

Vergaderjaar 2019–2020

32 734

Nederlandse diplomatie

Nr. 43

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2020

Hierbij bied ik u mijn reactie aan op de aan u gerichte burgerbrief inzake de rechtspositie van lokale medewerkers van diplomatieke posten van ambassades en consulaten-generaal die u mij op 19 december 2019.

Bij de Vertegenwoordigingen van het Koninkrijk in het buitenland zoals ambassades, consulaten-generaal en Permanente Vertegenwoordigingen bij internationale organisaties (hierna: posten) zijn twee groepen werknemers werkzaam. Uitgezonden werknemers met een arbeidsovereenkomst of een aanstelling naar Nederlandse voorwaarden en lokale werknemers met een arbeidsovereenkomst naar lokale voorwaarden. Beide groepen leveren een essentiële bijdrage aan het werk op de posten. Uitgangspunt voor de arbeidsvoorwaarden van de uitgezonden werknemers is dat zij vanuit Nederland tijdelijk in het buitenland worden tewerkgesteld met behoud van hun Nederlandse arbeidsvoorwaarden en met aanvullende voorzieningen ter compensatie van de extra kosten die uit een uitzending voortvloeien. Uitgangspunt voor de lokale werknemers is dat zij lokaal in dienst zijn genomen op lokale arbeidsvoorwaarden.

Tot 1 januari 2020 waren de hoofdlijnen van de arbeidsvoorwaarden voor lokale werknemers geregeld bij het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken (RDBZ), een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op de Ambtenarenwet. Deze hoofdlijnen waren voor alle lokale werknemers nader uitgewerkt in de krachtens het RDBZ vastgestelde Rechtspositieregeling lokaal indienstgenomen werknemers 2005 (Rrlok 2005). Bovendien waren het RDBZ en de Rrlok 2005 per land waar één of meer posten zijn gevestigd in zogenaamde postuitwerkingen nader uitgewerkt rekening houdend met het lokale arbeidsrecht en de lokale gebruiken. Deze postuitwerkingen bevatten per land onder meer de loonschalen, het aantal vakantiedagen en de wijze van doorbetaling bij ziekte.

Per 1 januari 2020 zijn het RDBZ, de Rrlok 2005 en de 114 postuitwerkingen vervangen door nieuwe civielrechtelijke regelingen aangezien de eerstgenoemde publiekrechtelijke regelingen per die datum vervielen als

gevolg van de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Met de Wnra werd de Ambtenarenwet ingetrokken waardoor de grondslag voor het RDBZ en de daarop gebaseerde regelingen verviel.

Per 1 januari 2020 zijn voor de lokale werknemers die in dienst zijn van de Staat in werking getreden:

- de «Legal Status (Local Employees) Regulations 2020» (LSR 2020; gepubliceerd in de Staatscourant van 10 december 2019, nr. 64720) ter vervanging van het RDBZ en de Rrlok 2005
- 114 «mission versions» ter vervanging van de 114 postuitwerkingen.

Het voorstel voor de LSR 2020 en het model voor de mission versions is op 27 augustus 2019 voor advies voorgelegd aan de «Locally Employed Staff Council» (LESC), het door mij in 2018 ingestelde medezeggenschapsorgaan voor alle lokale werknemers bestaande uit tien lokale werknemers. Na bespreking in Den Haag van dit voorstel door de LESC met de secretaris-generaal van mijn ministerie, heeft de LESC op 11 oktober 2019 positief advies uitgebracht. Na verwerking van de suggesties van de LESC is de LSR 2020 door de secretaris-generaal namens de Staat vastgesteld en op 28 november 2019 aan alle lokale werknemers bekend gemaakt. Daarna zijn alle nieuwe mission versions vastgesteld en bekend gemaakt. De nieuwe regelingen zijn in het Engels vastgesteld aangezien dat de taal is waarmee met de LESC wordt overlegd. Alle regelingen zijn ook in het Nederlands bekend gemaakt en deels ook in andere talen.

Deze vervanging van regelingen heeft op beleidsarme wijze plaatsgevonden. Dat wil zeggen dat er inhoudelijk geen wijzigingen van arbeidsvoorwaarden zijn beoogd voor zover de Wnra daartoe niet noopte. Daarop was echter een aantal uitzonderingen die duidelijk zijn beschreven in het bekendmakingsbericht van 28 november 2019. Dit betrof een aantal voorstellen tot wijziging van de Rrlok 2005 die reeds in januari 2019 voor advies aan de LESC waren voorgelegd. De LESC bracht daarover op 9 augustus 2019 een positief advies uit. De tijd ontbrak toen om de suggesties van de LESC te verwerken en de Rrlok 2005 nog eind 2019 te wijzigen. Deze inhoudelijke wijzigingen zijn daarom verwerkt in het op 27 augustus 2019 voor advies aan de LESC voorgelegde voorstel voor de LSR 2020.

De inhoudelijke wijzigingen variëren van een bijdrage in de aanschaf van een beeldschermbril en een paragraaf met aanvullende maatregelen in geval van reorganisatie tot verduidelijking dat het lokale recht van toepassing is en het vervallen van de bepaling dat uitsluitend Nederlandse rechters bevoegd zijn om over geschillen met de werkgever te oordelen. De burgerbrief ziet op deze laatste twee wijzigingen.

In artikel 1.3 LSR 2020 is duidelijk tot uiting gebracht de toepasselijkheid van het lokaal geldend arbeidsrecht op de arbeidsovereenkomsten met lokale werknemers en daaruit voortvloeiende geschillen. En dat voor zover dat lokale recht dat toelaat tevens de LSR 2020 en krachtens die regeling vastgestelde mission versions en andere regelingen van toepassing zijn. Dit betreft geen inhoudelijke wijziging. In de Rrlok 2005 kwam het echter onvoldoende duidelijk tot uitdrukking in onder meer de verwijzingen naar «lokaal voorschrift» (gedefinieerd als «de dwingende bepaling van lokaal geldend arbeidsrecht, die van toepassing is op de werknemer»). In de afgelopen jaren waren overigens al in veel postuitwerkingen en in alle nieuwe arbeidsovereenkomsten bepalingen opgenomen met een gelijke inhoud als artikel 1.3 LSR.

Het is uiteraard aan de rechter aan wie een geschil is voorgelegd om met inachtneming van het internationaal recht te bepalen welk gewicht de in artikel 1.3 LSR 2020 gemaakte rechtskeuze in dat specifieke geval toekomt.

In artikel 1.6 Rrlok 2005 was bepaald dat voor de kennisneming van uit de arbeidsovereenkomst voortvloeiende geschillen tussen de lokale werknemer en de werkgever de Nederlandse rechter bevoegd was met uitsluiting van enige buitenlandse rechter. In de praktijk deed de Staat geen beroep op deze bepaling en verklaarden lokale rechters zich doorgaans ondanks deze bepaling bevoegd.

Ter vergroting van de duidelijkheid en rechtszekerheid voor de lokale werknemers is deze forumkeuze komen te vervallen.

In artikel 1.6 LSR 2020 is duidelijk gemaakt dat de lokale werknemer de mogelijkheid heeft om een geschil met de werkgever voor te leggen aan een rechter in het land waar de post is gevestigd waar betrokkene werkzaam is of was of bij een rechter elders (bijvoorbeeld de Nederlandse rechter).

Lokale werknemers zijn nu dus volledig vrij om te kiezen in welk land zij een geschil aan de rechter voorleggen rekening houdende met onder meer hun woonplaats, hun taalbeheersing en de rechtsbijstandopties die hun (lokale of Nederlandse) vakbond of rechtsbijstandsverzekeraar hen biedt.

Het is uiteraard aan de rechter aan wie een lokale werknemer een geschil heeft voorgelegd om met inachtneming van het internationaal recht te beslissen welke rechter bevoegd is. Zo heeft het EU-hof beslist dat een ambassade op het grondgebied van de ontvangende staat kan worden gezien als «vestiging» van een zendstaat zodat een werknemer zich op grond van het EU-recht kan wenden tot zowel een gerecht van de zendstaat als tot een gerecht van de ontvangende staat.

Volgens het VN-Verdrag inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen, dat wordt beschouwd als codificatie van internationaal gewoonterecht, kunnen staten in beginsel geen beroep doen bij de rechter op immuniteit indien het geding een arbeidsovereenkomst betreft. Hoewel hier enkele uitzonderingen op bestaan heerst in Nederland de opvatting dat indien het gaat om een puur privaatrechtelijk geschil waarbij de overheid gelijk staat aan een particuliere werkgever, er geen beroep op immuniteit kan worden gedaan.

De Staat komt dus op grond van internationaal recht meestal geen immuniteit toe voor niet-Nederlandse rechters in zaken aangespannen door zijn lokale werknemers. De Staat zal ook niet trachten een beroep te doen op immuniteit waar deze hem niet toekomt.

In artikel 142 RDBZ was bepaald dat door mij overeenkomstig het Algemeen Rijksambtenarenreglement met de daarin genoemde centrales van verenigingen van ambtenaren en met de Vereniging Dienst Buitenlandse Zaken (vakbonden) overleg werd gepleegd over de voorgenomen besluiten tot invoering of wijziging van regels met rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren van mijn ministerie en van lokale werknemers van de Staat. Daarbij kwam de Nederlandse vakbonden overeenstemmingsrecht toe ten aanzien van voorgenomen besluiten tot invoering of wijziging van die regels.

In 2018 is besloten het overleg met de vakbonden over de positie van lokale werknemers niet voort te zetten zodra de verplichting tot dat overleg zou vervallen als gevolg van de inwerkingtreding van de Wnra. Dit nadat vanuit de lokale werknemers regelmatig signalen waren ontvangen dat zij zich onvoldoende vertegenwoordigd voelden door de vakbonden van wie slechts weinig van hen lid zijn, met wie zij zich moeilijk konden identificeren en met wie zij slechts beperkt communiceerden. Ook drie conferenties die de afgelopen jaren in Den Haag zijn georganiseerd voor telkens ongeveer twintig lokale werknemers hadden hierin weinig verbetering gebracht ondanks nauwe betrokkenheid van de vakbonden. Dit besluit is na genomen na uitvoerig overleg met de vakbonden.

Gekozen is voor directe medezeggenschap van de lokale werknemers in de vorm van de LESC.

In het – na positief advies van de LESC – vastgestelde reglement voor de LESC is bepaald dat de LESC bij aanvang adviesrecht heeft ten aanzien van alle aangelegenheden betreffende sociaal beleid, arbeidsvoorwaarden en organisatorische veranderingen betreffende de meerderheid van de lokale werknemers. Daarbij is bepaald dat van een negatief advies van de LESC slechts wordt afgeweken nadat de secretaris-generaal de redenen daarvoor schriftelijk met de LESC heeft gedeeld en daarover open, reëel en op overeenstemming gericht overleg met de LESC heeft gevoerd. Daarbij is tevens bepaald dat eind 2020 het overleg met de LESC gezamenlijk geëvalueerd wordt waarna wordt bezien of en zo ja voor welke aangelegenheden het adviesrecht vervangen zou kunnen worden door instemmingsrecht.

Hierover is door mij en de LESC uitvoerig gecommuniceerd met de lokale werknemers.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok