

Vergaderjaar 2014–2015

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)

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2014

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en het Huis van de Koning inzake het 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, Kamerstukken 32 550). Een aantal vragen uit het verslag van uw Kamer is (ook) specifiek gesteld aan de regering. Met deze brief ga ik in op de door uw Kamer aan de regering gestelde vragen over:

1. het vervolgproces;
2. de visie op het ambtenaarschap;
3. de relatie met de Wet normering topinkomens;
4. de redenen om de rechtspositie van ambtenaren onder de werking van het private arbeidsrecht te brengen;
5. het voorkomen van vermenging van de rollen van de overheid als wetgever en werkgever en
6. het overleg- en overeenstemmingsvereiste.

1. Vervolgproces

De leden van de **VVD**-fractie stellen dat het wijzigen van de aanstellingswijze, de ontslagbescherming en het afschaffen van de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht niet gezien dienen te worden als «een laatste stap», maar vragen om uiterste zorgvuldigheid en overleg. Zij hebben de regering gevraagd hoe zij denkt die zorgvuldigheid vorm te (gaan) geven. Inderdaad zal, indien uw Kamer instemt met het onderhavige initiatief-wetsvoorstel, de invoering en uitwerking daarvan een uiterst zorgvuldig

implementatietraject vergen. Er zal aanpassings- en invoeringswetgeving opgesteld moeten worden. Dat de aanpassingswetgeving een groot aantal wetten en regelingen zal omvatten, vloeit bijvoorbeeld al voort uit het feit dat alle artikelen over het benoemen van ambtenaren aangepast moeten worden. Alleen al het woord «benoemd» komt volgens de digitale wettenbank voor in enkele honderden formele wetten; de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zijn daarbij dus nog niet meegerekend. Verder zullen overheidswerkgevers en werknemers collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) moeten gaan afsluiten. Ambtenaren en overheidswerkgevers zullen moeten worden geïnformeerd over de wijzigingen en ook zal de administratieve organisatie bij de betreffende werkgevers moeten worden aangepast. P&O'ers, arbeidsjuristen en managers zullen moeten worden bijgeschoold. Tot slot zal ik, zoals ook toegezegd aan de Tweede Kamer, het nodige in gang zetten om de kernwaarden van het ambtelijk vakmanschap te blijven borgen (zie ook de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie in de volgende paragraaf). Ik onderschrijf de stelling van de leden van de **VVD**-fractie dat het voorgaande vraagt om uiterste zorgvuldigheid en overleg. Ik zal zoveel mogelijk samen met de overheidswerkgevers optrekken in dit traject en hen van de nodige instrumenten voorzien voor een goede implementatie van het initiatiefwetsvoorstel in de betreffende organisaties. Ook de bonden hebben een rol in het implementatietraject. De regering is graag bereid om in dat kader met de bonden te spreken over de wijze van invoering en uitvoering van de initiatiefwet. Dit heb ik ook aan de bonden kenbaar gemaakt.

De leden van de fracties van de **SGP** en **D66** hebben vragen gesteld naar aanleiding van de brieven van de Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden die uw Kamer heeft ontvangen. Het probleem van beide verenigingen is in de kern, dat gemeenteraden wel zelf de zeggenschap dienen te hebben over wie zij als de griffier in dienst nemen, maar dat de arbeidsovereenkomst moet worden gesloten door de burgemeester, omdat gemeenteraden niet de bevoegdheid hebben om een overeenkomst naar burgerlijk recht aan te gaan. De initiatiefnemers zien dit niet als een probleem. Zij wijzen er in de memorie van antwoord terecht op dat het heel gebruikelijk is dat niet alle organen van een rechtspersoon de bevoegdheid hebben overeenkomsten te sluiten en dat het feit dat die bevoegdheid bij de burgemeester ligt, de bevoegdheid van de gemeenteraad om te besluiten iemand als griffier in dienst te nemen onverlet laat. Na het besluit van de gemeenteraad wordt door de burgemeester (als vertegenwoordiger van de gemeente) met de betrokkene een arbeidsovereenkomst gesloten. De regering kan met de redenering van de initiatiefnemers instemmen. In aanvulling hierop merk ik nog op dat de burgemeester gehouden is een dergelijk besluit van de gemeenteraad uit te voeren. Wel zal in het kader van de aanpassingswetgeving moeten worden gezien welke wijzigingen in de huidige bepalingen moeten worden aangebracht om de terminologie in overeenstemming te brengen met het nieuwe stelsel.

2. Visie op het ambtenaarschap

De leden van de **PvdA**-fractie hebben gevraagd naar de stand van zaken rond de ontwikkeling van een visie op het ambtenaarschap in deze tijd. Laat ik voorop stellen dat de normalisering van de ambtelijke rechtspositie niet de bijzondere aspecten van het werken in de publieke sector verandert. Ambtenaren dienen het publieke belang in een turbulente politiek-bestuurlijke omgeving, adviseren daarover en handelen binnen de kaders van de democratische en rechtstatelijke beginselen. Dat betekent, dat gewaarborgd moet worden dat zij hun expertise op vakkundige en objectieve wijze in dienst van het publieke belang kunnen inbrengen en

dat zij alle betrokken belangen en rechtsstatelijke beginselen in beeld kunnen brengen. In een democratische rechtstaat is dit een cruciale voorwaarde voor een gedegen en afgewogen politieke besluitvorming en het goed functioneren van het openbaar bestuur. Dit vraagt nu en in de toekomst onverminderd om ambtelijk vakmanschap. Aan de Tweede Kamer is een ambtenarenstatuut toegezegd waarin de aspecten van het ambtelijk vakmanschap zullen worden vastgelegd. In overleg met belanghebbenden wordt gezien hoe deze kernwaarden op een betekenisvolle wijze kunnen worden vastgesteld en levend gehouden. De planning is erop gericht het gehele instrumentarium gereed te hebben op het moment dat de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking treedt.

3. Relatie met de Wet normering topinkomens

De leden van de **PvdA**-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de verhouding tussen dit initiatiefwetsvoorstel en de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT). «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?» vragen voornoemde leden. De WNT getuigt inderdaad van een bijzondere arbeidsrechtelijke behandeling van (top)functionarissen in de (semi)publieke sector, daar waar het de maximering van de bezoldiging en de ontslaguitkering betreft. De WNT maximeert de bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector tot 130% van een ministerssalaris. Het kabinet wil dit maximum verder terugbrengen naar 100% van een ministerssalaris. Het wetsvoorstel hiervoor ligt momenteel in de Tweede Kamer. Voor de marktsector geldt deze beperking niet. Het toepassingsbereik van de WNT strekt zich uit tot (top)functionarissen in de publieke en semipublieke sector, ongeacht of zij op basis van een arbeidsovereenkomst dan wel een ambtelijke aanstelling werkzaam zijn. Dit initiatiefwetsvoorstel wijzigt daar niets aan. Zoals de initiatiefnemers in hun memorie van antwoord hebben opgemerkt, is het uitgangspunt van het initiatiefvoorstel niet dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid volledig gelijk moeten worden aan de verhoudingen in het private bedrijfsleven. Naar mijn mening bijt het uitgangspunt van de WNT het uitgangspunt van het initiatiefwetsvoorstel dan ook niet en heeft dit wetsvoorstel niet logischerwijs als consequentie dat de markt de hoogte van de inkomens van (top)functionarissen moet bepalen. Integendeel, het past in de visie dat de overheid een bijzondere werkgever is en de ambtenaar daarmee een bijzondere werknemer. Tot slot vragen de leden van de **PvdA**-fractie of het wenselijk is dat inkomens van topfunctionarissen binnen de overheid worden overgelaten aan het vrije spel van onderhandelingen op de arbeidsmarkt. Dat acht de regering inderdaad wenselijk, zij het met die beperking dat de uitkomst van de onderhandelingen over het inkomen niet hoger mag zijn dan hetgeen is vastgesteld bij of krachtens de WNT.

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

De leden van de **VVD**-fractie hebben naar nut en noodzaak van het initiatiefwetsvoorstel gevraagd. Het is primair aan de initiatiefnemers om deze vragen te beantwoorden. In de voorafgaande parlementaire behandeling hebben zij argumenten naar voren gebracht die de regering opportuun acht.

De leden van de **VVD**-fractie vragen verder of onderhavig voorstel primair gericht is op het gelijkstellen van het ontslagrecht van ambtenaren aan dat van werknemers in de private sector. Ik veronderstel dat deze vraag aan de regering gesteld is met het oog op wat de coalitiepartijen VVD en PvdA hebben afgesproken in het regeerakkoord. In het regeerakkoord van 2012 is afgesproken dat het ontslagrecht van ambtenaren in overeenstemming wordt gebracht met het ontslagrecht van werknemers buiten de overheid.¹ Het doel van het initiatiefwetsvoorstel is breder: zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel beogen de initiatiefnemers een zo groot mogelijke eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers tot stand te brengen.² Zo regelt dit initiatiefvoorstel onder andere dat ambtenaren niet langer worden benoemd, maar werkzaam zullen zijn op grond van een arbeids-overeenkomst. Geschillen zullen niet meer door de bestuursrechter, maar door de civiele rechter worden beslecht. De regering heeft geconstateerd dat de afspraak uit het regeerakkoord gerealiseerd wordt door dit initiatiefwetsvoorstel. Ik heb tijdens de plenaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer op 23 januari 2014 gezegd dat ik er geen enkel bezwaar tegen heb als onderdelen van het regeerakkoord via een initiatiefvoorstel tot stand komen.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen naar alternatieve mogelijkheden om een zo groot mogelijke eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de marktsector tot stand te brengen. Zoals ik hiervoor heb opgemerkt, is het de wens van de regering om het ontslagrecht in de private en publieke sector in overeenstemming met elkaar te brengen. Een alternatieve route zou zijn om privaatrechtelijke elementen over te nemen in het ambtenarenrecht. Binnen het ambtenarenrecht zou dan een op de markt gelijkend ontslagrecht worden ingevoerd. Het bezwaar hiertegen is, dat publiekrecht en privaatrecht zich slecht in één systeem laten combineren. Ze zijn op verschillende principes en uitgangspunten gebaseerd en de rechtsgang verschilt. Het zou dus een complex en niet transparant systeem opleveren. Ik meen dan ook dat hetgeen met het regeerakkoord wordt beoogd, het gelijktrekken van het ontslagrecht, beter wordt uitgevoerd door de rechtspositie van de ambtenaar in het privaatrechtelijke systeem onder te brengen.

5. Voorkomen van vermenging van de rollen van de overheid als wetgever en werkgever

Zowel de leden van de **PvdA**-fractie als de leden van de **VVD**-fractie hebben vragen gesteld over de vermenging van de rollen van de overheid als werkgever en wetgever. In antwoord op deze vragen kan ik hetgeen de initiatiefnemers hebben gesteld in de memorie van antwoord onderschrijven. De verschillende rollen van de overheid worden strikter gescheiden doordat de arbeidsvoorwaarden in de toekomst in cao's vastgelegd zullen worden en niet langer in wettelijke (rechtspositie)regelingen.

¹ Regeerakkoord 2012 VVD-PvdA, «Bruggen slaan», blz. 41.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 550, nr. 6, blz. 1.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben verder gevraagd of de democratische legitimatie van de overheid als wetgever niet de beleidsruimte van de overheid als werkgever beperkt. Hierover merk ik het volgende op. De overheid dient zich als werkgever, net als elke andere werkgever, aan de wet te houden. Hierdoor wordt haar beleidsruimte als werkgever op dezelfde wijze als bij marktwerkgevers beperkt. Daarnaast heeft de overheid ook in haar hoedanigheid van werkgever zich rekenschap te geven van publieke belangen zoals de afspraken tussen kabinet en sociale partners over banen voor arbeidsbeperkten. Overheidswerkgevers worden, net als andere werkgevers, aangesproken op hun bijdrage aan het borgen en verder brengen van die belangen. De grens tussen wetgever en werkgever is op zich duidelijk, maar beide rollen kunnen elkaar wel beïnvloeden. Dat er onder omstandigheden sprake kan zijn van een zekere spanning tussen beide rollen kan niet worden ontkend. Het kabinet is zich hiervan bewust en heeft daarom aan een werkgroep onder onafhankelijk voorzitterschap van drs. H. Borstlap advies gevraagd over de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid, mede vanuit het kader van het private (collectieve) arbeidsrecht dat na inwerking-treding van dit initiatiefwetsvoorstel van toepassing wordt. Deze werkgroep zal naar verwachting uiterlijk in het voorjaar van 2015 rapporteren.

6. Overleg- en overeenstemmingsvereiste

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de artikelen 1 en 2 van de Regeling overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP-regeling), waarin het overleg- en overeenstemmingsvereiste is geregeld.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering zich herkent in de volgende weergave van haar redenering: «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 met de bonden te overleggen. 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.» Deze weergave kan ik ten dele volgen.

Ik ben inderdaad van oordeel dat uit de tekst en wetsgeschiedenis van de ROP-regeling blijkt dat bij het opstellen van die regeling niet bedoeld is op initiatiefwetsvoorstellen. De toelichting bij de ROP-regeling geeft weer dat het verplichte overleg betrekking heeft op kabinetsvoorstellen. De procedure van wetten in formele zin die op initiatief van de Tweede Kamer tot stand komen, verschilt dermate van wetten die op initiatief van het kabinet tot stand komen dat deze voor de toepassing van de ROP-regeling niet gelijk gesteld kan worden. Zoals ik tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb betoogd, kan de ROP-regeling niet strekken tot het beperken van het grondwettelijk recht van initiatief van de Tweede Kamer (artikel 82 Grondwet). Het lid van de **SGP**-fractie vraagt of wanneer niet de initiatiefnemers, maar de regering dit wetsvoorstel had ingediend, de regering gehouden zou zijn geweest vanuit een eigenstandige verantwoordelijkheid een op instemming gericht inhoudelijk overleg te voeren in het kader van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. In het hypothetische geval dat het voorliggende initiatiefwetsvoorstel een voorstel van de regering zou zijn geweest, zou voorafgaand overleg van de Minister van BZK met de centrales van overheidspersoneel en (verenigingen van) overheidswerkgevers, verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, naar mijn oordeel inderdaad aan de orde zijn geweest.

De leden van de **VVD**-fractie vragen of de regering nog steeds op het standpunt staat dat over het voorstel geen overeenstemming noodzakelijk was. Het overeenstemmingsvereiste dat geregeld is in artikel 1, tweede lid, van de ROP-regeling ligt in het verlengde van het overlegvereiste. Dat betekent dat hetgeen ik hiervoor betoog ten aanzien van het initiatiefrecht van de Tweede Kamer ook voor het overeenstemmingsvereiste geldt. Daar komt bij dat het overeenstemmingsvereiste alleen van toepassing is op regelingen die betrekking hebben op arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren. Daar is hier geen sprake van. Het initiatiefwetsvoorstel behelst immers slechts het wijzigen van de juridische structuur van de arbeidsverhouding tussen ambtenaar en overheidswerkgever en niet de materiële arbeidsvoorwaarden. De regering is dus inderdaad van oordeel dat het overeenstemmingsvereiste in casu niet van toepassing is.

Hoewel ik de ROP-regeling niet van toepassing acht op het initiatiefwetsvoorstel betekent dit niet dat ik, als verantwoordelijk Minister, niet bereid ben met de bonden van gedachten te wisselen over het initiatiefwetsvoorstel. Dit heb ik ook expliciet kenbaar gemaakt aan de bonden. Het kabinet hecht aan een goede verhouding met de bonden. Ik verwijs bijvoorbeeld naar het sociaal akkoord en het eerdere gesprek dat de bonden hebben gevoerd met mijn ambtsvoorganger. Graag ga ik in gesprek met de bonden over de wijze van invoering en uitvoering van de wet; het aangewezen moment daarvoor acht ik pas daar als het wetsvoorstel door uw Kamer aanvaard is. Tot slot, zoals ik eerder al opmerkte, raakt het initiatiefwetsvoorstel niet aan de arbeidsvoorwaarden. Het initiatiefwetsvoorstel regelt evenmin de in het regeerakkoord afgesproken gelijkstelling van de secundaire arbeidsvoorwaarden met de markt. Over zaken als loon, arbeidsduur en secundaire arbeidsvoorwaarden wordt altijd met de bonden overlegd. Anders kan daarover immers geen cao overeengekomen worden. Ik heb dit in een brief aan de bonden nog eens samengevat.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de **ChristenUnie** of ik inmiddels overleg heb gehad met de bonden het volgende. Zoals hierboven uiteengezet is formeel overleg in de zin van de ROP-regeling niet aan de orde. In het debat in de Tweede Kamer heb ik toegezegd met de bonden in overleg te gaan over de gevolgen van de invoering van dit wetsvoorstel. Zoals eerder opgemerkt is dit pas zinvol wanneer uw Kamer dit wetsvoorstel in meerderheid steunt.

De leden van de **PvdA**-fractie lijken te menen dat mijn advies aan de Staten-Generaal niet actueel is, nu ik niet recent met de bonden heb gesproken. Ten aanzien hiervan merk ik op dat de discussie over de normalisering van de ambtelijke rechtspositie al lange tijd gaande is. Deze acht ik dan ook voldoende uitgekristalliseerd. De wezenlijke zorgpunten van de bonden ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel zijn mij bekend. Niet alleen heeft mijn ambtsvoorganger Spies daarover met de bonden gesproken; ook op ambtelijk niveau komt dit onderwerp regelmatig ter sprake. Aan de actualiteit van mijn advies aan de Staten-Generaal hoeft dan ook niet getwijfeld te worden. Overigens staat het de bonden vrij om ook zelf de leden van de Staten-Generaal of de initiatiefnemers te benaderen en van advies te voorzien. En uiteraard kunnen zij met hun zorgpunten en adviezen ook altijd bij de regering terecht.

Voorts vragen de leden van de fractie van de **ChristenUnie** of de regering heeft overwogen aan de Kamer aan te bieden het initiatief van de Kamer over te nemen, om de belangen van zijn rijks personeel op een goede manier te kunnen borgen en breed overleg mogelijk te maken. De bonden hebben gedurende de behandeling van het wetsvoorstel meerdere mogelijkheden gehad om hun standpunt naar voren te brengen, zowel bij de Minister(s) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als

bij de initiatiefnemers en de Staten-Generaal als geheel. Ik verwijs kortheidshalve naar wat de initiatiefnemers hierover geschreven hebben in de memorie van antwoord. Ik deel daarom ook niet de gewekte suggestie dat de belangen van het overheidspersoneel (de reikwijdte is breder dan alleen het Rijkspersoneel) niet goed geborgd zouden zijn in het proces van het initiatiefwetsvoorstel. Indien de Eerste Kamer het initiatiefwetsvoorstel aanvaardt, volgt er een zorgvuldig invoeringsproces (zie beantwoording van de vraag van de **VVD**-fractie in paragraaf 1), waarbij ook de bonden een rol hebben. Onderwerpen waarover met de bonden gesproken zal worden zijn onder andere de totstandkoming van cao's en eventuele materiële gevolgen van de invoerings- en aanpassingswetgeving. Naar mijn mening zijn de belangen van het overheidspersoneel daarmee voldoende geborgd, en is en zal er voldoende gelegenheid zijn voor breed overleg, zij het niet op grond van de ROP-regeling. Tot slot merk ik nog op dat het voor de regering niet mogelijk is een initiatiefwetsvoorstel «over te nemen». Op grond van artikel 85 van de Grondwet kan de Tweede Kamer een of meer van haar leden opdragen een door haar ingediend voorstel in de Eerste Kamer te verdedigen. De enige mogelijkheid zou dan zijn om een compleet wetsvoorstel van regeringswijze in te dienen en vervolgens het gehele wetgevingsproces opnieuw te doorlopen. Om bovenstaande redenen acht ik een regeringsvoorstel niet aan de orde.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk