



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

Postbus 556  
2501 CN DEN HAAG

Arbidszaken Publieke  
Sector  
Project Ambtelijke  
Rechtspositie

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Datum 15 december 2011  
Betreft Reactie op uw brief d.d. 10 november 2011 inzake overlegprocedure  
initiatiefwetgeving

Kenmerk  
2011-200055521

Uw Kenmerk  
ROP / 11.00056

Bijlagen  
1

Geachte leden van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid,

In uw brief van 10 november 2011 vraagt u mij hoe ik voornemens ben om te gaan met de in de 'Regeling Overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid' (RROP) neergelegde overlegverplichting en het daarbij genoemde overeenstemmingsvereiste bij de totstandkoming van het initiatiefvoorstel 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren'. In deze brief ga ik daar nader op in. In de bijlage bij deze brief treft u de uitgebreidere (juridische) achtergronden aan.

Ik constateer dat er sprake is van een bijzondere situatie. De wijziging van de ambtelijke rechtspositie wordt vormgegeven door een initiatiefvoorstel van de Kamerleden Koster Kaya en Van Hijum. Het kabinet speelt bij de parlementaire behandeling hiervan een beperkte rol. De in de RROP neergelegde overlegverplichting zie ik in dit licht.

Het wetsvoorstel beoogt met artikel X een systeemwijziging tot stand te brengen in die zin dat de in het wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de ambtelijke rechtspositie niet valt onder het overlegstelsel zoals dat geldt voor andere wijzigingen. Zodra de wet in werking is getreden, blijkt dat het eerder vigerende overlegstelsel niet van toepassing was. Dat heeft gevolgen voor mijn positie in dat overleg. Ik meen dat onder de gegeven omstandigheden overleg met mij niet aan de orde is.

Overigens heb ik uit de parlementaire stukken begrepen dat de initiatiefnemers het conceptvoorstel ter consultatie hebben voorgelegd aan onder andere de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel<sup>1</sup>. Hieruit blijkt dat de indieners zich rekenschap hebben gegeven van de verschillende partijen en belangen die betrokken zijn bij de beoogde wijzigingen. Ook zijn diverse partijen, waaronder vertegenwoordigers van sociale partners, door de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken uitgenodigd in een rondetafelgesprek hun zienswijze aan de Kamer kenbaar te maken<sup>2</sup>. Ik vertrouw erop dat bij het verdere wetgevingsproces de gehanteerde argumenten door het parlement op een betekenisvolle wijze zullen worden meegewogen.

<sup>1</sup> Zie de Memorie van Toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State (Kamerstukken II, 2010-2011, 32 550, nr. 6, paragrafen 2 en 8).

<sup>2</sup> Nota naar aanleiding van het verslag, p. 27 (Kamerstukken II, 2011-2012, 32 550, nr. 8).

Indieners hebben terecht in de parlementaire stukken opgemerkt dat nadere regelgeving van regeringszijde noodzakelijk is. Indieners beogen<sup>3</sup> met het wetsvoorstel ~~geen wijzigingen in de materiële arbeidsvoorwaarden, maar slechts~~ van de juridische structuur. Deze nadere regelgeving zal daarom een voornamelijk technisch karakter hebben.

Datum  
15 december 2011

Kenmerk  
2011-200055521

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



J.P.H. Donner

<sup>3</sup> Nota naar aanleiding van het verslag, p. 5 (Kamerstukken II, 2011-2012, 32 550, nr. 8).



# bijlage

Bijlage bij antwoordbrief ROP

|                |                  |
|----------------|------------------|
| Bijlage nummer | 1                |
| Datum          | 15 december 2011 |
| Ons Kenmerk    | 2011-2000556362  |

## Het overeenstemmingsvereiste

### 1 Aanleiding

In de Regeling Overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (RROP) is vastgelegd dat regelingen "die specifiek betrekking hebben op overheids- en onderwijspersoneel in het algemeen" niet tot stand worden gebracht dan nadat daarover overleg heeft plaatsgevonden door de minister van BZK met de ROP. Indien een dergelijke regeling betrekking heeft op arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren moet dit overleg bovendien tot overeenstemming leiden.

Door de ROP is de vraag gesteld hoe de minister van BZK deze verplichting ziet in relatie tot het *initiatiefvoorstel* "Wet normalisering rechtspositie ambtenaren". Deze vraag valt in onderdelen uiteen. Het betreft in eerste instantie de vraag of de minister van BZK verplicht is overleg te voeren, dan wel overeenstemming te bereiken met de ROP over het initiatiefvoorstel tijdens de parlementaire behandeling hiervan. Deze vraag wordt negatief beantwoord. Dit leidt vervolgens tot de vraag of de minister van BZK alvorens contraseign te verlenen aan het initiatiefvoorstel verplicht is overleg te voeren, dan wel overeenstemming te bereiken met de ROP.

Van belang hierbij is ook het antwoord op de meer algemene vraag in hoeverre formele wetgeving met betrekking tot de rechtspositie van ambtenaren zonder overeenstemming rechtsgeldig tot stand kan komen.

### 2. Overleg en/of overeenstemming tijdens parlementaire behandeling van een initiatiefvoorstel

De Regeling overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid is een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 125, eerste lid, onder m, van de Ambtenarenwet. De bepalingen zien op "regelingen die specifiek betrekking hebben op overheids- en onderwijspersoneel in het algemeen" (artikel 1, eerste lid). Artikel 1, tweede lid, van de regeling formuleert het overeenstemmingsvereiste als volgt.

*Indien een regeling als bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele*

*ambtenaren dient over een desbetreffend voorstel overeenstemming te worden bereikt. Overeenstemming bestaat indien de helft of meer van het totale aantal stemmen voor het voorstel worden uitgebracht, met dien verstande dat in ieder geval de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel met het voorstel ingestemd moet hebben.*

Datum  
15 december 2011

De initiatiefnemers betwijfelen of "het voorstel" waar de regeling over spreekt, ook betrekking heeft op voorstellen van wet.<sup>1</sup> Teneinde discussie hierover uit te sluiten hebben zij artikel X in hun wetsvoorstel opgenomen waarmee zij beogen zeker gesteld te hebben dat het overeenstemmingsvereiste niet van toepassing is.

Als er vanuit gegaan wordt dat de bepalingen inzake de overlegverplichting en het overeenstemmingsvereiste ook op voorstellen van wet betrekking hebben, volgt de constatering dat het artikel géén onderscheid maakt tussen bepaalde soorten van voorstellen (van wet). De overlegverplichting geldt dan zowel voor regeringsvoorstellen als voor initiatiefvoorstellen. Uit artikel 1, eerste lid, blijkt dat dit overleg gevoerd moet worden door, of namens de minister van BZK. Dit is van belang voor een goed begrip van de fase waarin het overleg aan de orde zou kunnen komen.

### *3. Positie minister van BZK met betrekking tot het verlenen van contraseign*

Wetten worden vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk (artikel 81 Grondwet). Ongeacht of het voorstel van wet een initiatief is van de regering, of een initiatief van de Tweede Kamer, in beide gevallen moet zowel de instemming van de regering als de instemming van de Staten-Generaal tot uitdrukking komen. Dus ook bij een initiatiefvoorstel is de bewilliging van de regering (hierbij vertegenwoordigd door het contraseign van de minister van BZK) nodig.

Over het antwoord op de vraag of de minister van BZK daarbij gebonden kan zijn aan een overleg- of overeenstemmingsverplichting kan verschillend worden gedacht. De vraag zou gesteld kunnen worden of het in een democratische rechtsstaat in de rede ligt om dit wetsvoorstel nadat het door een meerderheid van het parlement aanvaard is, nog onderwerp te laten zijn van een overleg tussen de minister van BZK en de ROP. De indieners menen van niet. Hierbij speelt de gedachte dat het primaat van de besluitvorming over wetgeving bij de politiek behoort te liggen (en niet bij de bonden). Om iedere onzekerheid daarover weg te nemen, hebben zij artikel X in hun wetsvoorstel opgenomen<sup>2</sup>. Wat hier ook van zij, gelet op artikel X van het wetsvoorstel is een overleg- of overeenstemmingsverplichting mijns inziens niet aan de orde (zie hierna).

### *4. Kan een formele wet die betrekking heeft op de rechtspositie van ambtenaren ook zonder overeenstemming tot stand worden gebracht?*

Het overeenstemmingsvereiste zélf is niet een regeling die betrekking heeft op arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren. Dus het overeenstemmingsvereiste is te wijzigen zonder dat daarop het overeenstemmingsvereiste van toepassing is.

De manier om een wetswijziging tot stand te brengen zonder gebondenheid aan het overeenstemmingsvereiste, is het wijzigen ter zake van (onder meer) de algemene maatregel van bestuur (amvb) houdende Regeling overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. Een dergelijke mogelijkheid is in het verleden ook door

<sup>1</sup> Zie de Memorie van Toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State (Kamerstukken II, 2010-2011, 32 550, nr. 6, p. 19).

<sup>2</sup> Zie de Memorie van Toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State (Kamerstukken II, 2010-2011, 32 550, nr. 6, pp. 18-19).

de centrales onderkend. De regering heeft daarom indertijd, bij de vastlegging van het overeenstemmingsvereiste in het ARAR, ingestemd met de wens van de centrales van overheidspersoneel om een voornemen tot wijziging van deze amvb op dit punt pas uit te voeren nadat dit voornemen aan de Tweede Kamer is voorgelegd en die Kamer gedurende 30 dagen de gelegenheid heeft gekregen te kennen te geven die wijziging niet te wensen.<sup>3</sup>

Datum  
15 december 2011

Het is echter ook mogelijk om een amvb te wijzigen door een wet. Dat kan een wet zijn op voorstel van de Tweede Kamer en een wet op voorstel van de regering. Op deze wijze is de beoogde parlementaire betrokkenheid direct bereikt. Zodra de wet de wijziging tot stand heeft gebracht is de gebondenheid aan het overeenstemmingsvereiste niet – of slechts in de gewijzigde vorm – van toepassing. Vervolgens kunnen andere wijzigingen, die wel betrekking hebben op de individuele rechten of plichten van ambtenaren, tot stand worden gebracht zonder dat hierover overeenstemming hoeft te bestaan.

De tijd die verstrijkt tussen het opzij zetten van het overeenstemmingsvereiste en de totstandkoming van de wijzigingen die betrekking hebben op de individuele rechten en plichten van de ambtenaren, kan vrij gekozen worden. Dit kan ook een ondeelbaar klein moment zijn. Beide stappen kunnen dus in dezelfde wet gezet worden. Initiatiefnemers hebben deze route bewandeld met het door hen opgenomen artikel X.

Ook kan men zeggen dat een bepaling als artikel X van het initiatiefvoorstel achteraf de werkwijze sauveert. De omstandigheid dat géén overleg is gevoerd, of dat dit overleg niet tot overeenstemming heeft geleid, zal niet in de weg staan aan de werking van het initiatiefvoorstel zodra dat kracht van wet heeft gekregen en in werking is getreden.

<sup>3</sup> Zie Stb. 1993, nr. 94, p. 6.

