

Vergaderjaar 2013–2014

32 550

Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 25 maart 2014

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden Van Weyenberg en Van Hijum. Met dit initiatief beogen deze initiatiefnemers het verschil tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de private sector weg te nemen. Hoewel de leden van de VVD-fractie begrip hebben voor dit streven zijn zij toch kritisch ten aanzien van een aantal onderdelen in dit voorstel. Zij willen deze punten dan ook voorleggen aan zowel de initiatiefnemers als aan de regering.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren. Die zorg ligt bij verschillende aspecten van het wetsvoorstel: doelstelling, noodzaak, veronderstelde effecten, de bijzondere positie van ambtenaren, reikwijdte, de overheid als werkgever/wetgever en de overgang naar het nieuwe stelsel. Hierover stellen de leden van de PvdA-fractie verscheidene vragen aan de initiatiefnemers. Ook worden enkele vragen aan de regering gesteld.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij willen in de eerste plaats hun waardering uiten voor de initiatiefnemers, die zich vele inspanningen

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Vliegenthart (SP), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteijn (PvdA)

hebben getroost om dit initiatiefwetsvoorstel tot stand te brengen. Daarnaast hebben deze leden een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige initiatiefvoorstel. Het voorstel beoogt de rechtspositie van ambtenaren in overeenstemming te brengen met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Naar de mening van deze leden is het initiatiefvoorstel het begin van een goede ontwikkeling. Deze leden hebben nog wel enkele vragen aan de initiatiefnemers.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met zorg kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel met betrekking tot de rechtspositie van ambtenaren. Zij stellen een aantal vragen.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft met belangstelling maar tevens met de nodige reserves kennisgenomen van het initiatiefvoorstel dat beoogt een zo groot mogelijke eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de private sector tot stand te brengen. Dit lid wenst enkele vragen te stellen.

2. Doel en strekking van het wetsvoorstel

Het voorstel wil niet een einde maken aan het eigen en bijzondere karakter van het ambtenaarschap, noch aan de benaming daarvan. Deze blijven (en worden verder) verankerd in de (herziene) Ambtenarenwet. De leden van de **VVD**-fractie onderschrijven het belang dat daarin de specifieke kenmerken en vereisten van de overheidswerknemers vastgelegd worden. In theorie kunnen de vereisten (nog) veel omvattender of anders zijn dan thans wordt voorgesteld. Is op die mogelijk toekomstige aanpassingen de ROP-regeling wel van toepassing?

Het wijzigen van de aanstellingswijze, de ontslagbescherming en het afschaffen van de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht dienen niet gezien te worden als «een laatste stap», maar vragen om uiterste zorgvuldigheid en overleg. Hoe denkt de regering die zorgvuldigheid vorm te (gaan) geven?

Kunnen de initiatiefnemers de leden van de **PvdA**-fractie aangeven wat het belangrijkste doel is dat gediend wordt met het streven om een zo groot mogelijke eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de private sector tot stand te brengen? Waarom is dat doel van belang? Wat is de «norm» uit het begrip «normalisering»? Waarom zou die «norm» bepalend moeten zijn voor de rechtspositie van de ambtenaar? Zijn de initiatiefnemers het eens met de volgende opmerking van de Raad van State over de «normalisering» in de afgelopen decennia:

«Het doel van dit proces is evenwel nooit geweest om de rechtspositie van de ambtenaar volledig te normaliseren.» (Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 4, p. 2)

Zo ja, hoe verhoudt zich dat dan tot voorliggend wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet? Is het doel van het wetsvoorstel een «kleinere overheid», zoals door de woordvoester van de fractie van het CDA in de Tweede Kamer (16 januari jl.) werd verondersteld? Kunnen de initiatiefnemers uiteenzetten waarom dit wetsvoorstel past bij de «huidige tijdgeest» en waarom dat goed zou zijn?

De leden van de fractie van het **CDA** hechten eraan te benadrukken dat in de titel van het wetsvoorstel het woord «normalisering» is gebruikt als de aanduiding van het doel van het wetsvoorstel, dat strekt tot het gelijk-trekken van het ambtenarenrecht met het civiele arbeidsrecht. De leden van de CDA-fractie stellen evenwel vast, dat werkgevers en werknemers bij de overheid dienstbaar en daarmee ondergeschikt zijn aan het algemeen belang, dat door regering en parlement wordt vormgegeven. In het advies van de Raad van State en de reactie daarop van de initiatiefnemers wordt dit onderkend. «De overheid heeft als enige de bevoegdheid om geweld te gebruiken, de vrijheden van burgers te beperken en te beschermen, hen te verplichten belasting te betalen of dienstlicht te vervullen.» (Raad van State). Dit betekent dat de overheid niet gelijk kan worden gesteld met een bedrijf, dat zijn klanten bedient en zijn activiteiten desgewenst kan beëindigen. Eveneens kan een burger zich niet onttrekken aan de plichten, die de overheid hen oplegt.

Zoals in de bovengenoemde stukken is aangegeven, stelt deze positie van de overheid «bijzondere eisen aan de ambtelijke rechtspositie en aan het ambtelijk functioneren in de zin van democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn en integriteit» (aldus de Raad van State). De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat in het verleden hierop terecht een bijzondere rechtspositie van ambtenaren is gebaseerd. Het voorliggende wetsvoorstel is – zo menen de aan het woord zijnde leden – niet in strijd met het bovenomschreven uitgangspunt, omdat het zich alleen richt op de arbeidsverhouding van personen die als werknemer van de overheid een functie vervullen. Het voorstel houdt in dat in plaats van een eenzijdig besluit tot aanstelling van een ambtenaar nu een tweezijdige overeenkomst tussen overheid en werknemer moet komen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het dan niet beter is om daarbij het eerder genoemde uitgangspunt te benadrukken en daarom in plaats van «normalisering» te spreken van «harmonisering», dat wil zeggen het gelijkstellen van alleen bepaalde specifieke arbeidsrechtelijke aspecten van de werkrelatie van de overheid als werkgever en de ambtenaar als werknemer.

Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een commentaar op de hier gegeven beschouwing. Zij koppelen daaraan vast de vraag waarom de initiatiefnemers niet hebben gekozen voor een conformiteit van de regelingen betreffende bijvoorbeeld ontslag, secundaire arbeidsvoorwaarden en rechtsgang voor alle ambtenaren in plaats van – zoals nu is gebeurd – alleen bepaalde groepen ambtenaren van de voorgestelde regeling uit te zonderen. Deze groepen kunnen in de toekomst op grond van gewijzigde maatschappelijke omstandigheden van aard en functie veranderen of misschien zal de uitgezonderde groep aanvulling behoeven. Het gevolg hiervan zal zijn dat er steeds nieuwe wetgeving moet worden gemaakt.

Het onderhavige initiatiefvoorstel beoogt de arbeidsmobiliteit tussen de overheid en de marktsector te bevorderen. De gelijkvormige ontwikkeling in verschillende West-Europese landen kan de arbeidsmobiliteit in Europa ten goede komen. De leden van de **D66**-fractie zouden deze ontwikkeling toejuichen. In hoeverre beogen de initiatiefnemers in Europees verband een toename van de arbeidsmobiliteit en kan deze ontwikkeling zoals beoogd in het voorstel daartoe inderdaad bijdragen?

Het initiatiefwetsvoorstel bepleit een fundamentele verandering van de rechtspositie van de ambtenaar en wil het ambtenarenrecht in de privaatrechtelijke sfeer trekken. Het voorstel behelst daarnaast ook een principiële gelijkenschakeling van de overheid als werkgever en het bedrijfsleven als werkgever, behoudens enkele uitzonderingen. Wat zijn

naar de mening van de initiatiefnemers de verschillen tussen de overheid als werkgever en een bedrijf als werkgever? Graag ontvangen de leden van de fractie van de **ChristenUnie** een nadere toelichting.

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt of de hoofdzaak van het wetsvoorstel geacht moet worden hierin te zijn gelegen dat het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden worden vervangen door de tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is. Dit lid heeft geconstateerd dat via amendering enkele categorieën ambtenaren van de werking van de voorgestelde wet zullen worden uitgezonderd. Dit roept de vraag op of het wetsvoorstel impliceert dat slechts voor de aldus uitgezonderde categorieën ambtenaren het eigen karakter van het ambtenaarschap, zoals wij dat thans kennen, in stand zal blijven.

3. Bestaande en beoogde situatie

De ont koppeling van de overheidsrollen van wetgever en werkgever stelt de overheid als werkgever in dezelfde positie als de werkgever in de markt. Per 1 januari 2013 is de Wet normering topfunctionarissen (WNT) echter van kracht geworden. Een klassiek voorbeeld van eenzijdigheid, terwijl volgens de initiatiefnemers de praktijk al anders (tweezijdig!) functioneerde. Bij de behandeling van de WNT in de Eerste Kamer hebben de leden van de **VVD**-fractie gewezen op de effecten daarvan op het gehele loongebouw van de overheid, hetgeen (toen nog) door de regering werd ontkend. Aanscherping en/of aanpassing van de WNT met (verdere) effecten op de beloningsstructuur van het gehele overheids personeel lijkt met invoering van de initiatiefwet tot normalisering van de rechtspositie ambtenaren echter niet meer te verwachten. Of toch wel, want wat zijn de consequenties van dit voorstel voor de werking van de WNT? Waar de WNT uitgaat van (verdergaande) eenzijdige sturing willen de initiatiefnemers door normalisatie van de rechtspositie de ambtenaren in dezelfde positie brengen als werknemers in de private sector. Kortom: hoe consistent is dit initiatiefwetsvoorstel ten opzichte van de prille WNT en omgekeerd? En wat zijn de gevolgen van de normalisering voor de beloningsstructuur? Hoe «vrij» zijn partijen in hun onderhandelingen over de rechtspositie? En is die mate van «vrijheid» ook vergelijkbaar met die in de private sector?

In het debat in de Tweede Kamer van 16 januari jl. werd gerefereerd aan de toezegging van de regering (uit 2012) om samen met de werkgevers en werknemers te werken aan een visie op het ambtenaarschap in deze tijd, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. Kan de regering aangeven hoe het staat met de ontwikkeling van deze visie? Wanneer zijn de resultaten daarvan te verwachten? Aan de initiatiefnemers stellen de aan het woord zijnde leden de vraag of een algemene visie op het ambtenaarschap in een democratische rechtsstaat niet vooraf behoort te gaan aan eventuele veranderingen in de rechtspositie van ambtenaren? Zo ja, welke algemene visie op de positie van de ambtenaar in de democratische rechtsstaat ligt aan de stelselwijziging van dit wetsvoorstel ten grondslag? Zo nee, waarom niet?

De initiatiefnemers zeggen de bijzondere positie van ambtenaren te respecteren, onder meer door handhaving van de Ambtenarenwet (inclusief de ambtseed). Betekent dit dat het wetsvoorstel vooral ziet op de verandering van de rechtspositie van de ambtenaren, en daarin met name het ontslagrecht? Zijn de initiatiefnemers van mening dat door dit wetsvoorstel het gemakkelijker wordt om ambtenaren te ontslaan? Zo ja, achten zij dit wenselijk? Zo nee, waarom niet? Betekent de handhaving

van de Ambtenarenwet niet dat ambtenaren reeds bijzondere werknemers zijn? En zijn dan de ambtenaren die vallen onder de uitzonderingen van het wetsvoorstel derhalve «bijzondere bijzondere» werknemers?

Getuigt de recent in werking getreden Wet normering topinkomens niet van een bijzondere arbeidsrechtelijke behandeling van (top)functionarissen in de (semi-)publieke sector? Hoe verhoudt deze bijzondere behandeling met een eenzijdig vastgesteld maximumsalaris zich tot het uitgangspunt van het initiatiefwetsvoorstel dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid uiteindelijk gelijk moeten zijn aan de verhoudingen in het private bedrijfsleven? Is de logische consequentie van voorliggend wetsvoorstel niet dat ook de vaststelling van inkomens van topfunctionarissen binnen de overheid moet worden overgelaten aan het vrije spel van onderhandelingen op de arbeidsmarkt? Zo ja, is dat wenselijk? Zo nee, waarom niet? Deze vragen stellen de leden van de PvdA-fractie ook aan de regering.

Van diverse zijden wordt gesteld dat de beloningsstructuur bij de overheid minder gunstig is dan in de private sector. Daar zouden dan rechtspositionele zekerheden – min of meer als een compensatie – tegenover staan. Men spreekt hier wel van «ambtelijke ontslagbescherming». Is er echter wel sprake van een dergelijke bescherming? Wanneer deze en eventuele andere zekerheden zouden wegvallen, zou het wetsvoorstel ongunstig voor de ambtenaren uitwerken. De leden van de **CDA**-fractie verzoeken de initiatiefnemers inzicht te geven in deze situatie en zij vragen of er als gevolg van de nieuwe wetgeving opnieuw cao-overleg nodig zal zijn.

Volgens het wetsvoorstel zal een ambtenaar in de toekomst geen bezwaar meer kunnen aantekenen tegen een feitelijke handeling van zijn werkgever/overheidsorgaan, zoals thans door middel van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk is. Achten de initiatiefnemers deze afschaffing slechts een formaliteit of kan het als een achteruitgang in de rechtspositie van de ambtenaar worden beschouwd?

Een uniform stelsel van rechtsbescherming maakt eveneens onderdeel van dit voorstel uit. De ontbinding van de overeenkomst van ambtenaren met de werkgever zal, indien dit voorstel van kracht wordt, voortaan via de kantonrechter plaatsvinden. Het voordeel volgens de initiatiefnemers is dat de uitspraak van een kantonrechter voorziet in een financiële vergoeding. In dit verband is van belang dat er ook in wetgevingsarbeid een relatie wordt gelegd, zowel in timing als in consistentie, zo menen de leden de leden van de **D66**-fractie, tussen het onderhavige voorstel en het wetsvoorstel Werk en Zekerheid (Kamerstukken 33 818), dat recent ook bij de Eerste Kamer is ingediend. De leden van de D66-fractie zouden graag vernemen hoe de initiatiefnemers de relatie zien tussen beide wetsvoorstellen en of zij een volgordelijkheid in gedachten hebben.

De (rechts)positie van ambtenaren is ook een voorwerp van aandacht in het initiatiefvoorstel-Recourt, Oskam en Segers (Kamerstukken 30 538), waarin de initiatiefnemers de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen en van ambtenaren van die rechtspersonen willen opheffen. De leden van de fractie van D66 menen dat uiteraard de wenselijkheid van de verlaging van de drempel tot strafrechtelijke vervolging strikt genomen geen onderdeel is van het debat over de rechtspositie in civielrechtelijke of bestuursrechtelijke zin, maar dat er wel een mogelijke reflexwerking kan optreden. Graag zouden de leden van de D66-fractie willen vernemen of de initiatiefnemers dit in hun opvattingen hebben betrokken en zo niet, of zij de interactie tussen beide wetsvoorstellen kunnen duiden, opdat dit door deze leden ook bij de beoordeling van beide wetgevende trajecten betrokken kan worden.

4. Redenen om de rechtspositie van ambtenaren onder de werking van het private arbeidsrecht te brengen

In de memorie van toelichting benadrukken de initiatiefnemers dat de verschillen tussen de ambtelijke en private aanstelling in de recente jaren steeds kleiner is geworden en deze «normalisatie» slechts een laatste stap zou zijn. Hoewel deze argumenten logisch en pragmatisch kunnen lijken, is de stap die daarvoor gezet moet worden ingrijpend en principiële. Bij de stelling dat «nog slechts een laatste stap gezet moet worden» zijn de leden van de **VVD**-fractie eerder geneigd te denken aan de afronding van een proces dat het gevolg is van een fundamentele en principiële keuze in het verleden dan aan de pragmatische overwegingen van de initiatiefnemers. Daarin zien de leden van de **VVD**-fractie weinig terug van een principiële afweging van de voor- en nadelen om de ambtelijke status al dan niet op een andere manier te verankeren. Dat de rechtsposities van overheidspersoneel en privaat personeel elkaar inmiddels al dicht zijn genaderd staat vast. De vraag kan echter ook gesteld worden of dit een wenselijke ontwikkeling is. De leden van de **VVD**-fractie stellen deze vraag dan ook.

De leden van de **VVD**-fractie hebben verder nog een aantal vragen waarop zij graag van zowel de initiatiefnemers als de regering een reactie ontvangen:

- Wat is de urgentie van dit voorstel?
- Welk probleem wordt ermee opgelost?
- Is er bij «normalisatie» straks werkelijk sprake van beëindiging van rolvermenging werkgever/wetgever?
- Is dit voorstel er primair op gericht het ontslagrecht gelijk te stellen aan dat van werknemers in de private sector?

Welke momenteel bestaande knellende problemen worden met dit wetsvoorstel opgelost, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. Had het middel van een zo groot mogelijke eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de private sector ook op een andere wijze tot stand gebracht kunnen worden dan door de vervanging van het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling door een tweezijdige overeenkomst naar burgerlijk recht? Deze vraag stellen de aan het woord zijnde leden zowel aan de initiatiefnemers als aan de regering.

De initiatiefnemers stellen dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid uiteindelijk gelijk moeten zijn aan de verhoudingen in het private bedrijfsleven. Waarom eigenlijk? Hebben de initiatiefnemers zich hierbij laten inspireren door het gedachtegoed van het New Public Management dat vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw opkwam (maar waartegen inmiddels – ook in de wetenschap – het nodige verzet is gerezen)? Herhaaldelijk hebben de initiatiefnemers aangegeven (onder andere in de Tweede Kamer, 23 januari jl.) dat er eigenlijk nu al niet meer zoveel verschil bestaat qua materiële rechtsbescherming tussen ambtenaren en werknemers in de private sector. Vermindert dat de noodzaak niet van dit wetsvoorstel, dat bovendien een grote hoeveelheid invoerings- en aanpassingswetgeving met zich mee zal brengen? Zo nee, waarom niet?

In de memorie van toelichting worden voordelen van een tweezijdige arbeidsovereenkomst genoemd. Onder andere: bevordering van harmonieuze arbeidsverhoudingen en van de stabiliteit van de arbeidsrelatie, ambtenaren zullen zich meer als mondige werknemers gerespecteerd voelen, vergroting van de beroepstrots van ambtenaren en vergroting van de kans op toename van de arbeidsmobiliteit tussen

overheid en marktsector. Waarop berusten deze veronderstellingen? Kunnen de initiatiefnemers op grond van onderzoek substantiëren waarom elk van deze effecten beter te bereiken zou zijn binnen een tweezijdige arbeidsovereenkomst dan binnen de huidige situatie?

De overheid is zowel werkgever als wetgever. Volgens de memorie van toelichting is een van de voordelen van «een verdergaande normalisering» onder meer «het voorkomen van vermenging van de beide rollen van de overheid, die van wetgever en die van werkgever» (p. 10). Denken de initiatiefnemers dat die vermenging geheel te vermijden is? Heeft dit wetsvoorstel als consequentie dat de overheid als wetgever niet kan ingrijpen in een meerjarige cao met de ambtenarenbonden, ook niet als – bijvoorbeeld – naar het oordeel van de regering en (een meerderheid van) het parlement de overheidsfinanciën tot een matiging van de ambtenaren-salarissen nopen? Beperkt de democratische legitimatie van de overheid als wetgever niet de beleidsruimte van de overheid als werkgever? Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie hierop ook het antwoord van de regering.

Een van de voordelen van het wetsvoorstel is volgens de initiatiefnemers dat voortaan «echte cao's» afgesloten kunnen worden. Waarom moeten binnen de overheid de arbeidsvoorwaarden op een andere manier tot stand moeten komen dan nu het geval is? Voldoet het overleg- en overeenstemmingsvereiste niet? De initiatiefnemers wijzen op de mogelijkheid dat de overheid als wetgever op dit moment eenzijdig de regeling kan intrekken. Hoe vaak is dit voorgekomen? Waarom wordt in het licht van het «voorkomen van vermenging van beide rollen» voorgesteld onderwerpen die in principe in cao-overleg aan de orde komen via wetgeving vast te leggen? En wat is precies de ratio achter de bepaling in Artikel I (artikel 6): «Het niet naleven van het eerste lid geldt voor de toepassing van het Burgerlijk Wetboek als een tekortkoming in het nakomen van de plichten welke de arbeidsovereenkomst aan de ambtenaar oplegt»?

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag of, en zo ja in hoeverre de rechtspositie van ambtenaren in de ons omringende landen afwijkt van de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel. Kunnen de initiatiefnemers dit toelichten?

In tal van West- Europese landen heeft de positie van de ambtenaren hernieuwde aandacht gekregen, zo constateren de leden van de **D66**-fractie. In Italië, Zweden en Denemarken is de positie van ambtenaren reeds gelijkgetrokken met die van werknemers in de private sector. Deze landen – zeker de eerste twee – staan zeker niet bekend om hun kleine publieke sector en evenmin om het laag waarderen van hun publieke sector. Zijn er leerpunten uit de overgang die daar heeft plaatsgevonden, voor zover vergelijkbaar met de uitgangspositie van de werknemersstatus van ambtenaren ons land?

De Raad van State legt volgens de leden van de fractie van de **ChristenUnie** terecht de vinger op het feit dat de initiatiefnemers niet kiezen voor het normaliseren van de rechtspositie van ambtenaren, maar dat zij helemaal afscheid nemen van de bijzondere rechtspositie van ambtenaren. Kunnen de initiatiefnemers nog eens een beknopt overzicht geven van alle knelpunten die zij signaleren met betrekking tot de rechtspositie van ambtenaren onder de huidige wetgeving en die zij met hun wetsvoorstel willen oplossen? Waarom is gekozen voor een systeemverandering en niet voor het op punten verder aanpassen van de huidige wetgeving om knelpunten op te lossen?

Klopt de indruk van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat de mogelijkheden voor het ontslaan van ambtenaren via dit initiatiefwetsvoorstel per saldo worden verruimd? Waarom is dat naar het oordeel van de initiatiefnemers wenselijk? Welke rechtsgevolgen heeft het bezitten van de ambtenarenstatus in het privaatrecht? Hoe wordt in dit initiatiefwetsvoorstel uitdrukking gegeven aan de principiële ondergeschiktheid van de ambtenaar aan het algemeen belang? De initiatiefnemers stellen van hun initiatiefwetsvoorstel positieve effecten te verwachten op het gebied van de arbeidsproductiviteit van overheidswerknemers. Kunnen de initiatiefnemers uitleggen wat zij daarmee bedoelen en hoe die positieve effecten tot stand komen?

Wat betreft de motivering van en de dragende rechtsgrond voor het wetsvoorstel stelt het lid van de **SGP**-fractie de vraag hoe de term «normalisering» moet worden verstaan. Wat is «normaal» volgens de initiatiefnemers en wat houdt volgens hen de «norm» in de specifieke relatie tot de overheid in? En waarin onderscheidt zich de overheid in haar rol als werkgever van een particuliere, private werkgever? Verder stelt dit lid de vraag of en, zo ja, welke rol het streven naar een kleinere overheid speelt als motief voor de indiening van het onderhavige wetsvoorstel. Ten slotte zou het lid van de **SGP**-fractie graag vernemen welke inhoudelijke, zelfstandige betekenis moet worden toegekend aan het argument dat de bestaande regeling «niet meer van deze tijd» wordt geacht.

5. Verhouding met internationale verdragen

Het huidige Nederlandse ambtenarenrecht is overeenkomstig de principes van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). De invoering van het wetsvoorstel beoogt een vooruitgang in de aansluiting met internationale verdragen. De leden van de **D66**-fractie willen graag een toelichting van de initiatiefnemers over de tekortkomingen die er thans zouden zijn en die tot aansluiting van het initiatiefvoorstel met de internationale verdragen zouden nopen.

6. Kosten en baten

Kunnen de initiatiefnemers een indicatie geven van de kosten die zijn gemoeid met de conversie van de ambtelijke rechtspositie naar die van een «gewone» werknemer? Er zijn berekeningen van SEO en Regioplan, waaruit blijkt dat de kosten vele malen hoger zijn dan door de initiatiefnemers werd ingeschat. Gaarne vernemen de leden van de **CDA**-fractie ook het commentaar van de initiatiefnemers op de overgelegde berekeningen en welke conclusie zij daaruit trekken.

De initiatiefnemers verwachten een structurele besparing als gevolg van dit wetsvoorstel, zo lezen de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Welke actuele inschatting maken de initiatiefnemers van de omvang daarvan?

7. Reacties op het wetsvoorstel

Enige inconsistentie menen de leden van de **VVD**-fractie te zien in het afzien van overleg over dit voorstel met de vakorganisaties. Initiatiefnemers en regering achtten zichzelf niet gehouden aan de bepalingen (artikel 1 en 2) van de ROP-regeling. Het proces van overgang van eenzijdigheid naar tweezijdigheid wordt dus eenzijdig – door de wetgever c.q. het parlement – doorlopen? Wanneer en hoe denken de initiatiefnemers dat dit overleg dan wel moet plaatsvinden? De regering stelt zich op het formele standpunt dat de bepalingen uit de ROP-regeling niet van toepassing zijn nu de normalisatie buiten de regering om in een initiatief-

wetsvoorstel wordt geregeld. Staan de initiatiefnemers en de regering nog steeds op het standpunt dat over het voorstel geen overeenstemming noodzakelijk was?

De leden van de **PvdA**-fractie stellen de volgende vragen. Betekent de aannahme op zich van dit wetsvoorstel dat er geen feitelijke veranderingen in de materiële rechtspositie van ambtenaren plaatshebben? Zo ja, geldt dat evenmin voor het ontslagrecht? In artikel I (artikel 17) wordt voorgesteld om de bestaande rechtspositieregelingen in stand te houden «als ware het een collectieve arbeidsovereenkomst, voor zover niet in strijd met deze wet of dwingendrechtelijke bepalingen van burgerlijk recht». De ambtenarencentrales stellen hier vragen over, zoals:

- a. Waarom is er niet voor gekozen om de rechtspositieregelingen om te zetten in cao's, analoog aan de omzetting van de aanstellingen in arbeidsovereenkomsten?
- b. Is op de rechtspositieregeling die geldt «als ware het een cao», de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing? Hoe komt binding van de individuele ambtenaar aan de «als ware het een cao» tot stand? Is de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten van toepassing?
- c. Is de «als ware het een cao» een overeenkomst die alleen door instemming van beide partijen in het cao-overleg gewijzigd kan worden? Zo niet, is er dan sprake van een regeling die eenzijdig (het overleg- en overeenstemmingsvereiste is immers buiten werking gesteld) door werkgever kan worden gewijzigd?
- d. Welke bepalingen in de rechtspositieregelingen zijn volgens de initiatiefnemers in strijd met dwingendrechtelijke bepalingen van burgerlijk recht?

Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie ook antwoorden van de initiatiefnemers op deze vragen van de ambtenarencentrales.

Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen, betekent dit een grote wijziging in de rechtspositie van ambtenaren. De Minister heeft in het debat in de Tweede Kamer aangegeven dat wanneer de regering zelf dit wetsvoorstel zou hebben ingediend, hij gehouden zou zijn geweest om tevoren te overleggen met de bonden. Nu de Minister «slechts» als «adviseur» optreedt bij dit initiatiefwetsvoorstel, is hij zijn inziens niet gehouden om een «op overeenstemming gericht overleg met de bonden» te voeren voorafgaande aan de parlementaire goedkeuring, omdat de bonden anders een vetorecht zouden kunnen uitoefenen ten aanzien van een initiatiefwetsvoorstel en dat zou de positie van de wetgever ondermijnen. Herkent de regering zich in deze weergave van haar redenering?

Kan de regering uiteenzetten hoe haar opstelling zich verhoudt tot artikel 1 van de ROP-regeling dat voorschrijft dat over «regelingen die specifiek betrekking hebben op overheids- en onderwijspersoneel» overleg in de ROP (Raad voor het overheids- en onderwijspersoneelsbeleid) gevoerd dient te worden? Blijkt uit de Kamerstukken (Kamerstukken II 1993/94, 23 792, nr. 3) niet dat deze regeling ook van toepassing is op formele wetten? Ook wanneer het antwoord op de laatste vraag negatief zou zijn, had het dan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, niet voor de hand gelegen om als werkgever nog eens in informerende, raadplegende zin met de bonden aan tafel te gaan zitten om hun opvattingen over het inmiddels gewijzigde wetsvoorstel te inventariseren? De voorganger van de huidige Minister heeft dat in het beginstadium wel gedaan en op basis daarvan advies uitgebracht aan de Tweede Kamer. Wanneer de huidige Minister dat (in het verlengde van de passage in het regeerakkoord van 2012 dat arbeidsvoorwaarden pas worden gelijkgetrokken na raadpleging van de

sociale partners) in het eindstadium ook had gedaan, had hij – mede daardoor gevoed – dan een actueel advies over het uiteindelijke wetsvoorstel aan beide Kamers van het parlement kunnen doen toekomen. Kan de regering aangeven waarom hiertoe niet is overgegaan?

Aan het eind van de jaren negentig is er op grond van een «package deal» tussen overheid en ambtenaren vastgesteld dat bij het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen overheid en ambtenaren het zogenaamde «meerderheidsvereiste» en het «overeenstemmingsvereiste» belangrijke pijlers zijn. Van de zijde van de Centrales voor Overheidspersoneel wordt gesteld dat het overleg- en overeenstemmingsvereiste van toepassing zijn op dit wetsvoorstel. Daaruit zou kunnen worden geconcludeerd, dat het in strijd is met de wet of met het beginsel van «pacta sunt servanda» om deze regelingen buiten toepassing te laten. Gaarne vernemen de leden van de **CDA**-fractie het commentaar van de initiatiefnemers op deze argumentatie.

Bij een wetsvoorstel dat de rechtspositie van zoveel ambtenaren raakt, is een zorgvuldige voorbereiding in overleg met alle betrokken partners van groot belang, zo menen de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Op welke wijze hebben volgens de initiatiefnemers de ambtenaren en de ambtenarenbonden een stem gehad bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel? Is door de initiatiefnemers een poging ondernomen om in gezamenlijk overleg met de bonden tot een breder maatschappelijk gedragen initiatiefwetsvoorstel te komen? En als de initiatiefnemers dat niet op hun weg vinden liggen, waarom hebben zij dan wel gemeend dat dit onderwerp zich leent voor een initiatiefwet?

Was het in de richting van het rijkspersoneel niet passender geweest als de initiatiefnemers via een Kameruitspraak de regering hadden bewogen een wetsvoorstel in te dienen van deze strekking, zodat tijdens departementale voorbereiding ruimere mogelijkheden van overleg tussen regering en vakbonden waren ontstaan? Heeft de Minister inmiddels al overleg gehad over dit wetsvoorstel met de betrokken vakbonden? Heeft de regering overwogen aan de Kamer aan te bieden het initiatief van de Kamer over te nemen, om de belangen van zijn rijkspersoneel op een goede manier te kunnen borgen en breed overleg mogelijk te maken?

Voorop stellend dat Tweede Kamerleden vrij zijn om een initiatiefvoorstel in te dienen en dat de Tweede Kamer vrij is om een wetsvoorstel te aanvaarden, roept deze procedure in dit geval bij het lid van de **SGP**-fractie de vraag naar de bijzondere verantwoordelijkheid van de regering op. Erkennen de initiatiefnemers dat, wanneer niet zij maar de regering het onderhavige voorstel had ingediend, de regering gehouden zou zijn vanuit een eigenstandige verantwoordelijkheid een op instemming gericht inhoudelijk overleg te voeren in het kader van de Raad voor overheidspersoneelsbeleid? Deze vraag legt dit lid eveneens aan de regering voor.

8. Vormgeving en reikwijdte van het wetsvoorstel

De initiatiefnemers (en de Tweede Kamer) maken een groot aantal uitzonderingen voor specifieke groepen van wie de rechtspositie niet «genormaliseerd» wordt, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Daarmee worden twee «soorten» overheidspersoneel gecreëerd: één met een eenzijdige rechtspositie en één met een tweezijdige. Behalve in de uitgezonderde categorieën overheidswerknemers zijn er nog tal van functies bij de overheid met vergelijkbare mandaten, zoals toezichthouders, boa's, inspecteurs etc. Waarom geldt voor deze functies niet de bijzondere uitzonderingsstatus?

Kunnen de initiatiefnemers voor de leden van de **PvdA**-fractie aangeven hoe groot het aandeel van de ambtenaren is dat valt onder de uitzonderingen die inmiddels in het gewijzigd wetsvoorstel zijn opgenomen? Kan daarbij tevens worden ingegaan op de constatering door Van der Meer, Van den Berg en Dijkstra² dat (in 2008) 40% van alle ambtenaren op de terreinen van openbare orde, veiligheid en justitie werkzaam zijn, de terreinen die nu voor een belangrijk deel onder de uitzonderingen vallen? Speelt bij de initiatiefnemers de overweging een rol dat de grenzen tussen publieke en private functies vervaagd zouden zijn? Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen de ontwikkeling dat juist door veranderingen sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw (het verdwijnen van overheidsbedrijven en van andere producerende taken door verzelfstandigingen, privatiseringen etc.) de afstand van het werk van het overgrote deel van ambtenaren in de sector openbaar bestuur tot de private sector juist groter is geworden?³

Kunnen de initiatiefnemers per uitgezonderde categorie ambtenaren aangeven waarom deze categorie is uitgezonderd? Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de PvdA-fractie eens dat het bestaan van de uitzonderingen betekent dat er onderscheid tussen ambtenaren wordt gemaakt? Zo ja, waarom is dat onderscheid te verkiezen boven een onderscheid – ook qua rechtspositie – tussen ambtenaren en niet-ambtenaren? In het wetsvoorstel wordt de rechtsprekende macht uitgezonderd omdat zijn hun werk «onafhankelijk» moeten kunnen doen. Is dit niet ook van toepassing op belastinginspecteurs, andere inspectiediensten zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg, bijzondere opsporingsambtenaren (boa's), degenen in het onderwijs die de bevoegdheid hebben examens af te nemen en uitslagen vast te stellen, ambtenaren met een vertrouwensfunctie, ambtenaren werkzaam in een politieke omgeving, ambtenaren die besluiten nemen zoals bij vergunningen of een uitkering, griffiers? Zo nee, waarom niet?

Volgens het wetsvoorstel zullen de AIVD-medewerkers hun werkzaamheden uitoefenen op basis van een arbeidsovereenkomst. De medewerkers van de MIVD behouden hun aanstelling. Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom deze keuze gemaakt is en welk onderscheidend criterium daarbij gebruikt is? Waarom is er in het initiatiefvoorstel geen standpunt ingenomen over de positie van de medewerkers van de AIVD? Het wetsvoorstel leidt tot meer inconsistenties: waarom valt een brandweerman niet onder de uitzonderingen en een medewerker P&O bij de politie wel? Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een nadere toelichting.

Het doel van de initiatiefnemers van het wetsvoorstel is om de eenzijdige aanstelling van de ambtenaar te vervangen door een tweezijdige overeenkomst. Dat betekent dat zij uitgaan van twee gelijkwaardige partijen. Het komt de leden van de **CDA**-fractie vreemd voor dat de initiatiefnemers er kennelijk vanuit gaan dat zulks ook zal gelden voor een Kroonbenoeming. Daarbij valt het op dat op de lijst van uitzonderingen op het nieuwe regiem in artikel 3 van het wetsvoorstel voornamelijk functionarissen zijn genoemd die door middel van een benoeming door de Kroon hun aanstelling verwerven. Waarom is er niet voor Kroonbenoemingen in het algemeen een uitzondering gemaakt, omdat men in dergelijke gevallen toch niet kan spreken van een overeenkomst tussen twee gelijkwaardige partijen?

² F.M. van der Meer, C.F. van den Berg en G.S.A. Dijkstra, *De ambtenaar in het openbaar bestuur*, Leiden, Leiden University Press, 2012, p. 33.

³ F.M. van der Meer, C.F. van den Berg en G.S.A. Dijkstra, *De ambtenaar in het openbaar bestuur*, Leiden, Leiden University Press, 2012, p. 33.

Bovendien doet zich de vraag voor hoe dient te worden gehandeld wanneer aan een uit de Kroonbenoeming voortvloeiende verplichting door de burgerlijke rechter een ander gevolg wordt toegekend dan door de Kroon bij de benoeming is vastgesteld.

Zien de leden van de CDA-fractie het goed dan zijn medewerkers van de AIVD niet (zoals bij politie en militairen, inclusief de MIVD, het geval is) uitgesloten van de reikwijdte van het wetsvoorstel. Dit betekent dat functionarissen van de AIVD op contractbasis kunnen worden aangesteld zonder dat er kan worden gerekend op de loyaliteit aan de normen en waarden van de democratisch gekozen overheid, die onder bestuurlijke en rechterlijke controle staat. Inlichtingenwerk voor de overheid kan daarmee ook door private partijen worden verricht. Is dat een wenselijke ontwikkeling?

De leden van de CDA-fractie stuiten ook nog op het probleem dat onbezoldigde ambtenaren (van de buitenlandse dienst bijvoorbeeld) hun ambtelijke aanstelling zullen kwijtraken en er geen arbeidsovereenkomst kan worden gesloten, omdat er geen sprake is van recht op loon. Hoe denken de initiatiefnemers dit op te lossen?

Op 17 maart jl. stuurden de Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden een brief aan de leden van de Eerste Kamer over de ambtelijke positie van de griffiers. Graag vragen de leden van de **D66**-fractie aan de initiatiefnemers en aan de regering op de inhoud van deze brieven te reageren.

Zoals eerder vermeld, is een aantal categorieën ambtenaren van de werking van het wetsvoorstel uitgezonderd. Aannemend dat de initiatiefnemers deze uitzonderingen onderschrijven, stelt het lid van de **SGP**-fractie de vraag waarom niet alle overheidsdienaren die met de uitoefening van het geweldsmonopolie van de overheid kunnen worden belast alsmede degenen die de bevoegdheid is toegekend om de vrijheden van burgers (alsook van ambtenaren) in te perken, onder een uitzonderingsregime zijn gebracht.

Dit lid stelde in dit verband voorts de vraag of er volgens de initiatiefnemers geen goede gronden bestaan om onder het uitzonderingsregime ook te laten vallen personen die werkzaam zijn in een politieke omgeving en waarbij voor een goede invulling van de functie vereist is dat bij de werkzaamheden een van de politiek onafhankelijk deskundig standpunt kan worden ingenomen. Dit lid denkt daarbij onder andere aan de griffiers van gemeenten en provincies, alsmede hun medewerkers. Weliswaar is het amendement-Kerstens onder nummer 53 van de stukken door de Tweede Kamer verworpen, maar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft intussen laten weten deze kwestie te willen betrekken bij de voorbereiding van een volgend verzamelwetsvoorstel met wijzigingen betreffende onder andere de Gemeentewet. Dit lid achtte deze toezegging weinig concreet, zowel naar inhoud als tijdstip van indiening. Dit leidt ertoe dat dit lid aan de regering de vraag voorlegt of het voornemen bestaat om het bedoelde wetsvoorstel in te dienen (ruim) voordat over het onderhavige wetsvoorstel in de Eerste Kamer zal worden gestemd.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning wacht de reactie van de initiatiefnemers en van de regering met belangstelling af.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman