

Een luisterend oor bij conflicten in het georganiseerd overleg

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC) bestaat 30 jaar en onlangs werd dat gevierd met een symposium in Den Haag. Hoewel de commissie ondanks haar gevorderde leeftijd geen brede bekendheid geniet en niet omkomt in het werk, speelt zij als 'overbruger van tegenstellingen' een belangrijke rol in het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen de overheid als werkgever en de vakbonden. Grote vraag is nu hoe het verder gaat. Zal de AAC de 50 jaar halen, zoals minister Stef Blok voor Wonen en Rijksdienst denkt? Of gooit de normalisering van de ambtelijke rechtspositie roet in het eten?

Jan Koekebakker

Het kost enige moeite om op internet te ontdekken wat de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst precies doet. 'In de sector Rijk kunnen partijen in de Sectorcommissie Overleg Rijkspersoneel (SOR) een beroep doen op de AAC', vertelt de commissie op haar website over zichzelf. In de SOR, zo blijkt na vervolgonderzoek, wordt onder meer onderhandeld over de salarisontwikkeling, algemene arbeidsduur, aanspraken met betrekking tot ziekte en werkloosheid ... waarover partijen afspraken hebben gemaakt of willen maken. In de SOR participeren namens de werknemers de vier centrales van overheidspersoneel: de ACOP en CCOOP voor respectievelijk de algemene en christelijke bonden, de CMHF die de middelbare en hogere functionarissen representeert, en het Ambtenarencentrum. Namens de werkgever wordt het overleg gevoerd door de minister voor Wonen en Rijksdienst, die deze

taak heeft gedelegeerd aan de directeur-generaal organisatie en bedrijfsvoering rijk. Kortom, veel ambtelijke informatie die eerder toegankelijk is voor ingewijden dan voor het brede publiek.

Behoeft aan adempauze

Johan Remkes, Commissaris van de Koning in Noord-Holland, is voor de periode maart 2011-2015 benoemd als voorzitter van de AAC. Volgens hem zijn de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren bij het Rijk - het onderwijs, de politie en defensie daaronder begrepen - soms dermate gecompliceerd, dat partijen er niet uitkomen of zelfs in een patstelling geraken. "Zij kunnen dan afzonderlijk of gezamenlijk de hulp van de AAC inroepen, die bemiddelt in de vorm van advisering of arbitrage. De uitspraken zijn niet bindend, behalve als partijen daar bij een arbitrage zelf om hebben verzocht." Remkes benadrukt dat de

AAC in haar adviezen geen kant-en-klare of juridisch waterdichte oplossingen voor de gerezen problemen geeft. "Daar moeten de partijen zelf uitkomen. Wij bieden een luisterend oor en analyseren waarom het in de besprekingen fout is gegaan. Met als doel een antwoord te vinden, dat rechtvaardig is en recht doet aan de belangen van alle partijen. Wij willen bereiken dat zij teruggaan naar de onderhandelingstafel en daar verder praten." Uit ervaring weet Remkes inmiddels dat emoties bij conflicten een grote rol kunnen spelen. "Partijen hebben dan zo lang op elkaar ingeprepraat dat hun standpunten zijn verhard en er behoefte is aan een adempauze." Hij voegt daaraan toe dat het in zo'n geval voor de commissie niet moeilijk is om uitkomst te bieden. "Dat hadden de partijen toch ook zelf kunnen bedenken, flitst weleens door me heen! Maar ja, de verhoudingen kunnen zo verstoord zijn dat een buitenstaander met een frisse blik nodig is."

'De AAC heeft grote betekenis voor de normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel en bevordert de gelijkwaardigheid in de overlegverhoudingen.'



Foto: privébezit

Overwegend harmonieus

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst is in 1984 opgericht. De economische situatie was toen slecht en doet denken aan wat we heden ten dage meemaken: reorganisaties, inkrimpingen, faillissementen, ontslagen en bijna 700.000 werklozen. Onder ambtenaren was de arbeidsonrust groot. Hun arbeidsvoorwaarden werden destijds eenzijdig vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en ze mochten niet staken om hun eisen voor een betere rechtspositie kracht bij te zetten. Door de oprichting van de AAC zijn de arbeidsverhoudingen bij het Rijk meer in overeenstemming gebracht met wat in het bedrijfsleven geldt. De eerste voorzitter was oud-minister Wil Albeda, wiens faam dermate groot was dat ook wel werd gesproken over de 'Commissie Albeda'. De AAC telt elf leden, inclusief de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter, zeven (plaatsvervangende) leden en twee bijzondere leden. Het secretariaat is ondergebracht bij CAOP, het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein. In de afgelopen 30 jaar zijn 98 zaken aan de AAC voorgelegd, waarvan er 24 weer zijn ingetrokken. In de resterende 74 gevallen ging het bij 60 om advies en 14 om arbitrage. Omgerekend betekent dit

gemiddeld drie zaken per jaar, met uitschieters naar beneden (nul) en naar boven (zeven). Die aantallen kunnen op twee manieren worden uitgelegd, zo bleek tijdens het symposium. Ten eerste dat het bij de AAC "niet bepaald storm loopt", zoals prof. Paul van der Heijden, hoogleraar internationaal arbeidsrecht aan de Universiteit Leiden, het uitdrukte. Anderzijds kan ook worden geconcludeerd dat de arbeidsverhoudingen bij het Rijk, ondanks de tegenstellingen en conflicten, overwegend harmonieus zijn en het overleg veelal in redelijkheid plaatsvindt.

Open en reëel overleg

De uitspraken van de AAC hebben in hoofdzaak betrekking op de inhoud van het arbeidsvoorwaardenoverleg en de procedures die daarbij worden gevolgd. Met name wordt gekeken of het overleg open en reëel is gevoerd. Daarvoor is in de loop der jaren een aantal criteria ontwikkeld. Zo dienen de eisen van de partijen redelijk te zijn en moet de overheid nadrukkelijk rekening houden met haar rol als werkgever in de publieke sector. Gewekte verwachtingen moeten worden nagekomen. Het overleg moet zorgvuldig en consistent zijn en uitzicht bieden op een voor beide

partijen aanvaardbaar resultaat. De politiek mag geen dictaten of beleidsuitgangspunten opleggen, en de vakbonden moeten de politieke situatie van het moment respecteren. De AAC is het sluitstuk op de collectieve onderhandelingen: als het overleg stagneert, komt de commissie in beeld. Hoe een en ander in de praktijk uitwerkt, werd tijdens het symposium uit de doeken gedaan aan de hand van een concrete casus. Medio 2012 sloten de vakbonden met de toenmalige minister Liesbeth Spies van BZK een akkoord op hoofdlijnen over het sociaal flankerend beleid. Spies kreeg echter geen toestemming van de ministerraad om deze overeenstemming definitief te bekrachtigen. 'De begeleiding van boventallige ambtenaren naar nieuw werk is te ruim opgezet en niet passend bij de huidige economische situatie', aldus het ministerie in de officiële reactie. De inmiddels aangetreden minister Stef Blok voor Wonen en Rijksdienst wilde bovendien extra bezuinigen op de Rijksoverheid en met een schone lei beginnen. De bonden stapten daarop naar de AAC, omdat er volgens hen geen sprake was van open en reëel overleg. De commissie oordeelde dat het overleg wel open en reëel was geweest, maar noemde de gang van zaken 'ongelukkig', met name omdat de bonden niet wisten



Foto: privébezit

waar ze aan toe waren. Blok had geen extra bezuinigingen vanwege het nieuwe regeerakkoord mogen aandrazen en Spies had zich eerder bij de ministerraad van haar mandaat moeten vergewissen. De vakbonden waren met deze uitspraak minder gelukkig dan de overheid, maar niettemin besloten ze met nieuw elan de onderhandelingen voort te zetten. Dat heeft de onderlinge verhoudingen geen kwaad gedaan. Tijdens de bespreking van de casus overheersten de lach en het wederzijdse begrip bij de partijen die eerder als kempnen tegenover elkaar stonden.

Gezaghebbend instituut

Bij eerdere jubilea en in de literatuur heeft de AAC veel waardering ge oogst voor haar werkwijze en de bereikte resultaten. 'De AAC heeft zich ontwikkeld tot een gezaghebbend instituut. De commissie geeft vanaf 1984 in haar uitspraken aan zich bewust te zijn van het gebrek aan gelijkwaardigheid in het overleg en daarin verandering te willen brengen. Hoewel de AAC niet gebonden is aan enig overlegstelsel, maar daarop een sluitstuk vormt, is een dergelijke instelling belangrijk om een tegenwicht te vormen tegen de eenzijdige overlegstructuur bij de overheid', zo staat te lezen in een publicatie van CAOP uit 2001. 'De commissie heeft op bijzondere wijze invulling gegeven aan haar taken', vervolgt de auteur. 'Niet alleen door de manier van werken en de interpre-

tatie van geschillen, maar ook door de samenstelling. De leden en plaatsvervangend leden zijn ervaren mensen uit openbaar bestuur en wetenschap. De doelstellingen die door de AAC expliciet of impliciet geformuleerd zijn, komen voort uit ideeën die bij de commissie leven over het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid. De AAC heeft grote betekenis voor de normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel en bevordert de gelijkwaardigheid in de overlegverhoudingen.'

“Dat hadden de partijen toch ook zelf kunnen bedenken, flitst weleens door me heen! Maar ja, soms is een frisse blik van een buitenstaanden nodig.”

Normalisering arbeidsverhoudingen

Er is weinig veranderd sinds deze woorden aan het papier werden toevertrouwd. Tijdens het recente jubileumsymposium kreeg de AAC onverminderd veel lof toegezwaaid. Afgezien van een enkele kritische noot waren de deelnemers en sprekers positief gestemd. Daarvan getuigden uitspraken als: "De AAC is de smeerolie in het arbeidsvoorwaardenoverleg, zij is springlevend en geeft adviezen die er toe doen." In die zin liet ook minister Stef Blok zich

uit. Volgens hem is er alle reden om de toekomst van de AAC met vertrouwen tegemoet te zien. "De commissie zal over 20 jaar haar 50ste verjaardag vieren", zei hij vol overtuiging. Het is echter de vraag of deze krachtige stellingname gerechtvaardigd is. Want er ligt wel degelijk een potentiële bom onder de huidige AAC. Binnenkort behandelt de Eerste Kamer het wetsontwerp voor de normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Als die wet wordt aangenomen, wordt 80% van de ambtenaren gelijkgesteld met werknemers in het bedrijfsleven. Zij werken dan voortaan op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en kunnen makkelijker worden ontslagen. Daarmee zou een belangrijke bestaansgrond van de AAC wegvallen, omdat de commissie 30 jaar geleden in het leven is geroepen om een tegenwicht te bieden aan de ongelijkwaardige verhoudingen in het arbeidsvoorwaardenoverleg voor ambtenaren. Daar staat tegenover dat de AAC inmid-

dels veel kennis, expertise en vertrouwen heeft opgebouwd. Dat zou pleiten voor voortzetting, al dan niet in aangepaste vorm. Het symposium leverde op dit punt geen sluitende conclusies op. Het was duidelijk dat niemand er behoefte aan had om het sfeervolle feestje te verstoren met onzekere toekomstbeschouwingen. Die discussie volgt de komende tijd als de normalisering echt een feit is.

Nadere informatie over de AAC is te vinden op:

www.adviesenarbitragecommissie.nl