niet zijn toe te schrijven aan wijzigingen van productvoorwaarden door vervoerders, maar aan de Europese aanbesteding Mobiliteitskaart Rijksoverheid.

's-Gravenhage, 6 mei 2014.

De ad hoc Commissie Mobiliteitskaart Rijksoverheid

De heer J.W. Remkes,
voorzitter

De heer mr. R.J. Hoekstra,
lid

De heer prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss,
lid

De heer mr. dr. C.F. Sparrius,
plaatsvervangend secretaris