

Vergaderjaar 2010–2011

32 550

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

Nr.7

VERSLAG

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zullen hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Blz.

Algemeen

1

1. Doel en strekking van het wetsvoorstel	1
2. Historisch perspectief	4
3. Bestaande en beoogde situatie	6
4. Redenen om de rechtspositie van ambtenaren onder de werking van het private arbeidsrecht te brengen	10
5. Verhouding met de Grondwet	12
6. Verhouding met internationale verdragen	12
7. Kosten en baten	12
8. Reacties op het wetsvoorstel	13
9. Vormgeving en reikwijdte van het wetsvoorstel	13

Artikelsgewijs

14

ALGEMEEN

1. Doel en strekking van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van

¹ Samenstelling:

Leden: Dijkzma, S.A.M. (PvdA), voorzitter, Beek, W.I.I. van (VVD), Staaij, C.G. van der (SGP), Koopmans, G.P.J. (CDA), Bochove, B.J. van (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), ondervoorzitter, Smilde, M.C.A. (CDA), Jansen, P.F.C. (SP), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Brinkman, H. (PVV), Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Dibi, T. (GL), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Elissen, A. (PVV), Monasch, J.S. (PvdA), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Boer, B.G. de (VVD), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Lucassen, E. (PVV), Verhoeven, K. (D66) en Grashoff, H.J. (GL).

Plv. leden: Dam, M.H.P. van (PvdA), Burg, B.I. van der (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Sterk, W.R.C. (CDA), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Steur, G.A. van der (VVD), Knops, R.W. (CDA), Dijk, J.J. van (SP), Slob, A. (CU), Klaveren, J.J. van (PVV), Vacature, SP (I), Ouwehand, E. (PvdD), Gent, W. van (GL), Kuiken, A.H. (PvdA), Fritsma, S.R. (PVV), Vermeij, R.A. (PvdA), Pechtold, A. (D66), Wolbert, A.G. (PvdA), Nieuwenhuizen-Wijbenga, C. van (VVD), Taverne, J. (VVD), Bontes, L. (PVV), Hachchi, W. (D66) en Voortman, L.G.J. (GL).

ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Deze leden zijn het in beginsel eens met het opheffen van het verschil in rechtspositie tussen werknemers en ambtenaren. In het verleden hebben zij daar ook meerdere malen voor gepleit. Ook wijzen zij op het door hen ondertekende regeerakkoord «Vrijheid en verantwoordelijkheid», waarin is opgenomen, dat het ambtenarenrecht wordt gelijkgetrokken met het arbeidsrecht. De leden van de VVD-fractie achten de normalisering een goede zaak in het kader van het vergroten van de mobiliteit tussen de publieke en particuliere sector, maar ook binnen de (semi-)publieke sector. De overstap tussen bedrijfsleven en overheid, evenals de overstap binnen de (semi-)publieke sector zal er door worden versoepeld, zo menen zij. Ook is van belang dat er de afgelopen jaren al veel stappen in de richting van normalisering zijn gezet, materieel liggen de rechtsposities van ambtenaren en werknemers heel dicht bij elkaar. Het verschil met de huidige situatie zal voor ambtenaren niet heel groot zijn. De onderhavige stap ligt dan ook in de lijn der verwachtingen, zo merken de leden van de VVD-fractie op.

Voorts achten de leden van de VVD-fractie het een goede zaak, dat straks de Ambtenarenwet die onderdelen van de ambtelijke status regelt, die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter van het werken bij de overheid.

Graag willen de leden van de VVD-fractie enkele opmerkingen maken en de indieners nog diverse vragen stellen. Overigens spreken zij hun waardering uit voor het verrichte werk.

De leden van de PVV-fractie steunen in beginsel het voorstel van de leden Koşer Kaya en Van Hijum. Op 3 november 2010 is het initiatiefwetsvoorstel ingediend, met als doel het harmoniseren van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst. Als uitvloeisel van deze wet wordt het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden vervangen door de tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen een CAO van toepassing is. Daarmee wordt ook de publiekrechtelijke rechtsbescherming op grond van de Algemene wet bestuursrecht beëindigd. Kortom, geen bezwaarschriftenprocedure, beroep op de rechtbank sector bestuursrecht en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep meer. Rechtsbescherming vindt nog slechts plaats op grond van het Wetboek voor Burgerlijke Rechtsvordering en het Burgerlijk Wetboek. De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat ambtenaren, met als uitzondering militairen, rechters, notarissen en gerechtsdeurwaarders, net als andere werknemers behandeld dienen te worden.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren. Deze leden hebben nog wel een aantal vragen van praktische en van fundamentele aard over het wetsvoorstel, maar willen in de eerste plaats hun waardering uitspreken voor het werk van de indieners. In zijn advies over het wetsvoorstel zet de Raad van State het woord «normalisering» tussen aanhalingstekens. «Door dit proces is de verhouding tussen overheidswerkgever en ambtenaar gelijkwaardiger geworden en is deze verhouding meer gelijkkenis gaan vertonen met die in de particuliere sector. Het doel van dit proces is evenwel nooit geweest om de rechtspositie van de ambtenaar volledig te normaliseren: het uitgangspunt bleef gehandhaafd dat werkgevers en werknemers bij de overheid dienstbaar en daarmee ondergeschikt zijn aan het algemeen belang zoals daaraan door regering en Staten-Generaal telkens opnieuw inhoud wordt gegeven» (advies en reactie van indieners, blz. 2). «Zij beschikt als enige over de bevoegdheid geweld te gebruiken, de vrijheden van burgers te beperken en te beschermen, hen te verplichten

belasting te betalen of dienstplicht te vervullen. Zij kan haar taak niet verzaken, zoals een bedrijf wel op enig moment zijn bedrijfsactiviteiten kan staken of andere markten kan zoeken. De overheid heeft ook geen klanten, cliënten of consumenten, maar staat in een democratisch-rechtstatelijke verhouding tot burgers. De overheid kan niet kiezen voor een ander volk of voor andere kerntaken; dit komt tot uiting in het adagium «publiek recht is publieke plicht». Van zijn kant kan de burger zich niet onttrekken aan de overheid die over hem is gesteld.

Dat gegeven stelt bijzondere eisen aan de ambtelijke rechtspositie en aan het ambtelijk functioneren in de zin van democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn en integriteit. Dat is de meest principiële reden geweest waarom in het verleden de ambtenaar een bijzondere rechtspositie heeft gekregen. De Afdeling merkt op dat de initiatiefnemers niet dragend motiveren, dat deze overwegingen thans geen opgeld meer doen. Een verwijzing naar «de huidige tijdgeest», waarvan de toelichting gewag maakt, volstaat in dit opzicht niet.»

Op welke wijze willen indieners nader inhoud geven aan de bijzondere positie van de overheid als werkgever en de ambtenaar als werknemer, als de vorm door het voorliggende wetsvoorstel wordt afgeschaft, vragen de leden van de CDA-fractie zich af na lezing van het voorgaande citaat. In zijn advies over het wetsvoorstel vraagt de Raad van State de indieners nader in te gaan op de opportuniteit van het wetsvoorstel in het licht van de actuele politieke context (advies en reactie van indieners, blz. 29). In dit verband verwijzen de leden van de CDA-fractie naar de reactie van de vakbonden, die aangeven dat het moment verkeerd gekozen is om normalisering van de rechtspositie van ambtenaren ter discussie te stellen, nu het aantal ambtenaren bij alle bestuurslagen wordt verminderd. Kunnen indieners nader ingaan op de noodzaak voor het wetsvoorstel en de opportuniteit?

Indieners geven aan, dat na dit wetsvoorstel «van regeringswege een aanpassingswet in procedure zal moeten worden gebracht, waarmee alle overige noodzakelijke wetswijzigingen worden gerealiseerd. Ook zullen invoeringsmaatregelen van praktische aard moeten worden getroffen, niet in de laatste plaats het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten ter vervanging van de op de Ambtenarenwet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en verordeningen van decentrale overheden» (MvT, blz. 2). Delen de indieners de mening, dat de formele rechtspositie van ambtenaren slechts een onderdeel is van een veel bredere opgave om de overheid als werkgever en de ambtenaar als werknemer in rapport met de tijd te brengen? Hoe kijken de indieners aan tegen de suggestie die in het rondetafelgesprek is gedaan door de vakbonden om de regering te verzoeken het wetsvoorstel over te nemen, zodat het onderwerp rechtspositie een integraal onderdeel kan zijn van een modern werkgeverschap van de overheid?

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij achten het van belang dat op deze wijze het proces van normalisering van de rechtspositie van ambtenaren tot een goed einde wordt gebracht. De huidige situatie achten zij uiterst onbevredigend. Er wordt gedaan alsof er cao's worden afgesloten en alsof een sollicitatie wordt afgesloten met een overeenkomst tussen werkgever en werknemer. De formele werkelijkheid is echter anders. Die is in ernstige mate achtergebleven bij de materiële werkelijkheid.

De hier aan het woord zijnde leden hebben met enige verbazing kennis genomen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, waar deze de vraag stelt «of de overheid zonder meer gebonden kan zijn aan een (meerjarige) CAO met de ambtenarenbonden, ook als kabinet en Tweede Kamer op een later moment, op basis van nieuwe ontwikkelingen of een andere politieke samenstelling, van oordeel zijn dat

de CAO een te groot beslag legt op de overheidsfinanciën of het overheidsoptreden te zeer belemmert». De D66-leden beantwoorden deze vraag met een stellig «ja». De overheid dient zich te houden aan zijn afspraken, met ambtenarenbonden net zo goed als met aannemers, leveranciers en andere dienstverleners. De gedachte dat reeds het enkele feit van het aantreden van een nieuw kabinet, met nieuwe prioriteiten, een rechtvaardiging zou opleveren voor het afwijken van het beginsel dat afspraken nageleefd moeten worden, werpen zij verre van zich. Reeds het feit dat deze vraag anno 2011 nog gesteld wordt, toont voor de hier aan het woord zijnde leden aan, hoe noodzakelijk het voorliggende wetsvoorstel is. Ambtenarenbonden moeten bij de burgerlijke rechter rechtsbescherming kunnen vinden tegen contractbreuk door de overheid. Dat kan alleen als arbeidsvoorwaarden worden overeengekomen in cao's.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel beoogt meer eenvormigheid te bewerkstelligen tussen de rechtspositie van ambtenaren en die van werknemers in de particuliere sector.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het initiatiefvoorstel om de rechtspositie van ambtenaren te normaliseren. Zij vinden het een goede zaak om te kijken naar de noodzaak van de afzonderlijke status voor ambtenaren. Ficties in stand houden is niet goed, maar deze leden vinden het wel van groot belang om oog te blijven houden voor de bijzondere status van de ambtenaar. De Raad van State wijst daar in het advies ook al op.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af welke concrete problematiek met dit wetsvoorstel precies wordt opgelost. In hoeverre is er sprake van een daadwerkelijke (administratieve) lastenverlichting of van verbetering van de rechtspositie van de ambtenaar? Of is er sprake van vooral een wens om te «normaliseren», zonder dat hier echt duidelijke voordelen tegenover staan?

Bij de ambtelijke status staan dienstbaarheid en ondergeschiktheid aan het algemeen belang als principiële uitgangspunt centraal. Meer dan in de particuliere sector moet het algemeen belang centraal staan, ook in het kader van bijvoorbeeld arbeidsvoorwaardenoverleg. Hoe wordt dit gewaarborgd in het nieuwe voorstel?

De indieners laten de bijzondere positie van de ambtenaar enerzijds bestaan, maar kiezen anderzijds voor arbeidsvoorwaarden conform de normen die in de particuliere sector gelden. Zorgt die bijzondere status er niet automatisch voor dat er ook invloed is op de arbeidsvoorwaarden en dat de positie van de ambtenaren in het arbeidsvoorwaardenoverleg automatisch blijft verschillen van de positie van anderen?

2. Historisch perspectief

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen over de voorgestelde regelgeving en zouden op punten graag een nadere toelichting ontvangen en meer uitleg over de gemaakte afwegingen.

In de MvT beschrijven de indieners een lang proces van wat zij noemen «normalisering.» Dit proces zou al begonnen zijn in 1958 en sindsdien zou er – zeker sinds de jaren '80 – langzaam maar zeker toegewerkt zijn naar het in overeenstemming brengen van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid met die welke gelden in de private sector. Voorliggend wetsvoorstel kan volgens de indieners beschouwd worden als het sluitstuk van deze ontwikkeling waarvoor het «natuurlijke moment» zou zijn aangebroken. Zij verwijzen in dit kader herhaaldelijk naar de «tijdsgeest», zonder dit nader toe te lichten.

De leden van de PvdA kunnen zich moeilijk vinden in de interpretatie van de geschiedenis zoals die wordt voorgesteld door de indieners. Hoewel er inderdaad, zoals de Raad van State ook aangeeft, stappen zijn gezet om te komen tot meer evenwichtige arbeidsverhoudingen bij de overheid is er naar de mening van deze leden nooit sprake geweest van een zich onvermijdelijk voortschrijdend proces in de richting van het geheel in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers in de particuliere sector.

Dat hierover al in 1958 gesproken werd illustreert niet – in tegenstelling tot wat de indieners denken – dat er sinds die tijd al sprake is van een dergelijke ontwikkeling. Het illustreert slechts dat de ambtelijke status al enige decennia onderwerp van discussie is, dat de meningen erover uiteenlopen en dat de politieke besluitvorming tot nu toe heeft geresulteerd in behoud ervan. De huidige situatie wijkt in die zin dat de bijzondere positie van ambtenaren onderwerp is van het politieke debat en politieke besluitvorming niet af van eerdere situaties waarin hierover gesproken is.

De politieke besluitvorming in deze dient, zo vinden de leden van de PvdA dan ook – net zoals bij alle andere onderwerpen – plaats te vinden op basis van een gedegen afweging van voor- en nadelen. Of hieraan wel voldoende aandacht is geschonken door de indieners is onduidelijk daar gesteld wordt dat dit voorstel voornamelijk voortvloeit uit een «princiële keuze.» De leden van de PvdA-fractie menen dat onderhavig wetsvoorstel niet gerechtvaardigd kan worden louter op basis van het argument dat dit het sluitstuk is van een langdurig proces van «normalisering» waarover de «princiële keuze» gemaakt is dat het «natuurlijke moment» ervoor nu is aangebroken vanwege de «tijdgeest» (en zeker niet omdat geen van deze termen nader toegelicht wordt).

Deze leden hechten er daarom aan dat de indieners meer inzicht geven in hun visie op de voor- en nadelen van de voorgestelde wetgeving en de door hun gemaakte afwegingen. Zij sluiten zich in dit kader aan bij de opmerking van de Raad van State dat de term «normalisering» niet waarde vrij is en er onterecht vanuit lijkt te gaan dat er geen sprake kan zijn van passende arbeidsvoorwaarden zolang deze niet precies gelijk zijn aan die van de private sector.

De bijzondere positie van ambtenaren is ingesteld, zoals de indieners ook aangeven, om hen te beschermen tegen politieke willekeur en omdat een onafhankelijk en professioneel ambtenarenbestand van belang is voor een stabiele staat en een onpartijdige handhaving van de rechtsorde. Het schrappen van de bijzondere status zoals met dit voorstel geregeld wordt lijkt te impliceren dat deze aspecten volgens de indieners niet meer opgaan. Kunnen zij aangeven waarom deze zaken volgens hen niet meer of van minder belang zijn? En kan nader toegelicht worden waar de stelling op gebaseerd is dat een onafhankelijk en professioneel ambtelijk apparaat niet voortvloeit uit het karakter van de aanstelling maar uit andere zaken?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de indieners stellen, dat in juni 2006 (ROP-advies) onder de georganiseerde ambtenaren uiteindelijk de «emotioneel getinte overwegingen» tegen verdergaande normalisatie toch het zwaarst wogen (MvT, blz. 5). Wat waren die overwegingen? En waarom kwalificeren indieners die als «emotioneel getint»?

Hoe beoordelen indieners het argument van werkgeverszijde, dat het «niet meer past dat beelden van een overheid als werkgever en wetgever door elkaar lopen» (MvT, blz. 5)? Hoe kan worden voorkomen, dat beelden door elkaar lopen?

De indieners lijken, zo hebben de leden van de SGP-fractie de indruk, in de reactie op het advies van de Raad van State met een zekere opluchting te constateren dat de overheidswerker anno 1929 weliswaar een

maatschappelijke status ontleende aan de eenzijdige aanstelling en dat het toen een hogere gevoelswaarde had, maar dat die tijd nu voorbij is. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de indieners juist in hun poging de ambtenaar te «normaliseren» niet het speciale dienstbare karakter van de ambtenaar aan de kant zetten. Zou het juist – mede in het licht van de discussies over de ambtelijke integriteit – niet voor de hand liggen om juist het bijzondere karakter van overheidsdienst te laten staan en eerder te versterken dan af te zwakken?

3. Bestaande en beoogde situatie

De leden van de VVD-fractie merken op dat zowel de Raad van State als de vakbonden hebben aangegeven dat het thans niet het goede moment is om over te gaan tot normalisering van de rechtspositie van ambtenaren, een en ander gelet op de grote veranderingen en de reorganisaties die voor de structuur van de rijksdienst zijn aangekondigd en de veranderingen op gemeentelijk en provinciaal niveau. Zij vragen de indieners daarop in te gaan. Hoe beoordelen zij deze zienswijze van de Raad van State en de vakbonden?

Voor ontslag van werknemers in de marktsector is toestemming nodig (preventieve ontslagtoets), óf wel van het UWV, óf wel van de kantonrechter. Dit geldt niet voor het ontslag in de ambtelijke wereld, waar het ontslagsysteem, los van de bestuursrechtelijke mogelijkheden om bezwaar en beroep aan te tekenen, veel eenvoudiger is. Hoe zien de indieners dat? Voorts vragen de leden van de VVD-fractie in dat kader de indieners om een reactie op de opmerking van de vakbonden dat de preventieve ontslagtoets uit de marktsector het ontslagsysteem voor ambtenaren juist ingewikkelder zou maken. Ook is er bij de kantonrechter altijd sprake van een ontslagvergoeding voor de werknemer. In de huidige ambtelijke situatie is daar geen sprake van. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners dit aspect in hun antwoord te betrekken.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af om hoeveel ambtenaren het nu gaat. Op hoeveel ambtenaren zal het wetsvoorstel betrekking hebben? Met andere woorden: hoeveel ambtenaren krijgen straks een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht?

Tijdens het rondetafelgesprek van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken, gehouden op 26 mei 2011, werd namelijk door één van de sprekers gesteld dat het aantal ambtenaren, genoemd in de MvT, niet zou kloppen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

In de rechtspositieregelingen van ambtenaren is een aspect het overeenstemmingsvereiste. Hoe kan dat het overeenstemmingsvereiste ex artikel 125 lid 1 sub m van de huidige Ambtenarenwet, reeds bij de totstandkoming van deze wet, buiten werking worden gesteld. Thans geldt de huidige Ambtenarenwet nog. In hoeverre kunnen die waarborgen en spelregels, voordat de nieuwe wet in werking treedt, opzij worden gezet? Wijzigt de overheid zo niet eenzijdig de rechtspositie van ambtenaren, zonder dat daar met de sociale partners overeenstemming over is? Kan dat zo maar? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich af in hoeverre er met de sociale partners overleg over dit initiatiefwetsvoorstel is geweest? Wat is de positie van de bonden bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel? Hoe zou de positie van de bonden bij de totstandkoming van een wetsvoorstel met dezelfde inhoud zijn geweest als dat wetsvoorstel door de regering was ingediend in plaats van door leden van de Tweede Kamer?

Een beperkte groep ambtenaren behoudt in de toekomst de huidige publiekrechtelijk geregelde ambtelijke rechtspositie. Het gaat dan onder andere om de zittende magistratuur. De leden van het Openbaar Ministerie (officieren van justitie en de procureurs-generaal bij de gerechts-

hoven) daarentegen zullen voortaan op een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners waarom zij er niet voor hebben gekozen om het Openbaar Ministerie, niet zijnde de ondersteunende functies, niet onder de uitzondering te laten vallen. Klopt het dat, ingevolge het wetsvoorstel, gerechtsauditeurs en rechterlijke ambtenaren in opleiding (Raio's) ook niet onder de uitzondering zullen vallen, met andere woorden dat deze functionarissen ook een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht krijgen? Is de door de indieners gemaakte keuze niet in strijd met de Grondwet, gelet op de onafhankelijke rechtspraak, waar het openbaar ministerie deel van uitmaakt? De gezagsverhouding tussen leden van het Openbaar Ministerie en de minister is immers niet een gewone. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere beschouwing van de indieners op dit punt. Zijn de indieners bereid om de leden van het Openbaar Ministerie, de gerechtsauditeurs en rechterlijke ambtenaren in opleiding de huidige publiekrechtelijke rechtspositie te laten behouden? Hoe is de onderhavige kwestie in andere landen geregeld, waar de rechtspositie van ambtenaren is genormaliseerd? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie van de indieners een nadere motivering waarom politieagenten en gevangenispersoneel ook een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht krijgen? Het betreft hier immers ambtenaren die gelegitimeerd een wapen dragen en mogen gebruiken, in die zin verschillen zij niet van militairen. De leden van de VVD-fractie laten zich graag door de indieners overtuigen. Als het gaat om de groepen ambtenaren die niet onder de nieuwe Ambtenarenwet zullen vallen, gaan de leden van de VVD-fractie ervan uit dat het aspect van de integriteit en alles wat daarmee samenhangt, het vraagstuk van de nevenwerkzaamheden en van de vrijheid van meningsuiting afdoende worden geregeld dan wel is geregeld in de voor deze ambtenaren geldende regelgeving. Kunnen de indieners dat bevestigen? Overigens vragen de leden van de VVD-fractie zich af waarom er niet voor is gekozen om de hele Ambtenarenwet te vereenvoudigen, want een totale revisie is met dit wetsvoorstel niet aan de orde.

In de MvT wordt, zo stellen de leden van de PvdA-fractie vast, op een aantal voordelen van een meer praktische aard, gewezen die de voorgestelde «normalisering» met zich zou meebrengen. In dit kader worden onder andere genoemd het voorkomen van vermenging van de taken van de overheid van wetgever en werkgever, het bevorderen van arbeidsmobiliteit, het meer in overeenstemming handelen met de principes van de Internationale Arbeidsorganisatie en het oplossen van problemen met betrekking tot de publiekrechtelijke ontslagbescherming van ambtenaren. Daar tegenover staan een aantal nadelen, eveneens van een meer praktische aard, zoals de te verwachten omvangrijke regelgevings- en uitvoeringsoperatie, de te verwachten grote organisatorische gevolgen voor de rechtspraak en de mogelijkheid dat het verlies van de aparte rechtspositie door een groot aantal ambtenaren negatief ontvangen zal worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen de indieners nadere uitleg te geven waarom de voordelen van «normalisatie» hier zwaarder wegen dan de nadelen en waarom deze zo belangrijk zijn dat het de afschaffing van de bijzondere positie van ambtenaren rechtvaardigt? Welke problemen zijn zo urgent dat de grotere risico's op politieke willekeur en een minder onafhankelijke en professioneel ambtenarenapparaat nu genomen moeten worden? Welke problemen zijn dermate ernstig dat de te verwachten omvangrijke regelgevings- en uitvoeringsoperatie op de koop toe genomen moet worden? En waarom is deze operatie noodzakelijk in een tijd waarin er al sprake is van ingrijpende hervormingen binnen de overheid en waarin er al veel gevraagd wordt van de departementen en het ambtelijk apparaat?

De leden van de PvdA-fractie merken voorts op dat het onderwerp van «normalisering» van de rechtspositie van ambtenaren moeilijk los gezien kan worden van discussie over aanpassing van het ontslagrecht in de private sector. In deze initiatiefwet staat centraal dat de arbeidsverhoudingen in lijn gebracht worden met de verhoudingen die gelden in de private sector, maar wat als de verhoudingen in de private sector daarna aangepast worden? Is vervolgens volgens de indieners een volgende stap in het proces van «normalisering» aan de orde om de balans tussen overheid en private sector te handhaven?

De indieners constateren, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat de beide rechtspositionele stelsels in de afgelopen decennia gaandeweg naar elkaar zijn toegegroeid, waardoor de verschillen in benadering aan belang hebben ingeboet. Waarom is het voorliggende wetsvoorstel in dat licht dan niet overbodig, zo vragen deze leden.

Delen de indieners de stelling van De Jong (1982), dat «een te sterke focus op de rechtszekerheid van de ambtenaar ten koste gaat van transparantie, flexibiliteit en slagvaardigheid van de overheid» (MvT, blz. 7)? Zo ja, wat verstaan zij dan onder een «te sterke» focus?

De indieners noemen als doelstelling van het wetsvoorstel, dat de regels van het private arbeidsrecht in de toekomst ook van toepassing worden op zo'n 95% van het huidige ambtenarencorps (MvT, blz. 8). Waarop is dat percentage gebaseerd?

De leden van de CDA-fractie zijn het ermee eens, dat militaire ambtenaren bij de krijgsmacht hun publiekrechtelijk geregelde ambtelijke rechtspositie dienen te behouden, gezien de vergaande eisen die aan hen worden gesteld in verband met hun inzetbaarheid. Kunnen indieners in dit verband nader ingaan op verschillen en overeenkomsten tussen militairen en politieambtenaren?

Wat moet worden verstaan onder «leden van zelfstandige bestuursorganen» (MvT, blz. 9)? Kunnen indieners een overzicht geven van alle categorieën ambtenaren die van de beoogde normalisering worden uitgezonderd?

De leden van de D66-fractie zijn blij, dat een aantal specifieke bepalingen met betrekking tot ambtenaren in de Ambtenarenwet gehandhaafd blijven. Waardoor in zekere zin gesproken kan worden van het gehandhaafd blijven van een «ambtelijke status». De overheid blijft een bijzondere werkgever en het is van belang specifieke voorschriften te handhaven met betrekking tot de integriteit van ambtenaren, het bekleden van vertrouwensfuncties en de beperking van hun grondrechten. Dat neemt overigens niet weg, dat voor het overige het BW van toepassing kan zijn, en dat in een cao afspraken over arbeidsvoorwaarden gemaakt kunnen worden.

Deze leden hebben nog wel enkele vragen over de voorgestelde inhoud van de Ambtenarenwet. Zij vinden het een goede aanpak dat daarin onderscheid wordt gemaakt tussen zorgplichten voor overheidswerkgevers en verplichtingen voor ambtenaren. Daarbij is voorzien in een plicht om ervoor te zorgen dat ambtenaren bij hun indiensttreding de eed of belofte afleggen. Een daarmee corresponderende verplichting voor ambtenaren om een eed of belofte af te leggen lijkt echter te ontbreken. Zou het niet juister zijn om alsnog een daartoe strekkende bepaling op te nemen?

Zij vragen voorts of het geen aanbeveling verdient een aparte bepaling op te nemen met betrekking tot contacten van ambtenaren met vertegenwoordigende lichamen en hun leden. Daarbij zou hetzelfde criterium kunnen worden gehanteerd als thans is opgenomen in artikel 125a (het voorgestelde nieuwe artikel 8), eerste lid: dat de goede vervulling van de functie van de ambtenaar of de goede functionering van

de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, in redelijkheid verzekerd moet blijven.

Het viel deze leden op, dat in het voorgestelde nieuwe artikel 4 Ambtenaren-wet het begrip «plichtsverzuim» niet meer voorkomt, terwijl, naar hun mening, het in de MvT nog wel wordt vermeld. Met betrekking tot de inhoud van dat begrip bestaat een uitvoerige jurisprudentie. Zij vragen zich af of de betekenis daarvan nu geheel verloren gaat.

De hier aan het woord zijnde leden herinneren aan de brief van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, H.F. Dijkstal, (TK 24 253, nr. 6), waarin deze opmerkte geen enkele reden te zien waarom de rechtsbescherming van overheidspersoneel beter of slechter zou moeten zijn dan die van werknemers in de marktsector. Zijn de indieners het hiermee eens?

Met betrekking tot het ontslagrecht merkte minister Dijkstal op, dat een verandering van systematiek op zich geen verruiming of beperking van de ontslagmogelijkheden met zich mee leken te brengen. Delen de indieners deze mening?

De leden van de D66-fractie lazen in de MvT, dat overheidswerkgevers de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten blijven toepassen bij de uitoefening van hun bevoegdheden ingevolge een arbeidsovereenkomst. Gaarne zouden zij vernemen of dit impliceert, dat een overheidswerkgever voordat hij een aanvraag voor een ontslagvergunning indient bij het UWV of een verzoek bij de kantonrechter voor het ontbinden van een arbeidsovereenkomst gehouden is aan de werknemer mee te delen op welke gronden hij overweegt één van deze procedures te starten en om de betrokken werknemer in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze over dit voornemen te geven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af hoe het democratisch en rechtstatelijk bewustzijn alsmede de integriteit van de ambtenaren door het onderhavige wetsvoorstel voldoende wordt gewaarborgd. Deze leden vragen zich voorts af waarom het toekennen van een uitzonde-ringspositie aan sommige categorieën ambtenaren, bijvoorbeeld aan hen die (intensief) betrokken zijn bij politieke processen of bij het uitoefenen van overheidsgezag, praktisch onuitvoerbaar zou zijn.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat de indieners ervoor hebben gekozen bepaalde categorieën van ambtenaren uit te zonderen van de herziening. Waarom is er precies gekozen voor een uitzondering voor bestuurders, rechters en militairen?

Deze leden vragen zich – mede in het licht van de groepen die de Raad van State aanduidt – af hoe de indieners precies tot hun keuze zijn gekomen. Wat zijn de principiële en wezenlijke verschillen tussen de ambtenarengroepen die de indieners noemen en die de Raad van State noemen? Gaat het door hen genoemde argument – nader onderscheid maken doet afbreuk aan het uitgangspunt dat alle ambtenaren gericht dienen te zijn op het algemeen belang – niet eveneens op voor de indeling die de indieners maken?

De indieners schrijven in hun reactie op het advies van de Raad van State dat ontslag op politieke gronden uiterst zeldzaam is. Extra bescherming van de ambtelijks status is dus naar het oordeel van de indieners niet nodig. De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat hier oorzaak en wat gevolg is. Zouden juist de ambtelijke status en de bijbehorende randvoorwaarden er niet voor gezorgd kunnen hebben dat politieke ontslagen weinig voorgekomen zijn?

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

Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners op de volgende vraag. Als gevolg van het wetsvoorstel wordt de huidige «formeel eenzijdige aanstelling» vervangen door een «tweezijdige arbeidsover-eenkomst». In hoeverre lost een «tweezijdige arbeidsovereenkomst» het bestaande kwaliteitsprobleem van de P-cyclus op?

De leden van de PvdA-fractie plaatsen enkele kanttekeningen bij de opmerkingen van de indieners over het potentiële voordeel van onderhavig wetsvoorstel met betrekking tot het bevorderen van de arbeidsmobiliteit. Kan nader toegelicht worden hoe volgens de indieners de mobiliteit door het bestaan van twee rechtsposities momenteel wordt beperkt? En zijn zij bereid om in te gaan op de conclusie uit het rapport Van der Meer e.a. uit 2010 dat oplossingen voor het mobiliteitsprobleem niet gezocht moeten worden in het afschaffen van de publiekrechtelijke status maar in de grootte en de eigenheid van de arbeidsmarkt en de te verrichten werkzaamheden?

De indieners gaan in deze nauwelijks in op het feit dat het verschil in beloning tussen de publieke en private sector een rol speelt in het mobiliteitsvraagstuk. Zij stellen niet te begrijpen wat het onderwerp te maken heeft met hun initiatiefwet omdat deze slechts betrekking heeft op de wijze waarop zij arbeidsvoorwaarden tot stand willen laten komen en niet op de inhoud daarvan. Dat moge zo zijn, maar dat neemt niet weg dat er een verband bestaat tussen het verschil in beloningen tussen de overheid en de private sector en het verschil in rechtsposities. Het ligt in dit kader in de rede, zo menen de leden van de PvdA-fractie, dat als er aanpassingen plaatsvinden in de rechtspositie van ambtenaren er ook gekeken wordt naar hun beloningen. Aanvullend merken zij op dat in de huidige vorm met voorliggend voorstel alleen de uitstroom van de overheid naar de private sector bevorderd wordt en niet de onderlinge mobiliteit.

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners een nadere beschouwing te geven over de «princiële gelijkheid tussen de overheidswerknemer en de overheidswerkgever» (MvT, blz. 10), gegeven het feit dat werkgevers en werknemers bij de overheid dienstbaar en daarmee ondergeschikt zijn aan het algemeen belang.

Het voorkomen van vermenging van de rollen van de overheid als wetgever en als werkgever leidt volgens indieners tot stabielere arbeidsverhoudingen (MvT, blz. 10). Kunnen zij dit nader toelichten? Zou het wetsvoorstel ook niet tot het tegenovergestelde kunnen leiden?

Hoe groot schatten indieners de «kans op toename» van de arbeidsmobiliteit tussen overheid en marktsector (MvT, blz. 10)? Is het verschil tussen ambtenarenrecht en het private arbeidsrecht de enige belemmering van de arbeidsmobiliteit tussen overheid en marktsector? Zo nee, welke belemmeringen zijn er nog meer (bv. op het gebied van beloningen) en op welke wijze kan de overheid die wegnemen?

Hoe vaak komt het voor, dat «een ambtenaar na jaren van inactiviteit of aanvaarding van een werkkring elders met terugwerkende kracht alsnog in dienst blijkt te zijn van de overheidswerkgever» (MvT, blz. 11)? En wat zijn daarvan precies de gevolgen? Is dit niet meer een voorbeeld van slecht werkgeverschap dan van een tekortkoming van het ambtenarenrecht? Op welke wijze draagt het wetsvoorstel bij aan de kwaliteitsverbetering van het personeelsbeleid bij de overheid?

Wat moet precies worden verstaan onder «een op de praktijk toegesneden en doeltreffend personeelsbeleid» (MvT, blz. 11)? Welke besluitvormingsprocessen worden vertraagd? Hebben die betrekking op beleidsvraagstukken of op individuele overheidswerknemers?

Op welke wijze kan dit wetsvoorstel bijdragen aan verbetering van het personeelsbeleid en de bedrijfsvoering bij de overheid?

Wat moet worden verstaan onder de «organisatie zelf», waar de regie over het te voeren personeelsbeleid zou moeten komen te liggen (MvT, blz. 11)?

De indieners voeren aan, dat «een voordeel van verdergaande normalisering voorts is, dat de rechtspositie van medewerkers in het bijzonder en het openbaar onderwijs en op openbare en bijzondere universiteiten op uniforme wijze geregeld zal zijn» (MvT, blz. 12). De leden van de CDA-fractie vragen de indieners nader in te gaan op de onderwijssector, nu daar niet alleen de knelpunten van de verschillende rechtspositie worden ervaren, maar ook de voor- en nadelen van beide systemen met elkaar te vergelijken zijn.

De leden van de D66-fractie beschouwen het wetsvoorstel als een hervormingsvoorstel, dat door de bewerkelijkheid ervan helaas slechts op de middellange termijn kan worden gerealiseerd. Zij achten het dan ook onjuist om het te beoordelen aan de hand van het criterium of het een oplossing biedt voor alle actuele problemen op het gebied van de organisatie van de overheid, voor zover die in verband staan met de rechtspositie van het overheidspersoneel. Het voorstel gaat niet – en kan ook niet gaan – over de inhoud van de arbeidsvoorwaarden. Dat is een kwestie van onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers.

De hier aan het woord zijnde leden zien het voorstel ook als een dereguleringsvoorstel. Een vrij ver gaande vorm van deregulering, maar daarom niet minder noodzakelijk. Zoals bij elke deregulering voorziet het voorstel immers in het afschaffen van specifieke regels voor bepaalde gevallen of bepaalde doelgroepen, waar bij nadere beschouwing de algemene regels toereikend zijn. De specifieke regels zijn in dit geval de publiekrechtelijke rechtspositieregelingen en de toepasselijkheid van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De algemene regels zijn, in hoofdzaak, die van het Burgerlijk Wetboek (BW). De leden van de fractie van D66 onderschrijven de gedachte dat niet valt in te zien waarom de regels met betrekking tot de arbeidsovereenkomst in het BW en de rechtsbescherming bij de civiele rechter niet van toepassing zouden kunnen zijn op ambtenaren.

De leden van de D66-fractie wijzen erop, dat niet alleen voor de toenmalige minister Dijkstal (in zijn eerder vermelde brief, TK 24 235 nr. 6)), maar ook voor de latere minister Ter Horst (in haar brief TK 31 701, nr. 5) het beslissende argument om niet tot verdere normalisatie over te gaan was gelegen in het dan vervallen van de mogelijkheid tot coördinatie van bovenaf aan de zijde van de overheidswerkgevers. Als gevolg daarvan zou volledige contractsvrijheid voor overheidswerkgevers ontstaan. De indieners gaan in de MvT niet op deze kwestie in. De hier aan het woord zijnde leden vernemen graag alsnog het standpunt van de indieners hierover. Achten zij volledige contractvrijheid bezwaarlijk? En zo ja, moeten daar dan voorzieningen voor worden getroffen? Zou dat ook kunnen in het kader van of met een systematiek vergelijkbaar met die van de (ontwerp-)Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semi-publieke sector (TK 32 600)?

De leden van de SGP-fractie hebben hierbij diverse vragen bij het volgende punt. De indieners noemen aan het begin van paragraaf 4 enkele redenen die ertoe brengen om dit wetsvoorstel in te dienen. De indieners stellen dat het voorkomen van de vermenging van rollen ertoe leidt dat er stabielere arbeidsverhoudingen komen. Zij vragen zich af waaruit die extra stabiliteit bestaat terwijl de indieners eveneens van mening lijken dat er geen wezenlijke verschillen zijn tussen de arbeidsposities van ambtenaren en andere werknemers. Kunnen zij toelichten hoe er dan toch sprake kan zijn van extra stabiliteit?

Ook noemen de indieners de vergroting van de arbeidsmarktmobiliteit en de aantrekkelijkheid van het werk voor jongeren. De leden van de SGP vragen zich af of in beide gevallen de precieze aanstellingswijze en status van de ambtenaar de kern van het probleem zijn. Zou het niet meer gaan om het beroep en de overheid als werkgever als zodanig? Willen de indieners van het wetsvoorstel hierop ingaan?

5. Verhouding met de Grondwet

De leden van de CDA-fractie vragen of hoofdstuk 6 van de Grondwet, waarin sprake is van «de rechterlijke macht», naar het oordeel van de indieners in de weg staat aan een verschillende regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren.

6. Verhouding met internationale verdragen

Bij de leden van de CDA-fractie leeft de volgende vraag. Indieners stellen, dat «door contractvrijheid als leidend beginsel in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming te adopteren, meer in overeenstemming wordt gehandeld met de principes die door de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) worden gehanteerd». Moet daaruit de conclusie worden getrokken, dat het bestaande Nederlandse ambtenarenrecht strijdig is met de principes van de ILO (MvT, blz. 10)?

7. Kosten en baten

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners nader in te gaan op het kosten- en batenaspect van het nieuwe stelsel. Ook daarover verschillen de meningen. In hoeverre zal het nieuwe stelsel goedkoper zijn? Er wordt namelijk wel beweerd dat het huidige ontslagrecht bij de overheid goedkoper zou kunnen zijn, omdat deze zaken veelal intern worden afgehandeld. En ontbindingsvergoedingen kosten ook geld. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

Ten aanzien van de kosten en baten stellen de leden van de CDA-fractie de volgende vragen. Indieners vergelijken de kosten van een bestuursrechtelijke ontslagprocedure (€ 33 000) met die van een privaatrechtelijk ontslag (€ 17 000) (MvT, blz. 14–15). Op welke kosten heeft deze vergelijking betrekking? Is er ook een vergelijking te geven van het aantal malen dat een dergelijke procedure voorkomt?

Kan de bestuursrechtelijke ontslagprocedure ook worden vereenvoudigd zonder dat de rechtspositie van ambtenaren zou worden genormaliseerd? Delen de indieners de mening, dat het systeem voor ontslag van ambtenaren als zodanig eenvoudiger is dan voor werknemers in de marktsector?

Hoe beoordelen de indieners de financiële consequenties voor de overheid van het feit, dat ontbinding van een arbeidsovereenkomst door de kantonrechter bijna altijd een ontslagvergoeding meebrengt? De heer T. van Peijpe gaf in het rondetafelgesprek aan, dat het huidige ambtenarenrecht een dergelijke vergoeding alleen bij uitzondering kent. Als de ambtenarenrechter al een vergoeding toekent, dan is die doorgaans lager dan de gebruikelijke kantonrechtvergoeding. Wel betaalt de overheid soms onverplicht een flinke vergoeding aan een (hogere) ambtenaar om het geschil af te komen. De heer Van Peijpe stelt, dat het wetsvoorstel daar niets aan kan veranderen. Kunnen de indieners nader op zijn betoog ingaan?

Moet de UWV-procedure naar het oordeel van indieners ook gaan gelden voor het bijzonder onderwijs?

Waarop baseren indieners de veronderstelling, dat de eenmalige kosten «betrekkelijk beperkt kunnen blijven» (MvT, blz. 15)? Hoe verhoudt deze

veronderstelling zich tot het SEO-rapport *Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel (2006)*, waaruit blijkt dat de eenmalige kosten van normalisering tussen de 76 en 245 miljoen euro bedragen, terwijl de baten op jaarbasis tussen de 5 en 7,6 miljoen euro bedragen? Kunnen de indieners hun optimisme nader onderbouwen (MvT, blz. 15, noot 1)?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er nog onduidelijkheid bestaat over de financiële consequenties van het onderhavig wetsvoorstel en verzoeken in dat kader een nadere onderbouwing en eventueel een nader onderzoek.

8. Reacties op het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze het wetsvoorstel naar de mening van indieners invloed heeft op het door de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) geconstateerde «wantrouwen van ambtenaren jegens de overheid als werkgever» (MvT, blz. 15)? Waarop baseren indieners hun indruk, «dat de overheid beschouwd wordt als een aantrekkelijke werkgever, waarvan de positie op de arbeidsmarkt in het algemeen goed is» (MvT, blz. 16)? Op welke wijze is het onderhavige wetsvoorstel daarop van invloed?

Kunnen indieners een nadere toelichting geven op het voorstel, «dat overheidswerkgevers die thans een privaatrechtelijke rechtsvorm hebben en waarvan de werknemers reeds op basis van arbeidsovereenkomsten werkzaam zijn, als gevolg van de in het wetsvoorstel gekozen aanpak (weer) onder de Ambtenarenwet zullen gaan vallen» (MvT, blz. 18)? De indieners geven aan, dat het naar hun oordeel in de rede ligt, dat de Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW) een deel van de kosten van deze operatie dragen (MvT, blz. 18). Hoe zouden de kosten van deze operatie naar de mening van de indieners verdeeld moeten worden?

9. Vormgeving en reikwijdte van het wetsvoorstel

In de MvT lezen de leden van de VVD-fractie dat volgens de indieners de normalisatie geen betrekking dient te hebben op degenen die zijn benoemd als een bestuursorgaan of lid zijn van een bestuursorgaan (...), ook al vallen sommige bekleders van een zelfstandig bestuursorgaan thans wel onder het op artikel 125 Ambtenarenwet gebaseerde Algemeen Rijksambtenaren-reglement (ARAR). Op welke bekleders van zelfstandige bestuursorganen doelen de indieners, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie concluderen dat de indieners hebben gekozen voor de systematiek van het handhaven van de Ambtenarenwet voor alle overheidswerknemers die op arbeidscontract werkzaam zijn. Delen de indieners het uitgangspunt, dat het beste van beide stelsels (ambtenarenrecht en privaat arbeidsrecht) met elkaar verenigd zou moeten worden? Op welke wijze wordt daaraan vormgegeven in het wetsvoorstel, dat immers alleen de Ambtenarenwet wijzigt en niet het private arbeidsrecht?

De indieners stellen voor artikel 125a Ambtenarenwet te handhaven, dat onder meer de vrijheid van meningsuiting beperkt. Kunnen de indieners nader ingaan op de verhouding tussen uitingsvrijheid van ambtenaren en ministeriële verantwoordelijkheid? Delen de indieners de opvatting, dat de beperking van de vrijheid van meningsuiting mede beoogt ambtenaren te beschermen?

De leden van de D66-fractie juichen het toe, dat ook in juridisch-technisch opzicht de Ambtenarenwet bij de tijd wordt gebracht. Deze wet is nu niet

alleen vrijwel onleesbaar, maar hanteert ook een ambtenarenbegrip dat inmiddels ver verwijderd is geraak van wat in het spraakgebruik onder een «ambtenaar» wordt verstaan.

Ook zijn de hier aan het woord zijnde leden het eens met de nieuwe reikwijdte die aan dit begrip gegeven wordt. Het is voor hen uiterst onbevredigend dat tot dusver personeelsleden van bepaalde zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen – zoals bijvoorbeeld het UWV, de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank – buiten het begrip «ambtenaar» gehouden zijn. Zij zijn in niet mindere mate dan ambtenaren van ministeries of van andere zbo's werkzaam in de openbare dienst en ten behoeve van het algemeen belang, en zijn niet zelden met openbaar gezag bekleed. Voor zover de reden voor hun uitzonderingspositie gelegen was in de overweging dat hun personeel bij voorkeur krachtens een arbeidsovereenkomst in dienst genomen zou moeten worden, komt die overweging met het voorliggende wetsvoorstel te vervallen. Na aanneming ervan zullen met alle personeelsleden van overheidswerkgevers arbeidsovereenkomsten worden gesloten. Voor een uitzonderingspositie van de hier bedoelde zbo's en krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen bestaat dan geen rechtvaardiging meer.

Meer in het algemeen vroegen de leden van de fractie van D66 zich af, of de indieners zorgvuldig hebben nagegaan welke op een lager niveau dan het wetsniveau geregelde verplichtingen van ambtenaren in de nieuwe opzet in de Ambtenarenwet geregeld moeten worden. De delegatiebepaling in het huidige artikel 125 Ambtenarenwet en alle krachtens dat artikel vastgestelde rechtspositieregelingen komen immers te vervallen. Met name indien verplichtingen van ambtenaren een beperking van hun grondrechten inhouden, zullen deze bij wet moeten worden geregeld. In sommige gevallen is wellicht ook regeling krachtens de wet mogelijk, maar de hier aan het woord zijnde leden geven, gelet op het belang van de hier aan de orde zijnde onderwerpen, de voorkeur aan regeling bij wet. Als een voorbeeld van een bepaling die wellicht bij wet geregeld zal moeten worden wijzen deze leden op artikel 50, derde lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.

ARTIKELSGEWIJS

Bij de leden van de CDA-fractie leeft een aantal vragen over enkele artikelen.

Artikel I, onderdeel A

«Een uitzondering vormen de notarissen en de deurwaarders, die behoudens hun benoeming en ontslag geen publiekrechtelijke rechtspositie hebben» (MvT, blz. 22). Kunnen indieners deze zin nader toelichten? Op welke regel vormen de notarissen en de deurwaarders een uitzondering?

«Met de leden van de rechterlijke macht wordt geen arbeidsovereenkomst gesloten» (MvT, blz. 24). Geldt dit ook voor de niet-rechtsprekende leden van de rechterlijke macht? Zo nee, kunnen de indieners dan motiveren waarom niet?

Artikel I, onderdeel H

Is naar het oordeel van indieners de regeling deelname in publiekrechtelijke colleges tijdens werktijd in artikel 125c Ambtenarenwet gunstiger dan die in artikel 7:643 BW (MvT, blz. 28)? Zo ja, is dat dan geen reden om juist artikel 7:643 BW aan te passen?

Artikel I, onderdeel M

«Uitgangspunt is dat in financiële zin en het aantal te werken uren, door de omzetting geen veranderingen plaatsvinden» (MvT, blz. 30). Heeft de omzetting invloed op de mogelijkheden voor aanpak van bestaande excessieve beloningen of bestaande afspraken over toekomstige excessieve beloningen? De leden van de CDA-fractie stellen deze vraag mede in verband met het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (32 600).

De voorzitter van de commissie,
Dijksma

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx