

Overleg met en consultatie van sociale partners in de publieke sector



Overleg met en consultatie van sociale partners in de publieke sector

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

NR.10 - AUGUSTUS 2019

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar. Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 499
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2019, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Verkenning

7

Bijlagen

1	Verkenningsaanvraag	21
2	Geïnterviewde personen	23
3	Samenstelling begeleidingscommissie	25



Verkenning

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

BETREFT Overleg met en consultatie van de sociale partners in
de publieke sector

DEN HAAG	30 augustus 2019	E-MAIL	g.van.essen@ser.nl
ONS KENMERK	19.44813	TOESTELNUMMER	070 3499 556
BIJLAGE(N)	3		

Geachte mevrouw Ollongren,

Het kabinet Rutte II heeft aangegeven het wenselijk en nodig te vinden om de sociale partners in de publieke sector nadrukkelijker te consulteren over en te betrekken bij voorgenomen algemene wetgeving en beleid en bij sociaal overleg met de sociale partners in de marktsector. De minister van BZK heeft de SER gevraagd bij brief van 6 oktober 2017 (kenmerk 2017-0000467298) om te verkennen welke mogelijkheden er hiervoor zijn (zie bijlage 1). Hij vraagt de SER de volgende aspecten van dialoog en consultatie mee te nemen:

- Welke belangen en welke voor- en nadelen voor de overheid, voor de sociale partners in de marktsector en voor de sociale partners in de publieke sector zijn ermee gemoeid?
- Welke sociale partners in de publieke sector betrekken bij sociale dialoog en consultatie?
- Over welke onderwerpen (thema's, beleidsterreinen), op welke wijze en via welke gremia/instituties en op welke momenten of bij welke gelegenheden?

Ter beantwoording van deze vraag zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de sociale dialoog op centraal niveau in de publieke sector en in de marktsector (zie bijlage 2). Er is geïnventariseerd hoe de sociale dialoog in beide sectoren nu is georganiseerd, welke ervaringen men daarmee heeft en of er sprake is van knelpunten. Daarnaast is verkend of en op welke wijze sociale partners in de publieke sector

nadrukkelijker zouden kunnen worden geconsulteerd over en betrokken bij voorgenomen algemene wetgeving en beleid en bij sociaal overleg met sociale partners in de marktsector. In deze brief doet de raad verslag van zijn bevindingen en doet hij een voorstel voor afstemming en coördinatie tussen het sociaal overleg in de marktsector en het sociaal overleg in de publieke sector.¹ Aan de orde komen achtereenvolgens de achtergrond van de verkenningsvraag, de ervaringen met de huidige sociale dialoog en de overwegingen en de visie van de raad.

Achtergrond van de verkenningsvraag

De verkenningsvraag is een vervolg op het advies *Buitengewoon normale sturing* van de interdepartementale werkgroep Sturing op collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector.² Dit advies gaat in op de governance van de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector na invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in 2020. De Wnra is het sluitstuk van een proces waarbij arbeids- en sociale wetgeving voor werknemers in toenemende mate ook op ambtenaren van toepassing is. Met de Wnra krijgt een groot deel van de ambtenaren een private arbeidsovereenkomst.³ Van al het onderwijs- en overheidspersoneel valt in 2020 daardoor ruim 85 procent (840 duizend personen) onder het private arbeidsrecht. Omdat deze ambtenaren hierdoor in feite ‘gewone’ werknemers zijn, vindt het kabinet het wenselijk dat ook overheidswerkgevers en overheidsvakbonden worden geconsulteerd over en betrokken bij voorgenomen algemene wetgeving en beleid en bij sociaal overleg met de sociale partners in de marktsector. Dit vindt nu nog niet structureel en breed plaats, aldus het kabinet.

De interdepartementale werkgroep noemt in haar advies *Buitengewoon normale sturing* nog een andere overweging waarom het wenselijk is om het proces van consultatie van sociale partners in de publieke sector opnieuw te bezien. De werkgroep vindt het in het algemeen belang dat sectorwerkgevers in de publieke sector tot een integrale afweging kunnen komen tussen de eisen van bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaarden. Dat vereist “algemene wetgeving en beleid die rekening houden met de belangen van en voorwaarden voor het publiek werkgeverschap”.⁴

1 De verkenning is voorbereid door een begeleidingscommissie (zie bijlage 3) en vastgesteld door de raad op 30 augustus 2019. Het verslag van deze raadsvergadering is te lezen via www.ser.nl

2 Werkgroep Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector (2015) *Buitengewoon normale sturing*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 550, nr.58.

3 De wijziging in de rechtspositie is van toepassing op ambtenaren die werkzaam zijn in de sector Rijk, het openbaar onderwijs en de decentrale overheden. Voor personeel werkzaam in het bijzonder onderwijs verandert er niets, omdat zij al onder het private arbeidsrecht vallen. Overheidspersoneel werkzaam bij de politie, defensie en rechterlijke macht en politieke ambtsdragers behouden hun aanstelling.

4 Werkgroep Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector (2015) *Buitengewoon normale sturing*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 550, nr.58, blz. 5.

Organisatie van het sociaal overleg in Nederland

Het sociaal overleg in de marktsector en in de publieke sector is verschillend georganiseerd. In de marktsector vormen de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad (SER) sinds de Tweede Wereldoorlog de formele overlegplatforms op centraal niveau. De Stichting van de Arbeid stelt zich als overlegorgaan voor centrale organisaties van werkgevers en van werknemers ten doel om goede arbeidsverhoudingen in het bedrijfsleven te bevorderen. Via de SER adviseren centrale organisaties van ondernemers, centrale organisaties van werknemers en onafhankelijke deskundigen (kroonleden) regering en parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en belangrijke voorgenomen wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast heeft de SER tot taak “een het algemeen belang dienende werkzaamheid van het bedrijfsleven te bevorderen, alsmede het belang van het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen te behartigen”. In beide overlegplatforms worden de ondernemingen vertegenwoordigd door VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland en de werknemers door FNV, CNV en VCP.

In de publieke sector is de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) sinds 1993 het formele overlegplatform voor sociale partners in de publieke sector om onderwerpen te bespreken die van bovensectoraal belang zijn voor het onderwijs- en overheidspersoneel. De 14 sectorwerkgevers in de publieke sector hebben zich daartoe verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO). Binnen het VSO werken onderwijssectoren en decentrale overheden sinds 2008 samen in de Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW). Deze sectoren hebben een andere relatie met het kabinet dan de werkgevers die tot de zogeheten vier kabinetssectoren worden gerekend. Terwijl de kabinetssectoren zowel een wetgevende als werkgeversrol hebben, geldt dit voor de decentrale overheden en de onderwijssectoren in veel mindere mate en prevaleert de werkgeversrol.

Het onderwijs- en overheidspersoneel wordt in de ROP vertegenwoordigd door de ACOP, CCOOP, CMHF en het AC.* Zij werken samen in de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO). De ACOP, CCOOP en CMHF (en daarbij aangesloten bonden) zijn ieder voor zich ook aangesloten bij een van de algemene vakcentrales (respectievelijk FNV, CNV en VCP), waardoor ze direct dan wel indirect vertegenwoordigd zijn in het overleg van de Stichting van de Arbeid en de SER. Dit geldt niet voor het AC en de daarbij aangesloten vakbonden en vakverenigingen.

* ACOP: Algemene Centrale van Overheidspersoneel; CCOOP: Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijspersoneel; CMHF: Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen; AC: Ambtenarencentrum.

Ervaringen en knelpunten in het sociaal overleg

Het kabinet overlegt al sinds jaar en dag met de Stichting van de Arbeid over voorgenomen arbeids- en sociale wetgeving die voor het bedrijfsleven gevolgen heeft, teneinde draagvlak te creëren bij sociale partners en de uitvoerbaarheid van wetgeving te toetsen. Ook vraagt het kabinet advies over beleid en wetgeving. Het kabinet vraagt daarnaast de SER te adviseren over brede arbeidsmarkt-, sociale zekerheids- en macro-economische vraagstukken.

In een vergelijkbare betrokkenheid van sociale partners in de publieke sector is niet voorzien. De ROP heeft volgens betrokkenen en diverse evaluatierapporten⁵ nooit gefunctioneerd als overlegorgaan in de publieke sector om gezamenlijk vraagstukken rond arbeidsverhoudingen en relevante wet- en regelgeving te bespreken. Dat heeft verschillende redenen. In de eerste plaats zijn er mede door de sectoralisatie in de publieke sector nog maar weinig bovensectorale onderwerpen die in de ROP worden besproken. Ook hebben de verschillende sectoren hun eigen ingang bij de vakdepartementen (OCW, BZK) die ook de belangen behartigen binnen het kabinet. Ten tweede wordt het overleg in de ROP bemoeilijkt door de ‘dubbele’ pet die de kabinetssectoren hebben als wetgever en als werkgever. Ten derde laat de vakbeweging belangenbehartiging bij wet- en regelgeving en bredere maatschappelijke sociale dialoog primair via de SER en de Stichting van de Arbeid lopen. Daar wordt een bredere centrale belangenafweging gemaakt.

Op centraal niveau worden het VSO of afzonderlijke brancheorganisaties in de publieke sector wel regelmatig informeel en soms formeel als adviserend lid betrokken bij commissies en werkgroepen van de SER en de Stichting van de Arbeid (zie kader op bladzijde 11). Dat gebeurt soms vanwege de beleidsuitvoerende rol die zij hebben, maar soms ook vanuit hun werkgeversrol. Er is voorts sprake van informatie-uitwisseling op secretariaatsniveau tussen VNO-NCW/MKB-Nederland en VSO/ZPW. Uit de gesprekken die zijn gevoerd ten behoeve van deze verkenning valt op te maken dat de betrokkenheid van werkgevers in de publieke sector bij sociale dialoog in de marktsector in het verleden soms vragen heeft opgeroepen. Het was dan niet altijd duidelijk namens wie men sprak, met welk mandaat en in hoeverre men zich kon of wilde committeren aan eventuele afspraken. Met de recente oprichting van de stichting ZPW kunnen hier de komende tijd stappen in worden gezet.

⁵ Zie bijv. Wilms, P. et al. (2009) *Evaluatie sectorenmodel 2008*. Den Haag: APE; Banis, P. en H. Kokshoorn (2014) *Rapportage inzake bovensectoraal overleg anno 2014*, Den Haag: CAOP.

Betrokkenheid bij commissies en werkgroepen van de SER en Stichting van de Arbeid

Het VSO en brancheorganisaties in de publieke sector worden regelmatig betrokken bij commissies en werkgroepen van de SER en Stichting van de Arbeid in de rol van adviserend lid of toehoorder. Dit is bijvoorbeeld het geval (geweest) bij de SER-commissies Bevordering medezeggenschap (deelname VSO), Arbeidsomstandigheden (deelname VSO), Zieke werkenden/langdurig werklozen (deelname VNG), SER-agenda voor de Stad (deelname VNG), Regionaal samenwerken: leren van praktijken (deelname G-4, G-32, VNG), Armoede onder kinderen (deelname VNG), Toekomstgericht beroepsonderwijs, deel 1 en 2 (deelname SBB), Medezeggenschap pensioen in kleine ondernemingen (deelname VSO), Borging Energieakkoord (deelname VNG, IPO en Unie van Waterschappen) en Stichting SCOOR (deelname VSO). Daarnaast spelen de MBO Raad en Vereniging Hogescholen een rol bij de initiatiefgroep van het SER-traject Leven lang ontwikkelen. Bij het preventieakkoord zijn de VO-raad (ook namens de PO-Raad en MBO Raad) en de gemeenten (VNG) lid van de klankbordgroep. Bij de Stichting van de Arbeid zijn werkgevers in de publieke sector betrokken (geweest) bij de werkgroep Arbeidsomstandigheden, Diversiteit in Bedrijf (deelname VSO), Actieteam crisisbestrijding (deelname VNG), de Werkkamer (deelname VNG) en bij het onderwerp klokkenluiders.

Het ministerie van BZK speelt vanuit zijn coördinerende werkgeversrol op dit moment nog een belangrijke rol bij de beoordeling van de gevolgen van voorgenomen wetgeving en beleid voor de publieke sector. Dit geldt ook voor het ministerie van OCW voor het onderwijsveld. Dit vindt plaats door interdepartementaal overleg met de dossierhouders van het ministerie van SZW aan de voorkant van de beleidsontwikkeling. Er vindt geen formele interactie met sociale partners in de publieke sector plaats, aangezien er geen formele betrokkenheid van de niet-kabinetsectoren is georganiseerd. Voor de kabinetsectoren ligt dat anders omdat de minister tevens werkgever is en deel uitmaakt van het kabinet. De zelfstandige publieke werkgevers gebruiken informele kanalen om invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld door hun punten onder de aandacht te brengen bij hun sectorministerie of door lobby bij het kabinet en de politiek. Daarnaast zijn er vele internetconsultaties waar ook de ZPW zijn inbreng kan leveren.

De SER constateert dat de huidige situatie (op sommige beleidsonderwerpen) tot onvrede leidt bij de zelfstandige publieke werkgevers. Zij zijn van mening dat zij niet, of te laat in het proces, zowel in consulterende als in (proactief) adviserende

rol betrokken worden bij bepaalde voorgenomen algemene wet- en regelgeving en beleid waarvan zij als werkgever ook de gevolgen ondervinden. Voorbeelden van al wat langer geleden die worden genoemd zijn de banenafpraak, de WWZ, het derde WW-jaar en de transitievergoeding. Zij zijn nu niet formeel vertegenwoordigd in de Stichting van de Arbeid en de SER, terwijl in deze instituties juist over dergelijke onderwerpen wordt gesproken. Voor de vakbonden in de publieke sector ligt dat anders. Drie van de vier centrales voor overheidspersoneel zijn onderdeel van een algemene vakcentrale die wel in de Stichting van de Arbeid en de SER is vertegenwoordigd. De interne afstemming bij deze bonden verloopt naar eigen zeggen over het algemeen naar tevredenheid. De onderwijswerkgevers en decentrale overheden daarentegen zijn geen lid van een centrale ondernemingsorganisatie en zijn dus niet indirect vertegenwoordigd in de Stichting van de Arbeid en de SER. Enkele branche-organisaties in het onderwijs hebben wel een geassocieerd lidmaatschap bij VNO-NCW en MKB-Nederland.

Recent initiatief: parallelle consultatie van de ZPW

Het ministerie van SZW heeft het afgelopen jaar geëxperimenteerd met parallelle consultatie van de ZPW over concept wet- en regelgeving (in casu WIEG en WAB). De ZPW is positief over deze consultaties, maar merkt wel op dat deze consultaties ad hoc en/of te laat in het wetgevingstraject plaatsvonden. De ZPW heeft namens de gezamenlijke onderwijswerkgevers en decentrale overheden gereageerd. Vakbonden in de publieke sector hebben begrip voor het initiatief van het ministerie van SZW, maar vinden het logischer om hen daar voortaan dan ook bij te betrekken. Zij wijzen erop dat in deze vorm van parallelle consultatie geen integrale belangenafweging plaatsvindt.

Overwegingen van de raad

De raad onderkent het belang van sociale partners in de publieke sector en in het bijzonder van de zelfstandige publieke werkgevers om meer betrokken te zijn bij de consultatie over voorgenomen algemene wetgeving en beleid, waarvan zij zelf ook de gevolgen ondervinden. Vanuit een arbeidsrechtelijke benadering is het evident om zelfstandige publieke werkgevers op de een of andere wijze ook te betrekken bij de voorbereiding van relevante sociale wetgeving. Daarbij past wel de kanttekening dat het kabinet ook in de toekomst de behoefte zal houden te sturen op het dossier 'arbeid' in de publieke sector, vanuit het belang van de rijksbegroting en vanuit de politieke verantwoordelijkheid voor het functioneren van de publieke sectoren in bredere zin. Dat geldt ook ten aanzien van het werkgeverschap en de doelen die werkgevers in de publieke sector dienen na te streven (rolmodel). Dit zal vooral

gelden voor de zogeheten kabinetssectoren die zowel de rol van wetgever als van werkgever hebben.

De raad constateert dat partijen die deelnemen aan de sociale dialoog verschillende rollen kunnen innemen. Deze rol bepaalt vanuit welk perspectief of welk belang zij hun inbreng leveren. Centrale ondernemingsorganisaties zien de rol van werkgever in het licht van het ondernemerschap, vakcentrales komen op voor de belangen van werkenden en niet-werkenden. De rijksoverheid vervult de rol van wetgever, financier van grote delen van de publieke sector, werkgever en uitvoerder van publieke taken in de kabinetssectoren (Rijk, Politie, Defensie en Rechterlijke macht). Decentrale overheden zijn medewetgever, uitvoerder van beleid, beschikken soms over aanvullende eigen inkomsten en zijn daarnaast ook werkgever. De onderwijssectoren zijn naast uitvoerder van publieke taken eveneens werkgever en worden grotendeels gefinancierd vanuit de rijksbegroting.

De Stichting van de Arbeid en de SER zijn op centraal niveau de formele overlegplatforms voor het georganiseerd bedrijfsleven, waarin onder andere wordt gesproken over voorgenomen algemene wetgeving en beleid en advisering plaatsvindt over concrete beleidsvoornemens en brede sociaal-economische vraagstukken. Hoewel het bedrijfsleven en het grootste deel van de publieke sector met de invoering van de Wnra arbeidsrechtelijk niet meer van elkaar verschillen, bestaat er vanuit een economische invalshoek wel een verschil dat van belang is bij advisering over sociaal-economische vraagstukken. Ondernemingsorganisaties in de Stichting van de Arbeid en de SER benaderen vraagstukken vanuit hun ondernemersrol, ook als het werkgeverszaken betreft. Het ondernemen en in dienst nemen van werknemers gebeurt voor eigen rekening en risico. Organisaties in de publieke sector voeren politiek bepaalde taken uit, hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid ten opzichte van de burger die als belastingbetaler de overheid financiert en als klant van de diensten van de overheid gebruik maakt. Bovendien wordt de uitvoering van publieke taken gefinancierd door politiek bepaalde budgetten en heffingen.⁶ Dit publieke perspectief is van grote invloed op werkgeversaangelegenheden bij deze werkgevers en kan als een fundamenteel ander worden aangemerkt dan het ondernemersperspectief van de ondernemingsorganisaties in de Stichting van de Arbeid en de SER.

De Stichting van de Arbeid en de SER doen meer dan consultatie over wet- en regelgeving en beleid en advisering over sociaal-economische vraagstukken (die boven-

6 Min. van BZK, Fin & OCW (2017) *Evaluatie referentiemodel*. Den Haag: Min. van BZK.

dien vaak breder liggen dan arbeidsmarkt en sociale zekerheid). Zo heeft de SER ook bestuurlijke en toezichthoudende taken en dient hij een maatschappelijk verantwoord bedrijfsuitoefening door het bedrijfsleven te bevorderen. De Stichting van de Arbeid heeft ook een belangrijke coördinerende rol richting de cao-overleggen in het bedrijfsleven en is van belang voor het bilateraal overleg tussen sociale partners en voor het overleg van het georganiseerd bedrijfsleven met het kabinet. Volgens de raad moet nauwgezet worden nagegaan welke onderdelen van het brede sociaal overleg in de marktsector relevant zijn voor sociale partners in de publieke sector. De raad denkt daarbij aan vraagstukken op het terrein van arbeidsmarkt, arbeidsomstandigheden, een leven lang ontwikkelen, sociale zekerheid en pensioen.

Beantwoording verkenningsvraag

De raad heeft verschillende opties in overweging genomen om publieke sociale partners te betrekken bij de consultatie en advisering over voorgenoemde algemene wetgeving en beleid en bij het sociaal overleg in de marktsector en daarbij ook de belangen en voor- en nadelen voor alle belanghebbenden in ogenschouw genomen (overheid, sociale partners in de publieke sector en sociale partners in de marktsector). Voor de komende tijd acht de raad een periodiek en gestructureerd afstemmings- en coördinatie-overleg onder voorzitterschap van de voorzitter van de SER, het meest realistisch en kansrijk. Deze optie kan leiden tot grotere betrokkenheid van sociale partners in de publieke sector bij onderdelen van het sociaal overleg in de marktsector zonder dat formele (wettelijke) wijzigingen nodig zijn. Dit biedt ook mogelijkheden voor een werkende-weg-aanpak, waarbij de ZPW als organisatie zich verder kan ontwikkelen, uitgetoetst kan worden op welke wijze en bij welke onderwerpen betrokkenheid vorm kan krijgen en dit ook geleidelijk uit te breiden. Te zijner tijd kan evaluatie van de werkwijze in deze variant, gepaard met mogelijke complementaire doorontwikkeling van de sociale dialoog en consultatie in de publieke sector(en), richting geven voor inrichting van overleg op de langere termijn.⁷

Periodiek afstemmings- en coördinatieoverleg

De afstemming tussen sociale partners in de publieke sector en in de marktsector kan wat de raad betreft worden georganiseerd via een periodiek afstemmings- en coördinatieoverleg op bestuurlijk niveau tussen de voorzitter van de SER en een vertegenwoordiging van sociale partners in de marktsector, zelfstandige publieke werkgevers en de centrales voor overheidspersoneel. In dit overleg kan informatie

⁷ Met betrekking tot de langere termijn neemt de raad er kennis van dat de ZPW in gesprekken aangegeven heeft een werkgeverszetel in de Stichting van de Arbeid en de SER te ambiëren.

worden uitgewisseld over onder meer het werkprogramma van de SER (bijvoorbeeld, wat zijn de te verwachten adviesaanvragen en voorgenomen initiatieven uit eigen beweging?), de thema's die bij de Stichting van de Arbeid spelen, consultatieverzoeken, kwesties die in de publieke sector aan de orde zijn en eventuele andere actuele sociaal-economische onderwerpen. Doel hiervan is stelselmatig en gezamenlijk na te gaan of – en zo ja, op welke wijze – sociale partners in de marktsector en publieke sector hierbij gezamenlijk kunnen/willen optrekken, en of betrokkenheid van overheidswerkgevers en overheidsvakbonden in enigerlei vorm (zie hieronder) wenselijk dan wel noodzakelijk is en op welke overlegtafel dat kan plaatsvinden. Ervaringen met deze afstemming kunnen in de toekomst richting geven voor vormgeving van overleg en consultatie op de langere termijn.

Daarnaast gaat de raad ervan uit dat het afstemmingsoverleg op bureau niveau tussen VNO-NCW/MKB-Nederland en de ZPW verder doorgezet en uitgebouwd zal worden, zoals ook het voornemen is. Deze praktische afstemming en samenwerking kan al tot een grotere betrokkenheid leiden.

Met het beoogde afstemmings- en coördinatieoverleg beoogt de raad de volgende opbrengsten:

- Meer gestructureerde informatie-uitwisseling over en weer en elkaar proactief op de hoogte brengen van de onderwerpen die in beide sectoren leven.
- Afspraken over het gezamenlijk oppakken van vraagstukken. Uit het overleg kan blijken dat er sprake is van een vraagstuk dat publieke sector en marktsector gezamenlijk kan raken en dat het meerwaarde kan opleveren om dit gezamenlijk op te pakken. Dit kan bijvoorbeeld doordat in het verlengde van het bestaande overleg op bureau niveau de centrale ondernemingsorganisaties de inbreng van de ZPW integreren in hun inbreng of door participatie (bijvoorbeeld als waarnemend of adviserend lid) van sociale partners in de publieke sector in commissies, werkgroepen en bijeenkomsten van de SER of Stichting van de Arbeid. Daarbij is het wel van belang af te spreken vanuit welke rol zij participeren en wat het mandaat en commitment zijn.
- Duidelijke afspraken over het doorlopen van een parallel overleg. Mogelijk zijn er onderwerpen waar de belangen van publieke werkgevers anders liggen dan die in de private sector. Helder is dat alle belangen meegewogen moeten worden door het kabinet in de vormgeving van beleid. Dan zal er een praktische afspraak gemaakt moeten worden hoe de inbreng van de ZPW op adequate wijze betrokken wordt bij de besluitvorming. Dat kan dan bijvoorbeeld via een apart gesprek met het ministerie van SZW of een aparte schriftelijke inbreng. Het is in dat geval wenselijk dat men onderling afstemt en elkaar informeert over de voortgang.

Overigens is het van belang te vermelden dat het ministerie van BZK een coördinerende rol heeft in de publieke sector, maar dat deze niet moet worden vermengd met de positie van de ZPW.

- Vaststelling of er wel of niet een gezamenlijk belang is. Tot slot kan er sprake zijn van een vraagstuk dat alleen of hoofdzakelijk relevant is voor ofwel de publieke sector danwel de marktsector. Dan kan worden afgesproken om dit vraagstuk alleen in de betrokken sector tussen sociale partners te bespreken en dat publieke en private sociale partners elkaar wel informeren over de voortgang.

Daar waar gezamenlijk wordt opgetrokken is het van belang om te bepalen met wie en over welke onderwerpen. Wat betreft de onderwerpen ligt het in de rede dat samenwerking vooral wordt gezocht op onderwerpen die gevolgen kunnen hebben voor de arbeidsverhoudingen en arbeidsorganisatie. Denk aan ontwikkelingen, wetgeving en beleid die relevant zijn voor de arbeidsmarkt, arbeidsomstandigheden, een leven lang ontwikkelen, sociale zekerheid en pensioen en die naar verwachting zowel de publieke sector als de marktsector raken.

De vraag met wie, hangt af van het onderwerp en de rol van de betreffende partij in het overleg. Daarbij is het noodzakelijk onderscheid te maken tussen:

- Kabinetssectoren die niet onder de Wnra vallen (Defensie, Politie en Rechterlijke macht);
- Kabinetssectoren die wel onder de Wnra vallen (Rijk);
- Decentrale overheden met een eigen politieke legitimiteit en deels eigen inkomstenbronnen;
- Onderwijssectoren.

Het ligt niet in de rede om de kabinetssectoren te betrekken bij het sociaal overleg in de marktsector. Deze sectoren zullen hun inbreng via het interdepartementale circuit leveren.

Rol ministerie van SZW

Het ministerie van SZW heeft vanzelfsprekend ook een eigen verantwoordelijkheid om te bezien of alle belangen meegewogen zijn bij de besluitvorming. De raad gaat er daarbij vanuit dat bij onderwerpen waar de belangen van de publieke werkgevers zelfstandig aandacht verdienen of afwijkend zijn, het ministerie van SZW de ZPW zal betrekken. Een dergelijk traject kan voortkomen uit het afstemmings- en coördinatieoverleg onder leiding van de voorzitter van de SER.

Doorontwikkeling sociale dialoog publieke sector

Naar mening van de raad is het relevant dat er een goed functionerend overleg met en binnen de publieke sector is. In de hierover gevoerde gesprekken zijn voor een dergelijk overleg de nodige argumenten aangevoerd. Voor sommige onderwerpen hebben sociale partners in de publieke sector behoefte om deze binnen (delen van) de publieke sector te (blijven) bespreken. Het is aan partijen in de publieke sector om hier verder invulling aan te geven.

Tot slot

De raad stelt voor om het periodiek afstemmings- en coördinatieoverleg na twee jaar te evalueren. Daarbij dient onder meer aandacht te worden besteed aan de onderwerpen en verschillende manieren waarop de participatie van de publieke sector vorm heeft gekregen en de vraag of de ZPW bij relevante dossiers tijdig en adequaat betrokken is geweest. Tevens is de ontwikkeling van het overleg tussen de publieke sectoren onderling een aandachtspunt. Ook het Ministerie van SZW zal betrokken moeten zijn bij deze evaluatie. Op basis van deze evaluatie kan vervolgens bekeken worden welke aanvullende acties of afstemming gewenst zijn om ook voor de langere termijn invulling te geven aan de betrokkenheid van publieke sociale partners bij de sociale dialoog in de marktsector.

Met vriendelijke groet,

Mariëtte Hamer
voorzitter SER

V.C.M. Timmerhuis
algemeen secretaris



Bijlagen





Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Sociaal-Economische Raad
Mw. drs. M. Hamer, voorzitter
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

**DGOO/directie Ambtenaar
en Organisatie**
Afdeling arbeidsvoorwaarden
en pensioen

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Contactpersoon
C.P.C. van de Sanden
T 0650738372
corne.sanden@minbzk.nl

06 OKT 2017

Datum

Betreft Verkenningsvraag overleg met en consultatie van de sociale
partners in de publieke sector

Kenmerk
2017-0000467298

Uw kenmerk

Bijlage(n)
2

Geachte mevrouw Hamer,

In zijn brief van 10 maart 2017 informeerde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid u over de onderwerpen die in 2017 naar verwachting tot een advies- of verkenningsaanvraag zullen leiden. Een van de onderwerpen betreft de verkenning naar "Sociale dialoog met en consultatie van de sociale partners in de publieke sector". De onderhavige brief bevat de nadere invulling van de verkenningsaanvraag aan de SER over dit onderwerp.

Aanleiding

Het kabinet heeft naar aanleiding van het advies getiteld "Buitengewoon normale sturing" van de interdepartementale werkgroep "Sturing op collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector", aan de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal gemeld dat het wenselijk en nodig is om de overheidswerkgevers en de overheidsvakbonden nadrukkelijker te consulteren over en te betrekken bij voorgenomen algemene wetgeving en beleid en bij sociaal overleg met de sociale partners in de marktsector. Draagvlak bij sociale partners in de publieke sector (kabinetssectoren, decentrale overheden en onderwijssectoren) voor maatregelen die overheidswerkgevers en -werknemers raken, is volgens het kabinet van groot belang. Consultatie van de sociale partners in overheids- en onderwijssectoren over voorgenomen algemene wetgeving en beleid en hun inbreng in het overleg heeft volgens het kabinet voor alle partijen meerwaarde, maar vindt nu niet structureel en breed plaats.

Het genoemde advies en de genoemde kabinetsreactie zijn als bijlagen bij deze verkenningsaanvraag gevoegd.

Aandachtspunten

Overheidswerkgevers zijn in veel opzichten normale werkgevers, maar in bepaalde opzichten juist ook bijzonder. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de dubbelrol van de overheid als wet- en regelgever en als werkgever in de kabinetssectoren, aan de afwijkende rechtspositieregelingen voor ambtenaren en aan de andere kenmerken die specifiek gelden voor de publieke sector (zoals bijvoorbeeld het eigenrisicodragerschap voor de werkloosheidslasten).

Wat de rechtspositie van ambtenaren betreft, is nog relevant om te wijzen op de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Stb. 2017, 123). Deze wet brengt ambtenaren met ingang van 1 januari 2020 (de beoogde inwerkingtredingsdatum) onder het privaatrechtelijke arbeidsrecht, waaronder het cao-recht.

Vragen aan de SER

De SER wordt verzocht een verkenning te doen naar de mogelijkheden om de sociale partners uit de publieke sector te betrekken bij de consultatie en advisering over voorgenomen algemene wetgeving en beleid, zoals ook gebeurt met de sociale partners in de marktsector.

De SER wordt verzocht in de verkenning in ieder geval de volgende aspecten van dialoog en consultatie mee te nemen:

- Welke belangen en welke voor- en nadelen voor de overheid, voor de sociale partners in de marktsector en voor de sociale partners in de publieke sector zijn ermee gemoeid?
- Welke publieke sociale partners betrekken bij sociale dialoog en consultatie?
- Over welke onderwerpen en thema's en op welke (beleids)terreinen?
- Op welke wijze en via welke gremia of instituties?
- Op welke momenten of bij welke gelegenheden?

De SER wordt verzocht een werkvorm en invulling voor de verkenning te kiezen die naar haar oordeel een zo groot mogelijke inbreng van en een zo groot mogelijk draagvlak bij betrokken en belanghebbende partijen zal opleveren.

Hoogachtend,
mede namens de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

Geïnterviewde personen

1	Willem Jelle Berg	CNV
2	Elise van Bokhorst	PO-Raad
3	Zakaria Boufangacha	FNV/ACOP
4	Gert-Jan Buitendijk	Min. van SZW
5	Jean Debie	Ambtenarencentrum
6	Guusje Dolsma	VNO-NCW/MKB-Nederland
7	Philip Geelkerken	CAOP
8	Bert de Haas	FNV Overheid
9	Marjan Hammersma	Min. van OCW
10	Ton Heerts	MBO Raad
11	Nic van Holstein	VCP
12	Inge Hulzebos	Min. van OCW
13	Rob Hunnengo	CMHF
14	Hans Koehorst	LTO Nederland
15	Grada Lautenbach	Min. van BZK
16	Richard van der Mast	IPO
17	Jannie Mooren	Stichting van de Arbeid
18	Sietske Pijpstra	VNG
19	Toine Poppelaars	Unie van Waterschappen
20	Paul Rosenmöller	VO-raad
21	Ton Schoenmaeckers	VNO-NCW/MKB-Nederland
22	Loek Schueler	CNV Onderwijs
23	Romke van der Veen	Kroonlid SER
24	Evert Verhulp	Kroonlid SER
25	Jan de Vries	CNV Connectief
26	Merel van Weel	Min. van BZK



Samenstelling begeleidingscommissie

Onafhankelijke leden

prof. dr. R. (Romke) van der Veen (voorzitter)

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer

prof. dr. mr. E. (Evert) Verhulp

Ondernemersleden

G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/MKB-Nederland)

mr. A.P.M.G. (Ton) Schoenmaeckers (VNO-NCW/MKB-Nederland)

Werknemersleden

W.J. (Willem Jelle) Berg (CNV)

mr. Z. (Zakaria) Boufangacha (FNV)

mr. E.C. (Els) Seebregts (FNV, plaatsvervangend lid)

Secretariaat

dr. G. (Gerard) van Essen

drs. P. (Peter) Koppe



Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website www.ser.nl. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via communicatie@ser.nl. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Verkenning Overleg met en consultatie van sociale partners in de publieke sector
2019, 30 pp., publicatienummer 19/10

Advies Verkorting termijnen actief en passief kiesrecht leden ondernemingsraad.
2019, 22 pp., publicatienummer 19/09

Advies Grenswaarde voor o-Toluidine
2019, 18 pp., publicatienummer 19/08

Advies Grenswaarde voor vinylchloridemonomeer (VCM)
2019, 18 pp., publicatienummer 19/07

Advies Nationale klimaataanpak voor regionale industriële koplopers
2019, 40 pp., publicatienummer 19/06

Advies Naar een nieuw pensioenstelsel
2019, n.n.b., publicatienummer 19/05

Verkenning Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers
2019, 82 pp., publicatienummer 19/04

Advies Prioriteiten voor een fair Europa - Samen sterker in een onzekere wereld
2019, 162 pp., publicatienummer 19/03

Advies Samen werken aan taal - Een advies over laaggeletterdheid
2019, 94 pp., publicatienummer 19/02

Advies Grenswaarde voor Hydrazine
2019, 18 pp., publicatienummer 19/01

Advies Grenswaarde schimmel alfa-amylase
2018, 16 pp., publicatienummer 18/08

Advies Grenswaarde voor Tarwemeelstof
2018, 18 pp., publicatienummer 18/07

Advies Grenswaarde voor 4,4'-methyleendianiline (MDA)
2018, 16 pp., publicatienummer 18/06

Signalering Vluchtelingen en Werk - Een nieuwe tussenbalans

2018, 98 pp., publicatienummer 18/05

Verkenning Financiële instrumenten voor een circulaire economie

2018, 136 pp., publicatienummer 18/04

Energietransitie en werkgelegenheid - Kansen voor een duurzame toekomst

2018, 96 pp., publicatienummer 18/03

Verkenning De vele kanten van banen combineren

2018, 90 pp., publicatienummer 18/02

Advies optimalisering verlof na geboorte kind

2018, 22 pp., publicatienummer 18/01

Advies Toekomstgericht beroepsonderwijs - Deel 2 Voorstellen voor een sterk en innovatief beroepsonderwijs

2017, 130 pp., publicatienummer 17/09

Consumentengeschillen moeten sneller en eenvoudiger opgelost kunnen worden

2017, 26 pp., ISBN 978-94-6134-102-0, publicatienummer 17/08

Passie Gewaardeerd - Versterking van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector

2017, 114 pp., ISBN 978-94-6134-100-6, publicatienummer 17/07

Grenswaarde voor acrylamide

2017, 18 pp., ISBN 978-94-6134-099-3, publicatienummer 17/06

Governance van het energie- en klimaatbeleid

2017, 22 pp., ISBN 978-94-6134-098-6, publicatienummer 17/05

Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan - Een richtinggevend advies

2017, 112 pp., ISBN 978-94-6134-097-7, publicatienummer 17/04

Opgroeien zonder Armoede

2017, 166 pp., ISBN 978-94-6134-095-5, publicatienummer 17/03

Medezeggenschap Pensioen in Kleine Ondernemingen

2017, 30 pp., ISBN 978-94-6134-094-8, publicatienummer 17/02

Regionaal samenwerken: Leren van praktijken

2017, 116 pp., ISBN 978-94-6134-093-1, publicatienummer 17/01

Signalering Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen

2016, 116 pp., ISBN 978-94-6134-092-4, verkrijgbaar via www.ser.nl

Grenswaarde voor meelstof

2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-091-7, bestelnummer 16/09

Verkenning Mens en technologie - Samen aan het werk

2016, 164 pp., ISBN 978-94-6134-090-0, verkrijgbaar via www.ser.nl

Versnelling van verduurzaming van de veehouderij

2016, 48 pp., ISBN 978-94-6134-087-0, bestelnummer 16/06

Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen

2016, 100 pp., ISBN 978-94-6134-085-6, bestelnummer 16/05

Rapporten

Verbreiding en versterking financiering MKB

2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

Energieakkoord voor duurzame groei

2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

Nederlandse economie in stabielere vaarwater: een marco-economische verkenning

2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Engelstalige publicaties

TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership

2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, ordeno. 16/04E

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained

General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy

Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility

Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won

Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

Overige publicaties

IMVO Covenant Pensioen - internationaal verantwoord beleggen Pensioenfondsen

2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Covenant Verzekeringen - internationaal verantwoord beleggen in de verzekeringssector

2018, 64 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Covenant Voedingsmiddelen

2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Covenant Goud - Werken aan een verantwoorde goudketen

2017, 66 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

Convenant Duurzame Kleding en Textiel

2016, 100 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

Leidraad personeelsvertegenwoordiging - met toelichting en bijlagen

2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

Voorbeeldreglement Ondernemingsraden - met toelichting en bijlagen

2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Begeleidingscommissie

Fotografie

Omslag: SER

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

© 2019, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl