

8

Normalisering rechtspositie ambtenaren

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer 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 22 september 2015.)

De voorzitter:

Ik heet de initiatiefnemers, de heer Van Weyenberg en mevrouw Keijzer, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer. De laatste heet ik nog extra van harte welkom in de Eerste Kamer, niet omdat ik de anderen in een mindere positie wil plaatsen, maar vanwege de gezondheid van de minister. Wij zijn erg blij dat hij weer terug is.

Ik breng de Kamer in herinnering dat de eerste termijn van de kant van de Kamer heeft plaatsgevonden op 22 september 2015. De voortzetting van het debat was in eerste instantie voorzien voor 10 november 2015, maar is op verzoek van de initiatiefnemers tot nader order aangehouden. Thans zijn wij toegekomen aan het antwoord van de initiatiefnemers en de regering in eerste termijn.

De beraadslaging wordt hervat.



De heer Van Weyenberg:

Voorzitter. Als indieners sluiten wij ons vanzelfsprekend graag aan bij uw warme woorden richting de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die u net bijzonder welkom heette.

Mede namens mevrouw Keijzer wil ik graag beginnen met onze dank uit te spreken voor alle aandacht die vanuit de Kamer aan het voorliggende wetsvoorstel is gegeven. Het is weliswaar even geleden, maar in het bijzonder wil ik de heer Schalk nog complimenteren met zijn bevolgen maidenspeech in zijn eerste termijn. Dat deed mij nog extra genoeg, aangezien ik al eerder rondom de pensioenen samen met de heer Schalk het pensioenland heb mogen betreden en daardoorheen heb mogen wandelen.

Wij gaan vandaag vanzelfsprekend onze uiterste best doen om alle vragen van de Kamer zo goed mogelijk te beantwoorden. Het lijkt mij goed om eerst kort aan te geven hoe wij dat qua opzet zullen doen. Allereerst zal ik ingaan op de belangrijkste veranderingen die het wetsvoorstel brengt en de urgentie van het realiseren daarvan. Daarna kom ik te spreken over de tijd die de behandeling van het wetsvoorstel in beslag heeft genomen, het proces van totstandkoming van het wetsvoorstel en het overleg daarover met de bonden. Het volgende onderwerp is de vraag of de beoogde gelijkwaardigheid wel kan worden bereikt. Daarbij zal ik ook aandacht besteden aan de Wet normering topinkomens,

waarover met name mevrouw Huijbregts heeft gesproken. Vervolgens komt de ambtelijke cultuur, en het borgen daarvan, aan de orde. Bij een aantal van deze onderwerpen is de taakverdeling tussen mevrouw Keijzer en mij als volgt. Zij zal specifiek ingaan op de juridische aspecten en ik zal dus een aantal keren moeten opmerken dat mevrouw Keijzer nader op die aspecten zal ingaan. Mijn volgende onderwerp zullen de kosten en baten van het wetsvoorstel zijn. Daarna ga ik in op vragen die zijn gesteld over het arbeidsrecht in het algemeen en over het ontslagrecht van de Wet werk en zekerheid in het bijzonder. Tot slot beantwoord ik nog een aantal gestelde vragen over de pensioenen van ambtenaren, de mobiliteit en gewetensbezwaren.

Mevrouw Keijzer zal allereerst spreken over de techniek en de structuur van het wetsvoorstel en over de verhouding tot de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Daarna zal zij ingaan op de balans tussen werknemers en werkgevers bij de overheid, de grondrechten van ambtenaren, de vraag of de overheid als wetgever de afspraken die zij maakt als werkgever kan overrulen en het overeenstemmingsvereiste bij wetgeving. Haar volgende onderwerpen zullen zijn de in de wet uitgezonderde groepen ambtenaren, de privaatrechtelijke organisatie met openbaar gezag en het onderwijs. Zij zal afsluiten met een kort toekomstperspectief, waar ook naar is gevraagd.

Het is voor mij een bijzonder moment om voor het eerst in dit huis een initiatiefwetsvoorstel te mogen verdedigen. Het was overigens natuurlijk niet letterlijk het initiatief van mij of van mevrouw Keijzer. Dat was de verdienste van mijn fractiegenote mevrouw Koer Kaya en het voormalig CDA-Kamerlid de heer Van Hijum. Op deze plek past ons ook een woord van dank aan de heer Linthorst, die ons al vele jaren als vrijwilliger bij dit onderwerp ondersteunt.

Zoals zo vaak in deze Kamer gaat het debat over de kwaliteit van wetgeving. Voorwerp van die toetsing is uiteraard in de eerste plaats het voorliggende wetsvoorstel, maar in dit debat staat wat ons betreft ook zeker de kwaliteit van de huidige Ambtenarenwet ter discussie. Wetten horen duidelijk te zijn en een actueel beeld te geven van het geldende recht. Juist op dat punt schiet de Ambtenarenwet naar ons oordeel op dit moment ernstig tekort. Het beeld dat de Ambtenarenwet schetst van de arbeidsverhoudingen tussen de overheid en haar personeel is zo ongeveer het tegenovergestelde van de feitelijke actuele situatie. De Ambtenarenwet dateert uit 1929. In die tijd leefde de overtuiging dat de relatie tussen de overheid en de ambtenaren eenzijdig hoorde te zijn, maar de werkelijkheid is inmiddels volstrekt anders. De arbeidsvoorwaarden van ambtenaren komen sinds 1983 tot stand op een wijze die veel lijkt op de wijze waarop in de private sector cao's worden afgesloten. Deze werkelijkheid is in de huidige Ambtenarenwet niet herkenbaar. Dat de arbeidsvoorwaarden alleen door overeenstemming met drie van de vier ambtenarencentrales kunnen worden gewijzigd, zit zelfs verstopt in een Algemene Maatregel van Bestuur of in regels van provincies, gemeenten en waterschappen. Ook die AMvB is uiterst onduidelijk. Het overeenstemmingsvereiste heeft ingevolge die AMvB betrekking op "arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren".

Sommigen interpreteren dat zo dat daaronder ook de Ambtenarenwet zelf moet worden verstaan. We hebben dus meegemaakt dat de Ambtenarenwet sinds haar totstandkoming inhoudelijk een draai van 180 graden heeft gemaakt

27 september 2016

van volstrekte eenzijdigheid naar zo tweezijdig dat wellicht zelfs de Ambtenarenwet zelf niet meer gewijzigd zou kunnen worden zonder overeenstemming met drie van de vier ambtenarencentrales. Die verre gaande en fundamentele wending valt niet uit de Ambtenarenwet op te maken. Die wet volgt nog steeds dat stramien uit 1929.

In een democratische rechtsstaat dient wetgeving goed onderhouden te worden. Dat kan gaan om klein of om groot onderhoud. U weet hoe dat gaat met groot onderhoud: het wordt nogal eens uitgesteld omdat het niet zo urgent lijkt, maar hoe langer je het uitstelt, hoe urgenter het wordt. Mevrouw Huijbregts en de heer Flierman hebben de vraag gesteld hoe urgent de met dit wetsvoorstel voorgestelde veranderingen dan zijn. Verwant hieraan was de vraag van de heer Lintmeijer. Hij vroeg of deze operatie wel in een behoefte voorziet. Ik hoop met wat ik zojuist heb opgemerkt en met wat ik hierna nog zal uiteenzetten hen ervan te overtuigen dat het wetsvoorstel hoogst noodzakelijk is. Daarbij wijs ik graag aan het begin van mijn betoog op de vijf belangrijkste veranderingen van dit wetsvoorstel.

Ten eerste worden de arbeidsverhoudingen bij de overheid genormaliseerd. Dat impliceert dat er geen overeenstemmingsvereiste meer geldt bij wetgeving, maar uiteraard wel bij de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden. Daarbij zal ook geen sprake meer zijn van een verplicht kartel van drie van de vier ambtenarencentrales. Het worden normale cao's met alle daarbij geldende regels.

Ten tweede gaat de Wet werk en zekerheid ook voor ambtenaren gelden. Na alle energie die is gestoken in een nieuw ontslagrecht, dat elementen van het oude ambtenarenrecht en het burgerlijk arbeidsrecht in zich verenigt, is niet meer uit te leggen waarom dit ontslagrecht niet ook voor ambtenaren zou mogen gelden.

Ten derde zullen alle arbeidsgeschillen, niet alleen in de private sector, maar ook in de publieke, voortaan worden beslecht door de burgerlijke rechter. Deskundigen zijn het erover eens dat het bestuursrecht minder geschikt is voor het oplossen van problemen in de arbeidsverhoudingen.

Ten vierde wordt de Ambtenarenwet ook van toepassing voor werknemers van zelfstandige bestuursorganen, die belangrijke overheidstaken verrichten, maar voor wie de op dit moment de Ambtenarenwet nog niet geldt. Dat vinden wij hoog noodzakelijk achterstallig onderhoud.

Tot slot worden de kosten die nu gemaakt worden bij het omzetten van afspraken over arbeidsvoorwaarden in wetgeving voortaan voorkomen.

Mevrouw Huijbregts heeft daarbij de vraag gesteld of een wetsvoorstel als het onderhavige zich wel leent voor een initiatiefwetsvoorstel. Die vraag begrijp ik heel goed. Ook in onze visie is het primair de taak van de regering om voorstellen te doen voor wat ik maar groot onderhoud van wetten noem. Maar als ondanks moties in de Tweede Kamer, waaronder de motie-Zijlstra uit 1997, en ambtelijke rapporten waaruit blijkt dat het heel goed mogelijk is te normaliseren, de regering toch besluit de wet niet bij de tijd te brengen, vinden wij het toch goed dat de mogelijkheid bestaat dat de Tweede Kamer uiteindelijk het initiatief neemt, zoals hier is gebeurd.

Er was een vraag naar de tijdsduur die de behandeling van dit wetsvoorstel in beslag heeft genomen. Zowel mevrouw Huijbregts als de heer Flierman vroeg daarnaar. Ik zal tegenover mevrouw Huijbregts meteen erkennen dat de lange doorlooptijd op geen enkele wijze de schuld was van de Eerste Kamer. Hij is veroorzaakt door de initiatiefnemers zelf. Dat zij niet altijd evenveel haast hebben gemaakt, kwam niet omdat zij het voorstel niet belangrijk vonden, maar wel omdat zij voordelen zagen in het gekozen tijdsverloop. Zo hebben zij er bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer voor gekozen die behandeling op te schorten tot de kwestie van de weigerambtenaren geregeld zou zijn. Door voorrang te geven aan een apart wetsvoorstel over de weigerambtenaren kon die kwestie ook veel sneller worden opgelost.

Van belang is ook dat er bij de indiening van het wetsvoorstel kritiek was op de samenloop met een aantal grote reorganisaties bij de overheid. Ook die samenloop is er op dit moment veel minder. Maar het belangrijkste voordeel van het tijdsverloop is wat ons betreft dat nu na jaren van discussie ook helder is welk ontslagstelsel voor ambtenaren zal gaan gelden bij aanneming van deze initiatiefwet. Dat is namelijk dat van de Wet werk en zekerheid die in werking is getreden.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik heb een korte vraag. De heer Van Weyenberg had het over weigerambtenaren. Ik zou ze liever gewetensbezwaarde ambtenaren noemen. Dat weet hij wel. Wat was precies het onderliggende belang om eerst die gewetensbezwaarde ambtenaren af te fakkelen — zo zal ik het maar even zeggen — voordat deze wet verder ingang zou kunnen vinden? Wat was precies de reden daarvoor?

De heer **Van Weyenberg**:

Dat waren er wat mij betreft twee. Het woord "affakkelen" laat ik voor rekening van de heer Schalk. De eerste reden is dat er in de Tweede Kamer amendementen lagen die naar het oordeel van de initiatiefnemers toch bijna een soort koppelverkoop van deze twee zeer verschillende dossiers zouden impliceren. Wij vonden die koppelverkoop niet alleen zelf ongelukkig, wij dachten dat hij ook in dit huis niet veel waardering zou hebben ontmoet. De tweede reden is dat we weten dat na de eventuele aanneming van het voorliggende wetsvoorstel het nog een aantal jaren duurt voor die wet tot stand komt. Door die twee onderwerpen te knippen kon ook het onderwerp van de weigerambtenaren, zoals ik ze noem — de heer Schalk begrijpt dat — voortvarender worden opgepakt.

De heer **Schalk** (SGP):

Het woord "affakkelen" zal ik inderdaad terugnemen. De gewetensbezwaarde ambtenaren kunnen niet meer benoemd worden in die functie van buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand. Ik heb uit het beginbetoog begreep dat de heer Van Weyenberg later nog terugkomt op de weigerambtenaren, zoals hij ze noemt. Voorzitter, vindt u het goed dat we het op dat moment verder uitspreken of wilt u graag dat het onderwerp nu al afgehandeld wordt? Ik leg dat even terug, want ik heb in het beginbetoog van de heer Van Weyenberg gehoord dat het later nog een keer terugkomt.

De voorzitter:

Geeft u maar antwoord, mijnheer Van Weyenberg. Dat lijkt me beter.

De heer Van Weyenberg:

Ik zal zometeen nog iets zeggen over gewetensbezwaarde ambtenaren. Dat gaat veel breder dan het onderwerp van de weigerambtenaren. Daar ging het erom dat het een bijzonder oordeel was, omdat het ambtenaren zijn die een specifieke functie, een specifieke rol, vervullen. Dat is naar onze overtuiging een heel ander onderwerp dan ambtenaren die ook nog op een andere wijze ingezet kunnen worden. Wij vinden dat vanwege de bevoegdheid van de trouwambtenaar anders en we behandelen dat anders dan generieke gewetensbezwaren bij ambtenaren. Over generieke gewetensbezwaren zou ik aan het einde nog wat uitgebreider willen ingaan, als u mij dat toestaat, voorzitter.

De voorzitter:

Ik denk inderdaad dat het aan de heer Van Weyenberg is om te bepalen hoe hij dat beantwoordt.

De heer Van Weyenberg:

Ik kom toe aan het proces van de totstandkoming van het wetsvoorstel en het overleg met de bonden. In de eerste termijn van de Kamer is ons streven naar gelijkwaardigheid tussen ambtenaren, bonden, en overheidswerkgevers aan de cao-tafel afgezet tegen het feit dat wij de ambtenarenbonden bij het indienen van dit wetsvoorstel niet dezelfde positie hebben gegeven als die zij meenden te hebben gehad als de regering dit wetsvoorstel zou hebben ingediend, namelijk dat het wetsvoorstel alleen mag worden ingediend als er met bonden overeenstemming is bereikt. Mevrouw Barth, mevrouw Bikker en mevrouw Huijbregts hebben daarover gesproken.

Mevrouw Barth stelde daarbij de vraag wanneer wij voor het laatst met de vakcentrales hebben gesproken. Mevrouw Bikker vroeg ons te reflecteren op wat zij een paradoxale situatie noemde. Ik zie die paradox eerlijk gezegd niet. Wij doen niet meer en ook niet minder dan onderscheid maken tussen ambtenarenbonden bij het onderhandelen over arbeidsvoorwaarden en bij het tot stand komen van wetgeving. Dat zijn twee totaal verschillende zaken. Wij achten het gerechtvaardigd die dan ook verschillend te behandelen. Gelijkwaardigheid bij cao-onderhandelingen is voor ons een principiële zaak. Dan verdedigen wij met passie het recht van bonden op volledige gelijkwaardigheid aan de onderhandelingstafel. Met dit wetsvoorstel, met de introductie van echte cao's, wordt die gelijkwaardigheid gerealiseerd. Maar de rol bij wetgeving is wat ons betreft een heel andere. Als het gaat om het indienen van een wetsvoorstel is het toekennen van een soort vetorecht van drie vakcentrales gezamenlijk beslist niet normaal. Ik ken er althans geen enkel ander voorbeeld van. Als gevolg van dit wetsvoorstel wordt de positie van de ambtenarenbonden op dit punt precies gelijk aan die van alle werknemersverenigingen als het gaat over wetsvoorstellen die voor hen van groot belang zijn.

Mevrouw Barth (PvdA):

Ik heb hier toch een vraag over. In zijn introductie had de heer Van Weyenberg het over een "kartel" van vakbonden. Dat straalt iets uit. Een kartel bestaat uit partijen die samen een markt afgrenzen en er daardoor voor zorgen dat de vrijheid van handel in goederen en diensten, die we zo graag zien, beperkt wordt. We willen voorkomen dat er onterechte dingen gebeuren op zo'n markt. Het is nogal een kenschets als hij de vakbonden wegzet met het woord "kartel". Daarmee creëert de heer Van Weyenberg toch een bepaalde sfeer over de positie van de bonden in dit hele proces. Mijn vraag is dus waarom hij zo'n woord kiest. Dat zet namelijk wel meteen een bepaalde sfeer. Mijn tweede vraag is of hij niet een wat cosmetisch onderscheid maakt. Als het gaat over cao-onderhandelingen wil hij de bonden alle positie geven, maar als het gaat om een wetsvoorstel dat de basis legt voor de wijze waarop dat cao-overleg tot stand komt, dan mogen de bonden opeens niks in te brengen hebben. Dat is toch vreemd en misschien ook wat kunstmatig.

De heer Van Weyenberg:

Ik heb allerminst betoogd dat de bonden niets in te brengen mogen hebben. Ik heb in mijn laatste zinnen voor de interruptie van mevrouw Barth betoogd dat bij wetsvoorstellen die van groot belang zijn, de bonden dienen te worden geconsulteerd, net zo goed als andere werknemersverenigingen. Dat vind ik iets heel anders dan drie van de vier bonden vetomacht geven op wetsvoorstellen, wat hun interpretatie is van het overeenstemmingsvereiste. Dat gaat veel verder. Dat zou ik inderdaad kenschetsen als een kartel. Dat past wat mij betreft niet in de verhoudingen, waarin de wetgever de wetten maakt, en natuurlijk daarover consulteert, maar daarbij geen instemmingsvereiste van drie van de vier ambtenarencentrales toestaat.

Mevrouw Barth (PvdA):

Het is in dit land toch heel gebruikelijk dat als er wetten worden gewijzigd die heel ingrijpend zijn voor werknemers, er overleg plaatsvindt met werkgevers en werknemers? U had het net over de Wet werk en zekerheid. Die vloeit voort uit het sociaal akkoord dat door dit kabinet is gesloten met werkgevers en werknemers. Ik begrijp in alle eerlijkheid niet waarom u zegt: wij willen de bonden wel consulteren, maar volwassen overleg om te kijken of we er samen uit kunnen komen of tot overeenstemming kunnen komen, dat hebben wij met de bonden nooit willen hebben. Dat strookt toch niet met de tradities van dit land, waarin wij proberen om betrokkenen sowieso zo veel mogelijk te betrekken bij wetgeving om het draagvlak voor die wetgeving te vergroten? Als dat draagvlak bereikt wordt, helpt dat ook om zo'n wetsvoorstel vervolgens in de praktijk goed tot uitvoering te brengen. Waarom hebt u nooit geprobeerd om dat open overleg met de bonden aan te gaan? Als u spreekt over een "kartel", creëert u al een bepaalde sfeer, alsof er met de bonden over de aanpassing van hun rechtsstatus überhaupt niet te praten of tot overeenstemming te komen valt. Terwijl als die overeenkomst met de bonden over dit wetsvoorstel er vandaag gelegen had, wij daarover hier een prima gesprek met elkaar hadden kunnen hebben.

De heer Van Weyenberg:

Nu legt mevrouw Barth mij woorden in de mond, alsof ik niet heb willen overleggen met de bonden. Dat heb ik helemaal niet beweerd. Als ik die indruk heb gegeven, is die fout vast geheel de mijne. Dat is totaal niet wat ik heb betoogd. Mijn betoog tot nu toe ging niet over de consultatie van de bonden over het wetsvoorstel. Daar zal ik zo nog wat over zeggen. Mevrouw Barth heeft daar ook vragen over gesteld. Mijn betoog ging over het fundamentele onderscheid dat wij zien tussen consulteren bij wetsvoorstellen en de interpretatie die de bonden aan het overeenstemmingsvereiste geven, namelijk dat er niets mag als zij niet akkoord zijn. Dat is iets totaal anders dan consulteren.

Dat brengt mij bij de vraag wat de indieners hebben gedaan. Wij hebben geconsulteerd of, om precies te zijn, de oorspronkelijke indieners hebben dat gedaan. Maar het standpunt van de bonden is consequent geweest dat de beslissing over het onderwerp van het voorliggende wetsvoorstel voorbehouden was aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. Daarin kunnen drie van de vier ambtenarencentrales het bereiken van overeenstemming tegenhouden. Die procedurele opstelling van de bonden sloot dus niet uit dat de oorspronkelijke initiatiefnemers nog wel overleg met de bonden hadden gevoerd over de inhoud. Uit dat overleg kwam eigenlijk maar één inhoudelijke wens naar voren. Die ging over het overgangsrecht. Die inhoudelijke wens is door de toenmalige indieners gehonoreerd en via een nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen. Dus dat hebben wij zeker gedaan. Alleen het fundamentele punt van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid is altijd geweest dat het aan hem voorbehouden is om goedkeuring te verlenen aan een eventuele wijziging van de wet. Dat standpunt huldigen de indieners niet.

Mevrouw Barth (PvdA):

Ik vind het toch jammer dat ik geen antwoord krijg op mijn vraag. Waarom is er tussen deze indieners en de vakbonden geen zodanige sfeer ontstaan, dat wij hier vandaag een wetsvoorstel hadden kunnen behandelen dat tot stand is gekomen in harmonie? Nogmaals, het is heel gebruikelijk dat het kabinet met sociale partners probeert om instemming te bereiken over wetten die de rechten en plichten van werknemers en werkgevers in Nederland reguleren en dat het kabinet probeert om daar overeenstemming over te bereiken met het maatschappelijk middenveld, voordat deze wetten ons hier als wetgever bereiken. Dat is een heel normale gang van zaken. Dat is het poldermodel waarmee wij in Nederland al tientallen jaren met elkaar werken en waar dit land groot en welvarend mee geworden is. De heer Weyenberg en mevrouw Keijzer hebben het wetsvoorstel overgenomen. Wat is er dan op tegen om opnieuw met de bonden in gesprek te gaan om die harmonie toch te bereiken? Dat zou voor de sfeer van het debat hier toch veel beter geweest zijn?

De Eerste Kamer heeft eergisteren een brief gekregen van de vakcentrales. Nu zitten wij in de situatie dat van ons gevraagd wordt om akkoord te gaan met een wet die bij aanneming er bijna meteen toe zal leiden dat er een kort geding wordt aangespannen tegen de overheid. Hier in de Eerste Kamer zijn wij er niet zo dol op om wetsvoorstellen te moeten goedkeuren die ogenblikkelijk tot rechtszaken gaan leiden. Dat hadden we toch allemaal kunnen voorko-

men als er in het proces rond de totstandkoming van het wetsvoorstel op zo'n manier met de bonden overleg gevoerd was, dat het niet over formele machtsposities ging, maar dat werd geprobeerd om inhoudelijk tot overeenstemming te komen over zoiets essentieels als het aanpassen van een wet die — de heer Van Weyenberg gaf het zelf aan — al zo'n 80 jaar vaardig is over de ambtenaren in ons land.

De heer Van Weyenberg:

Dat overleg hebben de oorspronkelijke indieners gevoerd. Daarbij stelden de bonden zich op het standpunt dat het niet aan de indieners was om dit wetsvoorstel in te dienen, maar dat dit aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid was, die daarmee een de facto veto heeft op een initiatiefwetsvoorstel van de Kamer. Dat is het verschil van opvatting. De indieners hebben het inhoudelijke gesprek gevoerd. De enige concrete wens over de tekst van het wetsvoorstel, namelijk een overgangsbepaling, hebben ze gehonoreerd. Dat nam niet weg het principiële verschil van opvatting of dit wetsvoorstel slechts mocht worden ingediend bij akkoord van de initiatiefnemers. Ik vind het eerlijk gezegd een radicaal standpunt van mevrouw Barth als zij zegt: u had niet moeten streven naar harmonie of consultatie; nee, de bonden hadden het recht om het indienen van het initiatiefwetsvoorstel te blokkeren, zolang zij er niet mee akkoord zijn. Dat vind ik eerlijk gezegd een radicaal standpunt. Ik respecteer het standpunt van de vakcentrales, maar het is helder dat wij hier een andere opvatting over hebben, evenals over de rol van de Tweede Kamer, die nog altijd conform de Grondwet zelf een initiatiefwetsvoorstel moet kunnen indienen. Het overleg is geweest. Later heeft men zich nog tot uw Kamer gericht. Dat is ook een gebruikelijke gang van zaken. Maar tegen ons zeggen dat wij slechts een initiatiefwetsvoorstel mogen indienen als wij eruit waren gekomen met de bonden, vind ik een vrij radicale stelling.

De voorzitter:

Mevrouw Barth, met nog een heel korte interruptie. U hebt al drie interrupties op dit punt gepleegd, dus heel kort.

Mevrouw Barth (PvdA):

Ik ben mij er zeer van bewust.

De voorzitter:

Heel kort.

Mevrouw Barth (PvdA):

Ik zou ook niet teruggekeerd zijn naar de microfoon als er nu niet een soort sfeer was ontstaan waar ik helemaal niet op uit ben. Ik probeer een aantal vragen aan de heer Van Weyenberg te stellen. Ik stel vast dat ik daar geen antwoord op krijg. De enige vraag die ik heb, is wat er op tegen is om het overleg te zoeken, en dan op zo'n manier dat het niet leidt tot brieven van de bonden waarin zij met rechtszaken schermen. Ik probeer vast te stellen dat er rond dit wetsvoorstel een zeer gepolariseerde sfeer is ontstaan. Ik heb nu drie keer aan de heer Van Weyenberg gevraagd waarom hij niet geprobeerd heeft om die gepolariseerde sfeer te veranderen. Ik krijg op die vraag geen antwoord. Dat is dan maar zo. Maar ik vind het niet prettig om dan terug te krijgen dat ik radicale standpunten heb. Ik probeer hier als

Eerste Kamerlid vast te stellen of er een zorgvuldig wetgevingsproces heeft plaatsgevonden.

De voorzitter:

Ik onderbreek u toch even ...

Mevrouw Barth (PvdA):

Ik zou het erg prettig vinden als ik daar nog een reactie op kan krijgen.

De heer Van Weyenberg:

Die zorgvuldigheid is door de indieners betracht door het gesprek met de bonden aan te gaan. Maar die stelden zich op het formele standpunt dat het aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid was voorbehouden om hier zaken over te doen, en dan nog in het bijzonder met de minister. Dat vond en vind ik inderdaad een radicaal standpunt. Wij hebben geluisterd naar het inhoudelijke punt dat er nog kwam. Mevrouw Barth vraagt waarom er, nu het wetsvoorstel in dit huis wordt behandeld, niet alsnog door ons is geprobeerd om te onderhandelen met de bonden. Dat is omdat zij daar in onze perceptie ook nooit op uit zijn geweest, want zij namen principiële stelling. Wij verdedigen hier natuurlijk ook het initiatiefwetsvoorstel zoals dat door de Tweede Kamer is aangenomen. Dat er nog via het verslag van uw Kamer vragen worden gesteld, is wat mij betreft ook de koninklijke route. Wij hadden graag gezien dat de bonden hadden gezegd: wij hebben nog deze en deze opmerking en dan vinden we het goed. Maar zij trokken een principiële lijn bij het overeenstemmingsvereiste. Dat respecteer ik, maar dat deel ik niet.

De heer Schalk (SGP):

Ik ga even door op dit punt. Ik herinner me dat mevrouw Bikker — zij is er nu niet en haar opvolger kan nog even geen vragen stellen — heeft gevraagd ...

De voorzitter:

Haar opvolger mag wel interrumperen. Als lid van de Kamer mag hij interrupties plegen. Als woordvoerder heeft hij dadelijk een maidenspeech in de tweede termijn. Hij mag nu echter wel interrupties plaatsen.

De heer Schalk (SGP):

Gelukkig, dat maakt het voor hem ook een stuk eenvoudiger. Dank u wel voor de duidelijkheid. Ik ben hier zelf echter ook oprecht geïnteresseerd in. De heer Van Weyenberg geeft aan dat er overleg is geweest door de indieners. Voor mij is echter nog niet helemaal helder welke indieners dat waren. Waren dat de heer Van Weyenberg en mevrouw Keijzer of waren dat hun voorgangers? Wanneer is voor het laatst vanuit de indieners een poging gedaan om het gesprek met de vakbonden aan te gaan? Dat is mijn vraag.

De heer Van Weyenberg:

Dat waren de oorspronkelijke indieners. Toen is de principiële stellingname van de vakcentrales helder geworden. Toen hebben wij één concreet punt genoteerd over het overgangsrecht. Dat hebben de oorspronkelijke indieners

opgenomen. Daarna hebben de bonden ervoor gekozen om hun vragen eerst in de Tweede en nu in de Eerste Kamer bij de fracties neer te leggen.

De heer Schalk (SGP):

Kan de heer Van Weyenberg nog duiden wanneer dat eerste moment ongeveer geweest is?

De heer Van Weyenberg:

Als de heer Schalk het mij ten goede houdt, geef ik hem de datum graag in de tweede termijn. Ik heb die nu niet. Het was echter bij de start van het proces in de Tweede Kamer.

De heer Sietsma (ChristenUnie):

Ik heb een aanvullende vraag naar aanleiding van hetgeen zojuist tussen de heer Van Weyenberg en mevrouw Barth aan de orde was. Ik wil niets afdoen aan het formele recht met betrekking tot de juridische positie van de voorliggende wet en van de bonden. Is het echter niet opmerkelijk dat een wet die beoogt gelijkwaardigheid te introduceren, hier nu op zo'n eenzijdige manier wordt voorgelegd? Ik zou bijna zeggen dat dit wordt geforceerd, met alle kracht van de overheid. Zou het geen schoolvoorbeeld geweest zijn om die tweezijdigheid als grondslag voor dit wetsontwerp te kiezen, niet in juridische zin, maar in materiële zin, zodat hier iets ontstaat waar echt van twee kanten behoefte aan is? Dit moet toch niet eenzijdig door één kant van het dualisme worden opgedrongen, namelijk door de werkgever? En dan gaat het ook nog om een specifiek onderdeel van de werkgever, namelijk de initiatiefnemers uit de Kamer. Dit is niet de minister, maar dit zijn de initiatiefnemers uit de Kamer.

De heer Van Weyenberg:

Mevrouw Keijzer zal op het punt van de gelijkwaardigheid zo meteen nader ingaan. Laat ik er voor nu echter op zeggen dat dit voor ons niet de rol van werkgever, maar de rol van wetgever is. De oorspronkelijke indieners zijn vanzelfsprekend het gesprek aangegaan. Er was echter de aanname — daar wordt over getwist — dat het uiteindelijk alleen mogelijk zou zijn dit wetsvoorstel in te dienen als de vakbonden daarmee zouden instemmen. Deze andere weging hebben wij eraan gehangen.

Ik kom nu op de vraag van mevrouw Huijbregts, de heer Flierman en mevrouw Barth. Kan de met dit wetsvoorstel beoogde gelijkwaardigheid wel daadwerkelijk worden gerealiseerd? Verwant daaraan is de opmerking van de heer Engels, die zei dat hij ons beroep op een principiële gelijkheid van alle werknemers wat zwaar aangezet vond. Ik wijs er graag op dat het hier, wat ons betreft, om twee verschillende kwesties gaat. Aan de ene kant is dat de gelijkwaardigheid van werknemers en werkgevers bij de overheid aan de onderhandelingstafel als het gaat over de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Aan de andere kant gaat het om een gelijke behandeling van werknemers bij de overheid en in de private sector in de arbeidsrechtelijke wetgeving. Dat is het onderscheid tussen de rol van werkgever en wetgever, waar ik net iets over zei. Ik benadruk dat wij daarbij twee verschillende uitgangspunten hanteren. De kwestie van gelijkwaardigheid van werkgevers en werknemers aan de onderhandelingstafel bij gesprekken

over cao's, niet alleen in de private sector maar ook bij de overheid, is voor ons een principekwestie. Tegen de heer Engels wil ik zeggen dat wij die wellicht zwaar aanzetten, maar dat doen we omdat die voor ons zwaar weegt.

Met betrekking tot de gelijke behandeling van werknemers bij de overheid en in de private sector is voor ons altijd het uitgangspunt geweest dat het volstrekt aan elkaar gelijkmaken van de arbeidsverhoudingen nooit volledig gerealiseerd kan worden. Wij willen harmoniseren waar het kan en afwijken waar het nodig is. Met dit wetsvoorstel wordt zonder meer gelijkwaardigheid tussen werkgevers en werknemers bereikt op het gebied van de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden, zo is ons oordeel. Dat komt doordat de arbeidsvoorwaarden slechts tot stand kunnen komen door wilsovereenstemming bij individuele en collectieve arbeidsovereenkomsten. Bij andere aspecten van de rechtspositie zullen ambtenaren en werknemers in de private sector in zeer grote mate gelijk behandeld gaan worden. Op beide groepen zullen het Burgerlijk Wetboek plus alle overige arbeidsrechtelijke wetten van toepassing worden. Op alle onderwerpen die in die wetten geregeld zijn, kan namelijk wat ons betreft zonder bezwaar worden geharmoniseerd.

Er zijn daarbij uitzonderingen. Er zijn drie wetten die anders zijn: de Ambtenarenwet, de Wet op de ondernemingsraden en de Wet normering topinkomens (WNT). Die vallen onder het andere uitgangspunt. Hoe graag wij ook willen harmoniseren, we begrijpen dat er toch afwijkingen zijn waar dat nodig is. Ik voeg daar graag aan toe dat het daarbij niet gaat om nieuwe, door de initiatiefnemers bedachte regels. Het gaat om bestaande wetgeving. De bestaande wetgeving laten wij in stand. Als onze indruk juist is, is dat onomstreden wat betreft de Ambtenarenwet en de bepaling van het politieke primaat in de Wet op de ondernemingsraden.

De discussie spitst zich toe op de Wet normering topinkomens. Daarover heeft mevrouw Huijbregts gezegd dat het van tweeën één is: of je grijpt in in het loongebouw, of je normaliseert de rechtspositie van ambtenaren. Haar conclusie was dat politiek ingrijpen in het hele loongebouw mogelijk blijft. Mevrouw Barth heeft een soortgelijke stelling betrokken. Ik kan en zal en wil niet ontkennen dat met een wet als de WNT wordt ingegrepen in de lonen. Het is inderdaad een stevige wet. Deze wet is in meerdere tranches gegaan en heeft niet voor niets in beide Kamers aanleiding gegeven tot uitgebreide discussies. Het is inderdaad verstrekkend om per wet dingen op te leggen over de mogelijke uitkomst van loononderhandelingen. We doen dat overigens al voor het minimumloon aan de onderkant van het loongebouw voor alle werknemers, maar de WNT voegt daar ook aan de bovenkant afspraken aan toe voor medewerkers in de publieke en de semipublieke sector.

Ik wil daar nog twee kanttekeningen bij maken. De eerste is dat dit ingrijpen losstaat van de vraag of het gaat om lonen van ambtenaren met een publiekrechtelijke aanstelling of om werknemers met een arbeidsovereenkomst. De Wet normering topinkomens heeft immers ook betrekking op de semipublieke sector, waar reeds gewone arbeidsovereenkomsten worden gesloten. De WNT heeft daarmee nu al betrekking op twee soorten arbeidsrelaties. Het ingrijpen is overigens nooit onbeperkt. Er is niet alleen een politieke weging, maar ook een juridische. Er moet immers altijd reële ruimte blijven voor onderhandelingen. Dat blijkt ook

uit die overdracht nummer 98. Mevrouw Keijzer zal daar zo nog dieper op ingaan. Hoe men echter ook aankijkt tegen de Wet normering topinkomens, de stelling lijkt me te verdedigen dat er op dit punt geen principiële blokkade bestaat, aangezien de WNT nu ook al betrekking heeft op veel werknemers met een arbeidsovereenkomst. Wat ons betreft is er dus ook geen principiële blokkade op het voorliggende wetsvoorstel.

Daarnaast is het goed om kort stil te staan bij de materiële betekenis. Uit de jaarrapportage van 2014 blijkt dat de Wet normering topinkomens, zoals die op dat moment gold, een beperkte impact had op het aantal werknemers bij de klassieke overheidslichamen — dat zijn de staat, provincies, gemeenten plus een aantal zelfstandige bestuursorganen — met een beloning die boven het topinkomen lag. Bij de klassieke overheidslichamen had de WNT daar op dat moment nog weinig materiële betekenis. Het hoogste maandsalaris in de salarisschalen is daar €9.098. Als ik dat ruwweg omreken naar een jaarsalaris, kom ik op ongeveer €141.000. Daar kunnen dan nog wat bijzondere beloningen bovenop komen, maar die zullen toch niet snel het maximum jaarsalaris van de toenmalige WNT bereiken. Uit die WNT-jaarrapportage 2014 bleek ook dat er in totaal, volgens de gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken, vier rijksambtenaren en drie ambtenaren bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen boven die norm uit kwamen. Dat kwam dan nog door uitbetaling of nabetaling van vakantietoelagen of eindejaarsuitkeringen, of door een gerechtelijke uitspraak. Het zijn daarmee geen structurele overschrijdingen van de norm. Maar dit ging nog wel over de 130%-norm. Vanaf 1 januari 2015 is de 100%-norm in werking getreden. Als ik kijk naar voornoemde salarisschalen, houd ik het beeld dat het dan nog steeds hoogstens om een zeer beperkt aantal ambtenaren gaat, want ook met schaal 19 kom je niet aan die norm.

Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):

Tijdens de eerste termijn van de Kamer hebben we die relatie met de WNT gelegd. Daarbij hebben we gezegd dat de evaluatie voor ons een belangrijk ijkpunt in de beoordeling is. De evaluatie van 2014 heeft ons zeer teleurgesteld, omdat ze zegt dat je eigenlijk nog niet kunt evalueren. Ik waardeer de poging van de initiatiefnemers om uit de evaluatie te citeren, maar ik denk dat ik er vrolijker van word als ze dat maar laten.

De heer Van Weyenberg:

Ik doe een oprechte poging uw vragen zo serieus mogelijk te beantwoorden. U hebt gelijk als u zegt dat de getallen eerste schoten zijn voor een wet die daarna een vervolg heeft gekregen met een aangescherpte norm. De heer Flierman stelde in dit kader een vraag over de doorvertaling naar lagere niveaus. Daarbij hangt het er wel van af, hoeveel mensen op de hoogste niveaus hier überhaupt onder vallen. Daarover wil ik zeggen: The jury is still out. Dat zal dus nog moeten blijken. Maar wij hebben geen reden te verwachten dat het om heel grote aantallen gaat. Het meer principiële punt is ten eerste dat de WNT, althans de twee varianten die nu wet zijn, met of zonder deze initiatiefwet geldt. Het al dan niet aannemen van deze wet heeft daar dus geen materieel effect op.

De heer **Flierman** (CDA):

Nu de heer Van Weyenberg mij zo specifiek aanspreekt, merk ik maar even op dat mijn vragen ook gericht waren aan de minister. Ik wacht diens antwoord af, voordat ik met een reactie kom. Maar ik beluister het antwoord van de heer Van Weyenberg met veel belangstelling.

De heer **Van Weyenberg**:

De WNT is zoals gezegd eigenlijk al een wet, los van wat deze Kamer beslist over het voorliggende wetsvoorstel. Verder is het goed om op te merken dat een heel groot aantal werknemers die onder de WNT valt, ook nu al werkzaam is in de semipublieke sector, met een gewone arbeidsovereenkomst. Die groep zal groter worden als dit wetsvoorstel wordt aangenomen.

De heer Engels vroeg naar significante verschillen tussen de rechtsposities van Europese en nationale ambtenaren. Die verschillen zullen er inderdaad blijven. De WNT geldt alleen voor Nederland. Dat kan inderdaad met zich meebrengen dat een voormalige Nederlandse ambtenaar die in dienst treedt van de EU te maken krijgt met een Europese rechtspositieregeling, waardoor hij meer kan gaan verdienen dan de WNT-norm.

Dat brengt mij bij een conclusie over de gelijkwaardigheid van werknemers en werkgevers bij de overheid, met name over de totstandkoming en handhaving van de arbeidsvoorwaarden. Wat ons betreft wordt die gelijkwaardigheid met dit voorstel gerealiseerd, met drie belangrijke uitzonderingen: de Wet op de ondernemingsraden, de WNT en de Ambtenarenwet.

Mevrouw **Barth** (PvdA):

Slaat de heer Van Weyenberg niet een punt over in die gelijkwaardigheid, namelijk dat er in de private sector als het gaat om de arbeidsvoorwaardenruimte geen wetgever is die altijd de laatste stem heeft over de omvang van die ruimte? Net zei de heer Van Weyenberg: de initiatiefnemers hebben de bonden niet benaderd als werkgever, maar als wetgever, zodat zij zich niet aan dat op overeenstemming gericht overleg hoeven te houden. Maar is dat geen onderscheid dat eigenlijk niet te maken valt? Want via het budgetrecht heeft het parlement toch altijd het laatste woord als het gaat om de arbeidsvoorwaardenruimte voor ambtenaren? Is dat geen reden waarom die essentiële gelijkwaardigheid tussen markt en overheid eigenlijk ten principale nooit te bereiken valt?

De heer **Van Weyenberg**:

Over de consultatie gebruikte ik andere woorden dan de woorden die mevrouw Barth nu gebruikt. Maar los daarvan: mevrouw Keijzer gaat hier straks veel dieper op in.

Ik had het over de Ambtenarenwet, die essentieel is voor het behoud van de ambtelijke cultuur. Daarover is gesproken door mevrouw Barth, de heren Lintmeijer en Engels en mevrouw Bikker. Wij kunnen ons tot op zekere hoogte goed vinden in wat deze sprekers hebben gezegd over de waarde van onze huidige ambtelijke cultuur en het belang van het behoud daarvan. Met sommige sprekers verschillen we echter van mening over de wijze waarop deze waarden nu en in de toekomst moeten worden geborgd. Ook wij vinden

— ik zou bijna zeggen vanzelfsprekend — dat ambtenaren hun politieke baas loyaal horen te dienen, maar ook zeker de ruimte moeten hebben, en vaak zelfs de plicht, om hen tegen te spreken en vanuit deskundigheid alle adviezen te geven die zij vanuit hun ambtelijke professionaliteit nodig achten voor het algemeen belang. De gedachte van mevrouw Barth en mevrouw Bikker is dat deze cultuur nu geborgd wordt door de eenzijdige aanstelling van ambtenaren. Mevrouw Barth voegde daar nog aan toe dat, als we de eenzijdige aanstelling vervangen door een tweezijdig arbeidscontract, daar andere waarborgen voor in de plaats zouden moeten komen. In die redenering volgen wij de beide sprekers niet. Want ik zie niet in hoe het goede van de Nederlandse ambtelijke cultuur allemaal de verdienste zou zijn van zoiets formeels als de eenzijdige aanstelling. Dan zou er bij gelegenheid van die aanstelling bijna iets magisch gebeuren. Ik acht dat onwaarschijnlijk, omdat in de praktijk de gang van zaken bij de aanstelling van ambtenaren reeds erg veel lijkt op het aangaan van een arbeidsovereenkomst. We doen daar alsof. Het is mijn overtuiging dat de ambtelijke cultuur veel meer wordt geborgd door andere zaken, zoals de onder ambtenaren en bestuurders levende normen van goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap, de bepalingen in de Ambtenarenwet, de jurisprudentie, en zeker ook de ambtseed, die wij dan ook handhaven als belangrijk onderdeel van de Ambtenarenwet.

Evenzeer is het belangrijk dat een cultuur niet louter geborgd wordt met juridische instrumenten. Die ambtelijke cultuur leeft onder alle ambtenaren en bestuurders die werken binnen de Nederlandse overheid; ze wordt gehandhaafd en overgedragen door werkwijze, opleiding, gesprekken en rolmodellen. Het wordt ambtenaren op de werkvloer met de paplepel ingegoten. Mevrouw Barth merkte daarbij terecht op dat een van deze normen waardoor de ambtelijke cultuur wordt geborgd inderdaad niet meer letterlijk in het wetsvoorstel voorkomt. Het gaat dan over de norm van goed werkgeverschap. Het is echter wat ons betreft niet zo dat er daarmee een gat zou ontstaan in het wetsvoorstel. Want die norm hebben wij niet opnieuw in de Ambtenarenwet opgenomen, omdat ze reeds letterlijk voorkomt in artikel 611 boek 7 BW. Dit artikel wordt ingevolge het wetsvoorstel ook van toepassing op de arbeidsverhoudingen bij de overheid.

Mevrouw Barth zag daarin toch een mogelijke verstoring van de balans. Het zou zelfs een gelijkschakeling van de overheid met werkgevers in de markt betekenen. Wij delen die zorg eerlijk gezegd niet. De norm van goed werkgeverschap geldt ook nu via het BW al voor uiterst diverse soorten werknemers en werkgevers, variërend van op winst gerichte bedrijven tot nonprofitinstellingen en privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen als de AFM en DNB. De rechter weet in de praktijk heel goed hoe aan het begrip "goed werkgeverschap" inhoud moet worden gegeven op zo'n manier dat recht wordt gedaan aan de specifieke aard van de organisatie waar een casus speelt. Dit neemt overigens niet weg dat wij met mevrouw Barth meevoelen over het belang van goed werkgeverschap. Het opnieuw in de Ambtenarenwet opnemen van deze bepaling zou juridisch wellicht dubbelop zijn, maar het zou het belang van goed werkgeverschap bij de overheid wel kunnen onderstrepen en eraan kunnen bijdragen dat ministers er nog eens op wordt gewezen dat ze niet alleen politici en lid van de ministerraad zijn, maar ook werkgever van grote groepen ambtenaren. Wij zouden ons dan ook best kunnen

voorstellen dat de regering deze bepaling via de Invoeringswet opnieuw expliciet in de Ambtenarenwet toevoegt.

Mevrouw Barth signaleerde daarbij ook dat in het wetsvoorstel niet wordt uitgewerkt wat het begrip "goed ambtenaarschap" dan precies behelst. Het wetsvoorstel bevat wel zes artikelen over de verplichtingen van ambtenaren, bijvoorbeeld over integriteit.

Mevrouw Barth (PvdA):

Sorry, voorzitter, de heer Van Weyenberg gaat nu over op een ander thema, terwijl ik nog een vraag heb over het goed werkgeverschap. De reden waarom onze fractie daar zo veel zorgen over heeft, is omdat een werkgever in de marktsector nooit de grondrechten van zijn werknemers mag inperken. Dat mag de overheid wel. Die bepalingen hebben de initiatiefnemers in hun wetsvoorstel overeind gehouden, of het nu gaat om passief kiesrecht, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van demonstratie of stakingsrecht. Op al die punten worden de grondrechten van ambtenaren ingeperkt in de Ambtenarenwet. Een werkgever in de marktsector mag dat nooit. Als hij dat probeert, staat hij meteen voor de rechter en is het ook meteen einde oefening. Daarom hechten wij er zo veel belang aan dat goed werkgeverschap van de overheid niet via de algemene bepalingen in het Burgerlijk Wetboek wordt geborgd; het is ten principale en in essentie een andere vorm van werkgeverschap. Dat blijkt ook uit de discussie die we in het begin hadden. Een werkgever in de marktsector kan niet zeggen: ik ben de wetgever en ik ga zonder overleg iets doen waar de bonden niet blij mee zijn. Dat kan een werkgever in de marktsector niet, maar dat kunnen wij wel. Dat kan, omdat niet alleen het kabinet de werkgever van al die ambtenaren is, maar uiteindelijk ook omdat de leden van de Eerste en Tweede Kamer dat zijn. Als je wilt dat de rechten en plichten van werkgevers en werknemers in de publieke sector, voor de ambtenaren, goed geborgd zijn, moet naar onze overtuiging het goed werkgeverschap van de overheid in het wetsvoorstel geborgd zijn, voordat je daar met vertrouwen "ja" tegen kunt zeggen.

De heer Van Weyenberg:

Ik had al aangekondigd dat ik op een paar momenten zou moeten doorverwijzen naar mevrouw Keijzer en ik doe dat overigens met veel plezier. Zij zal uitbundig ingaan op het punt van de grondrechten en daarbij de stelling poneren dat die grondrechten voor werknemers bij de overheid wellicht zelfs beter zijn geborgd dan voor werknemers in de marktsector. Dat is een kleine cliffhanger, maar ook dat is weer geen Nederlands. Onder de stelling van mevrouw Barth zit een aanname, terwijl wij een andere conclusie trekken. Mevrouw Keijzer zal een en ander zo meteen uitgebreid benoemen. Voor nu wil ik nog zeggen dat er wat ons betreft niets tegen het expliciteren in de Ambtenarenwet zou zijn. Ik snap dat mevrouw Barth het een ander gewicht geeft, omdat zij vanuit een ander vertrekpunt komt als het gaat om de borging van grondrechten van medewerkers bij de overheid. Mevrouw Keijzer zal daar zo echt uitgebreid op ingaan.

Mevrouw Barth (PvdA):

Wij hebben veel vragen en zorgen bij het goed werkgeverschap. Is dat goed werkgeverschap voor ambtenaren wel

in balans? Ik zou het daarom toch op prijs stellen als de heer Van Weyenberg zelf — want hij begon erover — zou willen ingaan op de reden waarom de bepaling in het Burgerlijk Wetboek volgens de indieners zo volstaat dat er niet voor is gekozen om de bepaling van goed werkgeverschap voor de overheid in het wetsvoorstel in stand te houden. Ik ben natuurlijk blij om te horen dat het bij de uitvoeringswet kan worden geregeld, maar waarom is de principiële keuze gemaakt om het in het eigen wetsvoorstel te schrappen?

De heer Van Weyenberg:

Wij hebben het niet geschrapt, maar omdat het Burgerlijk Wetboek van toepassing wordt op werknemers bij de overheid en dit daarin reeds is geborgd, hebben wij volstaan met een verwijzing naar het Burgerlijk Wetboek. We hebben hier alleen zaken willen regelen die niet al gelijkwaardig geregeld zijn in het Burgerlijk Wetboek. Daarbij heb ik geprobeerd te betogen dat er ook nu al veel verschillende soorten werknemers- en werkgeversrelaties zijn die onder het Burgerlijk Wetboek vallen, en dat de rechter ook rekening houdt met de weging van wat goed werkgeverschap is en met de aard van de organisatie die het betreft. Wij hebben geen enkel bezwaar tegen het nogmaals opnemen in het Burgerlijk Wetboek, maar het verschil in gewicht dat mevrouw Barth eraan toekent en dat wij eraan toekennen komt voort uit het feit dat het voor mevrouw Barth cruciaal is om de ongelijkheid in grondrechten te herstellen. Mevrouw Keijzer zal zo meteen betogen dat wij een ander vertrekpunt hebben als het gaat over de borging van grondrechten van medewerkers bij de overheid.

Mevrouw Barth (PvdA):

U bedoelde de Ambtenarenwet.

De heer Van Weyenberg:

Ja, even voor de Handelingen: mevrouw Barth gaf aan dat ik net over het Burgerlijk Wetboek sprak, maar dat ik de Ambtenarenwet bedoelde. Dat klopt. Excuses.

Mevrouw Barth signaleerde ook dat in het wetsvoorstel niet wordt uitgewerkt wat goed ambtenaarschap is. Ik verwees naar zes artikelen over belangrijke verplichtingen, bijvoorbeeld integriteit of het melden van nevenfuncties. Maar dat is inderdaad verre van uitputtend. Het is ook niet zo dat die artikelen alle aspecten van goed ambtenaarschap bestrijken, zoals dat overigens ook in de Ambtenarenwet al niet het geval was. Vanouds wordt de invulling daarvan aan de praktijk en aan de rechtspraak overgelaten, zoals dat ook in het burgerlijk recht gebruikelijk is als het gaat om de invulling van het begrip "goed werknemer".

In dat verband vroeg mevrouw Barth aandacht voor de gedragscode die overheidswerkgevers ingevolge de huidige Ambtenarenwet tot stand moeten brengen. De verplichting daartoe wordt in artikel 4 van ons wetsvoorstel gehandhaafd. We voegen daar de mogelijkheid aan toe om bij Algemene Maatregel van Bestuur daarvoor eventueel nadere regels vast te stellen. Mevrouw Barth vroeg zich af of, als je nadere regels wilt stellen, dat niet in de wet zou moeten in plaats van in een Algemene Maatregel van Bestuur. Wij hebben echter niet de intentie om in een Algemene Maatregel van Bestuur allerlei extra regels toe

te voegen. Dat zou namelijk ook het bestaansrecht van de gedragscodes aantasten. Wij vinden het juist belangrijk — ik denk dat mevrouw Barth dat ook vindt — dat overheids-werkgevers, samen met werknemers, die gedragscodes opstellen. Wij zijn dan ook uitgegaan van de Ambtenarenwet zoals die nu luidt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, waarmee destijds de gedragscode in de Ambtenarenwet werd opgenomen, staat ook met zoveel woorden dat de gedragscode in wezen een soort nadere invulling is, een concretisering van goed ambtenaarschap is.

Waarom dan toch dat haakje voor een Algemene Maatregel van Bestuur? Wij zagen het potentiële risico dat, omdat er nu eenmaal veel overheidswerkgevers zijn en er een dusdanig verschillende invulling zou kunnen worden gegeven aan de gedragscodes, de creativiteit bijna te groot zou worden, waardoor de wetgever te veel op afstand zou kunnen komen te staan. Daarom hebben wij in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om, indien dat onverhoopt noodzakelijk zou zijn, daarvoor bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere regels te stellen. Vanzelfsprekend moeten die regels in zo'n AMvB altijd in overeenstemming zijn met de wet, de Grondwet en internationale verdragen. En ze moeten nooit kunnen worden misbruikt om, via de politieke waan van de dag, verkeerde zaken in te regelen. Als het om echt nieuwe zaken of nieuwe toevoegingen in een AMvB zou gaan, ben ik het volstrekt met mevrouw Barth eens dat die in de Ambtenarenwet thuishoren, maar dat is ook niet wat wij met het toevoegen van het haakje voor een AMvB hebben bedoeld mogelijk te maken.

De heer Lintmeijer hield een interessant betoog over de ambtelijke cultuur. Dat kunnen wij geheel onderschrijven. Een en ander mondde uit in de vraag wat de initiatiefnemers in petto hebben om de eigenheid van de positie van ambtenaren te waarborgen. Mevrouw Keijzer komt daar zo meteen specifiek over te spreken. Maar toch brengt de vraag van de heer Lintmeijer, en ook het betoog van mevrouw Bikker, mij ertoe om nu even één mogelijkheid te noemen. Mevrouw Bikker meende dat met de eenzijdige aanstelling van ambtenaren uitwerking wordt gegeven aan het uitgangspunt dat ambtenaren het algemeen belang dienen. Zoals ik al eerder zei in de beantwoording van een vraag van mevrouw Barth, geloven wij niet in de magische werking van de eenzijdige aanstelling. Maar wat best zou kunnen, is de dienstbaarheid van ambtenaren aan het algemeen belang vastleggen en expliciteren in de Ambtenarenwet. Het zou zelfs vrij eenvoudig kunnen worden toegevoegd aan artikel 6. Dat zou een kleine aanvulling zijn, die naar ons oordeel niet per se nodig is, maar die wellicht toch waardevol kan zijn. Daarom zou het iets kunnen zijn dat een plek zou kunnen krijgen in de invoeringswet. Ik begrijp de gedachte en het signaal waarmee de vragenstellers uitdrukking wilden geven aan zo'n mogelijke toevoeging. Mij gaat het er primair om dat de mogelijkheid van zo'n aanvulling illustreert dat dienstbaarheid aan het algemeen belang zich goed laat combineren met een tweezijdige arbeidsovereenkomst. En dat is toch de kern van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel.

Ook de heer Engels hield een diepgaand betoog over het bijzondere karakter van de overheid en de daarvoor vereiste ambtelijke cultuur. Ook daarin kunnen wij ons vinden. Ook vinden wij dat het ambtenarencorps vanzelfsprekend onafhankelijk moet blijven van politieke willekeur of bestuurlijke vooringenomenheid. Ook naar onze mening

zal de stap naar een als bedrijf gepercipieerde overheid met burgers als klanten nooit kunnen en niet moeten worden gezet. Maar dat hoeft ook helemaal niet het gevolg te zijn van de overgang naar een privaatrechtelijke rechtspositie, zo zeg ik, wellicht ten overvloede. Die staat er niet aan in de weg dat de ambtelijke cultuur wordt behouden en dat wordt geborgd dat de overheid het algemeen belang dient.

De heer Engels sprak in dit verband over de ontwikkelingen die hij waarnam bij de overheid. Hij sprak over de "gefragmenteerde overheid". Hij zei dat de overheid minder doorzichtig is geraakt. Hij toonde zich benieuwd in hoeverre de initiatiefnemers deze ontwikkelingen kunnen verbinden met het normaliseringsproces.

De heer **Sietsma** (ChristenUnie):

Ik kom nog even terug op het vorige punt, namelijk het belang van onafhankelijke ambtelijke medewerkers die ook bereid zijn tot tegenspraak. De heer Van Weyenberg heeft gezegd dat hij niet gelooft in de magische werking van de eenzijdige aanstelling. Dat zou ook wat overdreven zijn. Ik denk niet dat er sprake van magie is, maar dan is er ook nog het punt van die ontslagronden. Die zijn volgens de Ambtenarenwet veel geslotener en veel minder subjectief dan in het privaatrecht mogelijk is. Biedt de Ambtenarenwet niet juist een waarborg voor die tegenspraak? Mijn eigen ervaring is dat die steeds meer nodig is om gezonde tegenmacht in het openbaar bestuur te behouden. Zijn daarvoor die ontslagronden, en dus de huidige benadering van de Ambtenarenwet, niet essentieel?

De heer **Van Weyenberg**:

Ik ga zo over op de Wet werk en zekerheid. Ik kom dan ook te spreken over het ontslag. Ik hoop dat ik dan ook meteen een antwoord geef op de vraag van de heer Sietsma. Zo niet, dan zie ik de vraag alsnog met plezier tegemoet.

De heer Engels sprak van een "gefragmenteerde en ondoorzichtig geraakte overheid". In dat verband vind ik het wel van belang dat met dit wetsvoorstel het verschil wordt opgeheven tussen zelfstandige bestuursorganen, waar werknemers die nu al werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst, en de rest van de overheid waar de publiekrechtelijke rechtspositie nu nog de norm is. Nog belangrijker is dat dit wetsvoorstel de Ambtenarenwet voortaan echt van toepassing laat zijn op deze zbo's. Dit is op dit moment niet zo. Wij vinden dat die lacune hoognodig moet worden gedicht. Zij werken immers ook in het algemeen belang.

Het is wellicht wat teleurstellend — ik hoop dat de heer Engels het mij vergeeft — maar hoe nodig en urgent wij dit wetsvoorstel ook vinden, het is niet het alomvattende antwoord op alle door hem gesignaleerde ontwikkelingen. Zoals hij zelf opmerkte, blijft er nog een hele slag te slaan. Voor alle ambities die ook de heer Engels zelf al noemde, is het volgens mij primair nodig dat de overheid een heel goed personeelsbeleid voert. Ik denk dat dat een cruciale succesfactor is voor een overheid die blijft aansluiten bij de grote uitdagingen waar zij zich elke dag voor gesteld ziet.

De heer Schalk bracht naar voren dat de overheid haar ambtenaren moet kunnen opdragen om bepaalde werkzaam-

heden uit te voeren. Daarvoor is een publiekrechtelijke aanstelling volgens ons niet nodig, want dat is in het civiele arbeidsrecht ook goed geregeld. Het wordt ingewikkelder als het gaat over het onafhankelijk functioneren van werknemers. Ik zeg met opzet "werknemers" en niet "ambtenaren", omdat de spanning tussen de ondergeschiktheid die eigen is aan de arbeidsverhouding, en de professionele zelfstandigheid die gewenst is bij het uitoefenen van bepaalde functies, zich ook buiten de overheid veelvuldig voordoet. Ook buiten de overheid werken veel professionals in loondienst. Het is evident dat zij een zekere ruimte moeten hebben bij de invulling van hun werkzaamheden. Ik denk daarbij aan leraren, artsen, advocaten en accountants. In het door de heer Schalk genoemde geval van de griffiers van gemeenteraden en Provinciale Staten gaat het er vooral om dat zij zich onafhankelijk moeten kunnen opstellen tegenover de verschillende fracties in de raad of in de Staten. Maar als de raad als geheel een besluit neemt over de door de griffier uit te voeren werkzaamheden, dan moet de griffier die opdracht vanzelfsprekend gewoon uitvoeren.

Ik kom op de kosten en baten van dit wetsvoorstel. De dames Huijbregts, Barth en de heren Flierman, Lintmeijer en Schalk hebben daarover gesproken. Ik stel voorop dat de kosten en baten aanzienlijk grondiger in beeld zijn gebracht dan bij veel andere wetsvoorstellen die ik in ieder geval in de Tweede Kamer heb zien passeren. Tegelijkertijd acht ik het wel van belang om ook de beperkingen van het SEO-onderzoek waarin hiernaar is gekeken, goed in het oog te houden. In het SEO-onderzoek wordt niet berekend hoeveel extra geld er op begrotingen moet worden vrijgemaakt voor de invoering van dit wetsvoorstel. In het onderzoek worden wel kosten aan het transitieproces toegerekend en vervolgens opgeteld voor alle overheids-werkgevers die onder het wetsvoorstel vallen. Het is namelijk niet zo dat de kosten geheel op de rijksbegroting zullen drukken. Ze komen ook terecht bij provincies, gemeenten en organisaties voor openbaar onderwijs.

Daarbij gaat het vooral om kosten die gemaakt moeten worden in de tijd tussen het aannemen van het wetsvoorstel en de inwerkingtreding. Mocht uw Kamer deze initiatiefwet aannemen, dan gaat het waarschijnlijk om de jaren 2017 en 2018. Die kosten zullen vooral bedrijfsvoeringskosten zijn waarvoor nu al posten op de begroting van verschillende overheidslichamen zijn opgenomen. Ik doel dan op kosten voor opleidingen, communicatie, ICT en wetgevingstrajecten. Het toerekenen van de transitiekosten aan dit soort posten betekent niet noodzakelijkerwijs dat de betrokken begrotingsposten voor de komende jaren substantieel moeten worden verhoogd. We gaan ervan uit dat het overgrote deel van de transitiekosten gewoon uit de bestaande budgetten gedekt kan worden. De invoering van het wetsvoorstel zal vooral een tijdelijke verschuiving in prioriteiten met zich brengen bij gelijkblijvende budgetten en formaties.

De heer Schalk en mevrouw Barth vroegen of wij de kosten dan wel proportioneel vinden en of er geen betere bestemming zou zijn te vinden voor het bedrag dat met de transitie gemoeid is. Het antwoord op deze vraag zal u niet geheel verbazen: wij vinden die kosten proportioneel. Wat een eventuele betere bestemming betreft wijs ik erop dat het grootste deel van de kosten niet door het Rijk wordt gedragen, maar door de medeoverheden en de onderwijsorganisaties, die blijkens hun eerdere reacties hierop overigens allemaal dit wetsvoorstel steunen. Voor hen en ook

voor het Rijk is het natuurlijk wel van belang dat er na de inwerkingtreding van de wet structurele besparingen gaan optreden waarvan deze overheids-werkgevers dan ook profijt hebben. Die baten zijn structureel. In het eerder genoemde SEO-rapport zijn die begroot op 6,6 à 21,9 miljoen euro per jaar. Ik zeg daar wel bij dat deze meevaller niet volledig ten goede zal komen aan de rijksbegroting; de baten komen terecht bij alle overheids-werkgevers die ook de kosten hebben gedragen.

De heer Flierman vroeg terecht of de voordelen niet worden overschat aangezien voor een deel van de ambtenaren een publiekrechtelijke rechtspositie gehandhaafd blijft. Dat is absoluut correct. In het rapport wordt er wel rekening mee gehouden dat het militaire personeel van Defensie hiervan wordt uitgezonderd, maar er wordt nog geen rekening mee gehouden dat het burgerpersoneel van Defensie en de politie hiervan worden uitgezonderd. Als gevolg van die uitzonderingen zullen de totale baten inderdaad iets geringer zijn. Kan ik daar een slag naar slaan? Ja, ik denk dat het ergens tussen de 10% en 15% zal zijn. Daar staat wel tegenover dat in de sectoren Defensie en Politie dus ook geen kosten hoeven te worden gemaakt en dat de terugverdiendtijd waarover in het rapport wordt geschreven, wat ons betreft dus ook in stand blijft. SEO had het over tussen drie en zeven jaar, waarbij het uitgang van een gemiddelde van vijf, en schreef dat de terugverdiendtijd bij een goede aansturing van het proces in drie jaar kon worden bereikt.

De heer Lintmeijer vroeg of wij inzicht hebben in de complexiteit van de implementatie door alle bestuurslagen heen. Ik denk dat wij daar, dankzij dit rapport, een positief antwoord op kunnen geven. De grote verdienste van het rapport is dat het aardig inzicht geeft in wat er allemaal nog moet gebeuren. Bovendien kunnen de komende jaren, waarin eerst nog de aanpassingswetgeving tot stand zou moeten worden gebracht en cao's zouden moeten worden gesloten, gebruikt worden voor een zorgvuldige invoering van het wetsvoorstel.

De heer Engels vroeg hoe groot de verschillen tussen het ambtenarenrecht en het privaatrechtelijke arbeidsrecht nu nog zijn. Ik kom hierbij ook op het ontslagrecht, waarnaar eerder werd gevraagd. De heer Engels noemde zelf de verschillende rechtsstelsels voor de rechtsbescherming al: het bestuursrecht, het procesrecht en het burgerlijk procesrecht. Ik noem nog een paar andere. In de private sector bestaat nu een grote vrijheid van onderhandelen. Bij de overheid is vastgelegd met welke bonden over de arbeidsvoorwaarden moet worden onderhandeld en dat met drie van de vier centrales overeenstemming moet worden bereikt. Daarnaast gelden in het privaatrecht regels en jurisprudentie over de vraag wie gebonden is aan een cao en over de gevolgen van het aflopen van een cao. Ook is er in het privaatrecht een mogelijkheid voor het algemeen verbindend verklaren van cao's. Bij de overheid ontbreken die regels, omdat de arbeidsvoorwaarden uiteindelijk worden vastgelegd in algemeen verbindende voorschriften, die in beginsel voor onbepaalde tijd gelden. Met betrekking tot het ontslagrecht hebben wij in de memorie van toelichting al uiteengezet hoe het ambtenarenrecht en het private arbeidsrecht in de loop der jaren naar elkaar zijn toegegroeid. Maar op het moment van indiening van het wetsvoorstel bestonden er toch nog, in ieder geval formeel, belangrijke verschillen tussen het ontslagrecht van ambtenaren en het toenmalige duale stelsel in het privaatrecht. Dat stelsel is inmiddels vervangen door de nieuwe regeling

in de Wet werk en zekerheid. Deskundigen hebben opgemerkt dat door die wet het beste van beide rechtsstelsels met elkaar zou worden verenigd en dat het private arbeidsrecht meer in de richting van het huidige arbeidsambtenarenrecht is opgeschoven dan andersom.

Mevrouw Bikker en de heer Schalk spraken over het verschil tussen een ambtenaar en een niet-ambtenaar bij ontslag, mede gelet op de kosten. De heer Schalk stelde dat de rechtspositie van ambtenaren weleens veel sterker zou kunnen worden dan die van niet-ambtenaren als gevolg van de Wet werk en zekerheid. Dat zou kunnen komen doordat er straks ook een transitievergoeding aan ambtenaren wordt toegekend, terwijl een ontslagen ambtenaar nu nog recht heeft op een bovenwettelijke WW-uitkering. Daardoor zou de rechtspositie van ambtenaren en werknemers uit balans raken in het voordeel van de ambtenaar. Eerlijk gezegd, verwacht ik dat het zo'n vaart niet zal lopen. De Wet werk en zekerheid bevat namelijk een bepaling om een dergelijke onbalans te voorkomen. Ik doel daarbij op artikel 673b, eerste lid, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Ingevolge die bepaling zijn werkgevers geen transitievergoeding verschuldigd indien er in de cao een voorziening is opgenomen die gelijkwaardig is aan de transitievergoeding. Dat kunnen bijvoorbeeld aanspraken zijn op een boven- of nawettelijke WW-uitkering. In dat verband is er wat ons betreft dus geen sprake van een wet die om reparaties vraagt, zoals de heer Schalk zei. Volgens mij heeft de Wet werk en zekerheid die rol hier eigenlijk al gespeeld dankzij de opneming van een bepaling om die onbalans te voorkomen in genoemd artikel 673b. Daarmee heeft de wetgever mijns inziens gedaan wat hij moest doen. Verder is het natuurlijk wel een zaak die aan de cao-tafel tot uiting moet komen in de zin van de afspraken die daarin worden gemaakt. Als indieners gaan wij daar vanzelfsprekend niet over.

De heer Schalk (SGP):

Het ging in mijn betoog vorig jaar niet enkel over een bovenwettelijke WW, maar eigenlijk over drie componenten die aangevuld kunnen worden met een transitievergoeding: de bovenwettelijke regeling, een hogere WW en een langere WW. Dat is eigenlijk een optelsom. Daar zou de transitievergoeding bovenop komen. De vraag is natuurlijk of met artikel 673b is beoogd, dat te repareren.

De heer Van Weyenberg:

Voor de tweede termijn ga ik dit punt nader bestuderen, als de heer Schalk mij toestaat. Op het eerste gezicht vallen ook alle andere terecht door hem genoemde componenten onder wat in de wet een "gelijkwaardige voorziening" genoemd wordt. De tekst in het Burgerlijk Wetboek expliciteert niet waaraan moet worden gedacht, een bovenwettelijke of een nawettelijke WW. Nee, er zijn allerlei voorzieningen — de heer Schalk noemt er drie — die kunnen worden afgezet tegen de vraag of ze gelijkwaardig zijn aan de transitievergoeding. Ik meen dat de wetgeving daarin breed genoeg is, maar ik ga dit voor de tweede termijn expliciet na.

De heer Schalk (SGP):

Graag. Dat verneem ik dan in tweede termijn wel. Wellicht kan daar de volgende vraag bij. In uw eigen toelichting hebt

u aangegeven dat dit eventueel tot een structurele kostenpost leidt. Is die meegenomen in die 53 tot 186 miljoen of komt die daar bovenop als er een structurele kostenpost ontstaat door het verschil in arbeidsvoorwaarden bij het gelijktrekken van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers?

De heer Van Weyenberg:

Het lijkt mij goed om niet te speculeren. Ik neem deze vraag in de tweede termijn mee als de heer Schalk mij dat toestaat.

Mevrouw Bikkers sprak over de moeite die het kost om ontslag te effectueren. Bij haar vraag betrek ik de vraag van de heer Engels over de jongste ontwikkeling op het punt van elkaar beïnvloedende rechtsstelsels. We zien dat werkgevers in de private sector sinds de inwerkingtreding van de Wet werk en zekerheid een omslag hebben moeten maken. Sinds het bestaan van die wet kent het Burgerlijk Wetboek een lijst met ontslaggronden die er eerder niet was. Dat brengt met zich dat de werkgever zijn ontslagvoornemen moet baseren op zo'n ontslaggrond en dat hij of zij die moet onderbouwen met een dossier. Uit de eerste jurisprudentie blijkt dat dit wel tot problemen leidt. Het gaat hier wat mij betreft om een voorbeeld van een element dat met de Wet werk en zekerheid door het burgerlijk recht is overgenomen uit het ambtenarenrecht. In het ambtenarenrecht was er immers altijd al een lijst met ontslaggronden. Overheidswerkgevers weten dan ook allang dat zij hun personeelsdossiers op orde moeten hebben. De Wet werk en zekerheid brengt geen echte verandering voor overheidswerkgevers met zich, nemen wij aan. Ik denk dat wij er van uit mogen gaan dat het voor hen niet meer moeite kost om ontslag te effectueren dan thans het geval is en dat er geen aanleiding zal zijn om te onderhandelen over een ontslagvergoeding die hoger is dan de transitievergoeding. Dat was ook een onderdeel van de gestelde vraag.

In dit licht had de heer Lintmeijer nog een vraag over de rechtsbescherming van ambtenaren met een vertrouwensfunctie en of een gang naar de civiele rechter belemmerend kon werken. Ik verwacht dat dit niet het geval zal zijn, want zowel in het burgerlijk als in het bestuursprocesrecht bestaan er voorzieningen voor vertrouwelijke kennisgeving van stukken door de rechter, voor zittingen achter gesloten deuren en voor een beperking van de openbaarheid van uitspraken. Daarbij wijs ik erop dat veel vertrouwensfuncties nu al bekleed worden door medewerkers in de marktsector. De lijst van die functies is vanzelfsprekend geheim, maar ik zou zelf denken aan functies bij bijvoorbeeld een kerncentrale of op vliegvelden. Blijkbaar heeft het feit dat dit al private arbeidsovereenkomsten zijn, waarvoor het burgerlijk recht geldt, bij mijn weten niet of nooit tot problemen geleid.

De heer Flierman vroeg ook nog of dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor het pensioenstelsel van ambtenaren. Wij verwachten niet dat dit het geval zal zijn. De aanspraken op pensioen blijven na het wet worden van dit wetsvoorstel ongewijzigd. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds is al in een eerdere fase van het normalisatietraject in 1996 geprivatiseerd. In de Wet privatisering ABP is overigens niet materieel de inhoud van de pensioenaanspraken vastgelegd. Dat gebeurt in privaatrechtelijke overeenkomsten. De Wet privatisering ABP bevat wel een definitie van het

begrip "overheidswerkgever". Die wijkt inderdaad af van de in het wetsvoorstel voor de ambtenarenwet voorgestelde definitie, maar daarin zien wij eigenlijk geen bezwaar, omdat die volgens ons naast elkaar kunnen blijven bestaan voor de reikwijdte van iedere eigen wet.

De heer Flierman stelde verder een vraag over de mobiliteit tussen de publieke en de private sector. De initiatiefnemers hebben gezegd dat die dankzij dit wetsvoorstel kan toenemen. Met name lijkt het ons waarschijnlijk dat de uitstroom van ambtenaren naar de private sector zal toenemen. Dat heeft te maken met de tamelijk wijdverbreide perceptie dat ambtenaren niet of nauwelijks ontslagen kunnen worden. Dat is formeel juridisch misschien niet juist, maar dat beeld bestaat wel. Er zijn vast ambtenaren voor wie dat een overweging is om geen overstap naar de private sector te maken. Dat beeld kan kantelen als duidelijk wordt dat voor de overheid en de private sector hetzelfde ontslagrecht gaat gelden. Ook zijn er wel werkgebieden aan te duiden waarbij naar verwachting een grotere mobiliteit vanuit de marktsector naar de overheid kan ontstaan. Ik denk aan personeelsfunctionarissen. Een toename van de instroom van deze functionarissen vanuit de private in de publieke sector kan er gemakkelijk toe leiden dat er tussen die sectoren een intensievere uitwisseling van bijvoorbeeld goede praktijken tot stand komt. Ook kan worden gedacht aan arbeidsjuristen als er voor beide terreinen één arbeidsrecht ontstaat. Dan ontstaat er mogelijk ook één arbeidsmarkt voor dergelijke expertise.

De heer Flierman (CDA):

Ik vraag de heer Van Weyenberg toch om zijn antwoord nog iets toe te spitsen. Ik had namelijk niet alleen het oog op de categorieën mensen die hij nu noemt als het gaat om situaties waarin de overheid aantrekkelijker is of wordt dan zij nu is, maar ook op heel specifieke deskundigheid waaraan de overheid naar ik schat nu een groot gebrek heeft. Ik denk aan ICT-deskundigen, van wie je graag ziet dat de overheid in staat is om de besten op dat vlak aan te trekken. Ik ben benieuwd naar de schatting van de indieners of de overheid dankzij de door hen bepleite wetswijziging aantrekkelijker wordt als werkgever voor dat type schaars en zeer deskundig professioneel personeel.

De heer Van Weyenberg:

Dat vind ik een ingewikkelde vraag, omdat de eerste vraag is of het feit dat ICT-deskundigen niet bij de overheid komen werken, primair met de arbeidsvoorwaarden te maken heeft, dus met wat zij kunnen verdienen in de markt, of met een eventueel vooroordeel over werken bij de overheid. In dat laatste geval zou je wellicht een beperkt positief effect van dit wetsvoorstel kunnen verwachten. Ik merk bij mijzelf echter een grote terughoudendheid met het mij al te rijk te rekenen. Ik denk dat die grotere aantrekkelijkheid heel belangrijk is, ook voor de uitdagingen waarover de heer Engels sprak. Er zal veel meer nodig zijn dan alleen deze stap om als overheid ook voor deze professionals met heel schaarse kennis een aantrekkelijke werkgever te zijn. Het zal hem mijns inziens vooral zitten in de arbeidsvoorwaardenregelingen die worden afgesproken. Dat is vanzelfsprekend niet het domein van de wetgever.

De heer Flierman (CDA):

Ik ben het met het antwoord van de heer Van Weyenberg helemaal eens. De overheid kan zichzelf voor heel specialistische mensen aantrekkelijker maken door iets aan de arbeidsvoorwaarden te doen. Nu stel ik echter vast dat juist de bovengrens die eerder in het betoog van de heer Van Weyenberg aan de orde kwam, daarin wel degelijk een rol gaat spelen.

De heer Van Weyenberg:

Dat geldt natuurlijk met en zonder de aanname van dit wetsvoorstel. Ik weet niet of je bij alle ICT-deskundigheid meteen de grenzen van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector tegenkomt. De heer Flierman heeft echter gelijk; als je als overheid bewust bovengrenzen hanteert, waartoe de wetgever dan heeft besloten, maak je het je eerder ingewikkelder dan gemakkelijker om bepaalde expertises aan te trekken met een dergelijk beloningsniveau. Dat lijkt mij een ware stelling en een grote opgave voor de minister.

De heer Flierman (CDA):

Het lijkt mij dat de overheid in bepaalde situaties juist veel behoefte heeft aan die heel specifieke, heel deskundige mensen en dat het heel lastig zal worden om die te vinden.

De heer Sietsma (ChristenUnie):

Het gaat onder andere over de attractiviteit van de publieke sector. Dat is een zeer aangelegen onderwerp. Het gaat ook over de uitwisseling tussen de private en de collectieve sector. Ik vraag aan de indieners of het ook zou kunnen dat juist het gelijkschakelen van de overheid met alle willekeurige werknemers in ons land een negatieve invloed heeft op diegenen die juist in de hoogheid van het ambt van de overheid ook hun roeping zien. Dat zijn zware woorden. Ik kan het ook eenvoudiger zeggen. Ik bedoel dat veel mensen door een ideaal gedreven bij de overheid werken, in het algemeen belang. Als dat algemeen belang een soort gewoon belang van een gewone werkgever wordt, begrijp ik heel goed waarom de heer Van Weyenberg niks durft te zeggen over de effecten van dit wetsontwerp. Die zouden namelijk weleens omgekeerd kunnen zijn aan zijn bedoeling.

De heer Van Weyenberg:

We hanteren natuurlijk niet voor niets de Ambtenarenwet nog. Dat doen we juist omdat werken in het algemeen belang een bijzondere verantwoordelijkheid is. Je moet altijd een beetje oppassen met je eigen geschiedenis erin gooien, maar ik heb het zelf vijftien jaar vol passie gedaan. Ik vond het om veel redenen een heel eerbiedwaardig en fantastisch beroep, maar ik moet wel bekennen dat in ieder geval voor mij, en voor veel van mijn collega's, de eenzijdige aanstelling daarbij niet de doorslaggevende factor was. De doorslaggevende factor was inderdaad de intrinsieke motivatie om het algemeen belang te dienen. Ik denk dat de vraagsteller en ik dat met elkaar delen. Het is onze overtuiging dat het beëindigen van de eenzijdige aanstelling de attractiviteit van het beroep, van het dienen van het algemeen belang en van het werken als ambtenaar niet verkleint.

De heer **Sietsma** (ChristenUnie):

Volgens mij komen we nu aan de kern. Werd uw arbeidsplezier — als we toch even persoonlijk worden, mijnheer Van Weyenberg — nou erg gehinderd door de eenzijdige aanstelling? Is de urgentie van het wetsontwerp zo zwaar omdat de publieke dienst als het ware onder een deken van stoffigheid ligt? Ik citeer uit de memorie van toelichting. Ik heb mij enigszins gestoord aan het woord "stoffigheid". Misschien vinden veel mensen wel dat het daar stoffig is en misschien zijn er ook wel stoffige ambtenaren — ik wil het niet uitsluiten — maar er zijn stoffige mensen in alle sectoren van de samenleving. Zouden we niet met elkaar juist die specifieke aantrekkelijkheid van de publieke sector moeten benadrukken in plaats van de indruk te wekken dat er niks bijzonders bij de overheid te doen is?

De heer **Van Weyenberg**:

Je zou het citaat dat de heer Sietsma geeft positief kunnen duiden, namelijk dat er heel veel gedegen, jarenlange ervaring bij de overheid is en dat we die moeten koesteren. Dat ben ik graag met de heer Sietsma eens, maar de gedachte van dit wetsvoorstel is dat we die eigenheid willen borgen daar waar dat hoort en dat is in de Ambtenarenwet. Ik denk dat dat het uitgangspunt van deze wet is. Ook codes hebben daarbij inderdaad een belangrijke rol; we hebben het daar eerder over gehad. Maar wij willen een einde maken aan de eenzijdige aanstelling en aan de manier waarop arbeidsvoorwaarden daarmee tot stand komen, waarbij in de praktijk ook iets heel anders wordt gedaan dan er in de wet staat geschreven.

Zaken als mobiliteit en dergelijke zijn altijd door de indieners geschetst als zaken die "mogelijk ook nog kunnen worden gedaan", als zaken van de tweede orde. Laat ik op deze plaats dan ook nogmaals van de gelegenheid gebruikmaken om te zeggen dat wij, juist omdat wij het ambt van ambtenaar zo hoogachten, het goed vinden om de wetgeving op dit punt bij de tijd te brengen en dat te scheiden. Het verschil van inzicht over de vraag of je dat met een eenzijdige aanstelling of met een arbeidsovereenkomst onder privaatrecht moet doen, doet volgens mij niets af aan het belang dat wij beiden daaraan hechten.

Mevrouw **Barth** (PvdA):

Ik heb ook het gevoel dat we bij de crux van de wet beland zijn. Daar zit ook de crux van onze zorgen over dit wetsvoorstel. Dat gebeurde in de schriftelijke beantwoording eigenlijk ook. De vragen die in deze Kamer leven over de borging van de typische publieke kant van het werk van ambtenaar als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, worden door de indieners in gescheiden partjes beantwoord, terwijl juist de samenhang van dit wetsvoorstel de zorgen veroorzaakt. De heer Sietsma vroeg daar zojuist ook naar. Het zal best zo zijn dat door de Wet werk en zekerheid het ontslagrecht van ambtenaren dichter bij dat van werknemers in de marktsector komt en dat dat een positief effect voor beide partijen heeft. Dat zie ik echt als een voordeel van dit wetsvoorstel.

De heer Van Weyenberg zei zojuist dat ik "magische eigenschappen" toeken aan de eenzijdige aanstelling. Nou, ik ben er veel te Noord-Hollands voor om iets "magisch" te vinden. Het gaat gewoon om de juridische borging. De eenzijdige aanstelling is bedoeld om ambtenaren te

beschermen tegen politieke willekeur in bijvoorbeeld het ontslagrecht. Hoe wordt de juridische borging van ambtenaren tegen politieke willekeur door de indieners gegarandeerd als dit wetsvoorstel wordt aangenomen? Daar krijg ik heel graag een antwoord op.

De heer **Van Weyenberg**:

Laat ik vooropstellen dat wij ambtenaren niet volstrekt hetzelfde benaderen als elke andere werknemer. Het is niet voor niets dat wij de Ambtenarenwet borgen. We hebben zojuist met elkaar al gesproken over goed werkgeverschap, goed ambtenaarschap en het dienen van het algemeen belang. De Ambtenarenwet bevat ook een heel aantal afspraken daarover. Mevrouw Keijzer komt nog te spreken over de grondrechtenbalans. Wat betreft het ontslagrecht denk ik dat dit hele huis het erover eens is dat politiek ontslag ongewenst is. Ik maak mij er geen zorgen over dat het nieuwe wetsvoorstel op dit punt een verslechtering zou zijn. Ook nu moet je naar de rechter. Die gaat borgen op een ontslaggrond. Ik kan mij geen rechter voorstellen die zegt dat het een reden voor ontslag kan zijn dat de partijkleur van de ambtenaar de minister niet bevalt. Ik denk overigens juist dat wij het apolitieke gehalte van ons ambtenarencorps ten diepste moeten koesteren.

Mevrouw **Barth** (PvdA):

Voorzitter, ...

De **voorzitter**:

Ik dacht eerlijk gezegd dat de heer Van Weyenberg nog niet was uitgesproken.

Mevrouw **Barth** (PvdA):

Oké.

De **voorzitter**:

Mag ik u wel vragen om kort te zijn? Ik kijk namelijk ook een beetje naar de klok.

De heer **Van Weyenberg**:

Ik heb nog anderhalve bladzijde, voorzitter.

De **voorzitter**:

Nee, ik heb het tegen mevrouw Barth. Ga uw gang, mevrouw Barth.

Mevrouw **Barth** (PvdA):

Dit is voor ons wel een heel wezenlijk punt bij de beoordeling van het wetsvoorstel. Heel veel mensen in ons land worden hier ook door geraakt. De heer Van Weyenberg zei zojuist dat hij zich niet kan voorstellen dat een rechter dat doet en dat hij zich niet kan voorstellen dat een werkgever zo met een ambtenaar omgaat. Maar dat is echt iets anders dan een solide juridische borging. Het gaat in dit wetsvoorstel niet alleen om het veranderen van het ontslagrecht. De indieners schrappen ook de plicht van goed werkgeverschap uit de Ambtenarenwet. Ze willen de inhoud van wat een goede ambtenaar is niet wettelijk borgen. Er verdwijnen

dus allerlei wettelijke borgen die nu bestaan door de eenzijdige aanstelling. Onze vraag is: wat komt daarvoor terug? Politiek ontslag zal namelijk absoluut voorkomen, ook in ons land. Dat zal dan niet vanwege de politieke kleur van een ambtenaar zijn, maar omdat hij zijn politieke baas tegensprekt op een moment waarop die baas dat liever niet hoort, op een moment waarop zo'n ambtenaar de Staat dient in plaats van de politieke ambtsdragers die daar toevallig op dat moment als passanten aan het roer staan. Ik herhaal mijn vraag: wat is volgens de indieners van dit wetsvoorstel de juridische borging? Op welke artikelen in de wet kan een ambtenaar zich bij de rechter beroepen als hij te maken krijgt met politieke willekeur bij ontslag?

De heer Van Weyenberg:

Toch even vooraf: ik heb nergens gezegd dat ik "goed werkgeverschap" schrap. Ik heb betoogd dat het niet is opgenomen in onze versie van de Ambtenarenwet omdat het al is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Het is daarin reeds geborgd. Dat vind ik iets heel anders dan nu het beeld scheppen alsof wij daarmee maar even de sluizen openzetten voor willekeur van werkgevers. Dat heb ik absoluut niet willen betogen.

De juridische vraag is een heldere. Laat ik de huidige situatie afzetten tegen het voorbeeld van mevrouw Barth. Stel dat politiek ontslag zou plaatsvinden. Dan moet de rechter dat kunnen corrigeren. Dat ben ik volstrekt met mevrouw Barth eens. Ons standpunt is alleen dat dat dus niet verandert met dit wetsvoorstel. Ingevolge de Wet werk en zekerheid moeten het UWV en de kantonrechter in het kader van de preventieve toets nagaan of de juiste ontslaggrond is aangevoerd. Ik constateer dat deze preventieve toets niet in de huidige bescherming zit. Dat is eerder een aanscherping dan een afzwakking, zou ik beweren. Ik zie dat mevrouw Barth het daarmee eens is. Als politieke overwegingen in het geding zijn, is in de huidige praktijk de ontslaggrond meestal "verstoorde arbeidsverhoudingen". De overheids-werkgever zal de rechter dan moeten overtuigen dat in redelijkheid niet van hem kan worden verlangd om de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Het is onze overtuiging dat dat hem echt niet zal lukken, net zo goed als het hem nu niet lukt als hij daarbij onredelijke eisen aan de ambtenaar stelt op basis van politieke loyaliteit of als er sprake is van politieke willekeur.

In dat verband wijs ik nog even op de schakelbepaling in het Burgerlijk Wetboek, namelijk artikel 3.14. Ingevolge die bepaling zal iedere overheidswerkgever bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden ingevolge een arbeidsovereenkomst de beginselen van behoorlijk bestuur moeten blijven toepassen. Ik denk dat die beginselen — bijvoorbeeld zorgvuldigheid, rechtszekerheid en een redelijke belangenafweging — onverminderd van kracht zijn. Dat is overigens niet uitsluitend zo bij politiek ontslag, maar bij iedere vorm van ontslag. Dus nee, daarmee deel ik de zorg niet. Ik durf zelfs de stelling aan dat het, door de preventieve toets die wordt ingevoerd, eerder sterker dan zwakker wordt. In het huidige stelsel kan er namelijk worden ontslagen, en dient de ontslagen werknemer daarna actie te ondernemen. Hier komt nu de preventieve toets bij. Kijkend naar het Burgerlijk Wetboek en naar de manier waarop nu goed werkgeverschap wordt geduid, heb ik die zorg dus inderdaad niet. Dat het volstrekt onwenselijk is, blijft en moet blijven, ben ik vanzelfsprekend met mevrouw Barth eens, maar dat weet zij.

De voorzitter:

U kijkt mij aan alsof u heel kort nog iets wilt zeggen, mevrouw Barth.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Nee, nee.

De voorzitter:

De heer Sietsma.

De heer Sietsma (ChristenUnie):

Heel kort, voorzitter. De heer Van Weyenberg sprak over politiek ontslag. Voor zover ik weet, komt dat in ons land in strikte zin zelden voor. Wat wel gebeurt, en waar we in de openbare dienst heel veel werk van moeten maken, is dat er te weinig tegenspel en tegenspraak is, omdat bestuurders nou eenmaal graag dingen willen bereiken. Dat is hun goed recht, maar de kunst is om de kwaliteit van ons openbaar bestuur te bevorderen, juist ook door ambtelijke tegenspraak. In dat verband is het stelsel van rechten en de positie van ambtenaren van ongemeen groot belang. Ik zou het dus geen "politiek ontslag" willen noemen. Ik zou het bijvoorbeeld "onverenigbaarheid van karakters" willen noemen; daar wordt het vaak op gegooid. Je kunt allerlei ontslaggronden aanvoeren, maar in de kern gaat het om de vraag of ons openbaar bestuur intern tegenspraak accepteert en zelfs stimuleert. Dat zou ik zeer willen aanmoedigen, maar daar hoort wel iets bij in de zin van de rechtspositie.

De heer Van Weyenberg:

Dat ben ik graag met kracht met de heer Sietsma eens. Ik heb geprobeerd te betogen dat ik juridisch geen verzwakking zie van de positie van een werknemer die onverhoopt in een dergelijke situatie terechtkomt en dat dergelijke zaken wat mij betreft eerder een zaak zijn van zwak politiek leiderschap dan dat de werknemer iets te verwijten valt. Ook heb ik geprobeerd te betogen dat het geven van tegenspraak in de ambtelijke cultuur niet genoeg in opleidingen kan worden benadrukt. In mijn ervaring staan krachtige bestuurders daarvoor juist meer open, omdat het hun daadkracht vergroot en niet verkleint. Ik ben het daar dus volstrekt mee eens. Volgens mij speelt dit punt in alle opleidingen voor ambtenaren van de rijksoverheid en andere overheden terecht een buitengewoon belangrijke rol. De aanmoediging om die rol eerder te vergroten dan te verkleinen — als ik het zo mag begrijpen — deel ik graag.

Tot slot stelde de heer Schalk nog een vraag over gewetensbezwaarde ambtenaren. Voor gewetensbezwaarde ambtenaren bestaat op dit moment geen wettelijke regeling, behalve de specifieke regeling voor ambtenaren van de burgerlijke stand. Er zijn een rapport van een ambtelijke werkgroep en een kabinetsstandpunt uit 1983. In 1989 zijn in het toenmalig georganiseerd overleg door overheidswerkgevers en werknemers beleidslijnen uitgevaardigd. Die worden ook in de jurisprudentie gebruikt. Indien via dit wetsvoorstel Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van kracht zou worden of van toepassing zou worden op ambtenaren, gaat ook voor ambtenaren artikel 669, derde lid onder f gelden. Dat houdt in dat een ambtenaar kan worden ontslagen op grond van het weigeren om de bedongen arbeid te

verrichten wegens een ernstig gewetensbezwaar, mits aannemelijk is dat de bedongen arbeid niet in aangepaste vorm kan worden verricht. Dit brengt voor ambtenaren geen grote wijzigingen mee, want ook in de bestaande beleidslijnen rust op werkgevers al de verplichting om na te gaan of zij de ambtenaar tegemoet kunnen komen door een wijziging van zijn functieverplichtingen.

Ik kom toe aan mijn afsluiting. Het kabinet heeft een ambtelijke werkgroep onder leiding van toenmalig lid van de Raad van State de heer Borstlap om advies gevraagd ... Ik zie de heer Schalk naar de microfoon lopen, voorzitter.

De heer Schalk (SGP):

Ik dank de heer Van Weyenberg voor zijn reactie op mijn vraag, maar hij benadert die vraag precies van de andere kant. Mijn vraag is: bij een tweezijdige arbeidsovereenkomst mag een werknemer niet ontslagen worden om het enkele feit van gewetensbezwaar. Hij mag zelfs niet geweerd worden om het enkele feit van gewetensbezwaar. Zou de heer Van Weyenberg daarop ook willen reflecteren?

De heer Van Weyenberg:

De heer Schalk maakt nu de cirkel rond, want daarmee hebben we het de facto over de weigerambtenaren. Die hebben natuurlijk een wat bijzondere positie, want die vervullen een bepaalde rol, namelijk het sluiten van een huwelijk. Daarmee hebben zij een soort publieke zeggingskracht die anders is dan die in het voorbeeld van zojuist, van een ambtenaar die bepaalde werkzaamheden niet wil doen. Dat onderscheid is ook gemaakt bij de behandeling van dat wetsvoorstel. Ik weet en respecteer volledig dat de heer Schalk en ik daar anders over denken en het ook anders wegen.

De voorzitter:

U kunt hier ook nog in tweede termijn op terugkomen, mijnheer Schalk.

De heer Schalk (SGP):

Dat hoop ik te doen, mevrouw de voorzitter, maar voor dit moment heb ik de volgende vraag. Is de heer Van Weyenberg echt van mening dat het niet kunnen uitvoeren van een bepaalde handeling door een ambtenaar van de burgerlijke stand om het geweten — in dit geval het sluiten van een huwelijk tussen twee mensen van hetzelfde geslacht — iets anders is dan het geweerd worden om enig ander gewetensbezwaar? De heer Van Weyenberg citeerde zonet zelf artikelen uit het Burgerlijk Wetboek waarin klaarblijkelijk genoemd wordt dat die problematiek niet hoeft te bestaan als je het op een andere manier kunt organiseren.

De heer Van Weyenberg:

De heer Schalk daagt mij een beetje uit om nu een andere wetsbehandeling over te doen. Misschien is het toch verstandig dat ik daar heel terughoudend in ben, aangezien mevrouw Keijzer en ik hier namens de hele Kamer staan. Ik hoop dat de heer Schalk dat begrijpt.

De voorzitter:

Ik zou daar inderdaad terughoudend in zijn.

De heer Van Weyenberg:

Ik heb slechts geprobeerd te bevestigen dat ik een onderscheid zie tussen de regels voor gewetensbezwaarde ambtenaren en de zeer specifieke casus van de trouwambtenaar. Nogmaals: ik weet dat de heer Schalk vanzelfsprekend een andere opvatting huldigt.

Ik was bezig met mijn slot. De heer Borstlap, toenmalig lid van de Raad van State, is gevraagd om een advies te geven voor de manier waarop het kabinet sturing kan geven op zowel de inhoud van de arbeidsvoorwaarden als de organisatie van het overleg nadat het thans voorliggende wetsvoorstel zou zijn aanvaard. In zijn inleiding op dat advies schrijft de heer Borstlap over het wetsvoorstel onder meer het volgende.

"Indien het wetsvoorstel ook in de Eerste Kamer een meerderheid haalt, is het zeer wel denkbaar dat deze wet een overgang zal markeren naar een periode met meer gezamenlijk perspectief en constructief overleg. De normaliseringswet voert immers logischerwijs tot het nadrukkelijk scheiden van de rol van publieke werkgever van de wetgevende rol. Daarmee kan beter recht worden gedaan aan specifieke eisen van een effectieve en productieve publieke sector dan in de afgelopen jaren mogelijk bleek. Flankerende arbeidsvoorwaarden en een intensieve betrokkenheid van werknemersorganisaties kunnen daarbij moeilijk gemist worden. Er liggen dus kansen om met de implementatie van de normaliseringswet een nieuwe fase in te gaan. Mogen alle betrokkenen de tekenen van deze tijd verstaan en ernaar handelen."

Aldus de heer Borstlap. Aan het eind van mijn inbreng zou ik mij daarbij graag willen aansluiten. Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Ik geef het woord aan mevrouw Keijzer.

Mevrouw Keijzer:

Voorzitter. Ook ik bedank vanzelfsprekend alle sprekers voor de grondige aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben besteed. Ik zal proberen om er minstens zo grondig op in te gaan, waarbij ik uiteraard ook de klok in de gaten zal houden. Het zou voor mij gek zijn om hier niet de naam van Eddy van Hijum te noemen, die aan de wieg van dit wetsvoorstel heeft gestaan. Bij dezen: ik dank hem voor zijn inspanningen.

Ik zal vandaag de volgende onderwerpen voor mijn rekening nemen. Allereerst ga ik in op de techniek en de structuur van het wetsvoorstel en de verhouding ervan tot de ILO-verdragen. Daarna kom ik toe aan de balans tussen werknemers en werkgevers bij de overheid, en dan in het bijzonder de grondrechten van ambtenaren, de vraag of de overheid de afspraken die zij als werkgever maakt kan overrulen als wetgever en het overeenstemmingsvereiste bij wetgeving. Daarna kom ik te spreken over de in het wetsvoorstel gemaakte uitzonderingen, in het bijzonder die voor Defensie

en de politie. Vervolgens zal ik iets zeggen over het begrip ambtenaar in relatie tot privaatrechtelijke organisaties met openbaar gezag en het onderwijs. Ten slotte zal ik ingaan op het verzoek om een toekomstperspectief.

Mevrouw Huijbregts en de heer Flierman maakten kritische opmerkingen over wat zij "het hybride stelsel van het wetsvoorstel" noemden. Daarbij kan het gaan over twee aspecten. In de eerste plaats is er het feit dat enkele groepen ambtenaren van de normalisering zijn uitgezonderd. Daarover kom ik straks nog te spreken. In de tweede plaats is er de vraag van de heer Flierman of wij niet ook in de nieuwe status een aantal elementen van het publiekrecht behouden. Ook dat zou hybride genoemd kunnen worden. Ik wijs erop dat het in één stelsel combineren van publiekrecht en privaatrecht in wetgeving niets bijzonders is. Het behoort tot het normale instrumentarium van de wetgevingsjurist. Het komt in de praktijk ook regelmatig voor. Een voorbeeld zien we nu al in die overheidsorganisaties waar op veel plekken — bijvoorbeeld bij zbo's, maar ook bij veel buitengewoon opsporingsambtenaren — het werken op basis van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst wordt gecombineerd met het uitoefenen van publiekrechtelijke bevoegdheden. Met het voorliggende wetsvoorstel voegen wij hieraan de Ambtenarenwet toe, voor alle ambtenaren. Die combinatie van een privaatrechtelijke overeenkomst met de publiekrechtelijke Ambtenarenwet is heel goed mogelijk.

Wij vinden het blijven bestaan van een Ambtenarenwet essentieel, omdat de wetgever daarin tot uitdrukking brengt wat voor ambtelijke dienst wij in het land willen hebben en welke niet-onderhandelbare, voor onbepaalde tijd geldende randvoorwaarden daarvoor noodzakelijk zijn. Daarvan moeten wat ons betreft verplichtingen op het gebied van integriteit en geheimhouding deel uitmaken. Die horen geen onderwerp van onderhandeling te zijn. Deze combinatie van publiekrecht en privaatrecht resulteert in een stelsel waarin werknemers bij de overheid en in de private sector zo veel mogelijk gelijk worden behandeld. Dat doen wij door te harmoniseren waar het kan, maar af te wijken waar dat nodig is. Harmonisering als uitgangspunt is namelijk heel goed mogelijk. Er is immers in de kern geen verschil tussen de arbeidsverhoudingen van ambtenaren met overheidswerkgevers en die van andere werknemers met hun werkgevers. In beide gevallen wordt die arbeidsverhouding gekenmerkt door ondergeschiktheid en loonafhankelijkheid. Zo'n arbeidsverhouding vergt het regelen van een aantal basale elementen, zoals loon, verlof, proeftijd, gelijke behandeling, boetebedingen en ontslag.

Het Burgerlijk Wetboek bevat voor al die onderwerpen een regeling, die algemeen als adequaat en evenwichtig wordt beschouwd. Die regeling kan zonder enig bezwaar voor alle arbeidsverhoudingen gaan gelden. Daar bovenop komen dan voor ambtenaren de regels van de Ambtenarenwet. Dat kan hybride genoemd worden, maar voor de indieners geldt dat dit in ieder geval niet onduidelijk, ondoelmatig of juridisch ongebruikelijk is.

Mevrouw Huijbregts zei ook dat in het wetsvoorstel de ontvlechting van de werkgevers- en de overheidsrol beperkt is. Dat is een belangrijk punt, want wij willen een zo scherp mogelijk onderscheid maken tussen de rollen van de overheid als wetgever en als werkgever. Wij denken daarin geslaagd te zijn. Dat is vooral te danken aan het feit dat alle rechtspositieregelingen geen algemeen verbindende voor-

schriften meer zullen zijn. Daardoor zullen alle andere overheidswetgevers dan de Staat, zoals provincies en gemeenten, straks in het geheel geen rol als wetgever meer hebben, en dan in hun relatie als werkgever. Alleen voor de rijksoverheid blijft er nog een kleine rol als wetgever over, maar ze is niet in haar eentje, want de Staten-Generaal zijn medewetgever. Daarbij gaat het om niet meer dan drie wetten, waarover de heer Van Weyenberg al uitgebreid gesproken heeft.

De heer Flierman vroeg of een andere wetgevingsaanpak niet aantrekkelijker zou zijn geweest. Daarbij zou dan de formeel eenzijdige relatie gehandhaafd moeten worden. Een aantal aspecten, zoals het ontslagrecht, zou conform de marktsector moeten worden geregeld. Aan zo'n aanpak waren ons inziens bezwaren verbonden. De harmonisatie van onderwerpen als het ontslagrecht zou dan gerealiseerd moeten worden met gebruikmaking van bestaande procedures voor de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid. Dat zou vergen dat aan de vele onderhandelingsstafels die er bij de overheid bestaan tot dezelfde uitkomst gekomen zou moeten worden. Bovendien zou die uitkomst volledig overeen moeten komen met het Burgerlijk Wetboek. Anders gezegd: er zou voor de bonden niets zijn om over te onderhandelen. Wij achten de kans dat zo'n aanpak succes zou hebben dan ook klein. Ook als het wel zou lukken, is er het bezwaar dat dan verschillende rechters — de bestuursrechter en de civiele rechter — over de toepassing van het ontslagrecht zouden moeten oordelen. Dat brengt dan het risico mee dat verschillende rechters dezelfde bepalingen verschillend gaan interpreteren en toepassen.

Na inwerkingtreding van deze wet zal er niet opnieuw sprake zijn van een verschil tussen de formele en de feitelijke situatie. Althans, niet bij de ambtenaren van wie de rechtspositie geharmoniseerd is.

De heer Flierman vroeg ook of overheidswerknemers door het wetsvoorstel meer rechten krijgen, gelet op de ILO-verdragen. Op de arbeidsvoorwaarden van overheidspersoneel is nu ILO-verdrag 151 van toepassing. Daarin is bepaald dat er procedures moeten zijn voor het onderhandelen over arbeidsvoorwaarden, of andere procedures die het voor vertegenwoordigers van overheidspersoneel mogelijk maken om deel te nemen aan het vaststellen van arbeidsvoorwaarden. Dat is niet een heel vergaande verplichting. Nederland voldoet daar ruimschoots aan. Uit verdrag 198 blijkt echter dat de ILO met betrekking tot de marktsector hogere ambities heeft. Daarin wordt gesproken over vrijwillige onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, die gericht moeten zijn op het afspreken van arbeidsvoorwaarden in collectieve arbeidsovereenkomsten. Als het wetsvoorstel dat vandaag voorligt wet wordt, gaat verdrag 198 in Nederland ook voor de genormaliseerde sectoren gelden. Daar hebben wij uiteraard geen enkel probleem mee, want wij voldoen voor die sectoren aan de normen van dit verdrag.

Mevrouw Barth heeft opmerkingen gemaakt over wat zij "het hart van de problemen" noemde die haar fractie met dit wetsvoorstel heeft. Daarin heeft zij gekeken naar de balans tussen de rol van de overheid als werkgever en als wetgever en tussen de rechten en plichten van werkgevers en werknemers bij de overheid. De essentie van het betoog van mevrouw Barth bestaat hieruit dat zij meent dat het wetsvoorstel resulteert in een onbalans tussen de posities

van werknemers en werkgevers bij de overheid. De balans zou hersteld moeten worden door een overeenstemmingsvereiste met betrekking tot het indienen van wetsvoorstellen. Voor het bestaan van die onbalans voert zij twee argumenten aan. Het eerste is dat de overheid als wetgever de grondrechten van ambtenaren kan beperken. Het tweede is dat de overheid als wetgever elke gemaakte afspraak kan overrulen.

Ik zal nu uiteenzetten dat die twee argumenten naar onze mening ongegrond zijn. Daarna zet ik uiteen welke bezwaren wij zien tegen door mevrouw Barth voorgestelde overeenstemmingsvereisten met betrekking tot het indienen van wetsvoorstellen. Met betrekking tot de grondrechten van ambtenaren heeft mevrouw Barth een opsomming gegeven van de grondrechten van ambtenaren die kunnen worden beperkt. Zij voegde hieraan toe: "Er is geen werkgever in de marktsector die dat mag." Dat is een misverstand. Ook in de marktsector mogen werkgevers hun werknemers verplichten om bijvoorbeeld af te zien van bepaalde uitspraken, om bijvoorbeeld contact te hebben met de pers, te accepteren dat zakelijke emailaccounts worden gecontroleerd en zich te beperken, bijvoorbeeld als het gaat om het gebruik van Twitter. Dat doen ze ook. Dat internationale mensenrechtenverdragen daaraan niet in de weg hoeven te staan, blijkt uit een recente uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in een zaak van een Roemeense werknemer.

Op nationaal niveau is van belang dat de grondrechten in onze Grondwet in beginsel geen directe werking hebben in de relatie tussen werkgevers en werknemers. Werknemers in de private sector moeten het hebben van de rechter die in bepaalde gevallen een zogenaamde horizontale werking aan grondrechten kan toekennen. De grondrechten in onze Grondwet gelden vanouds in de eerste plaats in de verticale relatie tussen de overheid en de burger. De relatie tussen ambtenaren en de overheid, ook als werkgever, wordt in de jurisprudentie nu juist als zo'n verticale relatie gezien. Daardoor worden ambtenaren rechtstreeks door de grondrechten beschermd. Voor de beperking van hun grondrechten is een wettelijk voorschrift nodig. Bij sommige grondrechten moet dat zelfs een formele wet zijn. Dat verklaart waarom de Ambtenarenwet daarover nu juist bepalen bevat.

Voor de private sector geldt die eis niet. De bescherming van ambtenaren tegen een beperking van hun grondrechten is daardoor groter dan die van werknemers in de private sector. Een concreet voorbeeld van het verschil tussen de publieke en de private sector doet zich voor bij de vrijheid van meningsuiting. Daarbij gaat het over de vraag of aan werknemers een spreekverbod en een publicatieverbod kan worden opgelegd. Op dit punt is heel duidelijk dat de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren groter is dan die van werknemers in de private sector. Dat komt doordat de bepaling van artikel 7 van de Grondwet, die voorafgaand verlot verbiedt, rechtstreeks doorwerkt in de relatie tussen overheidswerkgever en zijn ambtenaren. In de private sector kan, als daar goede redenen voor zijn, wel een spreekverbod en een publicatieverbod worden opgelegd. Mijn conclusie is dat, als we kijken naar de verschillen tussen de publieke en de private sector op het gebied van de beperking van de grondrechten van werknemers, er geen sprake is van een onbalans ten nadele van ambtenaren, integendeel.

Mevrouw Barth (PvdA):

Mevrouw Keijzer neemt nu een aantal stellingnames in die ik zou moeten nakijken. Daar kan ik op dit moment niets over zeggen. Daar kom ik in tweede termijn graag op terug. Het roept bij mij wel een vraag op. Een kwestie die vooral van belang is bij het tot stand brengen van arbeidsvoorwaarden — daar hebben wij het voor een groot deel over vandaag — betreft het stakingsrecht. Als je er niet in slaagt om goede arbeidsvoorwaarden tot stand te brengen, bijvoorbeeld bij cao-overleg, dan kun je in de marktsector gaan staken. Er zijn heel veel ambtenaren die dat niet of maar beperkt mogen; militairen, politiemensen, maar ook beleidsambtenaren kunnen dat niet eindeloos doen en mensen die vuilnis ophalen, kunnen dat ook niet eindeloos doen. Daar stelt de rechter beperkingen aan. Een van de redenen waarom de vakbonden een geprivilegieerde positie hebben in de overheidssector is juist omdat het stakingsrecht van ambtenaren zo beperkt is. Hoe ziet mevrouw Keijzer daar bij de aanname van dit wetsvoorstel een nieuwe balans in ontstaan? Hoe is de positie van ambtenaren dan steviger dan die van de marktsector?

Mevrouw Keijzer:

Ik hoor mensen vaak zeggen dat ambtenaren een beperkter stakingsrecht hebben, maar naar mijn bescheiden mening is niet zo. Dat geldt alleen voor ambtenaren die bij Defensie werken. Alle andere ambtenaren hebben gewoon het stakingsrecht. Op het moment dat daar discussie over ontstaat, wordt dat getoetst bij de rechter.

Mevrouw Barth (PvdA):

Ik kom in tweede termijn terug op de jurisprudentie hierover, maar ik ben het niet eens met mevrouw Keijzer. We moeten echter voorkomen dat het een soort nietes-wellespelletje wordt, dus wij kunnen dit beter in tweede termijn oppakken.

Ik heb nog een andere vraag. Die gaat over het passief kiesrecht. Gemeenteamttenaren kunnen niet in de gemeenteraad komen van de plaats waar zij wonen als zij wonen in de plaats waar ze ook werken. Ook dat is toch iets dat een werkgever in de marktsector niet kan opleggen?

Mevrouw Keijzer:

Nee, maar ook dat is geregeld in wetgeving. Op het moment dat je aan grondrechten van ambtenaren raakt, moet dat bij wet worden geregeld. Daar gaat het ook om. Dat wil ik ook zeggen met mijn betoog. De positie van ambtenaren als het gaat over de bescherming van grondrechten is steviger dan die van werknemers in de private sector. De Ambtenarenwet regelt dat voor de onderdelen waarover het hier gaat nadrukkelijk. Ik noem de artikelen 9, 10 en 11 van de Ambtenarenwet. Daarin wordt precies geregeld dat juist voor ambtenaren de beperking van de Grondwet opgenomen moet zijn in de wet, omdat er sprake is van die verticale relatie.

Mevrouw Barth (PvdA):

Dat is zeker het geval, maar je kunt het ook omdraaien. Het simpele feit dat in de wet is opgenomen dat deze beperkingen mogen plaatsvinden, betekent dat ambtenaren in hun rechtpositie minder bewegingsvrijheid hebben dan werk-

nemers in de marktsector. Uiteraard moet dat bij wet, want je kunt de grondrechten van mensen niet anders dan bij wet beperken. Dat dit in de wet is geborgd, is op zichzelf niet iets dat ambtenaren voor hebben op werknemers in de marktsector. Materieel betekent dit dat hun bewegingsvrijheid veel minder groot is. Om de balans in de verhouding tussen werkgever en werknemer bij ambtenaren overeind te houden, zitten er in de Ambtenarenwet op dit moment ook beperkingen aan de rechten van de overheid als werkgever. Het zijn precies die verplichtingen van de overheid als werkgever die mevrouw Keijzer schrapt uit de Ambtenarenwet en die in het wetsvoorstel niet meer voorkomen, terwijl de beperkingen voor de ambtenaren, de werknemers, overeind worden gehouden door mevrouw Keijzer. Zij gaf in haar introductie aan dat er wordt geharmoniseerd waar het kan en dat er onderscheid wordt gemaakt waar het moet. Ik heb de stellige indruk dat het onderscheid maken waar het moet in het wetsvoorstel stelselmatig in het nadeel van de werknemers uitvalt.

Mevrouw Keijzer:

Ik heb in het begin van dit blokje juist betoogd dat de onbalans die mevrouw Barth ziet er in de praktijk niet is. Ik heb juist betoogd dat grondrechten rechtstreeks werken tussen de overheid en ambtenaren. Ik heb het dan over de werkgeversrelatie, terwijl er bij werknemers in de marktsector sprake is van horizontale werking. Ik heb juist betoogd dat ook in de marktsector grondrechten beperkt mogen worden. Als je het daar niet mee eens bent, dan moet je naar de rechter stappen. In die zin is er geen sprake van een disbalans, want de bescherming van ambtenaren is altijd groter geweest. Die houden wij in stand door in de Ambtenarenwet op te nemen waar die bescherming precies op ziet.

De heer Sietsma (ChristenUnie):

Ik kan het betoog van mevrouw Keijzer over de grondrechten voor een groot deel volgen. Maar is het niet zo dat juist de situatie waarin in de privaatrechtelijke sfeer grondrechten worden beperkt altijd maar een heel klein specifiek deel van het leven van de betreffende burger zal betreffen, namelijk die typische tot de arbeidsrelatie toegespitste zaken? Het is logisch dat een werknemer niet in het openbaar brieven en ingezonden stukken gaat schrijven tegen zijn werkgever. Dat er dan een beperking van de vrijheid van drukpers plaatsvindt, is voor de hand liggend. Bij een ambtenaar gaat het automatisch, ook als hij werknemer is, over zijn staatsburgerschap. Daarom zou ik niet willen zeggen dat de bescherming van de ambtenaar sterker is, maar dat die proportioneel is, vergeleken met de belangen waarop die bescherming van grondrechten betrekking heeft. Kan mevrouw Keijzer mij daarin volgen?

Mevrouw Keijzer:

Tot op zekere hoogte. Ook hier hoor je heel vaak dat mensen zeggen dat ambtenaren niet mogen publiceren en dat het nodig is dat ze voorafgaand toestemming vragen. De werkelijkheid is anders. Juist omdat er die verticale werking is tussen een overheidswerkgever en een ambtenaar, is er geen sprake van voorafgaand toestemming vragen. Dat dit vaak gebeurt in de verhoudingen tussen een ambtenaar, omdat hij nu eenmaal vindt dat hij het algemeen belang dient en omdat vaak loyaal is aan zijn overheidswerkgever,

wil niet zeggen dat de wet daartoe verplicht. Ik hoor in dit debat vaak de stelling dat de rechten van ambtenaren minder groot zijn of beperkt worden, maar naar mijn mening is het tegenovergestelde het geval.

De heer Sietsma (ChristenUnie):

Inherent aan het ambtenaar zijn, is dat je van bepaalde grondrechten geen gebruikmaakt, iets wat je wel doet als je een willekeurige werknemer bent en specifiek let op je arbeidsrelatie met je werkgever. De kern van de zaak is niet dat een ambtenaar beter beschermd zou worden. Het gaat erom dat er een proportionele bescherming is, gegeven de positie van de ambtenaren. Daarom is het volgens mij op dit moment goed geregeld.

Mevrouw Keijzer:

Wat wij regelen, sluit daarbij aan en is in die zin niet anders. Wij hebben het hierover, omdat er sprake zou zijn van een disbalans. Naar mijn mening is dat niet het geval. Het is sterker geregeld, juist omdat er sprake is van die verticale werking van de grondrechten tussen de overheidswerkgever en de ambtenaar. Dat vervolgens ambtenaren geen gebruikmaken van dat recht om zonder voorafgaande toestemming te publiceren, heeft te maken met de wijze waarop je als ambtenaar in het leven staat. Ik ken echter ook heel veel mensen die in het bedrijfsleven werken en die het ook niet in hun hoofd zouden halen om een besluit van hun werkgever in het openbaar te bediscussiëren, ook omdat zij loyaal zijn aan hun werkgever. Dat is een belangrijk onderwerp, maar dat is iets anders dan de vraag of er sprake is van een juridische onbalans.

Mevrouw Barth (PvdA):

Ik geloof dat wij het lek in de discussie nu boven hebben, met dank aan collega Sietsma. Ik heb in mijn eerste termijn helemaal niet betoogd dat er sprake is van een onbalans tussen de marktsector en de overheidssector bij de positionering van grondrechten. Wat ik heb betoogd, is dat de gelijkwaardigheid die de indieners van dit initiatiefwetsvoorstel veronderstellen tussen de overheid en de marktsector, ten principale nooit bereikt zal worden omdat het in de grondrechten een andere positie is. Ik zeg niet dat er een onbalans is, maar het is wezenlijk anders. De overheid kan als wetgever bij wet eenzijdig beperkingen aan ambtenaren opleggen over de toepassing van hun grondrechten en daarmee kan de overheid als wetgever dominant zijn over de overheid als werkgever. Stel dat de overheid als werkgever niet zou willen dat een ambtenaar gaat staken in een bepaalde situatie, dat de ambtenaren dat toch doen en dat de rechter dat goedkeurt. Dan kan de overheid als wetgever met de Ambtenarenwet in de hand een bepaling creëren die de ambtenaar verbiedt om in dat soort situaties nog langer te staken. Die mogelijkheid heeft een werkgever in de marktsector niet. Die kan niet terugvallen op die rol als werkgever.

Ik heb niet gezegd dat het in onbalans is. Ik heb gezegd dat het wezenlijk van aard verschilt. Door de ingrepen die de initiatiefnemers in hun wetsvoorstel doen in de balans tussen de positie van de overheid en de positie van de ambtenaar als werknemer, ontstaat er een disbalans in de verhouding tussen ambtenaren en de overheid als werkgever. De disbalans zit wat mij betreft niet tussen de marktsec-

tor en de overheidssector als het gaat om grondrechten. De disbalans ontstaat door dit wetsvoorstel dat de plichten van de overheid als werkgever lichter maakt, terwijl de plichten van de ambtenaren als werknemer allemaal overeind blijven in dit wetsvoorstel.

Mevrouw Keijzer:

Naar mijn bescheiden mening ligt het toch anders. In de Grondwet staat bijvoorbeeld de integriteit van het lichaam of de vrijheid van meningsuiting, behoudens een ieders verantwoordelijkheid voor de wet. Ik vat al die bepalingen maar even samen. Dat betekent dat je de vrijheid van meningsuiting van een ambtenaar alleen kunt beperken bij wet. In een situatie van een gewone werkgever en werknemer zal zo'n beperking voorgelegd moeten worden aan de rechter. Is het nu zo dat in een specifiek geval, waarin gestaakt wordt door ambtenaren, anders dan die van Defensie, waarin de rechter bepaalt dat er gestaakt mag worden, je vervolgens een wet door de beide Kamers kunt halen waarin je in zijn algemeenheid het stakingsrecht verplicht? Nee, want het stakingsrecht is aan alle ambtenaren. Alleen kan in de praktijk door de rechter getoetst worden of het algemeen belang — ik vat het maar even zo samen — dermate in het geding is dat in die specifieke situatie staken niet zou kunnen. Alles wat ik nu zeg, zit in de stellingen die ik aan het begin van dit blokje verwoordde. Mevrouw Barth zegt dat wij in tweede termijn hierop verder kunnen terugkomen. Ik denk dat het verstandig is om dat te doen.

Mevrouw Barth (PvdA):

Voorzitter. Fijn dat u mij nog één interruptie toestaat. Dit is een essentieel punt voor ons. Toevallig ligt er in de Eerste Kamer een heel concreet voorbeeld van hoe dit kan werken. Dat gaat over de integriteit van het lichaam van werknemers in de forensische psychiatrie. Het kabinet heeft in de Wet forensische zorg voorgesteld om ambtenaren die daar werken te verplichten om zich te laten visiteren om het smokkelen van contrabande tegen te gaan. De staatssecretaris van Justitie heeft eerder geprobeerd dat eenzijdig af te kondigen als werkgever. Dat lukte hem niet en toen heeft hij dat wetsvoorstel gemaakt. Zo gaat dat dus. Een werkgever in de marktsector kan zich dat niet permitteren, want hij kan niet grijpen naar een wet als instrument om die grondrechten in te perken. Dan heeft een werknemer dat vervolgens maar te accepteren, want het parlement heeft het laatste woord erover gesproken. Die macht van het verbinden van alle werknemers aan wat jij wilt als werkgever, de macht die je als werkgever hebt om alsnog je gelijk te halen als je het als werkgever verloren hebt, die macht heeft een werkgever in de marktsector ten principale niet. Dat is een essentieel onderscheid tussen die twee sectoren waardoor die gelijkwaardigheid er nooit kan zijn. En dus is er ook geen balans als de overheid als werkgever haar verplichtingen in dit wetsvoorstel verliest.

Mevrouw Keijzer:

Werkgevers in de marktsector mogen dat soort verplichtingen ook opleggen. Als een individuele werknemer het daar niet mee eens is, kan hij naar de rechter stappen en vragen om die te toetsen aan de horizontale werking van grondrechten in dit geval. In het voorbeeld van de ambtenaren zegt mevrouw Barth eigenlijk prachtig hoe het is. Voor

ambtenaren is het scherper geregeld. Als je dat bij ambtenaren wilt, heb je wetgeving nodig, die vervolgens door beide Kamers van de Staten-Generaal moet. Dan nog kan het zo zijn dat uiteindelijk een rechter aangeeft dat het in een bepaald geval te ver gaat. Ik begrijp dat het debat niet gaat over de vraag of er een onbalans is. Mevrouw Barth is van mening dat de positie van ambtenaren minder sterk is, maar volgens mij is die sterker, juist omdat de inperking moet gaan via wetten in formele zin. Ik kom ook nog te spreken over de vraag of bij wet bepaalde zaken mogen worden overruled. Dat raakt ook enigszins aan dit dispuut.

Naar aanleiding van de vraag van de heer Engels in hoeverre de relatie ambtenaar versus grondrechten in de nieuwe context anders geïdentificeerd moet of zal worden, voeg ik toe dat er op dit punt geen veranderingen verwacht zijn.

Dan kom ik bij het tweede argument dat mevrouw Barth aanvoert voor het bestaan van een onbalans tussen de positie van werkgevers en werknemers bij de overheid. Dat is de gedachte dat de overheid als werkgever elke gemaakte afspraak kan overrulen. Ik kom niet op een mooi Nederlands woord, dus tot dat moment zal ik overrulen gebruiken. Ook hier moet ik de gedachte van mevrouw Barth bestrijden. Dit is niet zo. In een rechtsstaat moet de overheid, ook als werkgever, haar eigen contracten respecteren. In de schriftelijke voorbereiding is daar al op gewezen door de minister van BZK. Daarbij verwees hij naar een uitspraak van de Hoge Raad uit 1849 dat een ontoereikende begroting voor de Staat geen rechtvaardiging oplevert om overeenkomsten met burgers niet na te komen. Ik ken ook geen voorbeeld van een wet waarmee de werkgever een overeenkomst die een overheidslichaam heeft afgesloten met een contractpartner wijzigt of ongedaan maakt, louter omdat de financiële gevolgen van die overeenkomst de overheid bij nader inzien niet zo goed uitkomen.

Mevrouw Barth zei terecht dat het er niet toe doet of de overheid iets zál doen, maar dat de vraag is of de overheid iets kán doen. Als wij een discussie hebben over de vraag of de overheid iets kán doen, is het wel van belang of de overheid iets dergelijks al eens eerder gedaan heeft en of dat later bij de rechter in stand is gebleven. Mevrouw Barth noemde daarbij een voorbeeld van wat zij een stevig ingrijpen noemde. Het ging daarbij over een afspraak van de rijksoverheid met werkgevers in de zorg over de zogenaamde ova-gelden: een overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling; dat was een onderdeel van het regeerakkoord. Die afspraak werd door de rechter aange merkt als een privaatrechtelijke overeenkomst. Daarbij oordeelde de rechter dat de Staat zijn afspraken moet nakomen. Dat bewijst dus dat de overheid nu juist niet een door haar gemaakte afspraak naast zich neer kan leggen. Ik zie weer "overrulen" staan, maar misschien is dat een beter woord. Mevrouw Barth vertelde vervolgens dat de regering het voornemen geuit zou hebben om het betrokken ova-convenant met een wet buiten werking te stellen. Louter zo'n voornemen wil natuurlijk nog niet zeggen dat zo'n wetsvoorstel ook juridisch zou deugen. Er wordt in de politiek ook weleens gebluft. Het wetsvoorstel is dan ook nooit ingediend.

Ik houd dan ook staande dat er geen voorbeeld is van een wet waaruit blijkt dat de werkgever elke gemaakte afspraak naast zich neer kan leggen. Daar is een goede reden voor. Het zou namelijk in strijd zijn met de beginselen van de

rechtsstaat. Ik concludeer daarom dat op het punt van het overrulen van afspraken met een wet geen sprake van een probleem is dat resulteert in een onbalans. Integendeel, op dit punt wordt de positie van werknemers juist versterkt door het wetsvoorstel, namelijk door de privaatrechtelijke binding die eigen is aan arbeidsovereenkomsten en door het van toepassing worden van ILO-verdrag nr. 198, dat eenzijdig overheidsingrijpen verbiedt.

Ik kom nu toe aan de remedie die mevrouw Barth heeft bepleit voor het herstellen van de onbalans die er volgens ons niet is: het opnieuw invoeren van "het op overeenstemming gericht overleg, waarbij een meerderheid van de aangewezen vakbonden moet instemmen voordat een plan mag worden ingevoerd". Volgens haar zou dat met het wetsvoorstel uit de wet zijn geschrapt en daardoor zou de verhouding tussen werkgever en werknemer bij de overheid uit balans zijn geraakt. Hierbij is essentieel dat wat zij aanduidde als "een plan" over twee soorten onderwerpen kan gaan. Het kan gaan over arbeidsvoorwaarden of over wetgeving. In beide gevallen hebben wij het overeenstemmingsvereiste niet uit de wet geschrapt; het heeft namelijk nooit daarin gestaan. Het staat wel in de zogenaamde ROP-regeling. Dat is een Algemene Maatregel van Bestuur die als gevolg van het wetsvoorstel komt te vervallen. Het vervallen van die Algemene Maatregel van Bestuur is in de systematiek van het wetsvoorstel logisch, gelet op wat ervoor in de plaats komt. Als het gaat over de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden, geldt wat in het Burgerlijk Wetboek is geregeld met betrekking tot het tot stand komen van overeenkomsten. Dat kan alleen met wilsovereenstemming. Dat geldt niet alleen voor individuele arbeidsovereenkomsten, maar ook voor de collectieve, de cao's dus. Als het niet gaat over arbeidsvoorwaarden in de contractuele sfeer maar over wetgeving, hebben wij in het wetsvoorstel bewust geen bepaling opgenomen die inhoudt dat er geen wetsvoorstel mag worden ingediend als daarover geen overeenstemming met de bonden is bereikt. Het afzien daarvan is voor ons een essentieel onderdeel van de voorgestelde normalisering. Wat mevrouw Barth ziet als het verschuiven van een balans, zien wij als het herstellen van de juiste staatsrechtelijke balans. Ik licht dit toe.

Wij vinden dat er een zo helder mogelijke afbakening moet zijn tussen enerzijds het domein van de wetgever en anderzijds de onderhandelingstafel waaraan de arbeidsvoorwaarden worden afgesproken. Anders gezegd: een scheiding tussen de rollen van de overheid als wetgever en als werkgever. De arbeidsvoorwaarden horen tot stand te komen door wilsovereenstemming tussen werkgevers en werknemers. Daarbij past een gelijkwaardige positie voor beide partijen aan de onderhandelingstafel. Daar doen wij niets aan af. Sterker nog, wij geven het een beter juridisch fundament: het private arbeidsovereenkomstenrecht.

Wetgeving is wat anders, ook als het gaat over wetgeving die van groot belang is voor werkgevers en werknemers, zoals het Burgerlijk Wetboek en het hele arbeidsrecht, de socialezekerheidswetgeving en voor ambtenaren de Ambtenarenwet. Het is goed en verstandig om over wetsvoorstellen op die terreinen adviezen in te winnen en overleg te plegen met organisaties van werknemers en werkgevers. Maar tegen een voorschrift dat tot gevolg zou hebben dat de regering en Tweede Kamerleden geen wetsvoorstel kunnen indienen als zij daarover geen overeenstemming hebben bereikt met drie van de vier met name genoemde vakbonden, hebben wij belangrijke bezwaren. In de eerste

plaats vragen wij de aandacht van de Kamer voor de vraag of zo'n voorstel wel in overeenstemming zou zijn met de Grondwet. Ingevolge artikel 82 van de Grondwet kunnen voorstellen worden ingediend door de regering en de Tweede Kamer. Dit is niet louter een procedurele bepaling. Zij geeft ook een bevoegdheid aan de regering en de Tweede Kamer. Een beperking van die bevoegdheid zou een grondwettelijke basis moeten hebben, maar die zie ik niet.

Van belang is ook de vraag hoe groot de reikwijdte van het door mevrouw Barth voorgestelde overeenstemmingsvereiste zou zijn. Het moge duidelijk zijn dat het wel erg kras zou zijn, als een overeenstemmingsvereiste zich zou uitstrekken tot het Burgerlijk Wetboek en alle arbeidsrechtelijke wetten. Dan zouden de ambtenarenbonden bij voornemens tot wijziging daarvan een machtspositie krijgen die werknemers in de private sector absoluut niet hebben. Maar ook als het beperkt zou zijn tot wijzigingen van de Ambtenarenwet, zou dat bij ons belangrijke bezwaren oproepen. Daarmee zouden in feite de normen van de Ambtenarenwet in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden worden getrokken. Wij vinden dat onjuist. De Ambtenarenwet behoort in onze visie tot het domein van de wetgever. Op dit punt is het heel goed mogelijk om de rollen van de overheid als wetgever en werkgever te scheiden. Als wetgever brengt zij alle arbeidsrechtelijke wetten en de Ambtenarenwet tot stand en als werkgever is zij een van de partijen aan de onderhandelingstafel bij het overeenkomen van een cao. Dat sluit niet uit dat bij wetgeving organisaties van betrokkenen worden geconsulteerd. Als het gaat over het arbeidsrecht, hebben wij het al gauw over organisaties van werknemers en werkgevers. Dat moet ook gelden voor wijzigingen van de Ambtenarenwet, maar daarbij behoren de vier grote ambtenarenbonden niet het monopolie te hebben en zeker niet een vetorecht.

De heer Flierman sprak over de eenvoud waarmee bewindslieden cao-gesprekken plegen in te gaan en de machtswoorden die daarbij weleens worden uitgesproken. Het leidt soms tot fraaie televisie. Ik herken dat, maar ook daarbij wordt natuurlijk weleens gebluft. Bijvoorbeeld een begrotingswet kan wel van belang zijn voor het vaststellen van de onderhandelingsruimte voor overheidswerkgevers, maar ze bindt de bonden niet. De rijksoverheid kan altijd nog een suppletore begrotingswet indienen als een onderhandelingsresultaat daar aanleiding voor geeft.

Wat wel een verschil zal zijn tussen de oude en de nieuwe situatie, is dat nu bij wettelijk voorschrift vastgestelde rechtspositieregelingen in beginsel gelden voor onbepaalde tijd, terwijl cao's een beperkte looptijd hebben van meestal een of twee jaar. Ook dan kan natuurlijk bij het aflopen van een cao door een werkgever het standpunt worden ingenomen dat hij geen geld voor loonsverhogingen heeft, maar dat zal dan toch aan de onderhandelingstafel uitgelegd moeten worden. Wij vinden het van belang dat de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren op precies dezelfde wijze tot stand komen als in de private sector. Dat betekent dat wij de stap moeten maken van publiekrechtelijke rechtspositieregelingen naar echte privaatrechtelijke bindende cao's.

Mijn volgende onderwerp betreft de uitzonderingen die in het wetsvoorstel zijn gemaakt.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik heb nog een vraag die teruggaat naar het op overeenstemming gerichte overleg. Van de heer Van Weyenberg had ik begrepen dat de voorgangers van de indieners dat overleg wel hadden gezocht, maar dat dat op niets uitliep. Als de gesprekspartners op dat moment hadden gezegd dat ze wel door hadden willen spreken, had mevrouw Keijzer dan op basis van de argumenten die ze nu gebruikt tegen hen gezegd dat ze niet voor op overeenstemming gericht overleg kwam, maar alleen om te melden dat het komt?

Mevrouw **Keijzer**:

Ik ben zelf natuurlijk niet bij die besprekingen geweest, maar de heer Van Weyenberg heeft net wel verteld hoe dat gesprek gegaan is. Dat gesprek was overigens onderdeel van een consultatieronde over het wetsvoorstel. Dat is gebruikelijk als wetsvoorstellen voorbereid worden. De enige inhoudelijke opmerking die toen gemaakt is, ging over het overgangsrecht. Dat is in de wet opgenomen. De vraag om te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden is natuurlijk niet aan ons als leden van de Tweede Kamer die een wetsvoorstel indienen.

De **voorzitter**:

Kort nog, mijnheer Schalk.

De heer **Schalk** (SGP):

Dat betekent dus dat het meer een consultatie was dan een op overeenstemming gericht overleg? De vraag die er nu ligt, was toen dus niet aan de orde?

Mevrouw **Keijzer**:

Ik ken de heer Van Heijum vrij goed, mevrouw Ko er Kaya wat minder. Ik kan mij zo voorstellen dat zij met open handen naar de andere partijen gegaan zijn met het idee van het wetsvoorstel en de teksten daarover. Daar werd toen door de andere partijen neergelegd dat ze daar pas over willen praten als er sprake is van een vetorecht. Daarover heb ik net betoogd dat dat in strijd is met de Grondwet. Dat zou ook veel te ver voeren, want daarmee perk je de grondwettelijke bevoegdheden van Kamerleden om een wetsvoorstel te maken op een grote manier in. Onze voorgangers hebben daarover gezegd dat dat te ver voert. Toen wij het overnamen hebben we dat natuurlijk bekeken.

De **voorzitter**:

Mag ik vragen hoelang u nog nodig denkt te hebben, mevrouw Keijzer? De minister moet namelijk ook nog spreken.

Mevrouw **Keijzer**:

Ik heb nog een stuk of acht A4'tjes, maar het zijn grote letters, dus dat scheelt.

Ik kom op de uitzonderingen. Over het uitzonderen van bestuurders, de rechterlijke macht, notarissen en deurwaarders is er, als ik het goed heb begrepen, geen discussie. Die is er wel over de krijgsmacht en de politie. Het is echter opvallend dat er in die discussies door niemand is betoogd

dat de politie en de krijgsmacht niet uitgezonderd hadden moeten worden. Het gaat om de motivering die aan de uitzondering ten grondslag ligt. Die zou, zoals blijkt uit de bijdrage van de heer Schalk, een opstapje kunnen zijn naar de vraag of, als de krijgsmacht en de politie uitgezonderd worden, niet ook min of meer verwante groepen ambtenaren uitgezonderd zouden moeten worden, met het risico dat uiteindelijk zo veel ambtenaren uitgezonderd worden dat het wetsvoorstel helemaal geen zin meer heeft.

Mevrouw Barth vond het voor de hand liggen dat de indieners de uitzonderingen motiveren tegen de achtergrond van de inperking van grondrechten van ambtenaren. Daarbij wees zij erop dat het uitzonderen van militairen gebaseerd is op het voor hen ontbreken van het stakingsrecht. Dat is juist, maar de initiatiefnemers hebben dat gemotiveerd op een wijze die specifiek was voor militairen en het stakingsrecht. Die kan dus niet doorgetrokken worden naar andere grondrechten of andere groepen ambtenaren. Daar heb ik net al over gesproken. De beperking op de uitoefening van grondrechten door andere ambtenaren die mogelijk zijn hebben geen relatie met het onderhandelen over arbeidsvoorwaarden. Daarvoor zijn ze niet relevant als het gaat om een eventuele aantasting van de gelijkwaardigheid tussen ambtenaren en overheidswerkgevers. De grondrechten hebben dan ook geen rol gespeeld bij het uitzonderen van andere groepen ambtenaren dan militairen.

De heer Schalk en mevrouw Huijbregts vroegen om nog eens uit te leggen op welke objectieve criteria de uitgezonderde categorieën dan wel zijn gebaseerd. Allereerst heeft een belangrijke rol gespeeld dat binnen één organisatie niet twee verschillende rechtstelsels zouden moeten gelden. Daarop is vooral door de regering aangedrongen. Het lijkt mij goed dat ik ook uiteenzet wat geen criterium is geweest. Dat is het dragen van wapens. Het is van groot belang dat geborgd wordt dat de overheid geen misbruik maakt van haar geweldsmonopolie, maar wij zien niet hoe een eenzijdige aanstelling een waarborg op zou kunnen leveren om dat misbruik te voorkomen. Waarborgen moeten komen van goede instructies en opleidingen vooraf en verantwoording achteraf. Die waarborgen kunnen heel goed gepaard gaan met een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. Er kunnen uiteraard ook andere goede redenen zijn voor het uitzonderen van ambtenaren die wapens dragen, in het bijzonder militairen en politieambtenaren.

Wat de redenen waren voor het uitzonderen van het Defensiepersoneel heb ik zojuist uiteengezet. Bij het uitzonderen van de politie is de motie van de heer Slob en mevrouw Kuiken van belang. In die motie sprak de Tweede Kamer uit dat zij vast wilde houden aan de huidige rechtspositie van politieambtenaren. Die motie geeft op zich geen inzicht in de beweegredenen van de indieners. Uit het verslag van het wetgevingsoverleg waarin de motie is voorgesteld kan wel worden opgemaakt dat volgens de eerste indiener van de motie de politie uitgezonderd zou moeten worden op grond van dezelfde redenering als toegepast was met betrekking tot militairen. Daarin konden wij de heer Slob niet volgen, omdat in die redenering het ontbreken van het stakingsrecht voor militairen een doorslaggevende rol speelde. Bij de politie ligt dat, zoals gezegd, anders. Maar omdat de motie werd aangenomen bij de behandeling van de nieuwe Politiewet zijn de initiatiefnemers ervan uitgegaan dat ook een andere overweging een rol speelde, namelijk dat in het ingewikkelde proces van het vormen van een nationale politie en verandering van

de rechtspositie van het personeel net één complicatie te veel was. Dat vonden wij een begrijpelijke en goed verdeegbare overweging. Bovendien kregen de initiatiefnemers signalen dat de fractie die in de Tweede Kamer voor de motie van de heer Slob en mevrouw Kuiken had gestemd sterk hechtte aan uitvoering van die motie. Daarom hebben zij het doelmatig geacht om het niet aan te laten komen op een amendement van deze fractie, maar hebben zij de uitzondering van de politie opgenomen in een nota van wijziging.

Ik kom toe aan de privaatrechtelijke organisaties en het onderwijs. Ik ben blij met de vraag die mevrouw Bikker daarover heeft gesteld, omdat die mij de gelegenheid geeft om te wijzen op een belangrijk gebrek in de huidige Ambtenarenwet. Dat vloeit voort uit een formulering in artikel 1 van die, nu nog vigerende, Ambtenarenwet: "ambtenaar in de zin van de wet is degene die aangesteld is om in openbare dienst werkzaam te zijn". Wat is "openbare dienst" eigenlijk? Dat is nergens gedefinieerd. Als het gaat om een aanstelling bij een ministerie of een gemeentesecretarie is dat wel duidelijk, maar als het gaat om het openbaar onderwijs en gesubsidieerde instelling is dat heel wat minder duidelijk. Daar wordt het pas duidelijk als de rechter zich uitspreekt.

In de jurisprudentie zijn daar vier criteria voor ontwikkeld. Daarbij gaat het om de vraag hoeveel invloed de overheid op de betrokken rechtspersoon heeft. Dit kan ertoe leiden dat pas lang nadat iemand als ambtenaar is aangesteld, bijvoorbeeld nadat hij is ontslagen, bij de rechter blijkt dat hij helemaal geen ambtenaar was. Mevrouw Bikker noemde het geval van een werknemer van het Rotterdams Philharmonisch Orkest. Soortgelijke jurisprudentie is er ook met betrekking tot het personeel van het primair openbaar onderwijs dat door een gemeente is ondergebracht in een stichting. Als gevolg daarvan weten veel mensen niet of ze nog ambtenaar zijn of niet en weten we eigenlijk ook niet precies hoeveel ambtenaren er in ons land zijn.

In het wetsvoorstel hebben we daarom gekozen voor een andere aanpak. Ambtenaren zijn degenen die in dienst zijn van een overheidswerkgever. Wie dat zijn, wordt opgesomd in artikel 2. Kort samengevat zijn dat de rechtspersonen die krachtens publiek recht zijn ingesteld. Daaraan zijn toegevoegd de zelfstandige bestuursorganen die privaatrechtelijk zijn ingericht, maar als kernactiviteit het uitoefenen van openbaar gezag hebben. Daarmee hebben wij inderdaad afscheid genomen van de jurisprudentie. Ons antwoord op de vraag van mevrouw Bikker of we dit hebben beoogd is dus bevestigend. We hebben die jurisprudentie niet meer nodig, omdat het stelsel van het wetsvoorstel veel duidelijker is. Welke rechtspersonen krachtens publiek recht zijn ingesteld of bekleed zijn met openbaar gezag kan eenvoudig uit de wetgeving worden afgeleid. Mede aan de hand van het ZBO-register kan ook een lijst worden opgesteld van alle overheidswerkgevers. Daarbij moeten alleen die met openbaar gezag beklede privaatrechtelijke rechtspersonen worden meegenomen, die het uitoefenen van het openbaar gezag als kernactiviteit hebben. Door deze aanpak is van het begin af aan duidelijk of werknemers ambtenaren zijn en is dus ook duidelijk of ze moeten worden beëdigd.

Over het onderwijs is gesproken door mevrouw Huijbregts en de heren Flierman en Engels. Mevrouw Huijbregts leek te veronderstellen dat binnen de beroepsgroep van

docenten in het openbaar en bijzonder onderwijs verschillende aanstellingswijzen gehandhaafd zouden worden. De heer Flierman sprak zelfs over een fout in het wetsvoorstel waardoor een deel van het personeel van het openbaar onderwijs buiten de nieuwe systematiek zou zijn gevallen. Ik zie dit anders. De doelstelling van het wetsvoorstel is om eenzijdige publiekrechtelijke aanstellingen te vervangen door tweezijdige privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten. Die doelstelling wordt gerealiseerd, ook in het openbaar onderwijs. Daardoor zal voor het openbaar en het bijzonder onderwijs dezelfde aanstellingswijze gaan gelden, namelijk door middel van een arbeidscontract.

Iets anders is de kwestie die door de heer Engels aan de orde is gesteld. Daarbij gaat het om het van toepassing blijven van de Ambtenarenwet op het personeel van een deel van het openbaar onderwijs. Het wetsvoorstel verandert op dit punt niets. De vraag is echter of dat niet toch moet gebeuren. De heer Engels noemt een aantal argumenten op grond waarvan besloten zou kunnen worden om het personeel van het openbaar onderwijs niet langer onder de Ambtenarenwet te laten vallen. Daar valt wel wat voor te zeggen. Maar de initiatiefnemers vonden het veranderen van deze situatie niet nodig om de belangrijkste doelstelling van het wetsvoorstel te realiseren, namelijk voor iedereen een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. Maar desgewenst zou het natuurlijk wel nog kunnen in het kader van de invoeringswet.

Ik kom bij het laatste deel van mijn betoog: de toekomst. De heer Flierman vroeg of het proces van harmonisatie nu echt is voltooid. In antwoord daarop ben ik geneigd om dezelfde termen te gebruiken als de heer Van Weyenberg zojuist heeft gebruikt. Het benodigd groot onderhoud is wat ons betreft met dit wetsvoorstel wel voltooid, maar klein onderhoud kan in de toekomst nodig blijven. De heer Engels vroeg in welke richting wij denken met betrekking tot nog mogelijke, substantiële wijzigingen in de Ambtenarenwet. Aan de heer Lintmeijer ben ik nog een antwoord schuldig op zijn vraag wat de initiatiefnemers nog in petto hebben om de eigenheid van de positie van ambtenaren te waarborgen. Ik neem al die vragen mee in mijn reactie op het verzoek van mevrouw Bikker om een perspectief.

Allereerst moet aanpassings- en wellicht ook invoeringswetgeving tot stand komen voordat de wet in werking kan treden. Ook is wenselijk dat voordien cao's worden afgesloten. Onder aanpassingswetgeving versta ik puur technische wetgeving die als hamerstuk afgedaan zou kunnen worden. Invoeringswetgeving kan eventueel wat meer inhoudelijk zijn. Daarbij valt te denken aan kleine wijzigingen van de Ambtenarenwet die niet teveel discussie opleveren. De heer Van Weyenberg heeft daar twee voorbeelden van genoemd: het opnieuw in de Ambtenarenwet opnemen van de plicht van overheidswerkgevers tot goed werkgeverschap, en het in de Ambtenarenwet expliciteren dat dienstbaarheid aan het algemeen belang onderdeel uitmaakt van goed ambtenaarschap.

In een invoeringswet zou ook een einde gemaakt kunnen worden aan het ambtenaarschap van werknemers in het openbaar onderwijs en in de academische ziekenhuizen. Een wat verder in de tijd liggend perspectief zou kunnen gaan over verdere aanpassingen van de Ambtenarenwet. In dat verband is wel gesproken over het codificeren van jurisprudentie op goed werkgeverschap en goed ambtenaar-

schap. Als ik de minister van BZK goed begrijp, denkt hij echter niet aan het verankeren van ambtelijke kernwaarden in de wet. Daarover zal voorlopig nog wel niet het laatste woord gesproken zijn. Maar voor dit moment benadruk ik dat dit perspectief op zich los staat van de harmonisering. Voor het laten slagen van die operatie is het niet nodig

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Keijzer. Ik geef het woord aan de minister. Ik zou hem willen vragen of hij de beantwoording in uiterlijk een halfuur kan doen, omdat er dan een ander debat plaatsvindt waarbij een aantal leden, die hier woordvoerder zijn, ook aanwezig moeten zijn. Gaat dat lukken?

Minister Plasterk:

Voorzitter, aan mij zal het niet liggen.

De voorzitter:

Aha, kijk aan, prachtig.



Minister Plasterk:

Voorzitter. Allereerst, mijn complimenten aan de initiatiefnemers die een traject van zes jaar tot hier toe hebben gebracht. Het voorstel over de rechtspositie van ambtenaren omvat voor een deel een voornemen dat ook was opgenomen in het regeerakkoord, namelijk het gelijktrekken van het ontslagrecht van ambtenaren met dat in de markt. Maar het gaat aanmerkelijk verder op een aantal punten, die voor een deel ook al zijn besproken, zoals de tweezijdige arbeidsovereenkomst, die ook betrekking kan hebben op aspecten als loon, vakantie, verlof en de proeftijd. Onder het ambtenarenrecht kan iemand niet binnen de twee maanden proeftijd zonder opgaaf van redenen worden ontslagen. In de markt kan dat wel. Er zijn nog een aantal andere wijzigingen. De hoogste instantie bij beroep is niet meer de Centrale Raad van Beroep maar wordt de Hoge Raad. Er is uitgebreid gesproken over de cao. Dat betekent dat na het aannemen van dit wetsvoorstel de overheids-werkgevers, net als de werkgevers in de markt, vrij worden om wel of geen cao te sluiten. Ook worden ze vrij in de keuze voor de vakbonden waarmee ze dat willen doen. Dat laat natuurlijk onverlet dat ook overheids-werkgevers altijd gemotiveerd zullen blijven om met zo veel mogelijk relevante partijen cao's te sluiten, zo lijkt mij in redelijkheid, maar de plicht daartoe vervalt.

Mevrouw Huijbregts vraagt of, als dit initiatiefwetsvoorstel er niet al gelegen had bij het aantreden van het kabinet, ik het alsnog had ingediend. Je moet altijd oppassen met alsdanvragen, maar ik denk dat ik mij dan beperkt zou hebben tot datgene wat in het regeerakkoord nu eenmaal door de Tweede Kamer was vastgelegd en waar ik voor getekend heb, namelijk het gelijktrekken van het ontslagrecht, en niet gekozen had voor de uitbreiding naar de rechtspositie in den brede. Maar, nogmaals, het is uiteindelijk een theoretische vraag.

Laat ik beginnen met het herhalen van wat ik in de Tweede Kamer heb gezegd, namelijk dat ik het oordeel over het voorstel zoals het nu ter tafel ligt, aan de Kamer laat. Dat

gezegd hebbende, moet ik er wel aan toevoegen dat ik er een iets harder hoofd in gekregen heb nadat ik de eerste termijn van deze Kamer heb gehoord. Ik heb het verslag dit weekend nog eens herlezen. Met een rood pennetje heb ik zitten strepen, dus een paar passages daarin vielen mij toch wel op. Allereerst dat de partijen van de initiatiefnemers nogal kritisch waren. De heer Flierman vreesde voor verzwakking van de rechtspositie van de bonden. De heer Engels, die gedetailleerd naar het voorstel heeft gekeken, kon het op zich wel volgen, maar stelt dan toch dat principieel de gelijkheid tussen ambtenaren en personeel in de markt wat zwaar is aangezet. De ambtenaar blijft, zegt hij, een bijzondere werknemer op punten als de integriteit, het democratisch-rechtsstatelijk bewustzijn, het veiligheidsonderzoek, en zo noemt hij nog een aantal punten.

Als ik de bijdragen van de twee regeringspartijen lees, vind ik mevrouw Barth nog relatief mild, maar toch wel op een aantal punten kritisch. Bijvoorbeeld op het punt van het budget, waar zij signaleerde dat het volgens het SEO-onderzoek 109 miljoen euro zou kosten. Zij vroeg mij of ik dat, voor zover die kosten lokaal neerdalen, vanuit het Rijk kon opvangen. Het antwoord is helaas ontkennend. Ik heb geen ruimte op de BZK-begroting om daar additioneel budget voor ter beschikking te stellen.

Zij wees op de discussie over de reikwijdte en de uitzonderingen. Ik wil daar zo nog specifiek op terugkomen. Ook de heer Schalk droeg daar een opsomming aan bij. Daar bleef ik even bij hangen, omdat hij bijvoorbeeld signaleerde dat de AIVD wel onder de marktrechtspositie komt te vallen maar de MIVD niet. Dat moet ik bevestigen. Dat is inderdaad het geval. Dat geldt ook voor de politie versus beveiligers en voor het OM versus de Raad van State. Dat is toch 20% van de hele overheidssector. Ik kom er zo nog even op terug.

Interessant was dat mevrouw Huijbregts in zekere zin nog het meest kritisch was, omdat zij zich afvroeg of het oorspronkelijke doel wel wordt bereikt. Bovendien zei zij dat het van tweeën een is: of je grijpt verregaand eenzijdig in het loongebouw in, of je normaliseert de rechtspositie. Dat ging over de WNT natuurlijk. De VVD herhaalt dat met name de WNT2 conflicteert met de principiële uitgangspunten van dit initiatief. De WNT staat inmiddels in het Staatsblad en is door de Koning en door mij ondertekend. Mevrouw Huijbregts zegt daarvan: "Helaas". Ik heb inderdaad gesignaleerd dat de VVD daartegen heeft gestemd. Ik voeg daar overigens, voor de geschiedenis aan toe, dat het wel een onderdeel was van het regeerakkoord. Maar goed, het staat de Eerste Kamer natuurlijk altijd vrij om tegen te stemmen. Laat ik daar geen discussie over uitlokken.

Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):

Nou de minister een analyse geeft van hetgeen precies een jaar geleden is besproken, vind ik toch dat ik hem op dit punt moet corrigeren en de juiste context hier neer moet zetten. De VVD heeft tegen de WNT2 gestemd vanwege het tijdstip waarop die werd ingediend en behandeld. Wij wilden eerst de evaluatie en de effecten van de WNT1 afwachten. Dit even voor het nageslacht.

Minister Plasterk:

Dank voor deze toelichting. Dat is ook mijn herinnering aan de argumentatie van de VVD. Als men echter zegt dat het

óf de WNT2 is, óf het initiatiefwetsvoorstel dat hier voorligt, kan ik de fractie van de VVD niet helpen, want de WNT2 staat al in het Staatsblad.

Door anderen is ook over de reikwijdte en de uitzonderingen gesproken. Ik kom daar zo nog op terug.

Bij herlezing van de eerste termijn van de Kamer stuitte ik op een aantal punten waaraan ik niet tegemoet kan komen. Nogmaals, ik laat het oordeel uiteindelijk aan de Kamer, maar er waren een paar punten waaraan ik niet tegemoet kan komen, zoals aan het punt van de WNT en de worsteling die daarbij kennelijk kan bestaan.

Laat ik een paar punten nog kort bespreken. Dat zijn de WNT, de reikwijdte van deze wet en de uitzonderingen die er zijn, de kosten en het overleg met de bonden.

Allereerst doe ik maar de discussie over de WNT. Er is bij de behandeling van de Wet normering topinkomens gesignaleerd dat die tot doel heeft ervoor te zorgen dat de topinkomens in de publieke sector en de semipublieke sector worden beperkt. Gaandeweg de lange discussie daarover is de reikwijdte van die wet uitgebreid. Strikt genomen gelden daar de vier zogenaamde Dijkstalcriteria om te bepalen of iets wel of niet onder de reikwijdte van de WNT valt: is het een publieke taak, is het een publieke organisatie, in welke mate gaat het om publiek geld en, als contra-indicatie, in welke mate wordt hetzelfde product ook vanuit de markt verstrekt. Dat zijn de criteria op grond waarvan in de WNT is afgesproken wie er wordt gemeld in de limitatieve opsomming in die wet en dus wordt geacht te vallen onder de Wet normering topinkomens. Dat is inderdaad een andere definitie dan die waarin de vraag is of iemand de ambtenarenstatus heeft. Dat hebben de initiatiefnemers ook gezegd. Het is een andere manier van afpalen dan in hetgeen hier voorligt. Ik kan daar op dit moment niks aan veranderen.

Dan kom ik op de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel. Wie valt daaronder en wie wordt daarvan uitgezonderd? Mevrouw Keijzer heeft daar net al een aantal kanttekeningen bij geplaatst. Aanvankelijk was het punt natuurlijk om de rechtspositie in de publieke sector gelijk te trekken met die in de markt. Daarna werd gezegd dat het voor Defensie en het leger toch wat ingewikkeld was. Die hebben immers geen stakingsrecht. Het is ook wat ingewikkeld om het dan binnen Defensie te beperken tot geüniformeerde krachten. Als je dit wetsvoorstel aanneemt, is het dus inderdaad zo dat de secretaresse van de minister van Defensie een andere rechtspositie heeft dan een secretaresse van V en J. Maar goed, grenzen houdt je altijd. We moeten dat echter wel onder ogen zien.

De heer Flierman (CDA):

Ik wil graag nog even terugkomen op het puntje van de WNT. Ik wil het niet hebben over de groep topbestuurders, maar over het punt dat ik ook aan de heer Van Weyenberg gevraagd heb. Mevrouw Keijzer heeft, heel interessant, nog gerefereerd aan die twee ILO-verdragen. Als ik het goed heb begrepen, stelde zij dat de contracteervrijheid van werknemers toeneemt als deze wet wordt aanvaard. Ik ben dus benieuwd hoe de minister de spanning ziet tussen de WNT en contracteervrijheid ten aanzien van bijvoorbeeld die topdeskundige op ICT-gebied, die Defensie of de

Belastingdienst gaat helpen bij een vastgelopen project. We zouden nog wel even kunnen doorgaan met het noemen van automatiseringsprojecten die moeizaam verlopen. We hebben daar heel hoogwaardige, gespecialiseerde deskundigen voor nodig. Die zijn te vinden, maar die zullen in veel gevallen proberen een contract met de overheid aan te gaan dat buiten de cao valt en wellicht andere arbeidsvoorwaarden kent dan op grond van de WNT is toegestaan. Hoe ziet de minister de spanning tussen het ILO-verdrag dat die contracteerruimte geeft en de WNT, die die ruimte beperkt?

Minister Plasterk:

Dat is strikt genomen een onderwerp dat we het best helemaal kunnen uitbenen als de WNT3 hier ter tafel ligt, met daarin het voornemen uit het regeerakkoord om de reikwijdte van de WNT ook naar niet-bestuurders in de publieke en semipublieke sector uit te breiden. Het lijkt mij overigens dat dat in lijn is met het ILO-verdrag en dat het dus wel degelijk uit te voeren is. Ware het zo dat er strijdigheid is tussen dit initiatiefvoorstel en het voornemen om de reikwijdte van de WNT uit te breiden, dan zou ik dat bezwaarlijk vinden aan het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Ik denk echter niet dat het met elkaar in strijd is. Mevrouw Huijbregts zegt dat er spanning op zit, maar ik denk dat het naast elkaar kan bestaan.

De heer Flierman (CDA):

Dat is het juridische antwoord van de minister. Naar zijn interpretatie hoeft er geen strijd tussen die regels te bestaan. Dat gaan we zien bij de indiening van de WNT3, als die hier ooit aankomt. Er is echter ook een inhoudelijk vraagstuk. Hoe denkt de overheid namelijk om te gaan met situaties waarin zij behoefte heeft aan heel specialistische deskundigheid, die zij alleen kan inhuren als zij afwijkt van de normen die in de wet staan? Als ik het goed zie, biedt de ILO die contracteerruimte, maar de overheid wil die ruimte dan kennelijk niet gebruiken. Ik ben dus niet alleen benieuwd naar de juridische, maar ook naar de inhoudelijke afweging.

Minister Plasterk:

We zijn nu appels met peren aan het vergelijken. We hebben dan een discussie over de vraag of een presentator bij de publieke omroep meer zou mogen verdienen dan een minister. Dat is geen bestuurder, dus die valt dan onder de reikwijdte van de WNT3, maar die valt wellicht niet onder het ambtenarenrecht. Die heeft dus een andere rechtspositie. Daarom zeg ik dat het in mijn ogen — dat is dus anders dan in het betoog van de VVD — twee verschillende kwesties zijn, die niet hoeven te overlappen. Ik zou die kwestie dus bij de gelegenheid van de behandeling van weer een volgende tranche van de WNT verder aan de orde willen stellen. Het zou mijn beleefde suggestie zijn om deze discussie over de reikwijdte mee te nemen bij uw finale weging. Nogmaals, de motivatie van de initiatiefwet zoals die er aanvankelijk lag, had betrekking op het ontbreken van het stakingsrecht bij Defensie en het legerpersoneel. Dat is nu uitgebreid tot de rechterlijke macht en de politie. Naar ik begrijp is er ook nog een discussie gevoerd over het onderwijs, maar dat laten we maar even in het midden.

Over de kosten heb ik al gesproken. Ik wilde eigenlijk niet toevoegen aan wat SEO daarover heeft gezegd, omdat ik

schriftelijk al heb laten weten dat van de uitwerking in wel 100 verschillende wetten afhangt wat precies de kosten en de baten zullen zijn. Ik kan daar geen nauwkeurige of andere schatting van geven dan die eerder ter tafel lag in een orde van grootte van 100 miljoen, waar wellicht ook op termijn baten tegenover staan. Dat is ook door de initiatiefnemers aangevoerd.

Ten slotte ga ik nog in op een vraag over het overleg met de bonden. Mevrouw Barth heeft daarnaar gevraagd. Als deze wet wordt aangenomen, ben ik dan bereid om over het hoe van het uitvoeren van die wet een open overleg met de bonden te voeren, waarbij de bonden ook in positie zijn? Het antwoord daarop is vanzelfsprekend ja. Dat zal ik doen. Zoals mevrouw Barth wellicht weet, heb ik ook nog een brief gekregen van de bonden. Zij vragen of ik uiterlijk morgen reageer. Anders dreigen ze met een kort geding. Ik zal erop reageren, maar ik wilde eerst het debat van vandaag afwachten. Voor zover ik kan reageren, zal ik die reactie morgen geven. Dan weet mevrouw Barth dat.

Verder zijn er veel vragen aan zowel de initiatiefnemers als aan mij gesteld, maar ik heb geen reden gehad om iets toe te voegen aan de antwoorden die de initiatiefnemers hebben gegeven. Ik denk dus dat ik het hierbij kan laten.

Mevrouw **Barth** (PvdA):

Ik heb een ordevoorstel. Voor vanavond staat de tweede termijn van dit wetsvoorstel gepland. Maar gezien de discussies die we met name met de twee initiatiefnemers hebben gevoerd, zou ik het buitengewoon op prijs stellen als ik een paar weken de tijd krijg om de tweede termijn voor te bereiden, zodat ik overleg met mijn fractie kan plegen over de juridische weging van de argumenten die de initiatiefnemers in eerste termijn aan ons hebben meegegeven.

De voorzitter:

Ik zie dat de heer Engels ook een interruptie wil plegen.

De heer **Engels** (D66):

Ik wil even reageren op het ordevoorstel van mevrouw Barth. Ik ben namelijk wel benieuwd over hoeveel weken we het hier hebben. Een paar, begrijp ik van haar.

De voorzitter:

Een verzoek tot schorsing van de beraadslaging kan ingediend worden door de voorzitter, of door ten minste vijf aanwezige leden. Ik vermoed dat mevrouw Barth met haar fractie wel voor elkaar krijgt dat het van vijf aanwezige leden, inclusief haarzelf, is. Maar zo'n verzoek bevat ook de tijdsduur waarvoor geschorst moet worden. Er moet gewoon iets bepaald worden. Ik denk dat het verstandig is, ook gezien de agenda van de Kamer, om te bepalen dat uiterlijk 25 oktober het vervolg plaatsvindt.

De heer **Engels** (D66):

Als u het zegt, kan ik alleen maar wijken.

De voorzitter:

Of zoveel eerder als mevrouw Barth denkt dat mogelijk is. Maar de weken daarvoor hebben we andere debatten. Volgende week kan ook.

Mevrouw **Barth** (PvdA):

25 oktober zou prima zijn.

De voorzitter:

Eerder is eerlijk gezegd gezien de agenda van de Kamer niet mogelijk. Dit voorstel wordt dus gedaan door mevrouw Barth, die zich daarin gesteund weet door minimaal vier van haar fractiegenoten. Ik zie dat genoeg anderen haar voorstel steunen. Gezien de agenda van de Kamer kan de tweede termijn niet anders dan op 25 oktober worden gehouden. Volgende week lijkt me erg kort dag. Ik leg dit voorstel voor aan de Kamer. Wat we ook zouden kunnen doen — ik noem het alleen maar even als suggestie — is vandaag de tweede termijn te houden, gevolgd door een derde termijn op 25 oktober. Ik zie mevrouw Barth nee schudden.

De heer **Engels** (D66):

Uw eerste optie lijkt mij de beste. Mijn fractie kan daarmee instemmen. Gewoon doorgaan op 25 oktober en geen rare extra termijnen.

De voorzitter:

Dat is heel duidelijk. Kan de Kamer met het voorstel van mevrouw Barth instemmen? Het antwoord is ja. De beraadslaging over dit voorstel — tweede termijn Kamer, tweede termijn indieners, tweede termijn minister — wordt geschorst tot 25 oktober aanstaande.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Backer