

3

Normalisering rechtspositie ambtenaren

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya 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) (32550).**

(Zie vergadering van 29 maart 2012.)

De voorzitter:

Ik heet de twee initiatiefnemers welkom in vak-K. Ik heet eveneens welkom hun adviseurs, de heer Schokker en de heer Linthorst. Ik heet uiteraard ook welkom de adviseur van de Kamer, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wij zijn toe aan het antwoord in de eerste termijn van de zijde van de initiatiefnemers. Het woord is aan mevrouw Koşer Kaya.

De algemene beraadslaging wordt hervat.



Mevrouw Koşer Kaya (D66):

Voorzitter. Ik wil graag beginnen met mijn dank uit te spreken aan alle woordvoerders voor de complimenten die mijn collega Van Hijum en ik hebben gekregen voor het indienen van ons wetsvoorstel. Inderdaad brengt dat veel werk met zich mee, maar het is de moeite waard. Het gaat om een grote zaak en om een principiële stelselherziening.

Met dit wetsvoorstel beogen wij een zo groot mogelijke eenvormigheid aan te brengen tussen de rechtspositie van enerzijds de ambtenaren en anderzijds de werknemers. Uitgangspunt daarbij is dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid uiteindelijk gelijk zouden moeten zijn aan de verhoudingen in het private bedrijfsleven. Sommige woordvoerders hebben al gezegd dat zij het principe van de gelijke behandeling steunen, maar dat zij nog wel een aantal vragen hebben. Ik hoop dat na het antwoord van de heer Van Hijum en van mijzelf, bij deze woordvoerders ook nog de laatste restjes twijfel zullen zijn verdwenen.

Ik zal eerst de volgende onderwerpen behandelen. Ik ga in op het bijzondere karakter van de overheid en de gevolgen daarvan voor haar werknemers. Ik ga in op het nieuwe stelsel in vergelijking met het huidige. Daarna zal ik ingaan op de rechtsbescherming en het ontslagrecht. Ten slotte zal ik ingaan op de uitzonderingen, onder andere het onderwijs. Mijn collega Van Hijum zal ingaan op het overeenstemmingsvereiste en de vraag waarom nu. Hij zal ook ingaan op het overgangsrecht en de aanpassingswetgeving, de kosten en de baten, de tijdgeest, het imago van ambtenaren, mobiliteit en beloning.

De heer Ulenbelt (SP):

In de schriftelijke behandeling hebben de initiatiefnemers geschreven dat er een fatsoenlijke rechtsbescherming

voor ambtenaren zou blijven bestaan, omdat het huidige ontslagrecht ook voor ambtenaren zou gaan gelden. Nu is er sprake van het Kunduzakkoord. Daarin zijn vergaande maatregelen opgenomen. Zeggen de initiatiefnemers: als de voorstellen uit het Kunduzakkoord wet worden, gaan die ook voor ambtenaren gelden?

Mevrouw Koşer Kaya (D66):

Ook die voorstellen zullen de vorm krijgen van een fatsoenlijke wet en ook die gaat voor alle werknemers gelden.

De heer Ulenbelt (SP):

Dus ook voor ambtenaren?

Mevrouw Koşer Kaya (D66):

Wij bespreken nu een initiatiefwetsvoorstel waarin staat dat de regels voor ambtenaren gelijk zouden moeten zijn aan de regels voor werknemers in de private sector.

De heer Ulenbelt (SP):

Gelden straks de huidige regels of ...

Mevrouw Koşer Kaya (D66):

Wij hebben nu de huidige regels, dus het worden de huidige regels. Als er een nieuw initiatief komt, zal dat ook leiden tot fatsoenlijke wetgeving. Ook de ambtenaren zullen daaronder vallen.

Ik wil mijn bijdrage beginnen met het bijzondere karakter van de overheid. De Raad van State heeft uiteengezet hoezeer ambtenaren dienstbaar zijn aan het algemeen belang. Zij zijn gezegend met deugden als loyaliteit aan de politiek, en democratisch en rechtsstatelijk besef. Ons antwoord daarop was en is: daarmee zijn wij het volledig eens. Wij zien echter niet in wat het verband is tussen dit feit, en de eenzijdige aanstelling en publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. De heer Dijkgraaf erkent in zijn eerste termijn dat dit dwingende verband er inderdaad niet is. Maar, zegt hij, feit blijft dat de ambtenaar een heel andere persoon is met een heel ander soort functie dan iemand met een functie in de marktsector.

Ik zeg eerst iets over het "een heel andere persoon" zijn van ambtenaren. Ik geloof werkelijk niet dat ambtenaren een ander soort mensen zijn dan werknemers in de private sector, zeker niet een beter soort mensen. De bewijsvoering van de heer Dijkgraaf op dit punt is ook erg dun. Ik begrijp namelijk van hem dat ambtenaren meer geven aan goede doelen dan andere mensen. Dat is mooi, maar geven aan goede doelen is voor mij niet alles bepalend. Nog belangrijker vind ik het verrichten van goede werken. En dan weet ik nog wel een aantal andere mensen die op dat gebied uitblinken. Ik denk aan het verzorgend personeel in bijvoorbeeld verpleeghuizen. Dat zijn geen ambtenaren en ze zijn werkzaam op arbeidsovereenkomst, maar ze zijn in mijn ogen dienstbaar aan het algemeen belang in een mate die ver uitgaat boven wat veel andere werknemers en ambtenaren doen.

De heer Dijkgraaf (SGP):

Complimenten voor de prachtige teksten van mevrouw Koşer Kaya; geweldig.

Mevrouw Koşer Kaya (D66):

Ik ben net begonnen.

Koşer Kaya

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Er zal dus ook nog wel een ander moment aanbreken, maar dit is mooi. Mijn doel was ook niet om vast te stellen dat ambtenaren beter zouden zijn, helemaal niet. Je kunt ook zeggen over de mensen in het private bedrijfsleven: geweldig dat ze zorgen voor werkgelegenheid, want daar draait de economie op. Het enige punt dat ik wilde maken, is dat er literatuur is die zegt dat er verschillende groepen mensen zijn en dat die anders kunnen zijn, niet in termen van beter of slechter, maar wel anders. Dat punt probeerde ik te maken. Ik kan mij voorstellen dat je door het gebruik van het voorbeeld van goede doelen – maar dat gaf de wetenschappelijke literatuur nu eenmaal aan – in termen van goed of slecht terecht komt, maar dat was niet mijn bedoeling.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Dat is een verklaring voor het volgende dat ik aan de orde ga stellen, namelijk de functies die ambtenaren bekleden. Die kunnen inderdaad heel anders zijn dan in de marktsector; kunnen, want er zijn natuurlijk ook een heleboel functies in de ambtelijke dienst die erg lijken op functies in de marktsector. Mevrouw Ortega sprak over minstens 10% tot 20% van het totaal. Maar dan is mij nog steeds niet duidelijk waarom degenen die deze publieke functies vervullen een eenzijdige aanstelling en een publiekrechtelijke regeling van hun arbeidsvoorwaarden moeten krijgen. De cruciale vraag daarbij is de vraag die de heer Koopmans stelde. Hoe wordt geborgd dat die functies worden vervuld op een wijze die gekenmerkt wordt door al die door de Raad van State genoemde deugden? In onze reactie op het stuk van de Raad van State hebben wij daarover gezegd dat het feit dat ambtenaren toegewijd, loyaal, integer en dienstbaar aan het algemeen belang zijn en zich bewust zijn van de democratische legitimiteit van de bestuurders waaraan zij ondergeschikt zijn, niet komt door hun eenzijdige aanstelling of door de publiekrechtelijke regeling van hun arbeidsvoorwaarden, maar doordat ze door opvoeding, opleiding, bedrijfscultuur of rolmodellen de normen van het ambtenaarschap hebben verinnerlijkt. De heer Koopmans vraagt zich af of dat niet wat mager is. Zijn vraag is eigenlijk: moet daar niet nog iets bij? Is dat iets dan die eenzijdige aanstelling en die privaatrechtelijke rechtspositieregelingen? Wij denken van niet. Niet de juridische vormgeving, maar de opvoeding, opleiding, bedrijfscultuur of rolmodellen maken dat ambtenaren toegewijd, loyaal, integer en dienstbaar zijn. Natuurlijk begrijpen wij de zorg van de heer Koopmans. Wij moeten het integer, democratisch en rechtsstatelijk functioneren van de overheid zo goed mogelijk borgen. Maar dat is niet alleen een juridische kwestie, maar ook een bedrijfscultuur. Want als de juridische vormgeving zo doorslaggevend zou zijn, dan is er wel erg nonchalant omgesprongen met de vormgeving van de openbare dienst en dan zijn er risico's genomen door belangrijke overheidsinstanties als de AFM, De Nederlandsche Bank en het UWV hun werk te laten doen met personeel dat volledig bestaat uit arbeidscontractanten. Wat kan dan wel de extra borging zijn? Het antwoord op deze vraag heeft de heer Koopmans zelf al gegeven: het handhaven van de bepalingen in de Ambtenarenwet over integriteit, ambtseed, beperking van grondrechten, geheimhouding en vertrouwensfuncties en daarmee ook het handhaven van de ambtelijke status.

De heer Koopmans vroeg of verdere borging nodig is. Het antwoord daarop is ja. Ambtenaren die een vertrou-

wensfunctie vervullen, onderwerpen we aan een veiligheidsonderzoek. Ik kom daar later op terug. We vragen van nieuwe ambtenaren een verklaring omtrent het gedrag. Ik wijs de heer Koopmans ook op artikel 6 van ons voorstel voor een nieuwe Ambtenarenwet: de ambtenaar moet zijn verplichtingen vervullen zoals een goed ambtenaar betaamt. Als hij dat niet doet, kan dat consequenties hebben.

De heer **Koopmans** (CDA):

Ik dank mevrouw Koşer Kaya voor haar uitgebreide antwoord. In de reeks van argumenten die zij neerzet, waarvan een deel afkomstig is uit mijn eigen betoog, noemde zij tevens de ambtseed. Ik vraag beide indieners om de ambtseed er eens uit te lichten. In de ogen van de CDA-fractie moet die, zeker als dit wetsvoorstel aangenomen wordt, nog zwaarder gewogen, meegewogen en beleefd gaan worden. Daardoor wordt de borging van al datgene waar de indieners, de Kamer, de Raad van State en – ik ga er ook van uit – de regering voor staan, op een juiste manier geborgd. Hetzelfde geldt natuurlijk voor alle medewerkers in de openbare dienst die datzelfde gevoel willen blijven houden.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Mevrouw Helder heeft een vergelijkbare vraag gesteld. Ik beantwoord daarom beide vragen tegelijk. In beginsel is het schenden van de ambtseed een dringende reden voor ontslag. De rechter zal in gevallen dat hij een ontslagbesluit moet toetsen, wel steeds beoordelen of de dringende reden zwaar genoeg is om ontslag op staande voet te rechtvaardigen. Daarbij zullen alle feiten en omstandigheden meegewogen worden.

De heer **Koopmans** (CDA):

Dit is voor mij onvoldoende. De CDA-fractie zou graag geborgd willen zien en in uw antwoord willen horen dat de Kamer niet op een achternamiddag de ambtseed kan afschaffen als dit initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen. Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, wordt de ambtseed, die al van groot belang is in de ogen van de CDA-fractie, nog veel zwaarder en nog veel belangrijker om te bewerkstelligen dat datgene wat we in het openbaar bestuur en vooral voor zijn medewerkers willen organiseren, aanwezig blijft.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

We nemen de ambtseed op omdat we die buitengewoon belangrijk vinden. Dit zijn juist de manieren om te zorgen dat we het goed borgen, dat het straks goed gaat werken en dat de rechter, als het nodig is, erop kan toetsen.

Voorzitter. Mevrouw Ortega is niet overtuigd van de noodzaak van het wetsvoorstel. Onze stelling dat een principiële tweezijdigheid bij de totstandkoming van arbeidscontracten en arbeidsvoorwaarden goed is voor stabiele arbeidsverhoudingen, spreekt haar kennelijk niet aan. In dat verband vroeg zij of de arbeidsverhoudingen in de private sector structureel beter zijn en of dit blijkt uit een groot verschil in het aantal rechtszaken. Daarover heb ik van het ministerie van BZK cijfers gekregen. Deze leg ik de Kamer voor. In 2010 werd de kantonrechter 16.541 keer benaderd voor een arbeidszaak. De bestuursrechter werd 2509 keer benaderd door een ambtenaar. Er zijn echter veel minder ambtenaren dan werknemers met een arbeidscontract. Het aantal arbeidscontracten is 12,7 keer zo groot als het aantal ambtenaren. Als wij dat in aanmer-

Koşer Kaya

king nemen, wordt de bestuursrechter dus verhoudingsgewijs bijna twee keer zo vaak benaderd voor een arbeidsgeschil. En dan laat ik de voorfase voor de bestuursrechter, de bezwaarprocedure, nog buiten beschouwing. Als wij dit als startpunt voor de juridische aanpak van arbeidsgeschillen bij de overheid zouden nemen, blijkt het aantal zaken nog vijf keer zo groot als bij de kantonrechter.

De heer Koopmans vroeg of wij zijn mening delen dat de overheid zich niet als een willekeurige marktpartij mag gedragen.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):
Kan mevrouw Koşer Kaya garanderen dat het aantal rechtszaken minder wordt als het wetsvoorstel doorgang vindt?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Ik heb net de cijfers genoemd waaruit blijkt dat het aantal zaken bij de bestuursrechter vele malen hoger is dan bij de kantonrechter. Ik ga ervan uit dat het straks anders wordt, omdat wij ervoor zorgen dat wij het aantal bestuursbesluiten waartegen iedereen bezwaar kan maken, tot aan de Centrale Raad van Beroep, terugbrengen. Daar kom ik nog uitgebreid op terug.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):
Dat is geen garantie dat het aantal rechtszaken wordt gereduceerd. Afgezien daarvan, geeft mevrouw Koşer Kaya aan de ene kant namelijk heel duidelijk aan dat het gewoon weer onder het arbeidsrecht moet vallen. Aan de andere kant worden er echter allerlei andere factoren in relatie tot ambtenaren toegevoegd, bijvoorbeeld de schending van de ambtseed en noem maar op. Met andere woorden: wij veranderen wel de rechtsverhoudingen, maar in principe blijft alles hetzelfde.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Integer handelen, het naleven van de ambtseed – ik verwijs naar de lijst met zaken die ik zojuist heb genoemd – moet nu ook. Wij nemen die zaken op in onze vormgeving van de nieuwe Ambtenarenwet. Wij vinden het namelijk het belangrijk dat de publieke waarborging, namelijk dat ambtenaren het algemeen belang moeten dienen, er goed in wordt opgenomen. Het een staat echter los van het ander. Mevrouw Ortega vraagt mij hoe het getalsmatig zit met zaken die bij de bestuursrechter of bij de kantonrechter terechtkomen. Ik heb dat aangegeven en ik verwacht dat het aantal zaken bij de kantonrechter zal verminderen. Dat verwacht ik omdat wij de mogelijkheid om tegen besluiten, ook reorganisatiebesluiten, bezwaar te maken en beroep aan te tekenen – men kan nu ook naar de Centrale Raad van Beroep gaan – willen veranderen. Garanties kan niemand geven, maar de kans dat het aantal zaken wordt gereduceerd, is volgens onze uitleg aanwezig.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Mevrouw Koşer Kaya noemde twee cijfers. Ik neem aan dat het cijfer van 15.000 bij de kantonrechter het aantal ontslagen betreft. Het cijfer van 2000 bij de Centrale Raad van Beroep betreft toch niet alleen ontslagen, maar ook allerlei andere mogelijke arbeidsgeschillen? Als dat het geval is, klopt de vergelijking van mevrouw Koşer Kaya toch niet?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Ik heb de verzoeken tot ontbinding zelfs buiten beschouwing gelaten. Ik heb de bezwaarprocedures bij de bestuursrechter ook buiten beschouwing gelaten. Dit zijn de vergelijkingen, de cijfers, die ik heb doorgekregen. Als de heer Ulenbelt nog meer vragen over de cijfers heeft, kan hij die straks aan de minister stellen. Zoals ik het zie, is het vijf keer zoveel als bij de kantonrechter, als je de bezwaarfase ook meerekent.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Ik stel nu mijn vragen aan mevrouw Koşer Kaya, want zij levert ons deze cijfers. Volgens mij komt het cijfer van 15.000 uit 2010. Het betreft ontslagzaken bij de kantonrechter. Het cijfer van 2000 zaken bij de Centrale Raad van Beroep betreft niet alleen ontslagzaken, maar ook alle andere mogelijke arbeidsgeschillen. Als dat het geval is, gaat de vergelijking niet op.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Ik heb net aangegeven dat dit niet juist is.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Dan ben ik heel benieuwd of ik de cijfers uitgesplitst van de initiatiefnemers kan krijgen, zodat wij kunnen beoordelen of het correct is. Wil mevrouw Koşer Kaya dat doen?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Daar zullen wij zeker nog een keer goed naar kijken.

De heer **Heijnen** (PvdA):
In hoeveel van de gevallen, 2500 of daaromtrent, is de ambtenaar met zijn bezwaar door de bestuursrechter in het gelijk gesteld?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Als wij straks de cijfers voor de heer Ulenbelt nog een keer op een rijtje zetten, kunnen we ook bekijken of dit erin kan worden meegenomen.

De heer **Heijnen** (PvdA):
Dank daarvoor. De achtergrond van mijn vraag is natuurlijk de volgende. Welke positie wilt u afbreken? Hoe wilt u borgen dat werknemers in uw model gelijk krijgen? Dat gebeurt nu bij de bestuursrechter als ze beroep en bezwaar aantekenen.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Wij breken helemaal niets af. Daarover verschillen we al van mening. We bouwen juist iets op, een transparant stelsel waarin elke werknemer gelijk wordt behandeld.

De heer **Heijnen** (PvdA):
Collega Koşer Kaya zegt dat er in het bestuursrecht veel meer procedures zijn dan in het privaatrecht. In antwoord op mevrouw Ortega zegt ze dat ze niet vooruit kan lopen op de vraag of er straks minder zaken aan de orde zullen zijn als de arbeidspositie van ambtenaren verandert. Daarin klinkt op zijn minst de suggestie door dat mevrouw Koşer Kaya minder rechtszekerheid voor ambtenaren wil bewerkstelligen, dat ze kosten wil besparen en dat ze mensen die moeten verhuizen omdat hun dienst wordt gereorganiseerd minder mogelijkheden voor beroep en bezwaar wil geven. Mevrouw Koşer Kaya moet niet doen alsof er met haar voorstel niets verandert voor ambtenaren.

Koşer Kaya

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Op de kosten zal mijn collega straks nader ingaan. De rest van het betoog van de heer Heijnen kan ik eigenlijk niet volgen, simpelweg omdat wij hier een initiatiefwetsvoorstel indienen waarin we juist heel zorgvuldig hebben bekeken hoe we het zo kunnen vormgeven dat ambtenaren straks onder de private regels zo optimaal mogelijk kunnen functioneren.

De heer Koopmans vroeg of wij zijn mening delen dat de overheid zich niet als een willekeurige marktpartij mag gedragen en in de relatie met haar personeel de beginselen van behoorlijk bestuur moet blijven toepassen. Die vraag beantwoord ik bevestigend. Overheidswerkgevers behoren het goede voorbeeld te geven in goed werkgeverschap. Het van toepassing zijn van de beginselen van behoorlijk bestuur vloeit voort uit artikel 14 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Mevrouw Hachchi vroeg mij uiteen te zetten wat de voordelen zijn van echte cao's ten opzichte van de huidige situatie. Ik betrek daar ook de vraag van de heer Koopmans bij. Hoe kan worden gegarandeerd dat de arbeidsvoorwaarden blijvend worden vastgesteld langs de weg van overleg? De bonden zouden namelijk vrezen dat de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren in het wetsvoorstel worden aangetast. Dit wetsvoorstel gaat echter niet over de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. Dat benadruk ik nog maar eens. Deze worden overeengekomen in cao's. Laat dat duidelijk zijn. De heer Van Hijum zal straks nog nader ingaan op het overgangsrecht. Dit komt erop neer dat de bestaande rechtspositieregelingen zullen worden opgevolgd door cao's.

Daarom is mij niet duidelijk waarom de bonden kunnen vrezen voor aantasting van de arbeidsvoorwaarden als gevolg van het wetsvoorstel. Arbeidsvoorwaarden kunnen altijd alleen tot stand komen met de handtekeningen van verenigingen van werkgevers en werknemers. Die eis van wilsovereenstemming tussen de beide contractpartners is het grote voordeel van een echte cao boven de publiekrechtelijke rechtspositieregeling die de ambtenaren nu hebben. De regelingen komen nu tot stand onder werking van het overeenstemmingsvereiste, maar de Algemene Maatregel van Bestuur waarin dat vereiste is vastgelegd, kan door een andere, nieuwere AMvB worden beperkt. Dat geeft bepaald minder zekerheid. De heer Van Hijum zal ook op dat punt nader ingaan.

Mevrouw Van der Burg heeft gevraagd in welke gevallen sprake is van een verruiming of een verenging van de rechten van ambtenaren. Wanneer is het Burgerlijk Wetboek op hen van toepassing? Ik wijs er allereerst op dat de regeling in het Burgerlijk Wetboek het karakter heeft van een minimumregeling. Partijen kunnen erbovenuit gaan. Dat doen ze meestal ook, zowel in individuele als in collectieve arbeidsovereenkomsten. Ambtelijke rechtspositieregelingen nemen nu de plaats in die in de private sector wordt ingenomen door het Burgerlijk Wetboek samen met een cao. Een uitputtend overzicht van de verschillen tussen het BW en ambtelijke rechtspositieregelingen is moeilijk te geven, omdat er heel veel verschillende rechtspositieregelingen zijn. Het antwoord op deze vraag heb ik weliswaar uitgewerkt, maar het is nogal een technische exercitie. Ik wil een en ander nog voor de tweede termijn schriftelijk aan mevrouw Van der Burg meegeven, zodat zij daar nog goed naar kan kijken.

Ik kan ook een paar voorbeelden geven waaruit blijkt dat het anders ligt op sommige onderdelen. Dan kijk ik met name naar het ARAR en de verschillen tussen het

ARAR en het BW. Ik noem bijvoorbeeld het meenemen van vakantie-uren en de verjaring daarvan. Rijksambtenaren kunnen minder uren meenemen naar een volgend jaar en dat ook nog voor een kortere periode. Ook verjaren de bovenwettelijke vakantie-uren volgens het BW pas na vijf jaar, terwijl rijksambtenaren hun vakantie-uren nu eerder kwijt zijn. In geval van ziekte bijvoorbeeld moet in gevolge het BW de werkgever gedurende twee jaar 70% van het maximumdagloon doorbetalen. Het ARAR geeft een aanspraak op doorbetaling van 100% van de laatstverdiende bezoldiging gedurende het eerste ziektejaar en 70% gedurende het tweede ziektejaar. Het BW bevat in het kader van een aantal onderwerpen een regeling die ontbreekt in het ARAR, bijvoorbeeld de proeftijd van twee maanden. Zo kan ik nog een paar voorbeelden geven, maar dit zijn een aantal voorbeelden waaruit de verschillen blijken.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):

Ik dank mevrouw Koşer Kaya voor de beantwoording. Ik zie de schriftelijke uitgebreide lijst graag tegemoet, want wij stellen die vraag niet voor niets. Ik ga ervan uit dat de tweede termijn niet vandaag plaatsvindt, want anders kan ik hem niet meer lezen. Ik kijk dus even naar de voorzitter.

De voorzitter:

Daar hebben we nog geen uitspraak over gedaan. Later maken we die afweging met elkaar. Ik ben eerst benieuwd hoelang deze beantwoording duurt, ook in verband met de planning.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):

Ik hoop dat u mijn punt begrijpt, want anders kan ik er in de tweede termijn niet meer op ingaan. Ik heb die vraag niet zomaar gesteld.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Voorzitter. Ik kom op een vraag van de heer Klaver. Hij heeft een specifiek punt aangesneden: de gewetensbezwaarde ambtenaar. Daarbij heeft hij erop gewezen dat de rechter ingevolge artikel 7:681 de opzegging van een arbeidsovereenkomst kennelijk onredelijk kan achten. Ik citeer: "wanneer deze geschiedt wegens het enkele feit dat de werknemer met een beroep op een ernstig gewetensbezwaar weigert de bedongen arbeid te verrichten." De rechter zal ook altijd toetsen of door de weigering van de werknemer de grondrechten van anderen worden aangetast. Ik denk dat we de jurisprudentie op dit punt moeten afwachten.

Ik ga verder met de onderwerpen ontslag en rechtsbescherming in het algemeen.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Wat mevrouw Koşer Kaya net zei, is mooi, zeker uit haar mond. Dat betekent een betere positie voor de gewetensbezwaarde ambtenaar.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik geloof niet dat ik dat heb gezegd. Ik heb gezegd dat de rechter altijd ook naar de andere grondrechten zal kijken en daar een afweging in kan maken.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Maar constaterende dat ...

Koşer Kaya

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Dat is nu overigens ook zo.

De **voorzitter**:
Nee, nu is de heer Dijkgraaf aan het woord.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Sorry.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Als die gemeenten er maar voor zorgen dat die grondrechten gewaarborgd zijn, zodat alle huwelijken gesloten worden die gesloten moeten worden – dat gebeurt in alle gemeenten in Nederland – ben ik blij met dit punt in de wet. Mevrouw Koşer Kaya heeft dat dan heel verstandig opgeschreven.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
De heer Dijkgraaf trekt dit nu naar zich toe, maar het is ook nu niet anders: de rechter toetst altijd op grondrechten, ook op andere grondrechten. Dat zal niet anders worden.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Ik constateer simpelweg dat D66 eindelijk de ruimte biedt en aanvaardt dat dit de consequentie is als je ambtenaren en mensen in het bedrijfsleven gelijke rechten geeft. Dit is dus de conclusie.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Volgens mij praten wij nu langs elkaar heen. Ik zeg hier dat de rechter altijd ook andere grondrechten zal bekijken.

De heer **Heijnen** (PvdA):
Zoals wij dat van hem gewend zijn, raakt de heer Dijkgraaf toch een principiële punt. Mevrouw Koşer Kaya sluit nu haar eerste hoofdstukje af. In het verlengde daarvan wil ik het volgende aan haar voorhouden. Deelt zij de opvatting van de Partij van de Arbeid dat de overheid als werkgever en de ambtenaren als werknemers in de maatschappij een voorbeeldrol vervullen? Iedere individuele ambtenaar moet dus de grondrechten in acht nemen. Ambtenaren kunnen dus niet op basis van hun geweten in strijd handelen met de grondrechten, bijvoorbeeld door geen partnerregistratie te doen terwijl zij in dienst zijn van een gemeente. Deelt mevrouw Koşer Kaya die opvatting?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
De rechter kijkt naar de grondrechten en naar de andere grondrechten. Vervolgens zal hij een besluit nemen. Ik heb begrepen dat de Raad van State hier ook naar zal kijken en voorlichting zal geven. Dit aspect kan daar dan meteen bij betrokken worden.

De heer **Heijnen** (PvdA):
Dat valt mij toch een beetje tegen van deze collega van D66-huize. De afgelopen jaren heeft zij vaak in de Kamer het voortouw genomen bij het stipuleren van de voorbeeldfunctie van ambtenaren, ook op het gebied van non-discriminatie en het bestrijden van discriminatie naar seksuele geaardheid. Dat deze vertegenwoordigster van D66 zich nu achter het privaatrecht en de rechter verschuilt, valt mij tegen. Ik had een principiële uitspraak van de initiatiefnemers van deze belangrijke wet erg op prijs gesteld.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Volgens mij heb ik daar ook een principiële antwoord op gegeven. In dit land is het normaal dat de rechter bekijkt hoe verschillende grondrechten zich tot elkaar verhouden. Dat is nu niet anders en dat zal straks ook niet anders zijn.

De heer **Heijnen** (PvdA):
Misschien heb ik niet goed geluisterd. Vindt mevrouw Koşer Kaya dat iedere ambtenaar van de burgerlijke stand ieder huwelijk moet sluiten?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Ik heb hier gezegd dat dit een belangrijk grondrecht is en dat daarmee rekening moet worden gehouden. Als daar licht tussen zit – ik vermoed echter van niet omdat de situatie niet anders is – kan de Raad van State daar zelfs nog een antwoord op geven.

De heer **Heijnen** (PvdA):
Dit is zeer teleurstellend.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
De heer Heijnen zoekt echt spijkers op laag water. Ik begrijp dat wel van de heer Heijnen, maar het punt is dat het nu niet anders is dan het straks zal zijn omdat de grondrechten altijd door de rechter worden bekeken.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Dit is natuurlijk wel een heel belangrijk punt.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Ja, natuurlijk.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Kan mevrouw Koşer Kaya dan uitleggen welke verschillen er niet zijn, want deze verschillen komen toch wel naar voren. Zij zegt dat het aan de rechter is. In de huidige situatie heeft de wetgever daar echter ook iets mee te maken. Graag hoor ik van haar een analyse: wat zijn de verschillen en welke verschillen zijn er niet? Het antwoord dat zij nu heeft gegeven, is een heel algemeen antwoord. Ik wil hieraan een tweede vraag toevoegen, die ik ook bij het overzicht heb gesteld, namelijk wanneer het wetsvoorstel op zijn vroegst in werking kan treden. Kan mevrouw Koşer Kaya daarover ook iets zeggen, voordat zij dit blokje afsluit? Beide vragen stel ik ook aan de minister, als adviseur.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Als ik verschillen had gezien, had ik die aangegeven. Daarom zeg ik ook nadrukkelijk dat de grondrechten altijd door de rechter worden bekeken. Dat zal straks niet anders zijn. Tegelijkertijd geef ik aan dat de Raad van State daarop ook antwoord kan geven, maar die zorgen zie ik dus niet.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Is het dan niet vreemd dat we dat niet voor dit debat hebben van de Raad van State? Wij moeten wel een oordeel over dit wetsvoorstel geven.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):
Ik weet niet hoe snel die voorlichting komt, maar de minister kan daarop ingaan.

Koşer Kaya

De heer **Koopmans** (CDA):

Bij mij ontstaat nu enige onduidelijkheid. Nemen de initiatiefnemers zelf het initiatief om hierover voorlichting te vragen bij de Raad van State? Dat suggereert mevrouw Koşer Kaya. Dat betekent dat de behandeling van dit wetsvoorstel enkele maanden stil gaat liggen.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Volgens mij kan dat heel snel. Die voorlichting komt ook snel, als ik het goed begrijp. Misschien kan de minister dat onder de aandacht van de Raad van State brengen, indien nodig.

De heer **Koopmans** (CDA):

Dat kan de minister ook niet, want daar gaat de Raad van State over.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Er is al voorlichting gevraagd aan de Raad van State.

De heer **Koopmans** (CDA):

Door u?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ja.

De heer **Koopmans** (CDA):

Oké.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Nee, sorry, dat doet de minister. Ik had begrepen dat deze voorlichting al was gevraagd, maar nu begrijp ik dat dit nog niet aan de orde is, maar dat het gevraagd kan worden.

De heer **Koopmans** (CDA):

Dat is wel even van belang. Dit is geen spijkers op laag water, maar een heel dikke vis waarnaar sommigen aan het hengelen zijn. Volgens de CDA-fractie zou het wijzigen van de wijze van aanstelling geen enkele wijziging met zich mee moeten brengen wat betreft de bepaling in de wet dat gemeenten ervoor hebben te zorgen dat het in elke gemeente mogelijk is om huwelijken van paren van gelijk geslacht te sluiten. Daarnaast is het mogelijk dat een gemeente een ambtenaar aanstelt die om principiële redenen, met een beroep op zijn of haar geweten, die huwelijken niet wil sluiten. Het kan toch niet een soort bijvangst zijn van dit wetsvoorstel dat dit ineens heel anders gaat liggen? Ik zou niet weten waar dat vandaan komt.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

We moeten heel zuiver zijn in het scheiden van die rollen, als initiatiefnemers. Als u deze vraag aan de D66-fractie stelt, kunt u daar een heel helder antwoord op krijgen. Zoals het er nu ligt, is het niet anders dan straks, maar ik verval in herhaling, want over de grondrechten gaat de rechter en niet de initiatiefnemers.

De heer **Koopmans** (CDA):

Ik weet heel goed wat de opvatting is van de D66-fractie. Dat maakt me niet zoveel uit. Het gaat me om uw opvatting. Ik begrijp ook niet helemaal waarom er nu voorlichting wordt gevraagd. Misschien kunt u daar straks nog even op terugkomen, want ik sluit niet uit dat dit niet helemaal de bedoeling is. Ik zie het ook niet als noodzakelijk, want de CDA-fractie is er helder in dat dit niet het gevolg

kan zijn van dit wetsvoorstel, want dan zou dit wetsvoorstel anders moeten luiden. Dan zouden die bepalingen in die separate wet ook gewijzigd moeten worden, maar dat gebeurt niet. Misschien kan de minister hier nog op ingaan.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Die discussie moet vooral onderling gevoerd worden, omdat die meningen door verschillende partijen anders ingevuld worden. Ik begrijp de vragen en ik luister goed naar de collega's. Als ik bemerk dat zij denken dat er nog vragen aan zitten, lijkt het mij dat we deze ook aan de Raad van State kunnen voorleggen.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ik sluit mij aan bij datgene wat de heer Koopmans naar voren heeft gebracht. Volgens een titel in het Burgerlijk Wetboek moet het gaan over een enkel feit. Ik hoor mevrouw Koşer Kaya nu ook zeggen dat er in principe niets gebeurt, dat alles hetzelfde blijft, terwijl wij allemaal weten dat de mogelijkheid om een beroep te doen op gewetensbezwaren verankerd is in onze wetgeving. Wat zegt zij nu eigenlijk precies?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik wil graag herhalen wat ik heb gezegd. De fracties hebben daar verschillende meningen over. Dat geldt ook voor mijn fractie. Ik geef nu alleen aan dat ik verwacht dat de rechter naar alle grondrechten zal kijken. Ik kan niet meer zeggen dan dit.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):

Het gaat niet alleen maar om de rechten. Nu hoeven mensen helemaal niet naar de rechter te stappen. Op het moment dat mensen zelf aangeven dat zij ergens bezwaar tegen hebben, keurt de gemeente dat gewoon goed. Nu gaat de gemeente daarmee akkoord. We hebben het straks over een nieuw wetsvoorstel. Ik wil weten of de mogelijkheid om een beroep te doen op gewetensbezwaren blijft bestaan. Ik wil weten of dit gewoon gehonoreerd wordt, dus dat niet iedereen daarvoor naar de rechter hoeft te gaan.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ook nu kunnen ze naar de rechter.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):

Ik heb gezegd: op dit moment hoeven ze niet altijd naar de rechter te gaan. Kan mevrouw Koşer Kaya garanderen dat mensen ook in het nieuwe wetsvoorstel een beroep kunnen doen op het hebben van gewetensbezwaar en dat dit gehonoreerd wordt zonder dat ze naar de rechter hoeven te gaan?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Het zit al in het woord "hoeven". Ze kunnen.

De heer **Klaver** (GroenLinks):

Ik heb hier in eerste termijn niet voor niets een vraag over gesteld. Mijn fractie maakt zich zorgen over dit punt. De heer Dijkgraaf zegt duidelijk dat dit toch ook betekent dat de positie van de weigerambtenaar zeer stevig, zo niet steviger wordt verankerd in deze wet. Ik heb in eerste termijn gevraagd of het geen goed idee is om in ieder geval de Commissie Gelijke Behandeling om advies te vragen over deze wet, om te kijken wat de consequenties zijn van

Koşer Kaya

het aannemen van deze wet voor de positie van de weigerambtenaar.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

De Raad van State zal zich daar ook over kunnen buigen. Ik neem aan dat daarbij ook de door de heer Klaver gewenste informatie zal worden gegeven. Ik geef zelf aan dat ik denk dat die positie niet anders zal zijn, gewoon simpelweg omdat de rechter altijd ook naar de andere grondrechten zal kijken.

De heer **Klaver** (GroenLinks):

Ik begrijp dat mevrouw Koşer Kaya graag de Raad van State hier nogmaals naar laat kijken. Mijn vraag was of dit niet opgepakt kan worden door de Commissie Gelijke Behandeling. Zij heeft ook een trackrecord op dit dossier. Is mevrouw Koşer Kaya bereid om ook de Commissie Gelijke Behandeling naar dit voorstel te laten kijken?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Gaat het de heer Klaver nu om instanties of gaat het om de mogelijkheid dat de Raad van State ook naar die grondrechten kan kijken?

De heer **Ulenbelt** (SP):

De initiatiefnemers van dit wetsvoorstel beargumenteren dat met een principiële keuze. Nu blijft ook in hun voorstellen 10% tot 20% van de ambtenarenstatus intact. Dat geldt ook voor de rechtspositie. Er ligt een aantal amendementen waarmee die groep alleen maar groter wordt gemaakt. Dat kan wel 30% worden. Waar blijft dan het principiële aspect? Is het eigenlijk niet veel meer een pragmatische zet om het ontslagrecht van ambtenaren aan te tasten?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Nu komen we dus op de andere vragen die ik ook in mijn inbreng zal behandelen. Mocht de heer Ulenbelt straks nog vragen hebben, dan kan hij mij die stellen. Ik kom er dus nog op terug.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Het fundamentele argument van de indieners is een principieel argument. Ze zetten dat principe door, maar vervolgens blijkt dat 20% tot 30% niet met dat principe te maken krijgt. Dan is het toch niet meer zo principieel?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik kan mijn inbreng gewoon uitspreken zoals ik die heb opgeschreven en daar antwoord op geven, ik kan ook aangeven dat de rechters bijvoorbeeld uitgesloten worden, simpelweg omdat zij bijvoorbeeld niet in ondergeschiktheid werken. Ik kan dat nu allemaal met de heer Ulenbelt doornemen, maar dan verlaat ik de systematiek die ik in mijn betoog heb aangebracht. Ik wil dat best doen, maar het lijkt mij beter dat ik eerst mijn inbreng vervolg. Als er dan nog vragen zijn, kunnen die natuurlijk alsnog worden gesteld.

De **voorzitter**:

Ik wil nu wel doorgaan.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Wij hebben inderdaad een uitzondering gemaakt voor rechters en om praktische redenen bijvoorbeeld ook de politie. Ik kom hierop terug.

De heer **Koopmans** (CDA):

Ik begrijp dat mevrouw Koser Kaya nu het algemene deel van haar inbreng heeft beëindigd. Klopt dat?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik kom nu op onderwerpen als ontslag en rechtsbescherming.

De heer **Koopmans** (CDA):

Ik heb nog een vraag over dat algemene deel. In de motivering van het wetsvoorstel verwijzen de indieners heel sterk naar de tijdgeest. Ik heb daarover vragen gesteld, want ik vind dat een dun argument. Ik hoor graag nog een keer van de indieners dat mijn verhaal op dat punt minstens zo verstandig is of eigenlijk nog veel verstandiger dan hun verhaal.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Daarover valt natuurlijk te discussiëren, maar ik heb aan het begin van mijn betoog gezegd dat dit onderwerp wordt behandeld door de heer Van Hijum. De heer Koopmans wordt straks op zijn wenken bediend.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):

Ik heb twee vragen gesteld. Ik heb gevraagd naar de termijn van het wetsvoorstel gelet op de verschuivingen in de tijd. Het was voorzien voor 1 januari 2015. Zou het op de kortst mogelijke termijn in werking kunnen treden?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ook de overgangsbepaling zal worden besproken door de heer Van Hijum.

De **voorzitter**:

Wilt u dan nu uw betoog vervolgen?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik ga verder met de onderwerpen ontslag en rechtsbescherming in het algemeen. Verschillende sprekers hebben gewezen op het belang van een goede rechtsbescherming tegen ontslag. Daarvoor zijn twee methoden. In de eerste plaats kun je ontslag moeilijk maken door juridische procedures vooraf en stevige rechtsbescherming achteraf in meer dan één instantie. De tweede manier is het duur maken van ontslag. In het civiel recht worden beide manieren toegepast. De route van de ontslagvergoeding via het UWV is bewerkelijk en traag, en geeft daarna nog mogelijkheden voor bescherming bij de rechter in drie instanties. De route van ontbinding door de kantonrechter is snel en duur, en kent niet de mogelijkheid van hoger beroep.

Welke methode van ontslag bestaat er op dit moment voor ambtenaren, is dan de vraag. Die is vooral duur. Toch denken velen dat het ook procedureel moeilijk is om een ambtenaar te ontslaan. Dat is niet zo. Vooral de heer Ulenbelt heeft daarvan een volstrekt verkeerd beeld. Hij zei daarover: "Als de overheid als werkgever een werknemer, dus een ambtenaar, wil ontslaan, moet zij de zaak goed op orde hebben. De werkgever moet de zaak dan voorleggen aan de rechter. Daarmee is het ontslag een feit."

Het zit echter zo. Een overheidswerkgever hoeft aan niemand, niet aan de rechter en ook niet aan een instantie als het UWV, verlof te vragen voor het ontslag van een ambtenaar. Een simpel ontslagbesluit volstaat. Daarmee staat de ambtenaar op straat. De rechtsbescherming komt

Koşer Kaya

eventueel daarna, maar dan moet de ambtenaar daartoe wel zelf het initiatief nemen. Dat is de kern van het huidige ambtelijke ontslagrecht. Velen denken dat hiervan een preventieve werking uitgaat.

De werkelijkheid is heel anders. Die preventieve werking is er wel, maar die is gevold van het feit dat het ontslaan van een ambtenaar zo duur is. Voor ambtenaren gelden boven op de WW-uitkeringen nog andere uitkeringen die een aanzienlijk langere looptijd hebben dan de WW. De kosten daarvan worden niet gedragen door het WW-fonds, maar door de overheid. Als het ontslag voortvloeit uit een onverenigbaarheid van karakters of een soortgelijk arbeidsconflict, zijn die uitkeringen nog hoger, soms veel hoger. Dit is afhankelijk van de vraag in welke mate de schuld voor het ontstaan van het conflict bij de werkgever ligt.

Als het gaat om het ontslag van overtollige ambtenaren dan komt daar nog bij dat het ontslag pas kan ingaan na een herplaatsingsperiode gedurende welke de ambtenaar volledig betaald wordt, vaak zonder dat hij daarvoor werk hoeft te verrichten. Die periode duurt nu bij rijksambtenaren anderhalf jaar, maar langere perioden komen ook voor. De bescherming van ambtenaren tegen ontslag is dus niet in de eerste plaats juridisch van aard, maar komt doordat het ontslaan van ambtenaren zo duur is.

Aan al deze arrangementen die het ontslag van ambtenaren duur maken, verandert het wetsvoorstel niets. Dat kunnen wij ook niet, omdat het hierbij gaat om de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren en die zijn een zaak tussen werkgevers en werknemers. Tegen deze achtergrond wil ik ingaan op de opmerkingen van verschillende sprekers over het ontslag van ambtenaren op politieke gronden. Ik vraag me af of dit vaak voorkomt, maar ik zal niet ontkennen dat er soms fricties kunnen ontstaan tussen bestuurders en medewerkers die nauw met hen samenwerken. Op zich is dat niets bijzonders; in het bedrijfsleven komt dit ook voor. In wezen gaat het om arbeidsconflicten, waarin de medewerker meent op professionele wijze zijn werk te doen, maar de bestuurder is gaan twijfelen over diens loyaliteit. Of er is een onverenigbaarheid van karakters ontstaan. Dit kan de schuld zijn van de bestuurder, maar ook van de medewerker, of van allebei een beetje. Het is de vraag hoe je zo'n situatie voorkomt, en hoe je, als de situatie is geëscaleerd, de zaak zo netjes mogelijk afwikkelt. Ik stel voorop dat zo'n situatie goed werkgeverschap vereist, dat er primair wordt gezocht naar een andere oplossing dan ontslag. Vaak lukt dat ook. Bij grote organisaties zoals het Rijk is dat zelfs vrij gemakkelijk. Een topambtenaar die een verstoerde relatie heeft met zijn minister, kan met een beetje goede wil worden overgeplaatst. De Algemene Bestuursdienst is er al helemaal op gericht om de leden van de topmanagementgroep regelmatig te laten rouleren. In kleinere organisaties is dit echter lastiger. Daar loopt het meestal uit op ontslag, hetzij via een minnelijke regeling, hetzij met een toepassing van een bepaling als artikel 99 van het ARAR. De meeste ambtelijke rechtspositieregelingen kennen zo'n bepaling, die ontslag mogelijk maakt op andere gronden dan de overigens in de rechtspositieregeling opgesomde ontslaggronden. Kenmerkend voor de toepassing van dit soort bepalingen is dat er door het bestuursorgaan aan de ambtenaar ook een vergoeding moet worden betaald. Ik ben geen voorstander van goudgerande vertrekregelingen, maar in gevallen waarin de schuld voor het ontstaan van fricties niet in overwegen-

de mate aan de ambtenaar is toe te rekenen, vind ik een financiële compensatie terecht.

Daarmee zijn we terug bij het begin van mijn betoog: de bescherming zit in de financiële compensatie die de ambtenaar kan krijgen. Maar er is meer: ik denk daarbij aan openbaarheid en politieke controle. Vertegenwoordigende lichamen worden er terecht steeds alerter op dat gemeenschapsgeld niet wordt besteed aan het goedmaken van het wangedrag van bestuurders. Daarvan gaat een behoorlijke preventieve werking uit. Ook als een ambtenaar op politieke gronden wordt ontslagen, zonder dat dit leidt tot uitbetaling van een financiële compensatie, is het in deze tijd vrijwel ondenkbaar dat de pers en vertegenwoordigende lichamen daar geen belangstelling voor zouden hebben.

De heer Heijnen en mevrouw Ortega vroegen hoe de bescherming van ambtenaren tegen politieke willekeur blijft gewaarborgd als het ontslagrecht gelijk wordt aan hetgeen geldt in de marktsector. De heer Ulenbelt vroeg, met een verwijzing naar een recent voorbeeld uit Schiedam, wat er in zo'n geval zou zijn gebeurd als de bescherming had ontbroken die de Ambtenarenwet nu biedt. Ik heb al gezegd dat de financiële arrangementen ongewijzigd blijven, tenzij de overheidswerkgevers en de ambtenarenbonden iets anders overeenkomen. Voor het ontslagrecht is het van belang dat in het privaatrecht twee mogelijke ontslagroutes staan. De eerste gaat via UWV. Als UWV onvoldoende kritisch zou zijn, zou de civiele rechter in een geval van duidelijke politieke willekeur niet aarzelen om de opzegging van de arbeidsovereenkomst als kennelijk onredelijk te bestempelen. De tweede route, ontbinding via de kantonrechter, lijkt sterk op het toepassen van bepalingen zoals artikel 99 ARAR in de huidige situatie. Het betalen van een ontslagvergoeding is dan het uitgangspunt. De hoogte daarvan is afhankelijk van de vraag in welke mate de schuld bij de werkgever lag. Mijn conclusie is dan ook dat niet alleen de ambtenaar in Schiedam, maar alle ambtenaren bij de overheid niet te vrezzen hebben. Zij kunnen de pech hebben om een bestuurder te treffen die probeert om hen te intimideren of om een integere en professionele vervulling van hun functie te belemmeren. Die bestuurders weten echter dat zij zo nodig door de rechter zullen worden gecorrigeerd en dat zij er ook niet zo gemakkelijk van af komen met het betalen van een hoge ontslagvergoeding, want de pers en gemeenteraden, provinciale staten en de Tweede Kamer zullen daar bovenop zitten. Laten wij het probleem ook niet overdrijven; dit land heeft een goed ambtenarenapparaat en in het algemeen ook integere bestuurders.

De heer Heijnen (PvdA):

Met die laatste zin is de fractie van de Partij van de Arbeid het volmondig eens. Met datgene wat mevrouw Koşer Kaya daarvoor zei, heb ik wel moeite. Zij houdt ons namelijk het huidige private ontslagstelsel voor. Nu hebben wij gisteren gediscussieerd over de voornemens van de regering op basis van een begrotingsakkoord waarin verregaande wijzigingen worden voorgesteld in dat ontslagstelsel. Is het niet wijs om eerst die discussie met elkaar te voeren alvorens ambtenaren in onzekerheid te brengen over hun toekomst na die discussie over het algemene ontslagstelsel?

Mevrouw Koşer Kaya (D66):

Aan het begin heb ik in een kort interruptiedebat met de heer Ulenbelt gezegd dat de wijziging van het civiele ont-

Koşer Kaya

slagstelsel zal uitmonden in een goed stelsel dat zorgvuldig in elkaar zit en waarin de bescherming van alle werknemers verankerd zal zijn. Dat zal niet anders zijn. Dit is de eerste stap naar die normalisering. Dat initiatief ligt nu voor.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Of het eerlijk, zorgvuldig en degelijk zal zijn is een kwestie van appreciatie. Dat is mijn punt echter niet. Mevrouw Koşer Kaya verdedigt nu dit wetsvoorstel met een verwijzing naar het huidige ontslagstelsel. Dat kennen wij. Ook dat is een kwestie van appreciatie of je het eerlijk en rechtvaardig vindt. Mijn punt is dat mevrouw Koşer Kaya de ambtenaren nu meeneemt naar een toekomst die zij niet kennen, want die moet nog worden uitgediscussieerd. Wij kennen een vijftal regels in een stuk dat wij gisteren hebben besproken. Dat stuk kent alleen nog repressieve ontslagtoetsing door de rechter. Alle andere wegen zijn erin beperkt, net zoals de hoogte van de ontslagvergoeding. Het is een stelsel waarvan werkgevers in Brabant en Zeeland vandaag in BN/De Stem zeggen dat het asociaal is. Hoe kan mevrouw Koşer Kaya ons en ambtenaren meenemen naar een toekomst die nota bene door werkgevers als onvoldoende wordt gekwalificeerd?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik vind het nogal kort door de bocht om te zeggen dat het asociaal zou zijn terwijl het initiatiefwetsvoorstel over het ontslagrecht nog niet in de Kamer is behandeld, en daarmee de invulling van dat ontslagrecht nog niet is geregeld. Ik werp dat verre van mij. Ook als dat de situatie zou zijn, zal de rechtsbescherming daarin worden opgenomen. Dit is de eerste stap die wij willen zetten. Hier gaat het over. De heer Heijnen kan zijn afweging maken naar aanleiding van wat wij de Kamer nu voorleggen.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Ik heb die term niet zelf te berde gebracht, maar ontleen hem aan wat anderen erover zeggen. Het is in ieder geval een parafraze daarvan. Mevrouw Koşer Kaya gaat voorbij aan mijn punt. Ik heb respect voor een initiatiefvoorstel om problemen op te lossen. Vindt zij het echter nog opportuun om op dit moment daarover te praten en dus honderdduizenden ambtenaren mee te nemen in onzekerheid over hoe het nieuwe stelsel er komt uit te zien?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Het gaat niet van de ene op de andere dag en het zal ook nog enige tijd vergen. Het initiatiefvoorstel zal dan gewoon in de Kamer worden besproken. Ik zie werkelijk niet in waarom dat inhoudelijk niet net zo'n zorgvuldig initiatief kan zijn als dit voorstel. Dit wetsvoorstel is dan de eerste stap.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):

De rechten die bescherming bieden tegen politieke inmenging en willekeur worden met dit wetsvoorstel losgelaten. De indieners zeggen dat dit via de cao kan worden gerepareerd, maar wat hen betreft is dat optioneel. Ik wil weten op welke manier deze rechten gewaarborgd kunnen worden.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik zal het nog een keer uitleggen. Ik heb uitgelegd hoe het nu werkt met betrekking tot de ambtenaren. De overheidswerkgever neemt een besluit. De ambtenaar kan

daartegen bezwaar maken, naar de rechtbank gaan en vervolgens naar de Centrale Raad van Beroep. Zo is het nu geregeld, maar de bescherming zit met name in de vergoeding. Dat heb ik net uitgelegd. Die vergoeding en de arbeidsrechtelijke voorwaarden veranderen wij helemaal niet. Dat komt straks gewoon in de cao's en daar gaan werkgevers en werknemers over. Wij gaan daar niet over en dat nemen wij hierin niet mee. Ik heb ook de civiele situatie uitgelegd en daarbij uitdrukkelijk aangegeven dat ook de algemene maatregel van bestuur wordt meegenomen. De rechter toetst ook daarop en op goed werkgeverschap. Daarbij heb je ook twee routes. Het zit hem niet in de juridisering van de bescherming. Het gaat met name om een aantal andere gronden. Ik noem transparantie en politieke willekeur. Als er politieke willekeur plaatsvindt, zie ik u al een spoeddebat aanvragen. Het gaat om de vergoeding die er bovenop mag worden gegeven. Dat is terecht, als daar inderdaad sprake van is. Je kunt ook een ambtenaar op een andere plaats zetten. Er zijn allerlei mogelijkheden, die echt niet veranderen.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):

Hoorde ik mevrouw Koşer Kaya nu zeggen dat, op het moment dat dit wetsvoorstel erdoor is, allerlei andere plannen die er zijn om de ontslagvergoeding aan te pakken, voor deze categorie in ieder geval niet opgaan?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

De rechter kan een ontslagvergoeding opleggen, ook in een toekomstige situatie.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):

Op basis van redelijkheid en billijkheid zal de rechter inderdaad een vergoeding toekennen. Als de rechter alleen op basis van gegronde redenen moet gaan toetsen, maar niet meer op basis van billijkheid en redelijkheid, wat zou dat dan voor de ex-ambtenaren betekenen?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik heb verschillende punten naar voren gebracht op basis waarvan ik denk dat politieke willekeur niet voorkomt. Het eerste is de transparantie waarin wij leven. Het tweede punt is dat de regelingen die voor de ambtenaren gelden, in de cao's kunnen terugkomen. Daar veranderen wij helemaal niets aan. Ik noem de bovenwettelijke uitkeringen; over al die zaken gaan de cao-partners straks. Wij gaan daar niet over. Dat blijft ook staan.

De heer **Koopmans** (CDA):

Ik vond dat de heer Heijnen zojuist een terechte vraag stelde, namelijk hoe de indieners aankijken tegen het feit dat er in dezelfde tijd waarin wij dit wetsvoorstel behandelen, in de Kamer wordt gesproken over een wijziging van het ontslagrecht. Ik zou mevrouw Koşer Kaya in overweging willen geven om nog eens even te bedenken waarom de vijf desbetreffende partijen dat doen, namelijk om te komen tot een flexibilisering van de arbeidsmarkt en een betere werking van de arbeidsmarkt. Ik zou mevrouw Koşer Kaya in overweging willen geven om in haar antwoord aan de heer Heijnen en de Kamer aan te geven dat er geen reden is om de honderdduizend mensen die bij de overheid werken, daarvan uit te sluiten. Het zou dus eigenlijk een extra argument moeten zijn om dit wetsvoorstel door te zetten.

Koşer Kaya

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Dit zijn heel goede argumenten die men kan meenemen. Ik wilde niet op het initiatiefwetsvoorstel met betrekking tot het ontslagrecht ingaan, omdat dit inhoudelijk nog besproken moet worden in de Kamer, maar het doel is helder. Het doel is om ervoor te zorgen dat alle werknemers straks gelijk behandeld kunnen worden, dat er doorstroom plaatsvindt en dat er een nieuwe arbeidsmarkt komt waarin iedereen een positie kan verkrijgen. Dat is uiteindelijk de wens van de vijf partijen.

De heer **Ulenbelt** (SP):

De initiatiefnemers betogen dat de kosten van ontslag een drempel zijn om mensen te ontslaan. Dat lijkt mij inderdaad juist. Nu lezen wij echter in een kabinetstekst, die mevrouw Koşer Kaya ook ondersteunt, dat de ontslagvergoeding een kwart per maand wordt, terwijl die nu in een normale situatie minstens één per maand is, en dat de ontslagvergoeding ook nog eens wordt gemaximeerd op een half jaarsalaris, terwijl die nu een veelvoud daarvan kan zijn. Dan kan ik toch niet anders dan uit de redenering van mevrouw Koşer Kaya concluderen dat het de initiatiefnemers er enkel en alleen om te doen is, het ontslaan van ambtenaren te vergemakkelijken?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik heb net omstandig uitgelegd dat de ambtenaren in ambtenaren-cao's, in quasi cao's, allerlei afspraken hebben staan over bovenwettelijke regelingen, over het doorbetalen van lonen bij reorganisaties zonder dat ze zelfs maar hoeven te werken. Daar veranderen wij helemaal niets aan. Ook het initiatief verandert daar niets aan. De cao-partners kunnen daar afspraken over maken. Wij kunnen daar heen en weer over praten, nog los van het feit dat ook in het nieuwe initiatief een vergoeding aan de orde is. Je kunt discussiëren over de hoogte ervan en over de vraag of die goed is, maar geen enkele werknemer gaat in dienst met de gedachte: straks als ik weg ga of weg moet, dan krijg ik een vergoeding mee. Nee, werknemers willen het liefst een baan, en wel zo snel mogelijk. Daar is het om te doen.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Dat is een ontzettend goed motto dat ik al enige tijd heb. Het gaat niet om ontslag, het gaat om aan de slag gaan.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ja!

De heer **Ulenbelt** (SP):

U wilt de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren niet veranderen. Het enige wat substantieel verandert, is het ontslag voor deze ambtenaren, wat er dus alleen maar toe kan leiden dat zij sneller ontslagen zullen worden. Als het initiatief van die Kunduzpartners doorgaat, dan kunnen ze eigenlijk alleen nog maar op een kritische krant vertrouwen om hun baantje te houden. Dat is toch wel heel erg matig voor een partij die het heeft over het beschermen van de rechtsstaat. Die gaat dan op deze manier met haar ambtenaren om en zet deze met dit initiatief gewoon op de schopstoel! Dit biedt geen bescherming.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

De rechtspositieregeling is veel breder. Dat weet de heer Ulenbelt ook. Ik acht hem in staat dat te zien, want dat hebben wij in ons initiatief ook aan de orde gesteld. Ont-

slag is daar een onderdeel van. Ik heb omstandig uitgelegd hoe wij dat zien en hoe dat in de nieuwe situatie kan zijn. Er is dus geen sprake van dat de ambtenaren geen bescherming zouden krijgen.

De **voorzitter**:

Mevrouw Koşer Kaya, hoe ver bent u met uw tekst?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Voorzitter. Ik ga nog in op de algemene aspecten van de rechtsbescherming en op een paar amendementen die ingediend zijn. Misschien kan ik mijn antwoord afmaken en daarna nog naar de resterende vragen luisteren? Wat u wilt. Ik kan gewoon doorgaan. Ik vind het wel leuk eigenlijk.

De **voorzitter**:

Het gaat er niet om of u het leuk vindt, het gaat erom dat ik graag zou zien dat er ook nog wat tijd voor uw collega overblijft. Ik kijk ook een beetje naar de klok.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Ik kan de indieners volgen als zij zeggen: we gaan het hier niet hebben over het ontslagrecht dat nog in de Kamer besproken zal moeten worden. Ik ben in de geschiedenis gedoken en vraag mij wel af wanneer dit dan opportuun is. Dat kan ik helemaal volgen. Ik heb ook goed geluisterd naar de antwoorden van mevrouw Koşer Kaya inzake de ontslagbescherming. Ik kan nog maar één vraag stellen: verandert er wezenlijk iets aan de ontslagbescherming van ambtenaren, ook in termen van de kantonrechter ten opzichte van de bestuursrechter?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik heb twee routes uitgelegd. Een route gaat langs UWV en is vergelijkbaar met wat de ambtenaren nu hebben. Er wordt een besluit genomen, dan ga je naar UWV en vervolgens kijkt UWV of het ja of nee is. Als de ambtenaar niet blij is met de uitkomst, kan hij tot aan de Hoge Raad procederen. De bescherming is dus vergelijkbaar met die van andere werknemers. De andere bescherming wordt geboden via de route via de kantonrechter. Die is sneller en de vergoeding is hoger. De bescherming is dus ook in deze situatie goed geborgd.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Ik stel mijn vraag nog iets scherper. Kunnen ambtenaren door deze nieuwe vorm van bescherming sneller worden ontslagen? Dat is immers de kern van de discussie over ontslagbescherming voor ambtenaren die op de tocht zou staan.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik gebruik nooit termen als "flexibilisering" en "sneller". Daarover gaat de principiële vraag niet die wij hier voorleggen. Het principiële punt is dat wij vinden dat alle werknemers gewoon gelijk zouden moeten worden behandeld.

Ik kom toe aan de meer algemene aspecten van de rechtsbescherming van ambtenaren. De heer Dijkgraaf vroeg in hoeverre de juridisering van de rechtspositie van ambtenaren in de praktijk als een echt probleem kan worden gezien. Dit gaat dus over het andere deel en dus zou de heer Ulenbelt hier eigenlijk ook naar moeten luisteren. Ik zal het uitleggen. De kern van het probleem zit in het bestuursrechtelijke begrip "formele rechtskracht". Dat

Koşer Kaya

verkrijgt een besluit als er niet tijdig een rechtsmiddel tegen is aangewend. Als dat wel is gebeurd, nadat de rechter daarover een onherroepelijke uitspraak heeft gedaan, staat het besluit vast. Het bestuursorgaan kan daarop voortbouwen met een ander besluit. Dit dwingt de ambtenaar ertoe om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen ieder besluit dat negatief voor hem zou kunnen uitpakken. Dat speelt bijvoorbeeld bij beoordelingen en bij reorganisaties. Dan volgen veel besluiten elkaar op en ben je als ambtenaar vaak gedwongen om al direct tegen het eerste besluit bezwaar te maken. Immers, mocht het bij de bestuursrechter komen, dan zal die zeggen: het heeft rechtskracht gekregen en zo zit het. Dat wil de ambtenaar uiteraard niet.

In het privaatrecht is dit heel anders geregeld. Wie onder het privaatrecht valt en een negatieve beoordeling krijgt waarmee hij het niet eens is, kan volstaan met het aan de werkgever vragen om in zijn personeelsdossier een notitie op te nemen waaruit dat voorbehoud blijkt. Als dan die beoordeling later nog eens van belang moet worden in een juridische procedure, kan de werknemer daarnaar simpelweg verwijzen. Ik blijf het systeem van rechtsbescherming door de civiele rechter dus passender vinden. Bij de kantonrechter kun je terecht als je vindt dat je werkgever zich schuldig heeft gemaakt aan contractbreuk of als hij zich niet heeft gedragen als goed werkgever. Die twee begrippen spreken mij aan. Daartegen moet inderdaad rechtsbescherming bestaan, ongeacht het onderwerp waarover het gaat. Het opmerkelijke is dat dit leidt tot veel minder rechtszaken dan het aantal rechtszaken bij de overheid.

Ik kom bij de ambtenaren die in het wetsvoorstel voor de normalisatie zijn uitgezonderd of uitgezonderd zouden moeten worden.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

De juridisering is niet voor niets ontstaan, ook al is zij enigszins doorgesloten. Zo gaat dat helaas vaak. Bij de juridisering heeft het volgende een grote rol gespeeld. Ook de status van de ambtenaar is niet voor niets apart. Daarvoor is heel bewust gekozen, omdat er sprake kan zijn van politieke druk. Ik noem als voorbeeld een wethouder die zegt: een bepaalde ambtenaar bevalt mij eigenlijk niet vanwege de politieke inhoud van zijn adviezen, dus deze ambtenaar moet aan de kant worden gezet. Waar vind ik de bescherming tegen die politieke druk die leidt tot ontslag terug in dit wetsvoorstel? Ik mis dit een beetje.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Met respect, maar ik heb dit zojuist uitvoerig uitgelegd. Ik wil nog wel een keer uitleggen hoe het zit met de bescherming, maar ik verval dan in herhaling.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

De bescherming die mevrouw Koşer Kaya zojuist noemde, is dezelfde bescherming die een werknemer heeft in het private bedrijfsleven. Bij de overheid speelt echter een extra element een rol. Een ambtenaar kan om politiekinhoudelijke redenen worden ontslagen. Juist dat was een van de belangrijkste redenen waarom wij ambtenaren een status aparte hebben gegeven. Die status aparte verdwijnt. Ik zou in het wetsvoorstel wel terug willen zien waar de bescherming ligt tegen die politieke druk.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

In de eerste plaats laten wij de ambtelijke status niet los. Sterker nog, ik heb zojuist gezegd wat wij in dit verband van belang vinden. Dat willen wij in de Ambtenarenwet blijven verankeren. In de tweede plaats kan politieke willekeur via de rechter aan de orde komen, maar ook doordat het bekend wordt. De publieke druk, maar ook de druk van de Kamer, kan een enorme rol spelen. Het zit dus niet in de verjuridisering, maar in de procedure die ook in de nieuwe situatie gewoon blijft gelden.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Is mevrouw Koşer Kaya van mening dat de bescherming tegen politieke willekeur in de nieuwe situatie van hetzelfde niveau is als in de huidige situatie?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Goed werkgeverschap zal ook in de nieuwe situatie keihard gelden. Ik moet nog een rechter zien die politieke willekeur goedkeurt.

Ik kom nu bij de ambtenaren die in het wetsvoorstel van de normalisatie uitgezonderd zijn of zouden moeten worden. Ik ben het eens met iedereen die heeft betoogd dat we dit goed moeten motiveren. Dat hebben wij in de memorie van toelichting gedaan en later nog eens in de nota naar aanleiding van het verslag. We hebben uiteengezet dat bij rechters en bestuurders de voor een arbeidsovereenkomst kenmerkende ondergeschiktheid ontbreekt en dat zij overigens ook in het spraakgebruik niet tot de ambtenaren worden gerekend. We hebben ook uiteengezet waarom wij militairen uitzonderen, niet omdat zij wapens dragen, maar omdat zij door het ontbreken van het stakingsrecht niet met dezelfde kracht kunnen onderhandelen over hun arbeidsvoorwaarden, zoals anderen dat wel kunnen. Dat ging goed, tot de motie-Slob/Kuiken die zich uitsprak voor het behoud van de huidige rechtspositie van politieambtenaren, zonder enige vorm van motivering. Het is waar, in onze tweede nota van wijziging hebben wij de door ons toegevoegde uitzonderingen niet uitbundig gemotiveerd. Wat de politie betreft hebben wij slechts verwezen naar de motie-Slob/Kuiken. Dat hebben wij niet voor niets zo gedaan. Onze overwegingen daarbij waren louter pragmatisch, omdat een Kamermeerderheid dat via de motie wenste. Juridisch gezien is het heel simpel. Bij wet wordt soms aan een persoon een bevoegdheid toegedeeld. Dat noemen we attributie. Die persoon wordt dan met openbaar gezag bekleed, waardoor hij een bestuursorgaan in de zin van artikel 1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt. Maar dat sluit niet uit dat een onderliggende arbeidsverhouding best privaatrechtelijk van aard kan zijn, zoals dat nu ook heel vaak het geval is. De publiekrechtelijke bevoegdheden zijn dan een plus bovenop de arbeidsovereenkomst. Ik vind het de verkeerde weg en zelfs riskant om te denken dat het rechtstatelijk uitoefenen van deze bevoegdheden kan worden geborgd door de publiekrechtelijke rechtspositie van de betrokken ambtenaren te handhaven. Daar moeten wij niet alle heil van verwachten. Dat leidt af van de belangrijke zaak. Als ambtenaren de bevoegdheid hebben om geweld te gebruiken, moet de waarborg tegen misbruik daarvan liggen in goede, publiekrechtelijke instructies en goed toezicht en niet in een eenzijdige aanstelling en de publiekrechtelijk vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van de betrokken ambtenaar. Dat is volstrekt onvoldoende. Het is ook niet geloofwaardig dat de publiekrechtelijke rechtspositie nodig zou zijn om het goed functioneren van deze

Koşer Kaya

ambtenaren te borgen. Hoe is het anders verklaarbaar dat veel buitengewone opsporingsambtenaren, ook degenen die wapens mogen dragen, al sinds jaar en dag werkzaam zijn op een arbeidsovereenkomst? Dat zou dan toch ook volstrekt onverantwoordelijk zijn?

De heer **Heijnen** (PvdA):

Ik hoor een buitengewoon krachtig pleidooi om de uitzonderingen op deze wet te beperken tot functionarissen die niet in een gezagsverhouding, in een ondergeschikte positie staan, bestuurders om met de woorden van mevrouw Koşer Kaya te spreken, en ambtenaren die niet beschikken over het stakingsrecht, in casu militairen. Vervolgens pleit zij ervoor om zeker niet de politie bij die uitzonderingen op te nemen, maar dat doen de initiatiefnemers wel in een van hun wijzigingsvoorstellen. Ik wil graag consistentie in het wetsvoorstel.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Die vraag is terecht, maar de heer Heijnen moet die vooral aan mevrouw Kuiken en de heer Slob stellen, want hun motie heeft een Kamermeerderheid gekregen. Ik heb zojuist uitgelegd waarom wij dit bij nota van wijziging hebben overgenomen, simpelweg omdat een Kamermeerderheid daarvoor is.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Het is van tweeën één. Of de initiatiefwetgevers zijn principieel en consistent en beperken zich tot de uitzonderingen van hun eerste wetsvoorstel. Of zij nemen de motie van de Kamer ter harte, maar in dat geval moeten zij veel meer functionarissen, zoals douane, financiën, toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren opnemen zoals ook de politie is opgenomen.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Daar kom ik zo op terug. Uw eerste vraag zou vooral gesteld moeten worden aan uw collega. Wij zijn heel democratisch. Een aangenomen motie behoort gewoon uitgevoerd te worden. Dat hebben we gedaan.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Ik vind het toch weinig zuiver en consistent en voor heel veel kritiek vatbaar als op pragmatische gronden en op basis van politieke opportuniteit zo'n belangrijk wetsvoorstel wordt ingericht. Ik vraag de initiatiefnemers in hun waardering van de amendementen datzelfde pragmatisme, dat tot een consistent wetsvoorstel zou kunnen leiden, tentoon te spreiden.

Mijn laatste vraag heeft betrekking op Defensie. Het burgerlijk personeel en het militair personeel van Defensie werken nauw samen. In voorkomende gevallen kunnen zij niet beschikken over het stakingsrecht. Zijn de indieners het met de Partij van de Arbeid eens dat als militairen worden uitgezonderd, ook het burgerpersoneel van Defensie moet worden uitgezonderd?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Op de tweede vraag ga ik zo direct in. De eerste vraag van de heer Heijnen is hoe consistent het was dat de motie-Slob/Kuiken werd ingediend voordat het wetsvoorstel werd behandeld. Ik zou in dat kader tegen de heer Heijnen willen zeggen: dien vooral een nieuw amendement in om een dergelijke wijziging te realiseren op dat punt.

Voorzitter. Uit de ingediende amendementen blijkt dat er twee manieren zijn om het wetsvoorstel kapot te amen-

deren. Ten eerste is er de bulldozermethode die wordt gehanteerd in het amendement-Ortega-Martijn op stuk nr. 19. Daarmee wordt 80% à 90% van de reikwijdte van het wetsvoorstel eruit gehaald. Ten tweede is er de salamitactiek. Daarin is de heer Heijnen het meest bedreven. Ik begin met zijn methode.

De heer Heijnen is kampioen in het verwijten aan de indieners dat het wetsvoorstel niet-consistent is. We hebben daar zo-even een voorbeeld van gezien in een interruptie. Daarnaast verwijt hij ons dat de gemaakte uitzonderingen niet goed worden gemotiveerd. Hij stelt te hechten aan een stevig wetgevingsproces en vindt dat voor de geschiedenis duidelijk moet zijn waarom we uitzonderingen maken. Hij vroeg: waarom überhaupt de politie? Dat is het gevolg van de motie-Slob/Kuiken.

De heer Heijnen pleit voor consistente motiveringen, maar doet zelf niet meer dan hapsnap alle ambtenaren uitzonderen. Daarbij hanteert hij steeds weinigzeggende motiveringen in de trant van "het ligt voor de hand". Op het gevaar af nog een stapeltje amendementen van hem uit te lokken, stel ik de volgende vragen. Ligt het niet voor de hand om dan ook gemeentelijke belastingambtenaren uit te zonderen? Als de Belastingdienst wordt uitgezonderd, hoe moeten we dan aankijken tegen het UWV? Moeten de integriteit en de onafhankelijkheid van personeel daarvan ook niet gewaarborgd worden? Ons wetsvoorstel doet daar tenminste iets aan: we verklaren de Ambtenarenwet ook op hen van toepassing. Ik begrijp wel waarom de heer Heijnen daar niets aan kon doen, want het personeel van het UWV heeft al een arbeidsovereenkomst, net als het personeel van een hele reeks andere zelfstandige bestuursorganen.

De heer Heijnen mag dan hechten aan een stevig wetgevingsproces, het zaait ook enige verwarring met betrekking tot het personeel van de Tweede Kamer. In zijn amendement over de griffiers van gemeenteraden en Provinciale Staten zegt hij dat het personeel van de Eerste en de Tweede Kamer onder de uitzonderingsbepaling van het wetsvoorstel valt. Ik begrijp niet hoe hij dat in het wetsvoorstel kan lezen. Het personeel van beide Kamers is gewoon rijksambtenaar. Uit dien hoofde valt het onder de voorgestelde normalisatie. De Staat zal dan hun werkgever zijn. Met betrekking tot de griffiers van gemeenteraden en Provinciale Staten gaat het amendement uit van de onjuiste aanname dat na de invoering van het wetsvoorstel de raad en de Staten niet meer hun eigen griffier zouden kunnen kiezen. Dat blijft uiteraard wel zo. Vervolgens zal met betrokkene een arbeidsovereenkomst worden gesloten door degene die daartoe ingevolge de Gemeentewet en de Provinciewet bevoegd is of degene die door dat college is gemachtigd.

De heer Heijnen heeft ook amendementen ingediend over het burgerpersoneel van Defensie en, samen met mevrouw Ortega, over het ondersteunende politiepersoneel. Hiermee raakt de heer Heijnen wel erg ver verwijderd van zijn eigen uitgangspunt, namelijk dat uitzonderingen vooral principieel gemotiveerd moeten zijn. Zijn eigen motivering is echter louter praktisch van aard. Als indieners hebben wij ook met onze tweede nota van wijziging voor een praktische benadering gekozen. Wij hebben ons neergelegd bij overwegingen die niet de onze zijn, maar die wij wel als realiteit erkennen. Ook bij die benadering zijn wij ervan blijven uitgaan dat alleen functionarissen met bijzondere bevoegdheden voor uitsluiting in aanmerking kunnen komen: wel de rechters, maar niet alle ambtenaren die werkzaam zijn bij de gerechten; wel

Koşer Kaya

de officieren van justitie, maar niet het overige parketpersoneel. Wij zonderen ook de militairen uit, maar niet het burgerpersoneel van Defensie. Wij zonderen wel de ambtenaren met een politietoekening uit, maar niet het ondersteunende politiepersoneel.

De heer Heijnen plaatst hier een ander systeem tegenover. Hij ontwaart een functionaris met "verstrekking van bevoegdheden", zoals hij het noemt, waarna hij meteen ook al het ondersteunende personeel uitzondert. Hij geeft hiervoor louter praktische argumenten. Pragmatisch als wij zijn, staan wij daar in beginsel voor open. Wij plaatsen er wel de nodige vraagtekens bij. Zo maken de heer Heijnen en mevrouw Ortega melding van arbeidsmobiliteit tussen uitvoerend en ondersteunend personeel bij de politie. Dat doet de vraag rijzen hoe het zit met de diploma's die vereist zijn voor het uitvoeren van politietoekeningen. Op het eerste gezicht lijken die een forse belemmering voor de mobiliteit. Bovendien is het in het onderwijs al jaren gebruikelijk dat er voor ambtenaren en niet-ambtenaren één cao wordt afgesloten. Die cao heeft voor het bijzonder onderwijs het karakter van een echte privaatrechtelijke cao en voor het openbaar onderwijs het karakter van een quasi-cao die nog moet worden omgezet in een publiekrechtelijke rechtspositieregeling. Dat zou ook best bij de politie en Defensie zo kunnen.

Mijn bezwaar tegen het amendement van mevrouw Ortega is uiteraard dat daarmee driekwart van het wetsvoorstel verdwijnt. Daarnaast maak ik bezwaren tegen de wel erg ruime delegatie die in haar amendement besloten ligt. Zij beroept zich graag op de Raad van State, maar ik denk dat die daar ook zeer kritisch over is. Mijn collega komt nog te spreken over het overeenstemmingsvereiste, maar het zou betekenen dat de inhoud van de AMvB en de vraag welke categorieën worden uitgezonderd, een kwestie van onderhandelingen tussen de minister van BZK en de vakbonden worden. De heer Van Hijum komt nog terug op het overeenstemmingsvereiste.

Voorzitter. Ik zie dat enkele collega's een vraag willen stellen, maar zal ik mijn betoog eerst even afmaken?

De voorzitter:
Heel graag.

Mevrouw Koşer Kaya (D66):

Er zijn een paar groepen ambtenaren waar ik nog even bij wil stilstaan. Ik kom allereerst op de ambtenaren met vertrouwensfuncties. Dé manier om te verzekeren dat deze functies integer worden vervuld, is betrokken functionarissen een veiligheidsonderzoek door de AIVD te laten ondergaan. De uitkomst daarvan plus het van toepassing zijn van de Ambtenarenwet moet in dit soort gevallen de waarborging van het algemeen belang garanderen. Het handhaven van de publiekrechtelijke rechtspositie van ambtenaren heeft daarbij geen toegevoegde waarde. Dat blijkt ook uit het feit dat heel veel functies die als vertrouwensfunctie zijn aangewezen, helemaal geen overheidsfunctie maar een functie in het bedrijfsleven zijn. Het gaat om functies die de mogelijkheid bieden, de nationale veiligheid te schaden. Deze functies worden vervuld door werknemers met een arbeidsovereenkomst. Als dat verantwoord is bij vertrouwensfuncties in het bedrijfsleven, dan is het óók verantwoord bij ambtenaren die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst.

Mevrouw Van der Burg vroeg om de bevestiging dat er niets verandert aan de rechtspositie van de presidenten en de sectorvoorzitters van de gerechten en de drie leden

van de Raad voor de rechtspraak. Die bevestiging kunnen wij geven. De presidenten en de sectorvoorzitters van de gerechten zijn rechterlijke ambtenaren. Uit dien hoofde zijn zij ingevolge artikel 3, onder b ten eerste, van de door ons voorgestelde nieuwe Ambtenarenwet, uitgezonderd van de normalisatie. De leden van de Raad voor de rechtspraak vallen onder de uitzondering van artikel 3, onder a. Zij zijn lid van een college dat onderdeel uitmaakt van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon, namelijk de Staat, en zijn niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan.

Tot slot nog enige opmerkingen over het onderwijs. Mevrouw Van der Burg en de heer Koopmans hebben hierover twee amendementen ingediend. Het amendement op stuk nr. 22 gaat over de ambtelijke status van het personeel in het openbaar onderwijs. Het amendement op stuk nr. 24 gaat over het uniformeren van het ontslagrecht voor het personeel in het openbaar en het bijzonder onderwijs. Wij onderschrijven de gedachten die aan deze amendementen ten grondslag liggen. De ambtelijke status heeft inderdaad geen praktische betekenis voor het onderwijspersoneel. Het zou een goede zaak zijn als het ontslagrecht voor het onderwijspersoneel gelijk zou zijn voor allen die werken in het openbaar en het bijzonder onderwijs.

Mevrouw Van der Burg had nog enkele specifieke vragen, onder andere over het personeel van academische ziekenhuizen. Ik denk dat zij in het bijzonder doelt op het personeel van academische ziekenhuizen die zijn verbonden aan rijksuniversiteiten. Dat personeel heeft zij al betrokken in haar amendement op stuk nr. 22. Dat lijkt mij juist. Zij vraagt of hierdoor niet een ander traject wordt doorkruist. Volgens mij moet de minister van BZK daar antwoord op geven. Dat geldt ook voor de vraag over het ambulancepersoneel.

De heer Koopmans (CDA):

Allereerst deel ik mee dat ik mijn handtekening onder het amendement op stuk nr. 24 zal intrekken. In mijn tweede termijn zal ik dit verder uitleggen, maar dan weet iedereen dat alvast.

De indieners hebben heel goede raadgevers, maar ik heb toch navraag gedaan naar de bewering van mevrouw Koşer Kaya over het personeel van de beide Kamers der Staten-Generaal. Voor mij was dat van belang omdat de heer Heijnen mij daar in de eerste termijn per interruptie over ondervroeg. Mevrouw Koşer Kaya had in mijn ogen een keurig verhaal. Ik denk echter dat er op één punt sprake is van een misverstand. Ambtenaren, medewerkers, van beide Kamers der Staten-Generaal zijn geen rijksambtenaar, zoals mevrouw Koşer Kaya zei, maar ambtenaar vanwege het Rijk. Dat onderscheid moet gemaakt worden. Ze vallen echter wel, conform haar betoog – ik deel dit ook – onder de werking van dit wetsvoorstel.

Mevrouw Koşer Kaya (D66):
Dat is een mooie aanvulling.

Mevrouw Hachchi (D66):

Ik heb een vraag over de uitzonderingsgroepen. De indieners verwijzen naar de motie-Slob/Kuiken. Door deze motie is het hek van de dam, gezien de moties en de amendementen van de heer Heijnen. In mijn inbreng in de eerste termijn heb ik er ook al op gewezen. Waarom hebben de indieners er niet voor gekozen om die motie naast zich

Koşer Kaya

neer te leggen? Ik heb namelijk begrepen dat dit ook tot de mogelijkheden behoort.

Waarom behoren de officieren van justitie volgens de indieners ook tot een uitzonderingsgroep?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

We kunnen natuurlijk wachten tot de behandeling waarin de motie-Slob/Kuiken wederom wordt ingediend, maar we zagen al dat er een meerderheid voor was. We hebben dit dus vanuit praktische overwegingen gedaan.

Ook voor de officieren van justitie geldt een praktische overweging. Ook hiervoor leek zich een meerderheid af te tekenen. Daarom hebben we dat erin meegenomen.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

De indieners hebben dit gedaan uit praktische overwegingen. Kunnen zij dan in een later stadium bekijken in hoeverre de uitzonderingsgroepen nog houdbaar zijn?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Als er in de toekomst ooit nog een initiatiefwetsvoorstel wordt ingediend, wordt dit gewoon behandeld. We hebben het nu zo ingediend, inclusief de wijzigingen in de nota van wijziging.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Ik ben mevrouw Koşer Kaya erkentelijk voor de uitvoerige behandeling van de amendementen over uitzonderingsgroepen. Ik heb twee vragen. Is zij bereid om de minister van onderwijs om advies te vragen? Zij zal ongetwijfeld haar oor te luisteren leggen bij de werkgevers en de werknemers in het onderwijs en vragen wat het beste is voor de toekomstige rechtspositie in het onderwijs. Ik deel de opvatting dat het openbaar en het bijzonder onderwijs onder één systeem kunnen vallen, maar ik begrijp dat het onderwijsveld sterk hecht aan het in stand houden van de commissies van beroep. Ik zou er vooralsnog geen aanleiding in zien om daar een punt achter te zetten.

Mijn tweede vraag stel ik in het kader van de politie en Defensie. De indieners moeten het probleem van twee rechtspositieregelingen binnen één organisatie niet te lichtvaardig opvatten. Mevrouw Koşer Kaya kan wel verwijzen naar die duale systemen elders, maar wij moeten, wanneer we toch met wetgeving bezig zijn, proberen problemen te voorkomen. Delen de indieners de opvatting van de Partij van de Arbeid dat dit zo is? Leidt dat er niet toe dat je in het bijzonder bij Defensie burgerpersoneel en militair personeel op dezelfde manier moet behandelen? Ik zeg dat in commissie, want ook de minister van Defensie heeft zich ergens zodanig uitgelaten.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Allereerst beantwoord ik de eerste vraag van de heer Heijnen. Wij hebben gezegd dat we die consistentie zien. De heer Heijnen ziet die consistentie ook. Ik ga niet over het amendement en de vraag of je dat in stemming moet brengen of niet. Dat zal in stemming worden gebracht. Het lijkt mij dat het aan de Kamer is om daar vervolgens een ja of nee op te geven. Ik wil er in tweede termijn kort op terugkomen, want dan bespreek ik het ook nog eens. De consequentie daarvan is echter vrij helder. Dan kunnen we ook geen andere mening geven dan we nu hebben gegeven.

Ik kom op de tweede vraag. Wij hebben gezegd dat het elders ook aan de orde is en dat je een cao afsluit die gelijk is voor rijkspersoneel en voor degenen die onder het

privaatrecht vallen. Dat kan natuurlijk bij militair personeel en politiepersoneel ook het geval zijn. Maar goed, de Kamer heeft een amendement ingediend. Zij is gerechtigd om daar haar mening over te geven.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Ik heb alleen nog een vraag over het onderwijs. Begrijp ik goed dat mevrouw Koşer Kaya bereid is om de minister van Onderwijs om advies te vragen over de manier waarop moet worden omgegaan met de rechtspositie in het onderwijs?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Nee.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Wij willen daar op een constructieve manier naar kijken. Vat u dit op als een uitnodiging, als een handreiking, om te komen tot een verbetering en uniformering van arbeidsvoorwaarden in het onderwijs? Doorstroom tussen bijzonder en openbaar onderwijs is immers een belangrijk goed.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik snap die vraag, maar die moet de heer Heijnen vooral aan mevrouw Van der Burg stellen. Het enige wat ik heb gezegd, is dat ik hier met mijn mede-indiener nog eens over wil spreken. Dan kunnen we in tweede termijn hierop terugkomen. Het amendement is echter ingediend door de Kamer.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Het is toch simpel. Ik vraag aan de indieners, omdat de tweede termijn later wordt gehouden, om ter voorbereiding daarvan advies te vragen aan de minister van Onderwijs, zoals dat ook wordt gevraagd aan de Raad van State en aan de minister van Binnenlandse Zaken. Dat doe ik omdat tal van organisaties uit het onderwijs ons hebben gevraagd om met hen zorgvuldig naar deze zaak te kijken. Ik vraag niets meer en niets minder. Dan moet u niet verwijzen naar het amendement dat is ingediend door mevrouw Van der Burg.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Ik heb al gezegd dat ik dat wil bespreken. Daarmee zeg ik niet dat dit de uitkomst hoeft te zijn. Ik moet dat ook met de mede-indiener van het wetsvoorstel bespreken. De vraag van de heer Heijnen is echter helder.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):

Bedankt voor de beantwoording van de vragen over een aantal van de uitzonderingen, onder andere de vraag of de precedents eronder vielen of niet. Dat is helder. Ook bedankt voor de beantwoording op het terrein van het onderwijs. Ik heb nog wel een vraag over het ondersteunend personeel bij de politie en bij Defensie. Ik neem Defensie als voorbeeld. Bij Defensie wordt burgerpersoneel ook "gemilitariseerd". In dat geval valt het onder de voorwaarden voor militair personeel. Hoe wordt dat onderscheid dan gemaakt? Is het dan niet heel ingewikkeld om daar een traject te hebben met twee verschillende arbeidsvoorwaarden? Ik ben ook praktisch. Ik vind het heel ingewikkeld dat er twee regimes binnen één organisatie komen.

Koşer Kaya

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66):

Dat onderscheid is er al. Er zijn heel veel militairen die ook op basis van een arbeidsovereenkomst werken.

De voorzitter:

Hiermee is een einde gekomen aan de bijdrage van mevrouw Koşer Kaya. We gaan over naar de bijdrage van de heer Van Hijum. Ik maak zowel de collega's in vak-K als de andere collega's erop attent dat wij echt om 13.00 uur moeten stoppen omdat na dat tijdstip enkele zaken behandeld zullen worden die ik niet kan verschuiven. Ik wil daarom vragen een fors tempo te hanteren.

□

De heer **Van Hijum** (CDA):

Voorzitter. Ik zal proberen daar zo veel mogelijk rekening mee te houden.

Vooraf wil ik de collega's in de Kamer graag danken voor hun waardering en steun, maar uiteraard ook voor hun kritische opmerkingen over het voorstel. Net als mevrouw Koşer Kaya zal ook ik mijn best doen om waar nodig de leden te overtuigen van de wenselijkheid van dit voorstel.

In de tijd dat ik samen met mevrouw Koşer Kaya aan dit voorstel heb gewerkt, is mij opgevallen dat er toch een discussie is tussen twee kampen. In de politiek en de samenleving, maar ook in de wetenschap zijn er mensen die het belang van de eenzijdige aanstelling voor het waarborgen van publieke belangen sterk benadrukken. Er zijn echter ook mensen die stellen dat je er zo snel mogelijk van af moet omdat zij echt niet meer van deze tijd is. Ik denk dat wij met dit voorstel een zorgvuldige middenweg bewandelen. Ik zal het niet over het radicale midden hebben, maar wel over een zorgvuldige middenweg. Er zijn immers echt goede argumenten om niet vast te houden aan de eenzijdige aanstelling. Het private arbeidsrecht leent zich nu eenmaal beter voor het ordenen van arbeidsverhoudingen, ook in de publieke sector. De heren Dijkgraaf en Koopmans en anderen vragen tegelijkertijd echter terecht aandacht voor het bijzondere karakter en de bijzondere rol van de overheid, die ook gezaghebbend moet kunnen optreden. Dat moet bepaalde waarden borgen. Ook vandaag hebben zij daar weer aandacht voor gevraagd. Voorts zijn er de zorgen van individuele ambtenaren die zich afvragen welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor hun rechtspositie en hun toekomst. Ik zal daar nog een aantal dingen over zeggen, maar laat ik hier nu vast bij aantekenen dat ik helemaal niets herken van de beelden die door sommige vakbonden de wereld in zijn gestuurd, alsof dit wetsvoorstel de klok 100 jaar terugdraait en "arbeidsvoorwaarden zou afschaffen". Zo presenteren zij het echt, ook aan hun leden. "Vakbonden worden volledig buiten spel gezet", zo werd gezegd. "De grondrechten van ambtenaren worden buiten werking gesteld", zo twitterde de heer Ulenbelt vanochtend. Deze bangmakerij is werkelijk helemaal nergens op gebaseerd. Ik zal daar nu nader op ingaan.

Laat ik beginnen bij het overeenstemmingsvereiste. De heren Heijnen en Ulenbelt hebben daar vragen over gesteld. De Grondwet geeft de overheid in artikel 109 de opdracht om bij wet de rechtspositie van de ambtenaren te regelen. Dat heeft de overheid in de Ambtenarenwet gedaan. In artikel 125 van de Ambtenarenwet staat ook iets over het bereiken van overeenstemming. Dat is in de Ambtenarenwet echter slechts één van de onderwerpen

die bij AMvB worden geregeld. De regering heeft deze AMvB in 1997 vastgesteld. In die Algemene Maatregel van Bestuur wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de gevallen waarin een overlegverplichting geldt en de gevallen waarin overeenstemming moet worden bereikt. De overlegverplichting heeft betrekking op, wat dan wordt genoemd, de aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren. Iets anders zijn de kwesties die tot het echte arbeidsvoorwaardenoverleg behoren. Daarvoor geldt het overeenstemmingsvereiste. Dat wordt omschreven als "de arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren".

De grote vraag is wat hier precies onder valt. Je kunt je afvragen of het overeenstemmingsvereiste er zelf onder valt. Ons standpunt is dat dit niet het geval is. Het is een regeling die rechten toekent aan de centrales van overheidspersoneel en niet aan individuele ambtenaren. Als de AMvB waarin het overeenstemmingsvereiste is geregeld, zelf niet onder het overeenstemmingsvereiste valt, omdat de minister gaat over het instellen of intrekken ervan, dan geldt dat ook voor het intrekken of wijzigen ervan en voor het buiten toepassing verklaren ervan, zoals wij in artikel 10 van het wetsvoorstel hebben gedaan.

Daarmee is ook de vraag van de heer Heijnen beantwoord of artikel 10 wel in het wetsvoorstel opgenomen mag worden, ook als daarover geen overeenstemming met de bonden is bereikt. Onze overtuiging is dat dit mag, maar je kunt nog een politiek debat voeren over de vraag of het ook moet. Dan gaat het om de vraag waarom artikel 10 in het wetsvoorstel is opgenomen. Daarvoor moeten we eerst naar de vraag of zo niet artikel 10 dan toch het hele wetsvoorstel onder het overeenstemmingsvereiste valt. Wij denken dat dit niet het geval is, omdat het wetsvoorstel de arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen voor individuele ambtenaren niet wijzigt.

Daar kun je natuurlijk anders over denken, afhankelijk van de vraag hoe ruim je het begrip "arbeidsvoorwaarden" interpreteert. In het normale spraakgebruik zijn de arbeidsvoorwaarden alles wat je met de werkgever overeenkomt in je arbeidscontract of, als er een CAO is, in die CAO. Daar staan tegenover alle zaken die op grond van het Burgerlijk Wetboek of andere wetten kunnen worden geregeld. Deze worden normaal gesproken niet gerekend tot de arbeidsvoorwaarden maar tot het arbeidsrecht. De ambtenarenbonden zien dat kennelijk anders. Zij rekenen tot hun arbeidsvoorwaarden alles wat geregeld is in de Ambtenarenwet en de op die wet gebaseerde rechtspositieregelingen.

Wij zijn het niet eens met die interpretatie. Op grond daarvan hadden wij het standpunt kunnen innemen dat artikel 10 eigenlijk niet nodig is, maar wij hebben het voor alle zekerheid toch opgenomen. Daarbij hebben wij enerzijds overwogen dat van ambtenaren verwacht mag worden dat zij een uitspraak van de wetgever respecteren. Anderzijds hebben wij ook gesignaleerd dat de arbeidsverhoudingen binnen de overheid worden gekenmerkt door een grote mate van juridisering. Inmiddels is ook wel duidelijk geworden hoe ver deze kan gaan, en dan doel ik op de brief van de advocaat van de vakbonden, waaraan de heer Koopmans heeft gerefereerd. Ook wij hebben ons daaraan gestoord, want deze bewijst waartoe juridisering kan leiden, namelijk een kort geding waarin wordt geëist dat de minister van Binnenlandse Zaken een door beide Kamers aangenomen wetsvoorstel niet zou mogen bekrachtigen.

Van Hijum

Zo ver is het nog niet, maar als het zo ver mocht komen, dan is naar onze mening van belang dat de rechter weet wat het standpunt van het parlement is over het al dan niet van toepassing zijn van het overeenstemmingsvereiste op dit wetsvoorstel. Dat kan hij dan vinden in artikel 10, dat in elk geval duidelijk maakt dat de minister van Binnenlandse Zaken bij de bekrachtiging van het wetsvoorstel louter optreedt in de rol van medewetgever en niet in de rol van werkgever. Deze problematiek is ook uitvoerig aan de orde geweest in de eerste termijn van de zijde van de Kamer.

Ik kom op enkele specifieke vragen die hierover zijn gesteld, bijvoorbeeld door de heer Ulenbelt, die zich sterk heeft gemaakt voor het overeenstemmingsvereiste in bestaande omvang. Hij heeft gezegd dat hij het primaat van de politiek erkent. Dat is evident. De Tweede Kamer heeft het laatste woord, dat heeft hij letterlijk zo gezegd. Dat kan niet allebei tegelijk waar zijn op hetzelfde terrein. We moeten wel scherp afbakenen waarover het primaat van de politiek gaat en waarover werkgevers en werknemers tot overeenstemming moeten komen.

Ons voorstel daarover is simpel: de wetgever gaat over het Burgerlijk Wetboek en andere wetten op het terrein van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid, en de overheidswerkgevers en verenigingen van werknemers gaan over de cao's. In die zin krijgt de samenleving er een stukje echte polder voor terug, met onderhandelingsvrijheid en ruimte voor vakbonden om de rol te spelen die hun toekomt. Dat impliceert ook een gelijke behandeling van werknemers in de publieke en private sector. Dat geldt ook voor de vraag wanneer de rechtspositie als werknemer verandering kan ondergaan als gevolg van het besluit van de democratisch gelegitimeerde wetgever en wanneer dat alleen kan wanneer iemand of de vakbond namens hem of haar overeenstemming heeft bereikt met de werkgever, en dan gaat het bijvoorbeeld ook over het ontslagrecht.

Ook los van de vraag of het overeenstemmingsvereiste van toepassing is, kan men met de leden Klaver, Ulenbelt en Dijkgraaf de vraag stellen in welke mate wij overleg hebben gevoerd met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Wij hebben vanaf het begin een waarde toegekend aan het overleg met de vakbonden en hun bij het voorontwerp van onze wet al om een schriftelijke reactie gevraagd over de inhoud van dat voorstel. Op hun reactie hebben wij weer gereageerd in paragraaf 8 van de memorie van toelichting. Daarna hebben de organisaties nog hun zienswijze kunnen geven in het rondetafelgesprek dat in deze Kamer is georganiseerd door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Vervolgens hebben wij nog een gesprek gehad met de bonden onder auspiciën van het CAOP, het kenniscentrum voor arbeidszaken. Ten slotte hebben wij ter voorbereiding van de tweede nota van wijziging nog een specifiek overleg gehad met de bonden over het overgangsrecht. Wij hebben ook nog een gesprek gehad met minister Donner in zijn rol van werkgever.

Zijn dat onderhandelingen? Strikt genomen natuurlijk niet. Als initiatiefnemers van een wetsvoorstel onderhandelen we niet met bonden in de trant van "wij komen met een voorstel en wij kunnen daar iets tegenover stellen in de zin van loonsverhoging of anderszins". Er is van onze kant wel uitdrukkelijk een inspanning geleverd om ons op de hoogte te stellen van de standpunten, de gevoeligheden en de meningen van de vakbonden en daar in het wetsvoorstel ook rekening mee te houden. Ik verwijs ook

naar de bepalingen die wij bijvoorbeeld in het overgangsrecht daartoe hebben opgenomen.

Dan blijft de vraag, die ook door de heer Heijnen is gesteld: waarom hebt u er niet van afgezien om het initiatiefwetsvoorstel door te zetten, mede gelet op het regeerakkoord? Een soortgelijke vraag is ook in een wat breder verband gesteld met een verwijzing naar reorganisaties en de nullijn die voortvloeien uit het regeerakkoord. Daarmee wordt eigenlijk aangegeven: er gebeurt al zoveel, er is zoveel dynamiek in de publieke sector, waarom komt dit er nu eigenlijk nog bovenop? Dan moet ik toch even verwijzen naar het gegeven dat dit debat al heel lang in deze Kamer speelt. Ik kan verwijzen naar de motie van de heer Zijlstra uit 1997 en naar de motie van mevrouw Koşer Kaya in 2005, die overigens ook werd gesteund door de PvdA en de SGP. Ik kan verwijzen naar de bijna-overeenstemming in de Raad voor het Overheidspersoneel in 2008. Dit was eigenlijk toen al op een haar na geregeld, zij het dat de vakbonden toen op het laatste moment een terugtrekkende beweging maakten.

Kortom, er is een lange voorgeschiedenis. Je kunt altijd de vraag stellen: waarom nu en waarom niet eerder of later? Ik voeg daar nog aan toe dat "nu" nog niet betekent dat het wetsvoorstel morgen in werking zal treden. De minister zal daar ongetwijfeld nog op ingaan. Wij gaan ervan uit dat de aanpassingswetgeving en ook de voorwaarden die wij met elkaar hebben gesteld dat er eerst cao's tot stand zullen moeten komen voordat we dit wetsvoorstel materieel in werking laten treden, met zich mee zullen brengen dat het zeker nog twee tot drie jaar duurt voordat het zover is. Dus ook de samenloop met de discussies die nu actueel zijn in de publieke sector en de reorganisaties die daar gaande zijn, is niet zo heel snel aan de orde.

Ik ben toe aan het overgangsrecht. Daarover zijn vragen gesteld door de heer Koopmans, mevrouw Van der Burg en de heer Klaver. Bij het overgangsrecht moet onderscheid gemaakt worden tussen twee niveaus. In de eerste plaats is er het individuele niveau, dat is geregeld in artikel 14 van ons voorstel. In de tweede plaats is er het collectieve niveau in artikel 17.

Op het individuele niveau is het overgangsrecht zo geregeld dat op het moment van de inwerkingtreding van de wet, de publiekrechtelijke aanstelling van iedere ambtenaar van rechtswege wordt omgezet in een privaatrechtelijk arbeidscontract. Van die arbeidsovereenkomst maken alle op dat tijdstip ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaar bestaande beslissingen, afspraken en toezeggingen deel uit. De belangrijkste voorbeelden op dat terrein zijn in de wet genoemd, maar wij hebben ook al aangegeven dat die opsomming niet uitputtend bedoeld is. Het impliceert wel dat alle arbeidsvoorwaardelijke beslissingen deel uitmaken van de individuele arbeidsovereenkomst, althans voor zover ze betrekking hebben op de individuele ambtenaar.

Daarnaast regelen we in artikel 17, dat overigens pas bij de tweede nota van wijziging is ingebracht, de collectieve aspecten. Wij zijn er steeds van uitgegaan dat de wet pas in werking zal treden nadat er cao's tot stand komen. Daarmee is ook een nadrukkelijk element van zorgvuldigheid ingebouwd. Wij willen ook graag dat er eerst op het niveau van vakbonden en werkgeversorganisaties wilsovereenstemming is over de materiële inhoud van de arbeidsvoorwaarden voordat we de formele overgang naar een nieuwe situatie maken. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet kunnen dan ook gemakkelijk alle ou-

Van Hijum

de rechtspositieregelingen vervallen. Zeker als daarvoor al cao's tot stand zijn gekomen, kun je op die manier een naadloze overgang organiseren.

Een dergelijke gang van zaken heeft twee voordelen. In de eerste plaats kunnen er geen fricties ontstaan op het gebied van het overeenstemmingsvereiste waarvoor nu vrees bestaat. De oude rechtspositieregelingen zijn immers tot stand gekomen met de toepassing van het publiekrechtelijke overeenstemmingsvereiste en in de nieuwe cao's is per definitie sprake van tweezijdigheid en wilsovereenkomst.

In de tweede plaats kunnen er geen fricties ontstaan tussen de oude publiekrechtelijke regelingen en de nieuwe privaatrechtelijke randvoorwaarden. De publiekrechtelijke rechtspositieregelingen komen immers te vervallen. Bij de opstelling van de nieuwe cao's kan meteen rekening worden gehouden met de eisen die voortvloeien uit het Burgerlijk Wetboek en andere privaatrechtelijke wetten.

Niettemin hebben met name de vakbonden sterk aangedrongen op een bepaling zoals artikel 17, derde lid. Kennelijk wilden zij al rekening houden met de mogelijkheid dat de wet in werking treedt op het moment dat nog niet alle cao's zijn afgesloten. De regeling van artikel 17, derde lid komt erop neer dat hoewel de publiekrechtelijke rechtspositieregelingen zijn vervallen, op het moment van inwerkingtreding van de wet de materiële inhoud daarvan toch blijft gelden. Dat noemen wij juridische fictie, als ware het een collectieve arbeidsovereenkomst. Dit gebeurt wel vaker in wetgeving, begrijp ik uit het advies, maar het roept nu kennelijk enige vragen op.

Die vragen hebben allereerst betrekking op de beperking die eraan is toegevoegd, namelijk "voor zover niet in strijd met deze wet of dwingend rechtelijke bepalingen van burgerlijk recht". Die beperking ligt voor de hand, want overeenkomsten mogen nu eenmaal niet strijdig zijn met de wet. In het burgerlijk recht ligt dat echter nogal genuanceerd, want daar kennen wij het dwingend recht en het regelend recht. Van regelend recht kan bij overeenkomst worden afgeweken, maar van dwingend recht niet. In het arbeidsrecht kennen wij daarenboven ook nog het zogenaamde driekwart dwingend recht. Daarvan mag je weer afwijken bij cao. Wanneer dit het geval is, blijkt uit de wet. De wet geeft dit dan dus uitdrukkelijk aan. Dit betekent dat als een rechtspositieregeling op een bepaald onderwerp in strijd is met het Burgerlijk Wetboek, maar het Burgerlijk Wetboek geeft aan dat afwijking bij cao mogelijk is, die regeling op dat punt gewoon verbindend blijft. Als er echter strijd is met het Burgerlijk Wetboek en het Burgerlijk Wetboek staat geen afwijking bij cao toe, dan gaat het Burgerlijk Wetboek voor.

Mevrouw Koser Kaya heeft in antwoord op de opmerkingen van mevrouw Van der Burg al opgemerkt dat het niet echt te doen is om die verschillen tot in detail te inventariseren. Als wij ons echter beperken tot de rechtspositieregeling van de rijksambtenaren, het ARAR, dan zijn er in ieder geval vier onderwerpen waarbij gesproken kan worden van strijdigheid tussen het BW en het ARAR. Dat zijn het ontslagrecht, uiteraard zou ik bijna willen zeggen want dit is een van de essentiële onderwerpen waarover zojuist is gesproken, de regeling voor het meenemen van vakantie-uren naar een volgend jaar en de verjaring daarvan, de regeling met betrekking tot het opleggen van boetes, en het vergoeden van schade. Wellicht zijn er nog een aantal andere te vinden, maar dan zijn het echt kleinigheden.

Ook is de vraag gerezen of de zinsnede "als ware het een collectieve arbeidsovereenkomst" met zich brengt dat de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst en de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van cao's van toepassing zijn. Omdat vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet het hele arbeidsrecht van toepassing wordt, geldt dat ook voor deze twee wetten. Zij vallen ook onder de omschrijving "dwingend rechtelijke bepaling van burgerlijk recht" in artikel 17, derde lid.

De heer Koopmans heeft gevraagd of het de werkgever vrij staat te onderhandelen met welke vakbond dan ook in plaats van alleen met de centrales die in de bestaande publiekrechtelijke regelingen limitatief zijn opgesomd. Het antwoord op die vraag is bevestigend. De bedoelde publiekrechtelijke regelingen komen bij de inwerkingtreding van de wet te vervallen en voor de nieuwe cao's zal dus ook contractvrijheid gelden net zoals dit nu het geval is in de private sector.

De heer Koopmans stelde ook nog een concrete vraag over een rijksambtenaar die een tijdelijke aanstelling heeft voor een proeftijd van één jaar die nog niet is afgelopen op het moment van inwerkingtreding van de wet. In de huidige situatie geldt hiervoor artikel 6, derde lid van het ARAR: als na het verstrijken van de proeftijd de aanstelling stilzwijgend wordt voortgezet, wordt die aanstelling in een vast dienstverband omgezet. Dat is geen beslissing, afspraak of toezegging over de individuele ambtenaar zoals bedoeld in het voorgestelde nieuwe artikel 14 van de Ambtenarenwet, het is onderdeel van een rechtspositieregeling zoals bedoeld in artikel 17 die bij inwerkingtreding van de wet dus komt te vervallen. Er moeten in dat geval twee mogelijke situaties worden onderscheiden. De eerste is de situatie waarin er op het moment van de inwerkingtreding van de wet al wel een cao is. Het hangt dan eenvoudigweg af van de vraag wat er op dat punt in de cao is geregeld. Als de cao een bepaling bevat waarvan de strekking dezelfde is als die van het huidige artikel 6 ARAR, dan blijft de rechtspositie van de betreffende ambtenaar ongewijzigd. Ik wijs erop dat vakbonden en werkgevers daarbij samen aan zet zijn om te bewaken dat de overzetting op een zodanige manier plaatsvindt dat die rechten ook kunnen worden gewaarborgd. De tweede is de situatie waarin er op het moment van inwerkingtreding van de wet nog geen cao is. Dan blijft het ARAR gewoon gelden als ware er sprake van een cao. Er komt dan ook geen wijziging in de rechtspositie van de ambtenaar.

Ik maak nog een enkele opmerking over de aanpassingswetgeving; de leden Van der Burg en Koopmans hebben daarover enige vragen gesteld. Ik zal een groot deel van de antwoorden hierop aan de minister overlaten, die hierop nader zal ingaan. Ik wijs de heer Koopmans er wel op dat hij er nog ten onrechte van uitgaat dat de inwerkingtreding van deze wet op 1 januari 2015 wordt voorzien. Wij hebben die datum bij de eerste nota van wijziging gewijzigd in een "bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip", mede afhankelijk van de totstandkoming van cao's en ook om een zorgvuldige overgang te kunnen waarborgen.

Mevrouw Van der Burg vroeg om een reactie op het advies van de Raad voor de rechtspraak, die stelde dat het wetsvoorstel onvoldoende voldragen zou zijn. De raad lichte dat toe met de opmerking dat een groot gedeelte van wat door de indieners wordt gewenst, niet is uitgewerkt in het wetsvoorstel. Ik moet dat echt bestrijden. Het wetsvoorstel is in ieder geval compleet in de zin dat alles

Van Hijum

wat wij materieelrechtelijk willen bereiken en regelen, erdoor wordt bestreken. De aanpassingswetgeving is volgens ons louter technisch van aard. De omzetting van de eenzijdige aanstelling naar het tweezijdige contract is de essentie en het hart van het wetsvoorstel. De raad noemde overigens slechts één voorbeeld van wat hij miste op het gebied van de uitwerking van de onderliggende aspecten: het eigenrisicodragerschap van de overheid voor de WW. Ook daarover zijn we het niet helemaal eens met de Raad voor de rechtspraak. Wij menen dat het normaliseren van de rechtspositie van ambtenaren en de daaruit voortvloeiende gevolgen op het gebied van aanstellingswijze en ontslag, heel goed losgezien kunnen worden van het eigenrisicodragerschap van de overheid voor de WW. Wij hebben in ieder geval geen aanleiding gezien om dit bij deze gelegenheid ter discussie te stellen. Mocht de Kamer dat anders zien, dan kunnen we daarover natuurlijk een discussie voeren, maar bij het eigenrisicodragerschap voor de WW en ook de bovenwettelijke en nawettelijke WW-bepalingen gaat het veel meer over arbeidsvoorwaarden waarover afspraken kunnen worden gemaakt.

De heer Koopmans (CDA):

Voorzitter. De heer Van Hijum zei net dat de inwerkingtreding van deze wet is voorzien bij Koninklijk Besluit. Ik had dat inderdaad niet gezien, maar dit brengt mij wel bij de volgende vraag. De heer Van Hijum had eerder in zijn betoog, toen hij sprak over het overeenstemmingsvereiste, in mijn ogen een sluitend verhaal. Zou hij de minister in overweging willen geven om het conflict met de bonden op dit punt te beslechten door enerzijds de mogelijkheid te kiezen om haar contraseign pas te zetten als deze wet door beide Kamers der Staten-Generaal is aangenomen en nadat zij hierover overeenstemming heeft bereikt met de bonden? Een tweede mogelijkheid is dat zij dat contraseign wel zet, en daarna in de misschien wel een of twee jaar tijd tot het moment dat het Koninklijk Besluit moet worden getekend, met de bonden tot overeenstemming probeert te komen over hetgeen nu in deze wet voorligt.

De heer Van Hijum (CDA):

Ik begrijp de vraag van de heer Koopmans heel goed. In algemene zin, en zeker in de poldertraditie waarin wij allemaal zijn grootgebracht, is het natuurlijk goed om zo veel mogelijk te proberen om tot overeenstemming te komen. Tegelijk ben ik er een beetje terughoudend in om hierover heel concrete uitspraken te doen, alleen al vanwege het probleem van juridisering, die ook in de hand wordt gewerkt door advocaten en door het feit dat deze zaak bij de rechter voorligt. Ik wil hier dus geen concrete uitspraken over doen. Ik vind het belangrijk dat wij, als indieners, onze staatsrechtelijke positie nu zuiver houden. Wij geven aan waarom het mogelijk is om op dit punt een initiatiefwetsvoorstel in te dienen. De Kamer heeft hierbij haar eigen verantwoordelijkheid. De minister heeft daarnaast een eigen verantwoordelijkheid; dat is volstrekt helder. Misschien is het goed om haar te vragen om hier nog heel specifiek op in te gaan.

De heer Koopmans (CDA):

In mijn ogen zijn de beide indieners, en straks de Kamer ook, medeverantwoordelijk voor de gevolgen van het aannemen van dit wetsvoorstel. Daarom vraag ik de beide indieners om de minister op dat punt een advies of een mogelijke overweging mee te geven, omdat dit een

bijdrage kan leveren aan de dejuridisering van een conflict.

De heer Van Hijum (CDA):

In het verleden is er wel overleg geweest. Ongetwijfeld zal er in de toekomst ook overleg volgen. Of dat een op overeenstemming gericht overleg is zoals in de wet beoogd, is vers twee. Nogmaals, ik vind het belangrijk dat wij onze staatsrechtelijke positie markeren wat betreft de mogelijkheid die wij als wetgever hebben om op dit punt een stelselwijziging door te voeren. Dit zijn nu eenmaal geen zaken die wij in onze verkiezingsprogramma's of anderszins ter goedkeuring aan de vakbond voorleggen. Zo werkt de parlementaire democratie natuurlijk niet.

Mevrouw Van der Burg (VVD):

In de eerste plaats dank voor de uitvoerige beantwoording over de ins en outs van dit thema. Daar had ik ook om gevraagd. Als ik het goed begrijp, geldt de huidige regeling nog totdat er overeenstemming is over een cao. In dat opzicht probeert u een heel eind tegemoet te komen aan de problemen van de vakbonden. Ik wil ook even bezien tot hoe ver dat gaat. Stel dat er twee jaar lang geen overeenstemming wordt bereikt. Betekent dit dan dat men het bij wijze van spreken vijf jaar lang kan rekken voordat een aanpassing plaatsvindt en de wet in werking treedt? Het geldt wel voor het ontslagrecht en een aantal andere punten die in het Burgerlijk Wetboek dwingend zijn voorgeschreven, als ik het goed heb begrepen.

De heer Van Hijum (CDA):

Eigenlijk is het zo dat de wet in werking treedt op het moment dat de minister zegt: nu kan het wel. Onze gedachte daarbij is dat dit moment mede wordt bepaald door de vraag of de rechtspositieregelingen al in nieuwe cao's zijn vertaald. Die kunnen materieel hetzelfde zijn of zij kunnen misschien wat afwijken, maar ik ga ervan uit dat, zeker bij een omzetting, in eerste aanleg wordt gestreefd naar iets wat lijkt op hoe het was, zonder daarbij overigens iets te willen afdoen van de contractvrijheid. Daar bemoeien wij ons op dat moment helemaal niet mee. In theorie is het natuurlijk zo dat die onderhandelingen heel lang kunnen duren. Er kan een moment zijn dat nog niet op alle terreinen cao's zijn afgesloten en dat er op een gegeven moment wel een gevoel van urgentie ontstaat, in de zin van dat wij die wet maar in werking moeten laten treden. Wij hebben dat niet dichtgeregeld. Eigenlijk gaan wij ervan uit dat het moment daar is als op de meeste terreinen cao's zijn afgesloten en dat niet de laatste onderhandeling de inwerkingtreding nog kan blokkeren. In die situatie wordt artikel 17 van toepassing, waarmee er niet een rechteloze periode ontstaat voor de terreinen waarop nog geen cao van toepassing is. De materiële inhoud van de bestaande rechtspositieregelingen blijft dan gelden op het desbetreffende terrein. Ik kan het niet precies in jaren uitzetten. Het is een proces van twee à drie jaar, schat ik, dat wij zullen ingaan.

De heer Ulenbelt (SP):

Wij allen kennen de heer Van Hijum als een polderjongen, in de zin dat hij er in dit parlement regelmatig op aandringt dat het kabinet tot overeenstemming komt met de sociale partners. Nu is hij zelf in de gelegenheid om die overeenstemming te zoeken, maar nu neemt hij in zijn initiatiefwetsvoorstel een artikel op om een artikel uit de wet van 1993 te schrappen, dat gericht is op overeenstem-

Van Hijum

ming. De heer Koopmans doet een interessante suggestie om u toch in de positie van polderjongen te brengen en naar die overeenstemming te gaan. Waarom wijst u dat zo gemakkelijk af? Want dan bent u echt een dikke kras door het polderjongengezicht aan het verwerven.

De heer **Van Hijum** (CDA):

Daarover maak ik mij niet zo veel zorgen, met dank overigens voor de zorg van de heer Ulenbelt op dat punt. Ik heb al aangegeven dat voor ons die polder buitengewoon belangrijk is. De grote winst van dit wetsvoorstel is dat de vakbonden er een stukje echte polder voor terugkrijgen. Er ontstaat echte onderhandelingsvrijheid met werkgevers om te komen tot goed arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector. Het wetsvoorstel gaat over de vraag welke wettelijke bepalingen die we in de private sector onder het arbeidsrecht regelen, van toepassing zijn op de publieke sector. Het is het goed recht van de Kamer om daarover een initiatiefwetsvoorstel in te dienen. Het staat bij verschillende partijen in het verkiezingsprogramma, in elk geval in dat van ons. Die programma's leggen wij ook niet allemaal ter goedkeuring voor aan de vakbonden. Althans, in de partijen die wij vertegenwoordigen, is dat niet gebruikelijk. Bij de SP vraag ik het me af en toe weleens af. In elk geval heeft de regering en hebben de Staten-Generaal daar een eigen verantwoordelijkheid in en de verantwoordelijkheid voor een dergelijke stelselwijziging moet je natuurlijk wel met elkaar kunnen nemen.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Terecht wijst de heer Koopmans erop dat het parlement ook verantwoordelijkheid draagt voor de gevolgen van de beslissingen die het neemt. Het heeft grote gevolgen. Er wordt al bedreigd met rechtszaken. Het is nog niet onder de rechter, dat dreigt alleen maar. Ik wil de heer Koopmans wel steunen in een oproep aan de indieners, nu het nog niet onder de rechter is, om die overeenstemming te gaan zoeken. Dit gaat nog heel erg lang duren. De heer Van Hijum vindt steun van de sociale partners belangrijk. Alle ambtenarenbonden zijn unaniem. Waarom zet hij dat op het spel?

De heer **Van Hijum** (CDA):

Voorzitter.

De heer **Koopmans** (CDA):

Mag ik misschien eerst even? De heer Ulenbelt citeert mij nu volstrekt verkeerd. Ik heb namelijk gezegd dat ik de indieners in overweging geef om na aanneming van het wetsvoorstel door de beide Kamers der Staten-Generaal aan de regering het advies te geven om voor het zetten van het contrasein te overleggen met de vakbonden over het overeenstemmingsvereiste. De tweede suggestie die ik heb gedaan, is om het contrasein te zetten en daarna bij inwerkingtreding van de wet per Koninklijk Besluit, dat is op een later moment, ook nog eens die tijd te nemen. Dat is iets anders dan wat de heer Ulenbelt net suggereerde. Hij mag mijn suggestie wel overnemen. Dat geeft tijd om met de polder tot overeenstemming te komen.

De heer **Van Hijum** (CDA):

Laat ik daar in algemene zin over zeggen dat wij de noodzaak tot overleg zien en dat wij die ook voortdurend zelf invulling hebben gegeven. Je moet wel onderscheid maken tussen het op overeenstemming gerichte overleg en de noodzaak daarvoor om dit wetsvoorstel rechtskracht

te kunnen geven. De heer Ulenbelt heeft het terecht over de pogingen die je doet om je rekenschap te geven van wat je doet, wat de effecten van je wetsvoorstel zijn, wat de reële zorgen en bezwaren van werknemers in de publieke sector zijn bij dit voorstel en hoe je daarop inspeelt. Wij hebben dat overleg steeds gezocht en dat heeft geleid tot een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel. Ik vind dat wij het overgangsrecht buitengewoon zorgvuldig hebben vormgegeven. Ik vind het beeld dat wordt geschetst als zou de rechtspositieregeling worden afgeschaft of dat daar helemaal niets van zou overblijven, volstrekt bezijden de waarheid. De verplichting tot overleg die wij zelf hebben gevoeld, is vertaald in dit wetsvoorstel.

De heer **Ulenbelt** (SP):

De handreiking die de heer Koopmans deed en die hij hier net nog een keer uiteenzette, wijst de heer Van Hijum af. Daaruit moet ik de conclusie trekken dat waar het CDA kennelijk nog wel op overeenstemming gericht is, de indieners dat in ieder geval niet zijn. Of zie ik dat dan weer verkeerd?

De heer **Van Hijum** (CDA):

Ja, dat ziet de heer Ulenbelt verkeerd. Naar ons oordeel kan de inwerkingtreding van een wet en een stelselwijziging nooit afhankelijk zijn van de instemming daarmee van vakbonden. Ik maak zorgvuldig onderscheid tussen het op overeenstemming gerichte overleg aan de ene kant en aan de andere kant het overleg dat je natuurlijk moet hebben met alle partijen die geraakt worden door dit wetsvoorstel. Daar dien je rekenschap over af te leggen, ook in het publieke debat en ook vandaag in deze Kamer.

De **voorzitter**:

Hoeveel tijd hebt u nog nodig, mijnheer Van Hijum?

De heer **Van Hijum** (CDA):

Ik denk dat ik nog maximaal tien minuten nodig heb.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Zegt de heer Van Hijum nu eigenlijk: wij gaan wel een inspanningsverplichting aan om er samen met de vakbonden uit te komen, maar de vakbond heeft uiteindelijk geen vetorecht? Begrijp ik de heer Van Hijum zo goed? Is er dus geen sprake van een resultaatsverplichting? Zegt de heer Van Hijum: wij zullen ons best doen om tot overeenstemming te komen, maar mocht blijken dat dat niet mogelijk is met een aantal vakbonden of dat er op een aantal kleinere onderdelen geen overeenstemming kan worden bereikt, dan nemen wij uiteindelijk onze verantwoordelijkheid.

De heer **Van Hijum** (CDA):

Ja, maar dat geldt eigenlijk al tijdens het hele proces. Dat geldt eigenlijk al vanaf het moment dat er moties zijn ingediend en dat er pogingen zijn ondernomen om hier uit te komen, ook bij de Raad voor het Overheids personeelsbeleid. Wij hebben nu het moment bereikt waarop wij een initiatiefwetsvoorstel hebben ingediend, omdat wij zelf tot de overtuiging zijn gekomen dat het goed zou zijn als deze stap nu zou worden gezet. Het klopt: wij vinden dat het zetten van die stap uiteindelijk niet afhankelijk mag worden gesteld van de instemming van de vakbonden. Dat geldt dus uiteindelijk en als het erop aankomt. Dat wil echter niet zeggen dat wij niet zouden vinden dat wij

Van Hijum

moeten proberen om zo veel mogelijk samen met partijen te blijven optrekken. Daarop hebben wij onze inspanningen gericht en dat zullen wij blijven doen.

Verscheidene woordvoerders hebben opmerkingen gemaakt over de kosten en de baten van het voorstel. Allereerst moet ik daarbij toch de kanttekening maken dat de heer Ulenbelt nog uitgaat van een verouderd rapport van SEO. Ik zie dat de heer Ulenbelt op dit moment niet in de zaal is. In de hernieuwde studie uit 2011 wordt een serieuze poging gedaan om de kosten en de baten zo veel mogelijk te kwantificeren. Daaruit blijkt dat de baten in ieder geval zijn gestegen en de kosten licht zijn gedaald. De eenmalige kosten variëren van 53 mln. tot 186 mln. De structurele baten liggen tussen 6,6 mln. en 21,9 mln. per jaar. Dat is met name het gevolg van minder juridisering en het niet meer hoeven omzetten van allerlei cao's en wetgeving in rechtspositieregelingen. Een en ander is voortaan rechtstreeks van toepassing ook op de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Ik citeer uit het rapport van SEO. "Bij een goede planning en sturing van het proces, waarbij de kosten in de hand worden gehouden en de baten gunstig uitvallen, is de investering in drie jaar terugverdiend." De drie jaar gaat alleen over de materiële kant. SEO merkt op dat daar niet de wenselijkheid uit kan worden afgeleid. Wij merken hierbij op dat de harmonisatie meer is dan alleen een investeringsproject. Het gaat ook om de dingen die je er uiteindelijk mee bereikt. Naar onze overtuiging levert dit een bijdrage aan de interne mobiliteit in de publieke sector en de externe mobiliteit tussen de publieke sector en de private sector. Het leidt ook tot een hogere arbeidsproductiviteit, hoewel ook dat in het rapport van SEO niet wordt gekwantificeerd. Wij kunnen dit dus ook niet nader onderbouwen. Het zal verder uiteindelijk leiden tot een verbetering van het imago. Daarover zal ik straks ook nog iets zeggen.

De heer Koopmans vroeg ons oordeel over de kritiek op het onderzoek van SEO. Het belangrijkste punt van kritiek is dat de vakbonden hun medewerking aan de overgang van de publiekrechtelijke rechtspositie naar cao's weleens afhankelijk zouden kunnen stellen van een flinke loonsverhoging. Mevrouw Ortega en de heer Dijkgraaf verwezen daar ook naar. Het antwoord op deze vraag is dat het wetsvoorstel niet over de arbeidsvoorwaarden gaat. Dat is een kwestie van onderhandelen tussen werkgevers en bonden.

De heer Ulenbelt en mevrouw Ortega spraken in het bijzonder over de kosten van ontslagvergoedingen in geval van ontbinding door de rechter. Overheidswerkgevers kunnen bij het ontslag van ambtenaren kiezen tussen de weg via het UWV en die via de kantonrechter. Als zij kiezen voor het UWV, is een ontslagvergoeding in beginsel niet aan de orde. In dat verband is ook de kwaliteit van personeelsdossiers van belang. Daarover spraken de heer Koopmans en mevrouw Hachchi. Zowel bij het UWV als bij de kantonrechter is die kwaliteit van belang. Als het dossier niet op orde is, kan de overheidswerkgever daarvoor op de een of andere manier, en terecht, een hoge prijs moeten betalen. Hetzelfde geldt overigens voor werkgevers in de private sector waarbij de dossiers niet op orde zijn.

De heer Ulenbelt heeft gevraagd waarom hij nergens in de berekeningen iets heeft gelezen over de ontslagvergoedingen die door de kantonrechter worden toegekend. In het onderzoek van SEO is daarmee wel degelijk rekening gehouden. Verder zal van die vergoedingen volgens ons in normale gevallen geen sprake zijn. De kan-

tonrechter houdt namelijk bij het vaststellen van wat hij redelijk vindt, over het algemeen rekening met de bovenwettelijke en de nawettelijke werkloosheidsuitkering. Uit jurisprudentie blijkt dat de kantonrechter over het algemeen vindt dat die uitkeringen het inkomensverlies van de overheidswerknemer voldoende compenseren. Hij ziet dan vervolgens geen reden om daarbovenop een ontbindingsvergoeding vast te stellen. Ik heb daarvan een voorbeeld, maar ik zal dat omwille van de tijd niet noemen. Misschien komen we er in de tweede termijn nog op terug. Over het algemeen is er dus geen reden om te vrezen voor extra hoge kosten voor ontslagvergoedingen, waarop de heer Ulenbelt doelt.

De heer Dijkgraaf vroeg nog of wij niet uitgaan van te lage kosten voor de rechtspraak. Ook hierbij geldt dat wij uitgaan van de beste inschatting, namelijk die uit het onderzoek van SEO. Dat is ons uitgangspunt. Daarin wordt uitgegaan van cijfers van de Raad voor de rechtspraak. In deze prognose komt de besparing op de rechtspraak uit op structureel 4 mln. per jaar. Er is dan nog geen besparing ingeboekt voor het wegvallen van de bezwaarprocedures.

Dan nog enkele opmerkingen over de wat "zachtere" onderwerpen. De heer Koopmans heeft er ook naar gevraagd. Ik doel op de tijdgeest, het imago van ambtenaren, de mobiliteit en de beloning. Ik stel voorop dat dit zeker niet de dragende argumenten in de motivering van dit wetsvoorstel zijn. Wij hebben steeds gezegd dat het imago van ambtenaren en de mobiliteit zouden kunnen verbeteren als gevolg van dit voorstel. Fundamenteeler zijn onze overwegingen over de gelijke behandeling van werknemers in de private en publieke sector, de deregulering en de ontjuridisering. Dat zijn ook de factoren die uiteindelijk de baten en besparingen opleveren die worden gecijferd in het SEO-onderzoek. De heer Koopmans heeft gelijk als hij stelt dat de tijdgeest misschien wel het dunste argument van de indieners is. Wij hebben al eerder gezegd dat mensen daar verschillend over kunnen denken. Inmiddels weten we uit onderzoek dat de scheidslijnen voor een deel ook langs de lijnen van jongere en oudere ambtenaren lopen en wellicht ook tussen vakbondsleden en niet-georganiseerden.

Dat bracht de heer Koopmans tot de vraag wat de voordelen van het wetsvoorstel zijn voor oudere ambtenaren. Mijn antwoord daarop is: geen specifieke. Het wetsvoorstel is leeftijdsneutraal en heeft precies evenveel voor- en nadelen voor jongere en oudere ambtenaren. Ook vroeg de heer Koopmans naar de relatie met de afslanking van de rijksdienst. Die is er op de eerste plaats inhoudelijk niet. Het wetsvoorstel gaat overigens niet alleen over rijksambtenaren, maar over alle ambtenaren in de publieke sector. Ook in de tijd, heb ik al uitgelegd, zal er waarschijnlijk geen samenloop zijn, of slechts een beperkte, omdat de discussie over de reorganisatie van de rijksdienst nu plaatsvindt en dit wetsvoorstel wat tijd nodig heeft om in werking te kunnen treden.

De heer Koopmans heeft voorts gevraagd of het na aanneming van het wetsvoorstel onder jongeren tof zal worden om voor de overheid te gaan werken. Daar kan ik slechts op antwoorden dat dit ongetwijfeld niet meteen het geval zijn, maar ik ben al tevreden als op den duur werken voor de overheid door jongeren even aantrekkelijk gaat worden gevonden als werken in de private sector. Mevrouw Ortega en de heer Dijkgraaf hebben er ook naar gevraagd. Ik verwijs nog even naar het onderzoek "De grote uittocht" over de vervangingsvraag van 70% die

Van Hijum

wij de komende jaren zullen zien in de publieke sector. Iedereen kent dat onderzoek. Werknemers in de publieke sector geven in dat kader zelf aan, als je ze vraagt wat ervoor nodig is om mensen aan de publieke sector te binden, dat het inderdaad gaat om zaken als een verbetering van het imago, het belonen van competenties, ontwikkelmogelijkheden, het op de goede plek zetten van de juiste personen en het bevorderen van de mobiliteit. Dat zijn dus dingen waar ook overheidswerknemers zelf het belang van inzien.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Ambtenaren komen als het aan het kabinet ligt gedurende vier jaar op de nullijn. Ze verliezen daarmee circa 10% aan koopkracht. Ambtenaren moeten op grote schaal reorganiseren als gevolg van de vernieuwing rijksdienst, nu de compacte overheid. Ongetwijfeld gaan ze de consequenties van het begrotingsakkoord 2013 ervaren en zelfs die van de verkiezingsprogramma's van alle partijen wanneer die straks worden doorgerekend. Ambtenaren moeten dienstengevolge verhuizen, soms van een belastingkantoor op 30 kilometer afstand naar een toekomstig belastingkantoor en verliezen als het aan dit kabinet ligt hun onbelaste reiskostenvergoeding daarvoor. Wat heeft die ambtenaar aan dit wetsvoorstel?

De heer **Van Hijum** (CDA):

De heer Heijnen kan een waslijst opnoemen van voorstellen die effect hebben op alle werknemers als gevolg van de crisis. Dat debat hebben wij afgelopen dinsdag met elkaar gevoerd. Dit wetsvoorstel heeft als zodanig geen effecten, wat de heer Heijnen een beetje suggereert, op de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. Sterker nog, wij vinden dat de onderhandelingsvrijheid juist groter wordt. Het enige dat materieel verandert, is de omzetting van je eenzijdige aanstelling naar een tweezijdig arbeidscontract. Ik heb het belang daarvan zojuist geschetst. Wij denken dat dit uiteindelijk kan bijdragen aan een beter functionerende publieke sector, aan goed werkgeverschap en aan een professionele en gezaghebbende overheid, want ook daar hebben wij de waarborgen voor in stand gehouden. Met andere woorden, er is een aantal evidente maatschappelijke voordelen te benoemen op grond waarvan we het voorstel hebben ingediend.

De heer **Heijnen** (PvdA):

De Partij van de Arbeid heeft oog voor de voordelen die de initiatiefnemers hebben genoemd met betrekking tot dit wetsvoorstel, maar vindt dat zij tegelijkertijd geen oog hebben voor de nadelen zoals die ten minste verondersteld worden. Laat ik het toespitsen op één punt dat ik nog niet aan de heer van Hijum heb voorgelegd, namelijk de onzekerheid over het toekomstige ontslagstelsel. De heer Van Hijum moet toch toegeven dat de huidige bestuursrechtspositie van ambtenaren op dit moment meer zekerheden biedt dan het ontslagstelsel voor de private sector, dat ter discussie staat.

De heer **Van Hijum** (CDA):

Dat laatste is niet het geval. De publieke sector kent namelijk geen preventieve ontslagtoets. Je kunt in de publieke sector gewoon ontslagen worden bij een besluit. De waarborgen zitten vooral aan de achterkant: de mogelijkheden tot bezwaar, beroep en hoger beroep. Daar zit de extra rechtsbescherming. We kunnen ons afvragen of die niet enigszins is doorgeschoten. Het interessante

van een parallelle discussie over het ontslagrecht meer in fundamentele zin, is de vraag of je niet het beste van die twee werelden, van de ontslagbescherming in de publieke sector en die in de private sector, met elkaar zou kunnen verbinden. Ik ben er helemaal niet zo blind voor dat die twee zaken met elkaar te maken hebben, maar dat dit per se voor de overheidswerker slechter uit zou pakken, is denk ik niet het geval, zeker niet als je sec naar de bescherming kijkt.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Zou de heer Van Hijum desgevraagd, net zoals ik mevrouw Koşer Kaya vroeg, bereid zijn om eerst de discussie over herziening van het ontslagrecht met elkaar te voeren, alvorens we verdergaan met dit initiatiefwetsvoorstel?

De heer **Van Hijum** (CDA):

Mijn wedervraag is waarom je met de behandeling van dit voorstel zou wachten. Het uitgangspunt ervan is immers dat wat goed genoeg is voor een werknemer in de private sector, ook goed genoeg moet zijn voor een werknemer in de publieke sector.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Je weet wat je hebt, maar niet wat je krijgt!

De heer **Van Hijum** (CDA):

Mag ik mijn antwoord even afmaken? Onze principiële opvatting is dat de rechtsbescherming gelijkgesteld moet worden, maar ook dat die fatsoenlijk moet zijn. Je mag niet zomaar iemand op basis van willekeur op straat zetten. Ook in de publieke sector moet dit goed geregeld zijn. Daarom zul je bij de uitwerking van dat voorstel er rekening mee moeten houden. Daar zijn wij helemaal niet blind voor. Ik zie echter niet in waarom die twee zaken op elkaar zouden moeten wachten.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):

U refereerde zo-even aan het rapport De grote uittocht en het probleem dat we op termijn hebben om genoeg mensen te krijgen die überhaupt bij de overheid of in andere sectoren willen werken. Als u nu ook refereert aan het verschil in opvattingen tussen de jongere en de oudere ambtenaren, is het dan niet zo dat juist dit wetsvoorstel heel hard nodig is om aan de wensen van de nieuwe generatie tegemoet te komen?

De heer **Van Hijum** (CDA):

In het genoemde rapport is het onderscheid tussen jong en oud niet zo nadrukkelijk gemaakt. Werknemers in de publieke sector zien zelf het belang van een grotere mobiliteit, van meer flexibiliteit en van meer aandacht voor kwaliteit. Dit wetsvoorstel leidt niet automatisch daartoe, maar ondersteunt wel de omslag die bij de overheid als werkgever gemaakt kan worden. In die zin komt het daaraan tegemoet. Tegelijk herhaal ik dat we oog willen hebben voor de zorgen die dat misschien met zich brengt voor oudere werknemers die zich afvragen hoe een en ander hun ontslagbescherming raakt en welke zekerheden zij eraan kunnen ontnemen in de toekomst. Ook de vraag van de heer Dijkgraaf over de bescherming tegen politieke willekeur blijft natuurlijk een bijzondere factor. Ik wijs er dan toch wel even op dat juist om die reden de bovenwettelijke WW-regelingen in de publieke sectoren zijn wat ze zijn voor ambtenaren. Dat veranderen we met dit wets-

Van Hijum

voorstel niet per se. Het wordt wel meer een onderwerp van discussie in cao's. Maar ook die balans moet je daarbij betrekken.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):

Ik dank u voor het antwoord. U hebt heel duidelijk gezegd dat u niet aan de arbeidsvoorwaarden komt. Dat is heel belangrijk, ook voor de rechtsbescherming van de oudere werknemers, die meer opgebouwd hebben. De vraag was of dit niet meer evenwicht tot gevolg heeft, juist om nieuwe werknemers aan te kunnen trekken. Dat kunnen natuurlijk ook ouderen zijn – laten we daar duidelijk over zijn – die een overstap maken naar de publieke dienst. Zij kunnen zeer waardevol zijn. De indieners hebben daar goed naar gekeken en het in hun afwegingen betrokken. Ik wil dus graag een klip-en-klaar antwoord op mijn vraag.

De heer **Van Hijum** (CDA):

Ik ben het overigens zeer eens met de toevoeging dat nieuwe instroom voor een deel uit oudere werknemers uit andere sectoren kan bestaan. Het antwoord op de vraag is ja; wij denken dat dit stelsel bijdraagt aan een grotere interne en externe mobiliteit. Ik zeg er wel bij dat het voor mensen nooit het enige argument zal zijn om in de publieke sector te gaan werken. Het gaat altijd om een combinatie van factoren, zoals intrinsieke motivatie, uiteraard ook de materiële inhoud van de arbeidsvoorwaarden en de aard van het werk. Wij denken wel dat hiermee ook de kwaliteit van het personeelsbeleid, het hrm-beleid, een impuls kan krijgen. Dat bepaalt straks mede de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever.

De **voorzitter**:

Mijnheer Van Hijum, bent u klaar met uw beantwoording?

De heer **Van Hijum** (CDA):

Ja, ik laat graag nog wat ruimte voor de beantwoording van de minister over. Daarom sla ik een aantal dingen over.

De **voorzitter**:

Er is nog een kwartiertje over voor de beantwoording van de minister. Als er nu weer allemaal woordvoerders naar voren komen om een vraag te stellen, loopt het echt mis. Ik probeer juist de minister de kans te geven om de vragen die haar zijn gesteld, te beantwoorden.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):

Ik heb een heel korte vraag over het SEO-onderzoek. De indieners plaatsen daar kanttekeningen bij. Zijn de indieners bereid om de Kamer een overzicht van de echte kosten en baten te doen toekomen; hoe zien zij die? Anders wordt het voor mijn fractie heel moeilijk om een beslissing te nemen.

De heer **Van Hijum** (CDA):

Ik vind het heel lastig wat mevrouw Ortega vraagt. Het mooie van het SEO-onderzoek is dat dingen die moeilijk grijpbaar zijn, toch voor een deel worden gekwantificeerd. Op die manier hebben wij een indicatie van de kosten. Misschien dat de minister in eerste termijn kan laten weten hoe reëel zij die inschattingen vindt. Zij is in het kader van de aanpassingswetgeving iets nauwer betrokken bij het proces. Misschien krijgt mevrouw Ortega daarmee een antwoord op haar vraag en dan kunnen wij altijd nog bezien of er in tweede termijn aanvullingen nodig zijn.

De heer **Ulenbelt** (SP):

De heer Van Hijum sprak over een berekening van ontslagvergoedingen. Die wil ik graag inzien. Ik neem aan dat hij daartoe bereid is. Daarnaast heeft hij de berekening dat wij in dit systeem op 200 mln. à 300 mln. aan ontslagkosten uitkomen, nog niet bestreden. Als hij dat ook in die berekening meeneemt, dan ben ik klaar.

De heer **Van Hijum** (CDA):

Ik kan de heer Ulenbelt het voorbeeld dat ik hem heb bespaard, alsnog schriftelijk doen toekomen. Daarin wordt ervan uitgegaan dat juist vanwege de hoge boven- en nawettelijke WW-uitkering, een kantonrechter zal besluiten om daar bovenop niet nog eens een heel hoge ontslagvergoeding toe te wijzen. Dat leidt ertoe dat de veronderstelling van de heer Ulenbelt over extra kosten onaanneemelijk is. Ik ga echter op zijn verzoek in en doe het hem schriftelijk toekomen. Dan kunnen wij er in tweede termijn verder over spreken.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Dank daarvoor, maar dat is toch een bewijs uit het ongerijmde. De overheid heeft haar personeelsdossiers doorgaans namelijk niet op orde, waardoor er zo weinig ambtenaren worden ontslagen. Als diezelfde dossiers bij de kantonrechter terecht komen, komen er heel hoge ontslagvergoedingen uit. Ik twijfel dus ernstig aan het verhaal van de heer Van Hijum op dit punt.

De heer **Van Hijum** (CDA):

Ik zal die informatie aan de heer Ulenbelt leveren. Ik zeg ook toe dat wij hierover in tweede termijn verder kunnen discussiëren. Dit punt kan volgens mij best uit de wereld worden geholpen.



Minister **Spies**:

Voorzitter. Ik kan heel snel praten, maar ik weet niet of het mij lukt om alle vragen in een kwartier te beantwoorden.

De **voorzitter**:

Wij kunnen de voorgenomen eindtijd van dit debat niet overschrijden. Dan moet ik het debat echt afbreken, ook al kunt u er niets aan doen.

Minister **Spies**:

Ik begin met het uitspreken van een woord van waardering en een compliment voor de indieners, vanwege de tijd en energie die zij in de voorbereiding van dit initiatiefvoorstel hebben gestoken.

Er hebben mij in mijn hoedanigheid als adviseur een groot aantal vragen bereikt die in eerste termijn door de leden zijn gesteld. Het lijkt mij belangrijk om te benadrukken dat dit wetsvoorstel vooral het gelijktrekken van het ambtenarenrecht met het arbeidsrecht tot doel heeft. Daarmee betreft het een fundamentele stap in het proces van harmonisatie van rechtsposities van werknemers, waar zij dan ook aan de slag zijn.

De heer Heijnen heeft mij gevraagd om nog eens uitputtend in te gaan op de geschiedenis van het wetsvoorstel. Gezien de tijd lijkt het mij echter wijzer om te verwijzen naar de beantwoording van de heer Van Hijum over de geschiedenis.

De Kamer heeft heel nadrukkelijk stilgestaan bij het overeenstemmingsvereiste. We moeten een heel precies

Spies

debat voeren over de vraag wanneer we spreken over een overeenstemmingsvereiste en wanneer we spreken over een overlegverplichting. De overlegverplichting bestaat uitsluitend voor voorstellen die betrekking hebben op overheidspersoneel. Dat overleg vindt plaats met de minister van Binnenlandse Zaken, dient open en reëel te zijn en moet gericht zijn op overeenstemming. Op dit moment, gelet op het feit dat we met een initiatiefwetsvoorstel te maken hebben en de staatsrechtelijke verhoudingen, is er voor de minister van Binnenlandse Zaken geen formele rol in het wetgevingsoverleg weggelegd. Als de wetgeving het parlementaire proces heeft doorlopen, zal het kabinet naar de situatie van dat moment bezien of en in hoeverre overleg aan de orde is. Ik zal daar zo nog wat uitvoeriger op terugkomen.

Het overeenstemmingsvereiste is alleen van toepassing als de regeling betrekking heeft op materiële arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren. Het initiatiefwetsvoorstel behelst het wijzigen van de juridische structuur van de arbeidsverhouding tussen ambtenaar en overheidswerkgever, en geen wijziging van de materiële arbeidsvoorwaarden. Daarom ben ik met de indieners van oordeel dat de overeenstemmingsverplichting in deze situatie niet per se aan de orde hoeft te zijn. We praten dan over een formeel-juridische verplichting. Dat laat onverlet dat het vanzelfsprekend altijd de voorkeur verdient om via overleg tot overeenstemming te komen.

De heer Ulenbelt heeft mij expliciet gevraagd hoe ik met die overlegverplichting zou zijn omgegaan als dit een kabinetsvoorstel was geweest. Vanzelfsprekend had ik mij dan aan de wet gehouden. Dat betekent dat ik formeel overleg zou hebben gevoerd met de bonden. Dan hadden we echter nog steeds een gesprek moeten voeren over de vraag of het overleg, als je formeel naar de letter van de wet redeneert, ook op overeenstemming gericht zou moeten zijn.

Ondanks het feit dat ik geen formele rol heb, heb ik wel de bonden uitgenodigd voor een overleg. Dit heeft op 21 februari van dit jaar plaatsgevonden. In dat gesprek heb ik met de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel gesproken over hun waardering voor en hun kritische kanttekeningen bij dit voorstel. Ik heb hun in dat gesprek toegezegd dat ik in ieder geval twee van de belangrijkste zorgen in mijn termijn als adviseur van de Kamer naar voren zal brengen. Ik houd mij graag aan deze belofte.

Het eerste punt betreft het ontslagrecht. De Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel opteren voor een ontslagstelsel dat het beste van het ontslagrecht bij de overheid en het beste van het ontslagrecht van de markt verenigt. In de visie van de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel moeten in ieder geval een bezwarenprocedure en een preventieve toets deel uitmaken van een nieuw ontslagstelsel. Ik leg het hier neer. De Kamer kan dit inmiddels op twee voorstellen betrekking laten hebben.

Het tweede punt betreft het overgangsrecht. Dit werd door de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel als "onzorgvuldig" gekwalificeerd. Het is hun uitdrukkelijke wens het overgangsrecht zo vorm te geven dat de huidige rechtspositieregelingen als een cao worden beschouwd. Ik heb de stellige indruk dat de indieners met hun tweede nota van wijziging op dat punt aan een van de twee belangrijkste bezwaren van de bonden zijn tegemoetgekomen.

Ik kom terug op een vraag van de heer Ulenbelt en eigenlijk ook van de heer Koopmans: wat gaat het kabinet doen als beide Kamers dit wetsvoorstel zouden hebben aanvaard? Ik heb net al gezegd dat wij dan opnieuw zullen bezien wat ons wettelijk gezien te doen staat. Moeten wij dan overleg op overeenstemming gericht voeren of moeten wij overleg voeren? De heer Koopmans heeft daarbij uitdrukkelijk opgeroepen om daarvoor, indien nodig, de tijd te nemen, omdat dat ook kan helpen in het dejuridiseren van verschillende posities. De Kamers moeten ons dan ook die tijd gunnen. Dat zeg ik met een knipoog tegen de heer Ulenbelt. Een collega van mij moet zich namelijk vanmiddag in de Tweede Kamer verantwoorden over het feit dat dit kabinet niet ogenblikkelijk nadat een initiatiefwetsvoorstel is aanvaard door beide Kamers, het contraseign daarop wil geven, maar juist de tijd wil nemen om de Europese Commissie nog om een oordeel over het voorstel te vragen.

De heer **Ulenbelt** (SP):

In de eerste plaats is het vreemd dat de minister de Europese Unie gelijkstelt aan de ambtenarenbonden in Nederland. In de tweede plaats moet de minister normaal gesproken redelijk snel het contraseign zetten. Begrijp ik uit de woorden van de minister dat zij de wet die nog geen wet is, nog niet zal uitvoeren, maar dat zij de overeenstemmingsverplichting uit de oude wet zal uitvoeren?

Minister **Spies**:

Nadat de behandeling door de Staten-Generaal, dus door beide Kamers, is afgerond, zal het kabinet bezien wat het te doen staat. Dat heeft alles te maken met het feit dat in de wetsgeschiedenis een aantal opmerkingen is gemaakt over de vraag of er overleg met de bonden moet zijn of dat het overleg op overeenstemming gericht moet zijn. De indieners hebben betoogd – zij hebben het ook geprobeerd te vatten in hun initiatiefwetsvoorstel – dat het een overlegverplichting zou zijn die niet per se op overeenstemming gericht hoeft te zijn, omdat met dit wetsvoorstel geen materiële arbeidsvoorwaarden worden geregeld en omdat de wettelijke bepaling "gericht op overeenstemming" uitsluitend van toepassing is in situaties waarin er een wijziging in rechtspositie plaatsvindt die de arbeidsvoorwaarden in meer materiële zin betreft. Dat dispuut is dus sowieso aan de orde, maar dan praten we vanuit een heel formele positie. Liever hanteer ik de lijn van de heer Koopmans dat het altijd de voorkeur zou moeten hebben dat we in de polder, die we met elkaar koesteren, tot overeenstemming komen, maar dat het geen absolute voorwaarde kan zijn. De heer Van Hijum heeft ook gezegd dat, als dit wetsvoorstel door beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen zou zijn, bonden de inwerkingtreding van zo'n wet tegen zouden kunnen houden. Dat lijkt mij in de staatsrechtelijke verhoudingen een wat ingewikkelde situatie. Op dat punt heeft de heer Ulenbelt mij nog niet volledig helderheid geboden. Hij heeft gezegd dat het kabinet snel contraseign zou moeten geven op het moment dat dit initiatiefwetsvoorstel door beide Kamers wordt aanvaard. Dat staat in mijn beleving op een wat gespannen voet met de suggestie van de heer Koopmans om de tijd te nemen om te bekijken of we met de bonden tot overeenstemming kunnen komen.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Met "snel" bedoelde ik dat dit in de wet staat of dat dit het parlementaire gebruik is. Met dit wetsvoorstel wordt een

Spies

oude wet opzijgezet. Daarom is daar best een uitzondering op te maken. Gaat de minister de vraag hoe arbeidsverhoudingen in Nederland georganiseerd zouden moeten zijn, juridisch benaderen of politiek benaderen?

Minister Spies:

Ondanks het feit dat niks mij daartoe verplichtte, heb ik op eigen initiatief de vakcentrales uitgenodigd voor een gesprek. Dat gesprek heb ik al gevoerd. Daaruit kan de heer Ulenbelt afleiden dat ik dit zo veel mogelijk politiek-bestuurlijk wil benaderen en dat ik wil bezien in hoeverre wij via overleg tot overeenstemming kunnen komen. Ik veronderstel zomaar dat dit geen randvoorwaarde kan zijn op basis waarvan een initiatiefwetsvoorstel al dan niet kracht van wet kan krijgen.

Ik ga in op de reikwijdte van het voorstel. In het initiatiefwetsvoorstel, maar ook in nogal wat amendementen, wordt een aantal groepen van de beoogde normalisering uitgezonderd. Ik ga nu vooral in op de vragen die gesteld zijn over het militair personeel en de politie. Als wij bepaalde onderdelen van de militaire organisatie of de politieorganisatie uitzonderen van de werking van dit wetsvoorstel, komt dat er simpelweg op neer dat in één organisatie naast elkaar twee arbeidsrechtelijke regimes gaan gelden, namelijk het privaatrechtelijke en het publiekrechtelijke regime. Dat is niet direct praktisch of makkelijk uitvoerbaar. Het kabinet geeft er de voorkeur aan om per overheidswerkgever zo veel mogelijk één arbeidsrechtelijk regime te laten gelden. De hele defensieorganisatie kan worden uitgezonderd van het wetsvoorstel. Enerzijds leidt de voorgestelde ontvlechting tot wat hogere uitvoeringslasten. Anderzijds lijkt het door de huidige en de komende krimptakstelling waarvoor het defensieapparaat staat, ongewenst om de defensieorganisatie met de voorgestelde ontvlechting te belasten. Die ontvlechting zou inhouden dat het burgerpersoneel naar de sector Rijk wordt overgeheveld. Dat staat dus haaks op datgene wat in 1993 is besloten, namelijk om de sector Defensie, juist om redenen van solidariteit en saamhorigheid en om ontwikkelingen in eigen hand te kunnen houden, te laten bestaan uit al het defensiepersoneel. In het amendement op stuk nr. 23 wordt de voorgestelde ontvlechting tenietgedaan en blijft het volledige defensiepersoneel onder het ambtenarenrecht vallen. Het kabinet heeft wel enige sympathie voor dat amendement.

Hetzelfde geldt voor de sector politie. Als dit wetsvoorstel wet wordt, zou je namelijk ook daar publiekrechtelijke en privaatrechtelijke dienstverbanden binnen één sector krijgen. Binnen de politieorganisatie zijn er immers mensen die zowel een executieve als een niet-executieve taak hebben. Voor één en dezelfde persoon geldt dan een arbeidsrelatie die zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk van aard kan zijn. Dat kan er zelfs toe leiden dat mensen twee verschillende arbeidsovereenkomsten moeten gaan krijgen. In lijn met datgene wat ik voor de Defensieorganisatie heb betoogd, heeft het kabinet dan ook sympathie voor het amendement op stuk nr. 18 dat is ingediend door de leden Heijnen en Ortega-Martijn.

Er zijn ook enkele vragen gesteld over de sector onderwijs. Het voorliggende voorstel laat zien dat we voor het onderwijs wat meer in de richting van één regime bewegen, omdat de bestuursrechtelijke rechtsgang in het openbaar onderwijs zou verdwijnen. Het personeel in de gehele sector krijgt een arbeidsovereenkomst en de mogelijkheid om naar de kantonrechter te gaan. De regimes in het openbaar en het bijzonder onderwijs worden op

die manier meer gelijkgetrokken. Wel blijft er in het voorstel onderscheid bestaan tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Het openbaar onderwijs krijgt met deze initiatiefwet te maken met de preventieve ontslagtoets van het UWV en het bijzonder onderwijs houdt de commissies van beroep.

Ik kan mij voorstellen dat er wordt gekozen voor één ontslagregime, dus of de UWV-toets of de commissies van beroep. Ik heb daarover contact gehad met de bewindspersonen van OCW. Zij steunen de lijn om zo veel mogelijk voor één regime voor de sector onderwijs te kiezen. Ook de collega's van OCW laten de keuze voor een van beide regimes uiteindelijk aan de Kamer.

De voorzitter:

Ik wil de minister eerst laten uitpraten. Dat is in uw eigen voordeel.

Minister Spies:

Bij de academische ziekenhuizen staat de ambtelijke status ook ter discussie, net als bij het ambulancepersoneel, waarover mevrouw Van der Burg vragen heeft gesteld. Er zijn acht academische ziekenhuizen, waarvan er zes openbaar en twee bijzonder zijn. Het personeel van de zes openbare UMC's is ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Er wordt niet gewerkt aan voorstellen om het ambtenaarschap in de zin van de Ambtenarenwet te beëindigen van het personeel van deze zes openbare universitaire medische centra. Deze sector overweegt overigens wel om over te stappen van het ABP naar het Pensioenfonds Zorg en Welzijn. Daarmee willen zij bereiken dat de arbeidsmobiliteit en de samenwerking tussen algemene en academische ziekenhuizen worden bevorderd en er een meer vergelijkbare kostprijsberekening tot stand komt. Deze pensioenoverstap die in discussie is, hoeft geen gevolgen te hebben voor het ambtenaarschap bij de openbare UMC's. Het amendement op stuk nr. 22 van mevrouw Van der Burg is zo geformuleerd dat als het wordt aangenomen, de universitaire medische centra buiten het bereik van de Ambtenarenwet zullen vallen. Het is vanzelfsprekend aan de Kamer om daarvoor te kiezen.

Dan kom ik bij het ambulancepersoneel. Een deel daarvan is in dienst bij private partijen, maar het grootste deel is in dienst van gemeenten en is dan ook ambtenaar. Zolang ambulancepersoneel in dienst is en blijft van gemeenten, vallen zij onder de ambtelijke rechtspositie en behouden zij het ambtenaarschap, afhankelijk van de vraag hoe het verdergaat met dit wetsvoorstel. De wijzigingen van dit initiatiefvoorstel raken vooral deze groep. De beëindiging van het ambtenaarschap voor ambulancepersoneel los van dit voorstel hangt samen met eventuele verzelfstandiging van gemeentelijke ambulancediensten en betreft een in zichzelf vrij grote en complexe operatie. Onlangs is met instemming van de Kamer de Tijdelijke wet ambulancezorg behandeld. Daarin is ervoor gekozen om de zittende aanbieders voor de komende vijf jaar opnieuw aan te wijzen om in hun regio die ambulancezorg te verlenen. Vanuit die invalshoek staat er niet ogenblikkelijk een wijziging in rechtspositie of duiding daarvan voor de deur, maar zou het ambulancepersoneel dat nog in dienst van gemeenten, wel geraakt worden door dit initiatiefwetsvoorstel.

De heer Heijnen heeft gevraagd naar de opvattingen van de minister van Veiligheid en Justitie over de positie van buitengewoon opsporingsambtenaren en medewerkers van de DJI. Ik begrijp zijn vragen, maar ik wijs op het

Spies

volgende. Als je praat over boa's, dan hebben we te maken met een enorm diverse en grote groep mensen met heel uiteenlopende takenpakketten en bevoegdheden. Dat zijn bijvoorbeeld ook mensen in dienst bij privaatrechtelijke organisaties, zoals Connexxion, Arriva, de NS, De Vereniging Natuurmonumenten, de Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming en ga zo maar door. Als wij een generieke uitzondering voor buitengewoon opsporingsambtenaren in dit wetsvoorstel zouden overwegen – wat ik impliciet een beetje proef in de woorden van de heer Heijnen – dan kunnen wij onszelf de vraag stellen wat nog materieel het effect zal zijn dat de indieners beogen met hun voorstel. Dat maakt ook dat enige terughoudendheid ten aanzien van suggesties in die richting, wat de regering betreft, gewenst is. Wij zien ook geen reden voor een uitzondering voor medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Wij hebben een groot aantal vragen gekregen die vallen onder het kopje "invoering en kosten van het wetsvoorstel".

De voorzitter:
Een groot aantal?

Minister Spies:
Ja, een heel groot aantal.

De voorzitter:
Zou u een schatting durven maken van de tijd die u nog nodig hebt voor uw antwoorden?

Minister Spies:
Ik heb zeker nog wel een kwartier nodig.

De voorzitter:
Is het mogelijk dat we die antwoorden schriftelijk krijgen?

Minister Spies:
Dat is altijd lastiger. Dat is minder plezierig dan de beantwoording in een mondeling debat.

De voorzitter:
Het punt is dat over een halfuur een VSO moet plaatsvinden. Er moet om 14.00 uur gestemd worden. We halen de agenda van 140 collega's door de war op het moment dat alles gaat schuiven. Als ik moet kiezen tussen de behandeling afbreken of schriftelijke antwoorden, heb ik het gevoel dat schriftelijk dan misschien nog het beste is.

Mevrouw Van der Burg (VVD):
Voorzitter. Mag ik een voorstel doen? Is het een goed idee om voorafgaand aan de tweede termijn kort de gelegenheid te geven om ook over deze onderwerpen nog met de minister van gedachten te wisselen? De beantwoording kan schriftelijk, maar er moet wel tijd worden ingepland voor het afmaken van deze termijn. Ik heb namelijk ook nog wel een aantal vragen over de reactie op de amendementen en eventuele misverstanden.

De voorzitter:
Ik mag aannemen dat de minister ook bij de tweede termijn aanwezig is. Dat kan dus altijd.
Het lijkt me verstandig dat wij de minister vragen of met name de vragen die zij net noemde, schriftelijk kunnen worden beantwoord. Ik begrijp overigens welke last wij hiermee weer opleggen.

Minister Spies:
Wij gaan een poging doen. Kunt u misschien een indicatie geven van het tijdstip waarop dit debat zal worden voortgezet?

De voorzitter:
U stelt me nu een vraag waarop ik het antwoord echt moet afstemmen. Ik heb geen idee hoe de planning eruit ziet.

Minister Spies:
Misschien kan daarover later deze week informatie worden gegeven?

De voorzitter:
Daarover kan contact worden opgenomen. Ik dank u bij voorbaat.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.07 uur tot 13.35 uur geschorst.

Voorzitter: Heijnen