

VERSLAG VAN DE  
ALBEDA LEERSTOEL

Arbeidsverhoudingen bij  
de overheid  
2008

Prof. mr. R. Bekker  
Prof. mr. L.C.J. Sprengers  
Leiden, februari 2009

## **Inleiding**

Sinds november 2002 is de Albeda Leerstoel ondergebracht bij de universiteit Leiden. De leerstoel wordt sinds die tijd bekleed door twee hoogleraren: Mr. L.C.J. (Loe) Sprengers die zich vooral bezig houdt met de arbeidsverhoudingen bij de overheid en mr. R. (Roel) Bekker, Programma-SG Vernieuwing Rijksdienst, die in december 2007, na het vertrek van hoogleraar Alex Brenninkmeijer, is benoemd tot bijzonder hoogleraar. Hij richt zich met name op de politiek-ambtelijke verhoudingen, waarbij vooral aandacht wordt besteed aan hoe de overheid als werkgever binnen de politiek-ambtelijke context kan opereren.

Beide hoogleraren hebben een eigen onderzoeksgebied en geven van daaruit invulling aan de leeropdracht van de leerstoel. Met name op het terrein van de platformfunctie van de Albeda Leerstoel hebben beide hoogleraren diverse gezamenlijke activiteiten verricht.

Dit verslag geeft inzicht in de activiteiten die in 2008 door beide hoogleraren gezamenlijk en afzonderlijk zijn verricht in het kader van de Albeda Leerstoel.

# 1. Verslag Prof.mr. L.C.J. Sprengers

## Arbeidsverhoudingen bij de overheid

Bij de bestudering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid besteed ik aandacht aan de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen bij de overheid in relatie tot de ontwikkelingen in de marktsector. Onderwerpen van studie zijn de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming, het medezeggenschapsrecht, omgaan met conflicten in het collectief overleg en ontwikkelingen in de individuele rechtspositie.

Voorts is onderwerp van onderzoek de specifieke ontwikkelingen binnen de arbeidsverhoudingen bij de overheid, zoals het sectorenmodel, het overeenstemmingsvereiste, de advies –en arbitrageregeling, de verhouding tussen de rol van de overheid als werkgever en wetgever, het primaat van de politiek en de ambtelijke status.

Ik heb bij de invulling van de leeropdracht de navolgende doelen gesteld:

- a. door onderzoek de ontwikkelingen binnen de arbeidsverhoudingen bij de overheid te bestuderen in vergelijking met de ontwikkelingen in de marktsector en bestudering van de verschillende deelgebieden die kenmerkend zijn voor de arbeidsverhoudingen bij de overheid;
- b. door onderwijsactiviteiten de kennis over de arbeidsverhoudingen bij de overheid te verbreden;
- c. samen met de collegehoogleraar invulling geven aan de platformfunctie vanuit de Albeda Leerstoel voor degenen die vanuit de wetenschap en de praktijk betrokken zijn bij de arbeidsverhoudingen bij de overheid. (zie daarover hoofdstuk 3 van dit verslag).

### **Ad a: Onderzoek**

In 2008 zijn de navolgende publicaties van mijn hand verschenen:

#### **Boeken**

-Hfst. 2 “Doorvoeren van bedrijfseconomische ontslagen”, opgenomen in: L.G. Verburg en W.A. Zondag (red), “Arbeidsrechtelijke aspecten van reorganisatie”, Monografieën Sociaal recht nr. 31, Deventer, 2008 (2<sup>e</sup> druk) p. 39-73, ISBN-nummer 978 90 13 03863 7.

-Commentaar bij art. 46d WOR, opgenomen in losbladige Ondernemingsraad, R.H. van het Kaar (red), Kluwer Deventer supplement 92, april 2008, p. 1-124.

-"Bewerking Wet op de Ondernemingsraden en Wet op de Europese Ondernemingsraden", opgenomen in: "Tekst & Commentaar Arbeidsrecht", 5<sup>e</sup> druk, Deventer, Kluwer, 2008.

-Hfst. 7 “Scholing in het medezeggenschapsrecht”, opgenomen in Prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss (red), “Scholing in het sociaal recht”, Monografieën Sociaal recht nr. 46, Deventer, Kluwer 2008, ISBN nummer 90-13-06075-1, p. 179-203.

-Hfst. 3 “Gewetensbezwaren in het arbeids- en ambtenarenrecht: ‘Een huwelijksreis met gewetensbezwaren’ opgenomen in J.P. Loof (red), “Juridische ruimte voor

gewetensbezwaren?”, NJCM-Boekerij, nr. 45, Leiden, ISBN-nummer 878-90-6750-048-7, p. 45-70.

### **Artikelen**

-“Medezeggenschap en primaat van de politiek: OR tussen wal en schip”, Tijdschrift voor Ambtenarenrecht 2008-4, p. 203-214.

-“Enige tegenwind voor de westenwind?” Over een op onderdelen verdeeld SER-advies over de rol van de werknemer in de onderneming, SMA 2008-6, p. 257-266.

-“25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik”, Tijdschrift voor ambtenarenrecht 2008-10, p. 729-737.

### **Annotaties**

-“Verslechtering sociaal plan verworpen”, annotatie bij Ondernemingskamer 30 november 2007 in Nederlands Tijdschrift voor Sociaal recht 2008-2, p. 61-63.

-“Toetsing van een adviesprocedure in drie delen”, annotatie bij Rb Arnhem (vzr) 29 november 2007, Ondernemingskamer 9 januari 2008 en 19 februari 2008, in Nederlands Tijdschrift voor Sociaal Recht 2008/44, p. 194-199.

-“Sociaal plan voor één of meer reorganisaties: gevolgen voor instemmingsrecht?”, annotatie bij Rb. Amsterdam (vzr) 28 februari 2008 in Nederlands Tijdschrift voor Sociaal Recht 2008/50, p. 227-229.

-“Ik procedeer, dus ik besta?”, annotatie bij Ondernemingskamer 31 juli 2008 in Tijdschrift Recht en Arbeid 2008/7, p. 25-26.

### **Redacties**

Ik ben lid van de redactie van de Kluwer-boekenreeks Monografieën Sociaal Recht en lid van de deelredactie Medezeggenschapsrecht van het Nederlands tijdschrift voor Sociaal Recht. Dit tijdschrift is eind 2008 opgeheven en samen met SMA opgegaan in het nieuwe blad Tijdschrift voor recht en arbeid, waar ik eveneens lid ben van de deelredactie Medezeggenschapsrecht. Voorts ben ik lid van de Adviesraad van het vakblad OR Informatie.

### **Overige onderzoeksactiviteiten**

Op verzoek van de Agendacommissie van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) heb ik onderzoek verricht naar de toekomst van de ROP. In het kader van dit onderzoek is een aantal hoofdrolspelers geïnterviewd en hebben enkele rondetafelgesprekken plaatsgevonden. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in een concept voor een rapport van de ROP over zijn toekomst, dat op dit moment nog onderwerp van overleg is.

Tevens ben ik lid van de Werkgroep Medezeggenschap Rijk, die is ingesteld in het kader van de Vernieuwingsoperatie Rijk. Deze werkgroep heeft als taak een advies op te stellen over de wijze waarop omgegaan moet worden met de vormgeving en invulling van de medezeggenschap binnen het rijk in het kader van de vernieuwingsoperatie.

Op verzoek van een tweetal gemeenten heb ik onderzoek gedaan naar problemen in de arbeidsverhoudingen die zijn ontstaan naar aanleiding van conflicten die hebben geleid tot het vertrek van de gemeentesecretaris. Bij de ene gemeente spitste het onderzoek zich toe op de verhoudingen tussen college van B&W, gemeentesecretaris en ondernemingsraad. Bij de andere gemeente had het onderzoek betrekking op de wijze waarop ten gevolge van dit conflict is omgegaan met de individuele rechtspositie van ambtenaren en de behandeling van hun bezwaren.

Op verzoek van de Commissie Gelijke Behandeling ben ik betrokken bij het opstellen van een advies over de wijze van toetsing van regelingen waarin een leeftijdsonderscheid wordt gemaakt, die onderdeel zijn van een breed leeftijds(fase)bewust personeelsbeleid. Dit advies zal in de loop van 2009 verschijnen.

Voorts ben ik voorzitter van de werkgroep medezeggenschapsrecht van de Vereniging voor arbeidsrecht, die bezig is met het opstellen van aanbevelingen aan de wetgever over wijzigingen in de medezeggenschapswetgeving. Deze aanbevelingen zullen in maart 2009 worden gepresenteerd.

#### **Ad. b: Onderwijs**

Zie voor het keuzevak arbeidsverhoudingen bij de overheid deel 3 van dit verslag: gezamenlijke activiteiten

#### **Overige onderwijsactiviteiten**

- Bijdrage aan het keuzevak over reorganisaties van afdeling Sociaal Recht voor bachelorstudenten;
- Bijdrage aan het vak ‘procederen in het ondernemingsrecht ‘ in het kader van de Masteropleiding ondernemingsrecht.

#### **Gastcolleges**

In 2008 heb ik in het kader van het mastervak Collectief Arbeidsrecht een college verzorgd aan de Universiteit van Tilburg. Van mei 2007 tot september 2008 ben ik verbonden geweest aan deze Universiteit als Hoogleraar Sociaal recht en Sociale Politiek, ter gedeeltelijke vervanging van de hoogleraar daar, die een jaar met sabattical was.

In het kader van de Masteropleiding Mediation, die vanuit de UvA wordt georganiseerd, heb ik in 2008 eveneens een college gegeven.

Voor het overige ben ik betrokken geweest bij studiedagen gericht op advocaten georganiseerd vanuit verschillende organisaties.

#### **Inleidingen**

Op 1 februari 2008 heb ik een inleiding gehouden op het symposium “Juridische ruimte voor gewetensbezwaren” georganiseerd door de Van Asbeek Leerstoel van de Universiteit Leiden, in samenwerking met het E.M. Meijers Instituut. Het onderwerp van mijn inleiding betrof de betekenis van gewetensbezwaren in het arbeids- en ambtenarenrecht, geïllustreerd aan de

hand van de positie van de trouwambtenaar met gewetensbezwaren ten aanzien van het afsluiten van een homo-huwelijk.

Op 10 oktober 2008 heb ik een inleiding gegeven tijdens het afscheidscongres van Prof. mr. T. Jaspers, hoogleraar sociaal recht van de Universiteit Utrecht. Het thema van het congres was Corporate Social Responsibility. Het onderwerp van de inleiding was “Balancing social and economic interests in case of restructuring or transfer of companies”.

Op 20 november 2008 heb ik een inleiding gehouden op een bijeenkomst georganiseerd door de VNG voor gemeentesecretarissen en OR-leden over de verhouding ondernemingsraad en georganiseerd overleg binnen gemeenten.

Op 11 december 2008 heb ik een inleiding gehouden tijdens het congres Governance of the modern firm georganiseerd door de Universiteit van Utrecht over de vraag of de positie van de ondernemingsraad in de wetgeving zou moeten worden versterkt vanwege de opkomst van het aandeelhoudersactivisme.

## 2. Verslag Prof.mr. R. Bekker Politiek-ambtelijke verhoudingen

### **Werkprogramma en onderzoek**

2008 was voor mij het eerste jaar op de leerstoel en stond derhalve sterk in het teken van het ontwerpen van een programma en het voorbereiden van de oratie. Eerste prioriteit had daarbij het voorbereiden van een aantal colleges in het keuzevak Arbeidsverhoudingen. Dat werd snel gevolgd door het voorbereiden en begeleiden van de zgn. Albeda-gesprekken die in het late voorjaar 2008 hebben plaatsgevonden.

Wat het werkprogramma betreft heb ik aan de hand van literatuurstudie en vooral ook veel gesprekken met mensen uit wetenschap en veld geprobeerd de contouren van mijn deel in de leerstoel vast te stellen. Dat bleek in sterke mate neer te komen op het elimineren van op zichzelf interessante onderwerpen teneinde enige focus in het werk te krijgen, de herkenbaarheid daardoor te vergroten en te zorgen dat het programma ook in redelijkheid uitvoerbaar is.

Gelet op mijn achtergrond ben ik uiteindelijk terecht gekomen op het algemene thema ‘politiek-ambtelijke verhoudingen’ en daarbij met name de spanningen en fricties in die verhoudingen. Daarbij kijk ik naar de overheid (in brede zin) in Nederland, en zowel naar het rijk als naar andere overheden. Maar tevens tracht ik inzicht te krijgen in de vraag hoe dit in andere landen ligt. Belangrijke onderwerpen die hierbij aan de orde zijn, zijn gelegen in bijvoorbeeld de vraag naar politisering van de ambtelijke dienst c.q. bureaucratisering van het politieke bedrijf terwijl ook onderwerpen als de ambtelijke status, de arbeidsvoorwaarden en integriteit aan de orde zijn.

Ik heb voorts er voor gekozen om twee subthema’s in beschouwing te nemen: de vraag naar de arbeidsproductiviteit van de overheid c.q. de gehele collectieve sector en de vraag naar de verkoking van de overheid. In beide gevallen zal ik proberen na te gaan in hoeverre de arbeidsverhoudingen hierbij een positieve danwel negatieve rol (kunnen) spelen. Evident is dat deze subthema’s en trouwens ook het hoofdthema, zich niet alleen in het juridische domein afspelen maar ook aspecten hebben op het terrein van andere disciplines, zoals bestuurskunde, psychologie, economie e.d. Ik ben doende te zoeken naar mogelijke partners in die disciplines teneinde te bezien of er wellicht een gezamenlijke aanpak mogelijk is waarvoor dan ook externe financiering zou kunnen worden gezocht.

De inhoud van het werkprogramma is ook terug te vinden in mijn oratie die inmiddels op 26 januari 2009 heeft plaatsgevonden. Ook bij die oratie heb ik getracht tot enige focus te komen en de verleiding te weerstaan er van alles en nog wat bij te halen. Uiteindelijk is het een schets geworden van ontwikkelingen in het vak van politicus, bestuurder en ambtenaar, zowel hier als in het buitenland, uitmondend in het uiten van zorg over groeiende verwijdering tussen met name het politiek domein en het ambtelijke domein. Daarbij heb ik suggesties gedaan die ook een plaats zullen krijgen in mijn werkprogramma.

## **Publicaties**

In vergevorderd stadium van voorbereiding is een essay voor een ROB-bundel over integraliteit en verkokering. Tevens ben ik, voor een deel ook op titel van hoogleraar, inmiddels verbonden als vaste columnist aan het tijdschrift Management en consultancy.

## **Beoordeling scripties**

Beoordeling (drie) scripties en opstellen juryrapport uitreiking Albada-scriptieprijs, uitgereikt tijdens het CAOP-seminar op 30 oktober 2008.

## **Inleidingen**

De vele inleidingen die ik in 2008 heb gehouden zijn merendeels uitgesproken als SG VRD.

Meer in het bijzonder als hoogleraar heb ik de volgende inleidingen gehouden:

- *Verkokering*, inleiding tijdens het seminar van de RMO op 24 september 2008
- Inleiding over arbeidsproductiviteit tijdens het CAOP-congres Repareer het dak wanneer de zon schijnt, 23 september 2008.

Mijn inleiding op het symposium t.g.v. het afscheid van mr. P. de Vries als juridisch adviseur van de minister van Justitie op 9 september 2008, stond vooral in het teken van de verbeteringen in de afstemming tussen juridische faculteiten en de overheid. Over dat onderwerp heb ik met de dubbele pet van hoogleraar en SG ook actief geparticipeerd in het overleg ter zake tussen rijk, Wetgevingsacademie en juridische faculteiten.

Voorts heb ik een inleiding gehouden tijdens de hooglerarenlunch Juridische faculteit op 12 november 2008, waarbij ik een drietal cases van fricties tussen ambtenaren en politici in het buitenland heb behandeld.

## **Begeleiding**

In 2008 was ik lid van de Begeleidingscommissie van de publicatie over beroepseer die in 2009 moet verschijnen.



### 3. Gezamenlijke activiteiten

#### a. Keuzevak Arbeidsverhoudingen bij de overheid

In het curriculum aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Leiden is als keuzevak een vak opgenomen onder de titel ‘Arbeidsverhoudingen bij de overheid’. Dit keuzevak staat open voor bachelorstudenten in het 2<sup>e</sup> of 3<sup>e</sup> jaar. De meeste studenten zijn afkomstig uit de juridische faculteit. Het vak wordt echter ook gevolgd door studenten van de faculteit sociale wetenschappen. Met name bestuurskunde- en psychologiestudenten hebben het vak gevolgd. Daarnaast zijn er cursisten die op contractbasis alleen dit vak volgen. Dit gaat om mensen die bij de overheid werkzaam zijn en uit interesse en / of relevantie voor hun werk dit vak gaan volgen.

In een reeks van 10 colleges wordt in het vak ingegaan op uiteenlopende onderwerpen die te maken hebben met de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Onder meer komen aan de orde: het sectorenmodel en het CAO-overleg bij de overheid, de medezeggenschap bij de overheid, het collectief actierecht, de individuele rechtsbescherming, mediation, verhoudingen tussen politiek en ambtenaren, integriteit en vrijheid van meningsuiting.

Dit keuzevak wordt door Loe Sprengers gecoördineerd en beide hoogleraren verzorgen de colleges. In 2008 nam verder mevr. mr. dr. Lydia Schut van het ministerie van BZK een college voor haar rekening.

In het collegejaar 2007/2008 hebben 19 studenten het vak gevolgd en 10 ook het afsluitende tentamen afgerond. Daarmee is het aantal studenten ten opzichte van het voorafgaande jaar weer gestegen, maar nog niet op het aantal van het jaar 2005/2006 toen het maximum van 40 studenten het vak volgden. Vorig jaar is aangegeven dat de oorzaken voor de terugloop in het aantal studenten waarschijnlijk te maken heeft met veranderingen die plaatsgevonden hebben in de onderwijsprogrammering binnen de faculteit. Deze wijzigingen hadden tot gevolg dat het keuzevak op een ander moment in het onderwijsprogramma wordt aangeboden, in dezelfde periode met het andere keuzevak dat door de afdeling sociaal recht wordt gegeven en wat nog belangrijker is: voordat de studenten het bachelor vak sociaal recht hebben gevolgd. In dit vak wordt ook altijd informatie verstrekt over de keuzevakken die vanuit de afdeling sociaal recht worden aangeboden.

In het verslag van vorig jaar is de verwachting uitgesproken dat de effecten van deze verschuiving tijdelijk zullen zijn. Geconstateerd kan worden dat afgelopen jaar het studentenaantal weer iets is aangetrokken. Het blijft zaak om studenten tijdig over het keuzevak te informeren.

#### b. Platformfunctie Albeda Leerstoel

Na het congres uit 2007 “Vertrouwen in professionals” werd duidelijk dat het van belang is om de dialoog tussen sociale partners bij de overheid en de politici die zich bezig houden met de ontwikkelingen ten aanzien van de overheid als werkgever te intensiveren. Dit heeft er toe geleid dat er een informele gesprekkenreeks is georganiseerd onder de naam:

##### **Albeda-gesprekken 2008**

Mede ter voorbereiding op het congres in het najaar 2008 hebben we in het voorjaar drie zogenoemde “Albeda-gesprekken” georganiseerd. Dit waren expertmeetings waarin een 20-tal betrokkenen (sociale partners, politiek en wetenschap) van gedachten hebben gewisseld

over de gewenste veranderingen in de arbeidsverhoudingen bij de overheid en de vraag of en zo ja in welke mate veranderingen in de arbeidsverhoudingen moeten doorwerken naar de publieke sector.

In het eerste gesprek is onder de titel “Tour d’horizon” een verkenning gehouden van de belangrijkste thema’s anno 2008 in de arbeidsverhoudingen bij de overheid, in het bijzonder op het raakvlak ambtenaar-politiek. Daarbij kwam onder meer aan de orde: de spanning tussen politieke wensen en ambtelijke uitvoering/uitvoerbaarheid; de ontwikkelingen in het onderlinge vertrouwen; het imago van de ambtelijke dienst en de positie van de ambtenaar als (gewone) werknemer.

In het tweede gesprek, met als titel “De ambtenaar van de toekomst”, lag de nadruk op de consequenties van de ontwikkelingen op het profiel van de ambtenaar. Wat zijn diens belangrijkste kwaliteiten? Hoe dienen zijn arbeidsvoorwaarden eruit te zien? Hoe flexibel moeten ambtenaren zijn? Zijn de ‘best and the brightest’ nog te interesseren voor de overheid? Moet de politieke invloed op het ambtelijke apparaat worden vergroot of juist niet?

In het derde gesprek is gesproken over “De werkgeversrol van de overheid”. Gesproken is over de gevolgen voor de overheid als werkgever. Hoe ziet de lange termijn arbeidsmarkt eruit? Is de overheid daar een aantrekkelijke werkgever? Hoe kan de werkgeversrol het beste georganiseerd worden? Welke vorm dient het CAO-overleg te hebben? Wat kan de werkgever doen om het vertrouwen in de ambtelijke dienst te vergroten?

De uitkomsten van deze gesprekken hebben input geleverd voor het congres dat in het najaar heeft plaatsgevonden.

## **Congres**

Op 30 oktober 2008 is het congres “Agenda voor veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid” gehouden. Het congres werd georganiseerd door de beide hoogleraren die de Albeda Leerstoel bekleden en het CAOP. Er was een grote belangstelling voor, rond de 120 deelnemers. Doelstelling van het congres was om in breder kader van gedachten te wisselen over veranderingen in de arbeidsverhoudingen bij de overheid en te komen tot een gezamenlijke Agenda die in 2009 e.v. uitgewerkt wordt.

De sprekers waren mr. A. (Anton) Westerlaken (CvB Erasmus Medisch Centrum) en drs. M.J. (Martin) van Rijn (algemeen directeur PGGM). Beide hebben vanuit eigen gezichtspunt een beschouwing gegeven over de wijzigende arbeidsverhoudingen.

Vervolgens is in een aantal sessies door de deelnemers aan het congres gesproken over de onderwerpen die op de agenda voor de toekomst voor de veranderende arbeidsverhoudingen geplaatst zouden moeten worden. Dit werd gedaan aan de hand van de uitkomsten van een enquête die voorafgaand aan het congres was gehouden onder vertegenwoordigers van de sociale partners bij de overheid.

Op basis van deze enquête en de discussies daarover leverde het congres vijf onderwerpen op die naar de mening van de deelnemers van belang zijn voor vernieuwing van de arbeidsverhoudingen. Deze thema’s zijn: ambtenaren als autonome professionals; de positie van de overheid op de arbeidsmarkt; flexibiliteit en mobiliteit; leeftijdsbewust personeelsbeleid en de thematiek van de ambtenarenstatus.

Aan het slot van het congres is door een forum, dat bestond uit de heren X.J. den Uyl (ACOP FNV), R. Pans (VNG), J.J.A.H. Klein Breteler (Eerste Kamer CDA), J. Schinkelshoek (Tweede Kamer CDA) en P.M.M. Heijnen (Tweede Kamer PvdA) gereageerd op deze agenda.

Van de uitkomsten van het congres en de Albeda-gesprekken 2008 zal in de eerste helft van 2009 een publicatie verschijnen. De Agenda voor veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid wordt in de loop van 2009 e.v. verder uitgewerkt.

Februari 2009

[www.albedaleerstoel.nl](http://www.albedaleerstoel.nl)