

## 11

### Normalisering rechtspositie ambtenaren

Aan de orde is de behandeling van:

- **het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) (32550).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

#### De voorzitter:

Ik wil de initiatiefnemers in het bijzonder welkom heten. Ik weet als collega hoe belangrijk en hoe bijzonder het is om een eigen wetsvoorstel in te dienen en dat ook te mogen verdedigen vanuit vak-K. Ik heb de neiging om de indieners nu alvast te feliciteren, maar dat ga ik nog niet doen. We beginnen aan de eerste termijn van de kant van de Kamer. Ik zie dat ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanwezig is. Ook zij is van harte welkom.

Ik geef het woord als eerste aan de heer Ulenbelt van de SP-fractie.



#### De heer Ulenbelt (SP):

Voorzitter. Ik begin met twee vragen. Ze lijken simpel, maar zijn heel moeilijk, en ze vormen volgens mij de essentie van dit debat. Wat is "normaal"? En wat is "tijdgeest"? De indieners van dit wetsvoorstel gebruiken deze twee woorden om de positie van werknemers bij de overheid, ambtenaren geheten, te veranderen. Zij willen de positie van werknemers bij de overheid gelijkstellen aan die van werknemers bij private werkgevers. Voor de indieners, zo betogen zij vaak, is dat een kwestie van principe.

Dat klinkt op zich sympathiek, maar volgens de SP-fractie is het gelijkstellen van ambtenaren en andere werknemers een principiële denkfout. Immers, de overheid is wetgever en werkgever tegelijk en alleen al daarom is de overheid geen normale werkgever. De overheid is geen bv of nv en het parlement is geen ondernemingsraad. Bij ambtenaren gaat het om dienstbaarheid aan de samenleving, aan het algemeen belang, en dat alleen al maakt hun positie anders.

In 2008 heeft het kabinet dat heel helder uiteengezet in zijn standpunt over de positie van ambtenaren. Daarin wordt een aantal elementen genoemd waarom die positie anders is. Er zijn ambtenaren die beschikken over het geweldsmonopolie; ze beschikken over publieke middelen en ze moeten in laatste instantie verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. De aansturing van ambtenaren is publiek. Financiering geschiedt op basis van budgetten en er is geen marktmechanisme op de arbeidsmarkt voor de overheid. Het prijsmechanisme dat op de private markt werkt, werkt daar niet. Bovendien wordt er in dat kabinetsstandpunt gewezen op de bijzondere verantwoordelijkheid van ambtenaren. Zij hebben te maken met integri-

teit. De conclusie in het kabinetsstandpunt is dan ook dat ambtenaren bescherming moeten hebben tegen de gevolgen voor hun rechtspositie van besluiten genomen op politieke gronden.

In het voorstel van de indieners worden ambtenaren weliswaar werknemers, maar toch ook weer niet. De indieners erkennen namelijk wel de bijzondere positie van ambtenaren. Ze moeten in het voorstel een eed afleggen en de overheidswerkgevers moeten een integriteitsbeleid voeren. Dan denk ik bij mijzelf: waarom zetten de indieners, als ze ambtenaren gelijk willen stellen, niet in het Burgerlijk Wetboek dat werknemers ook integer moeten handelen, dat private werkgevers ook een integriteitsbeleid moeten voeren? Die integriteit hebben we in de markt toch zeker in deze tijden hard nodig.

Ambtenaren worden werknemers, maar in het initiatiefwetsvoorstel ook weer niet. Er worden uitzonderingen gemaakt. Als ik het goed zie, omvatten de uitzonderingen – dat zijn de mensen voor wie de ambtenarenrechtspositie wel blijft bestaan – ongeveer 10 tot 20%, als de ingediende amendementen om er nog meer groepen in onder te brengen worden meegeteld. Die behouden dus de oude rechtspositie. Dan blijven er dus toch twee systemen naast elkaar bestaan, terwijl de indieners bepleiten om tot één systeem te komen omdat het handig is. Als je voor 10% tot 20% een systeem in stand houdt, betekent dit toch dat je twee systemen hebt?

Sterker nog, de indieners introduceren eigenlijk iets nieuws, namelijk dat er binnen één overheidswerkgever twee systemen zijn. Dat vind ik heel erg raar. Bij de politie blijven agenten die een wapen dragen ambtenaren in de oude zin, maar technisch en administratief personeel wordt daarvan uitgezonderd. Dat betekent dus dat er een cao-overleg moet worden gevoerd voor agenten met een wapen en een cao-overleg voor administratief en organisatorisch personeel. Er zijn dan twee regelingen binnen de organisatie. Dit draagt niet bij aan eenvoud. Erkennen de indieners dat dit voor de politie en ook voor het Openbaar Ministerie geen vereenvoudiging oplevert, maar het alleen maar ingewikkelder maakt?

In feite zijn de indieners het ermee eens dat ambtenaren een bijzondere positie houden. Zij maken immers uitzonderingen voor het leger, de politie, de magistratuur et cetera. Waarom maken zij die uitzonderingen als zij principieel kiezen voor het werknemerschap volgens het privaatrecht voor overheidsdienaren? Waarom moeten deze groepen dan worden uitgezonderd? Waarom worden er dan twee systemen gehanteerd?

De indieners vinden de markt de norm. Het normale is kennelijk de markt. Daarom willen zij de positie van overheidsdienaren regelen volgens het privaatrecht. De marktwerking is kennelijk de tijdgeest. Ik probeer zelf maar antwoorden te vinden op de vragen die ik in het begin van mijn inbreng heb gesteld. Vriend en vijand beginnen nu in te zien dat die markt meer kapot maakt dan je lief is, in het onderwijs, bij de woningcorporaties en bij de deregulering van banken. De markt is toch niet meer de tijdgeest, zo vraag ik de indieners. De tijdgeest is aan het kenteren. Iedereen ziet dat de markt en de marktwerking zijn doorgeschoten. Er komen steeds meer geluiden om daar paal en perk aan te stellen. Dat is toch de nieuwe tijdgeest?

Erkennen de indieners dat er juist in het ontslagrecht voor werknemers een verbetering zou moeten komen? In het ontslagrecht voor ambtenaren bekijkt de bestuursrechter wat er nu precies is gebeurd. Hij is gericht op het

## Ulenbelt

herstel van de arbeidsrelatie. Hij probeert die weer goed te maken. In het privaatrecht kijkt de kantonrechter helemaal niet naar wat er precies aan de hand is. Karakters niet meer verenigbaar? Hup, een bak geld en je bent je werknemersstatus kwijt. Erkennen de indieners dat fundamentele verschil in het ontslagrecht van aan de ene kant ambtenaren en aan de andere kant werknemers, waarbij het bij de overheid is gericht op het herstel van de verhoudingen?

De indieners zijn niet uit op het verslechteren van de arbeidsvoorwaarden met deze operatie. Dat is in elk geval mooi. Als dit niet de bedoeling is, blijkt de verslechtering van het ontslagrecht voor ambtenaren het enige te zijn wat nog overblijft. De indieners geven dat met zoveel woorden toe. Zij zien dit als een sluitstuk van het proces van normalisering. In dat proces van normalisering is echter steeds gezegd: neem nu het goede van beide. Zij schuiven slechts de ambtenaren in de positie van werknemers. Dat is vanuit de positie van overheidsdienaren een verslechtering.

Vorig jaar stapte in Schiedam de burgemeester op nadat het college een vernietigend rapport van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten aan zijn broek had gekregen. In dat rapport staat geschreven over een angstcultuur, over machtsmisbruik en over belangenverstrengeling. Ondanks dat verschillende ambtenaren bezweken onder de druk van de burgemeester, de gemeentesecretaris en een directeur, wist ook een aantal ambtenaren op verschillende momenten de professionaliteit en integriteit overeind te houden. De onderzoekers schrijven: zij wisten hun rug recht te houden. Dat is een belangrijk element van integriteit. Ik vraag de indieners van het wetsvoorstel wat er in Schiedam zou zijn gebeurd als de bescherming die de Ambtenarenwet nu biedt, in die situatie had ontbroken. Wat zou er zijn gebeurd als deze zaak door leidinggevend was voorgelegd aan de kantonrechter? Hadden de ambtenaren dan net zo professioneel kunnen handelen? Of had men de rug dan niet recht kunnen houden? Volgens mijn fractie wordt het ontslaan van ambtenaren door dit wetsvoorstel eigenlijk alleen maar gemakkelijker. Daarop komt het volgens mij neer. Dit is schadelijk voor het soort ambtenaren dat wij wensen, namelijk ambtenaren die integer zijn en die opkomen voor de publieke zaak.

De argumenten van de indieners komen op mij wat onwaarachtig over. Iedereen weet dat de partijen van de indieners, het CDA en D66, nogal vergaande plannen hebben om het ontslagrecht verder te verslechteren voor werknemers in de private sector. Het komt ongeveer op het volgende neer. Werkgevers kunnen mensen ontslaan. Als werknemers bezwaren hebben, kunnen zij naar de rechter gaan. Ik stel mij voor hoe dat gaat bij het ambtenarenapparaat, waarbij sprake is van politieke sturing. Ik ben er dus bang voor dat iemand kan worden ontslagen, waarna hij naar de rechter moet gaan. Op die manier ontstaat onbalans in het ambtelijk apparaat. Daarom stel ik de volgende vraag. Als de voorstellen van het CDA en D66 over het ontslagrecht van werknemers in de private sector worden doorgevoerd, gaan die regels dan ook gelden voor ambtenaren?

Een goede ambtenaar is goud waard, maar natuurlijk moeten ambtenaren die er met de pet naar gooien, worden aangepakt. Mensen die hun werk niet goed doen en die de zaak doelbewust saboteren, mag je de hand niet boven het hoofd houden. Dat hoeft ook helemaal niet en dat gebeurt ook helemaal niet. Als de overheid als werk-

gever een werknemer, dus een ambtenaar, wil ontslaan, moet zij de zaak goed op orde hebben. De werkgever moet de zaak dan voorleggen aan de rechter. Daarmee is het ontslag een feit. Het probleem is nu juist dat veel werkgevers in de publieke sector onvoldoende een dossier opbouwen. Met een goed dossier kan ontslag, ook van ambtenaren, gewoon een feit zijn. Ook de SP-fractie vindt het terecht dat ambtenaren worden ontslagen als zij er met de pet naar gooien.

In 2006 is berekend wat het gelijkstellen van ambtenaren en private werknemers zal kosten. Er moet namelijk een hele batterij wetgeving worden veranderd. In 2006 kwam men daarbij uit op een bedrag tussen 245 mln. en 276 mln. Dat zijn nogal hoge kosten voor een principe. Er staan baten tegenover. Die zijn echter extreem laag. Men kwam uit op tussen 6 mln. en 7 mln. Als dit wetsvoorstel helemaal wordt ingevoerd, zullen wij dus pas over 11 jaar tot 23 jaar de kosten eruit hebben. Dat lijkt mij rijkelijk lang. Ik heb met verbazing de reacties van de indieners gelezen op vragen die over deze kosten worden gesteld. Men redeneert die kosten een beetje weg.

Het meest verbazingwekkend vind ik echter, is dat er helemaal niet wordt gesproken over ontslagvergoedingen. Aan de nieuwe ambtenaren zullen ontslagvergoedingen worden toegekend. Deze ambtenaren worden immers gelijkgesteld aan werknemers in de private sector. De overheidswerkgever is een normale werkgever geworden. Laat ik uitgaan van de ontslagvergoedingen die betaald worden in de private sector. Die worden geschat op een bedrag tussen de 2 mld. en 3,5 mld. per jaar. Als ik dat omreken naar de overheid – 10% van de beroepsbevolking zit bij de overheid – concludeer ik dat dit wetsvoorstel er mogelijk toe leidt dat de overheid per jaar tussen de 200 mln. en 350 mln. aan ontslagvergoedingen moet gaan betalen. Dat lees ik nergens in de berekeningen. Ik vraag dan maar aan de indieners of dit klopt. Als het waar is, is dat een aardige kostenpost voor de overheid. Dan ben je wel snel van mensen af, maar het kost heel veel geld. Nu gaat het zorgvuldig. Het kost alleen wat meer tijd, maar is veel goedkoper.

**De heer Koopmans (CDA):**

Is deze opmerking van de heer Ulenbelt ook zo uit te leggen dat ook hij vindt dat wij op dat punt aan de slag zouden moeten in het bedrijfsleven? Zijn zorgen voor de overheid zouden ook een zorg kunnen zijn voor het bedrijfsleven.

**De heer Ulenbelt (SP):**

Het is heel mooi dat de heer Koopmans nu ook verbetering van het ontslagrecht wil, als hij mij in mijn redenering volgt. Als er namelijk in de private sector hoger beroep zou zijn, gericht op herstel van de arbeidsverhouding, worden daar de ontslagvergoedingen een stuk lager, kan ik hem verzekeren.

**De heer Koopmans (CDA):**

Dat debat moet de heer Ulenbelt maar een keer voeren met collega Van Hijum, als die hier staat, maar nu stel ik de vraag. Ik heb een tijdje zitten luisteren en bij elke zin vroeg ik me af of de heer Ulenbelt in een soort niet-bestaand walhalla leeft, een walhalla waarin honderdduizenden ambtenaren allemaal perfect functioneren in een superteam dat alleen maar levert wat gevraagd wordt. Of zijn er ook plekken waar je daarmee flexibeler en beter zou moeten kunnen omgaan, ook als werkgever? Die

## Ulenbelt

vraag zou je kunnen stellen. We hebben gezien dat zulke plekken er zijn, en de indieners vragen er terecht aandacht voor.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Ambtenaren zijn volgens mij redelijk flexibel. Hier gaat het om het ontslag, en het wordt voorgesteld alsof het ontslaan van iemand in overheidsdienst onmogelijk is. Dat is niet waar. Als de overheidswerkgever een fatsoenlijk dossier opbouwt van een niet-functionerende overheidsfunctionaris, zal de rechter gewoon zeggen: overheidswerkgever, u hebt gelijk, deze meneer of mevrouw kan terecht ontslagen worden. Daar moet die overheidswerkgever wat werk voor doen, maar dat mogen we van hem vragen.

De **voorzitter**:

Tot slot, mijnheer Koopmans.

De heer **Koopmans** (CDA):

Of dit wetsvoorstel het perfecte antwoord is op een flexibele, dynamische en altijd perfect functionerende overheid, zullen wij met de indieners bediscussiëren, maar ik trek uit het verhaal van de heer Ulenbelt de conclusie dat hij wel heel optimistisch is over het presteren van iedereen bij de overheid en iedereen in teams bij de overheid, waardoor de burgers alleen maar meemaken dat dienaars van de overheid perfecte dingen voor hen aanleveren.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Ik zeg niet dat het daar perfect is. Ik zeg wel dat dit het probleem – als er al een probleem is, of als het al een groot probleem is – niet zal oplossen. Dat is de kern van de zaak. De constatering over de markt en de werknemers daar is nu juist dat de flexibiliseren en dynamisering te ver zijn doorgeschoten. Werkgever Wientjes zegt het zelf. Dan moeten wij dat dus niet gaan introduceren in de ambtenarenwereld.

Voorzitter. Ik ga naar een afronding. Omdat de overheid geen gewone werkgever is, is er in 1993 bij wet bepaald dat over wetten die de rechtspositie van ambtenaren raken, zal worden overlegd met de vakbonden om daarover overeenstemming te bereiken. Twintig jaar geleden is dat juist ingevoerd om de verhouding tussen overheid als werkgever en overheid als werkgever in balans te brengen. De initiatiefnemers schrappen nu juist die balans. Waarom hebben de indieners bij het voorbereiden van dit wetsvoorstel niet gekozen voor overleg met de bonden? De bonden zijn best bereid tot redelijke aanpassingen. Van D66 kan ik mij deze opstelling nog wel voorstellen. Zij heeft niks met de polder, met de vakbonden en met het Rijnlandse model. Van de mede-indiener, de heer Van Hijum, verbaast mij dit in hoge mate. Hij is de afgelopen maand steeds op pad geweest om een nationaal akkoord te bepleiten tussen werkgevers en werknemers over van alles en nog wat. Hij is gericht op overeenstemming en zo kennen wij het CDA ook; dat wil het altijd. Nu wordt juist de passage "gericht op overeenstemming" uit de wet geschrapt. Dan breekt mijn klomp. Ik snap het niet meer.

Wat is de reactie van de indieners op de aankondiging van de gezamenlijke vakbonden om de Staat der Nederlanden voor de rechter te dagen als het initiatief van de indieners wordt aangenomen?

Ik heb nog enkele vragen aan de minister. Als de minister dit wetsvoorstel had willen indienen, had zij dan eerst overlegd met de vakbonden? Als dat het geval is en zij

was niet tot overeenstemming gekomen, had zij dan het wetsvoorstel alsnog aan de Kamer voorgelegd? Als dit initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen, zet de minister dan haar handtekening eronder? Als zij zich aan de wet houdt, zal zij over het eventueel aangenomen wetsvoorstel gaan overleggen met de bonden. Dan voldoet zij namelijk aan de overlegverplichting in de huidige wet. Doet zij dat niet, dan schendt zij die plicht. Handhaaft de regering het standpunt dat zij in 2008 heeft ingenomen over de positie van de ambtenaar?

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Ik wilde graag de gehele inbreng van de heer Ulenbelt horen, voordat ik mijn vraag zou stellen. In de inbreng van de SP is alleen maar aandacht voor de verslechterde positie van ambtenaren. Ik hoor alleen maar wat fout is aan het wetsvoorstel. Ziet de fractie van de SP ook verbeteringen van de positie van ambtenaren in dit wetsvoorstel?

De heer **Ulenbelt** (SP):

Mijn antwoord kan heel kort zijn: eigenlijk niet. Het enige positieve is dat de indieners niet beogen om de rechtspositie van ambtenaren wat betreft arbeidsvoorwaarden en zovoorts te verslechteren. Ik kan er met de beste wil van de wereld geen verbetering in zien. Een argument voor dit wetsvoorstel is dat het de mobiliteit tussen overheid en private werkgevers makkelijker maakt. De heer Van Hijum is al jaren bezig om de mobiliteit in de private sector te verbeteren, terwijl in die sector een soortgelijk recht geldt. Ook daarin zie ik geen verbetering. Ik heb ernaar gezocht, maar niet gevonden.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Ik wil de heer Ulenbelt best helpen. Ik noem enkele voorbeelden en daarna kan de heer Ulenbelt aangeven wat hij ervan vindt. De huidige cao kan eenzijdig verbroken worden. Met het initiatiefwetsvoorstel wordt de cao op het niveau van de wet, dus in hogere regelgeving, verankerd. De proeftijd van ambtenaren wordt twee maanden in plaats van twee jaar. Ambtenaren die ziek zijn, kunnen nu ontslagen worden. In het initiatiefwetsvoorstel kan dit niet meer. Ziet de SP-fractie dit als positieve punten van het wetsvoorstel?

De heer **Ulenbelt** (SP):

Het ontslag van een zieke ambtenaar moet aan de rechter worden voorgelegd. Dat kan niet zo maar. Voor mij zijn ambtenaren bijzondere werknemers. De regering heeft dat ook opgeschreven. Daar past een bijzondere rechtspositie bij. Daarin verandert nog het meest. Ik wil van ambtenaren geen wegwerppersoneel maken. Dat is voor ons een overheersend nadeel.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Wij kunnen van mening verschillen en dat doen wij ook. Dat komt wel vaker voor tussen de SP en D66. Het zou mooi als ook de SP-fractie oog heeft voor de verbeteringen van de positie van ambtenaren die dit wetsvoorstel wel degelijk met zich brengt.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Als je spreekt over een verbetering van de rechtspositie, is het in dit land gebruikelijk om daarover overleg te plegen met de vakbonden. Als het echt verbeteringen zijn en als de indieners met de vakbonden hadden overlegd, was daar vast wel overeenstemming over bereikt. Nu wordt

## Ulenbelt

eenzijdig een model opgelegd, dat bijna een dictaat is en dat wezensvreemd is aan de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Van D66 had ik dat verwacht, maar niet van het CDA.

De heer **Klaver** (GroenLinks):  
Overleg met bonden is heel erg belangrijk. De indieners hebben ook overleg gepleegd. Maar gaat de SP hier tot regel verheffen dat Kamerleden een initiatiefwetsvoorstel niet indienen als bonden daar niet mee instemmen?

De heer **Ulenbelt** (SP):  
Dit is een heel lastige kwestie. Dat snap ik ook wel, maar in 1993 is dat doelbewust in de wet gekomen om de disbalans tussen de overheid als werkgever en wetgever ten opzichte van de vakbonden op te heffen, gericht op overeenstemming. Ik vind het een merkwaardige gang van zaken als je een en ander op zijn kop wilt zetten zonder te streven naar overeenstemming met de vakbonden.

De heer **Klaver** (GroenLinks):  
Er is op dit moment geen overeenstemming. Zijn de indieners niet gericht op overeenstemming? Dat wil ik ook gelijk aan de indieners vragen.

Maar ook mijn vraag aan de heer Ulenbelt blijft staan: als de vakbonden niet van tevoren zouden instemmen met dit initiatief, dan is het toch nog steeds aan de collega-Kamerleden om zo'n wetsvoorstel al dan niet in te dienen?

De heer **Ulenbelt** (SP):  
Ik erken het primaat van de politiek. Dat is evident. De Tweede Kamer heeft het laatste woord. Maar als het gaat om het fragiele proces van aan de ene kant de overheid als wetgever, waar wij ook deel van uitmaken, en aan de andere kant de overheid als werkgever, waar wij ook invloed op hebben, dan moeten de Tweede Kamer en dus ook de initiatiefnemers wel heel krachtige redenen hebben om nu af te wijken van wat in 1993 is afgesproken. Als de enige reden daarvoor het ontslagrecht is, dan is die niet zwaarwegend genoeg om het politieke primaat te laten prevaleren. Dan zit daar een andere agenda onder.

De heer **Klaver** (GroenLinks):  
Ik begrijp het punt van de heer Ulenbelt. Dat zet hij heel sterk weg. Maar het is toch ook een grondwettelijk recht van Kamerleden om een initiatiefwetsvoorstel in te dienen? Ik vraag mij af hoe de heer Ulenbelt dat weegt tegen de wet uit 1993 waar hij het over heeft, waarbij toch op overeenstemming gericht overleg nodig is met de bonden.

De heer **Ulenbelt** (SP):  
Ik had daarom ook verwacht dat de indieners in de geest van de wet van toen het maximale hadden gedaan om tot overeenstemming te komen met de vakbondorganisaties. Er is een beetje overlegd. Ze zijn gehoord, maar van echt onderhandelen is, voor zover ik weet, geen sprake geweest. Er is in ieder geval geen overeenstemming bereikt. Nee, sterker nog, de vakbonden voelen zich zo in hun kuif gepikt dat ze aangekondigd hebben een rechtszaak tegen de minister te gaan voeren, zodat zij haar handtekening er niet onder zet.

De **voorzitter**:  
Ik doe een beroep op iedereen, ook op u, mijnheer Ulenbelt, om de antwoorden wat korter te houden. Dat geldt ook voor de interrupties.

De heer **Klaver** (GroenLinks):  
Heel kort. Wellicht kunnen de indieners in hun beantwoording op de volgende vraag ingaan. Hoe is dat overleg met de vakbonden geweest? Ook voor mijn partij is dat namelijk een belangrijk punt.

De **voorzitter**:  
Mijnheer Klaver, u moet nog aan de beurt komen. U kunt het dus ook meenemen in uw inbreng.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):  
Ik was een beetje verbaasd over het antwoord dat wij als Tweede Kamer ook werkgever zouden zijn. Wij zijn medewetgever, maar volgens mij is de minister werkgever van de ambtenaren. Ik zou dat onderscheid heel graag zuiver willen houden. Onderschrijft de heer Ulenbelt dat?

De **voorzitter**:  
Mijnheer Ulenbelt, kort graag.

De heer **Ulenbelt** (SP):  
De overheid heeft inderdaad twee rollen, die van wetgever en die van werkgever, maar daar zit geen Chinese Muur tussen. Ieder besluit dat wij hier nemen, bijvoorbeeld over een bezuiniging op de politie, heeft effect op arbeidsvoorwaarden en anderszins. In die zin is het parlement wel een beetje medewerkgever.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):  
Ik begrijp dat de heer Ulenbelt deze vraag een beetje weg probeert te duwen, maar wij zijn toch gewoon medewetgever en controleur van de regering? De Tweede Kamer is echter absoluut geen werkgever. In dat opzicht lijkt het mij juist zuiver.

De heer **Ulenbelt** (SP):  
In onze staatsinrichting bestaat ook het parlement. Dat is maar goed ook. De Staat is ook werkgever, dus of wij het nu willen of niet, op de een of andere manier raken de besluiten die wij hier nemen, de positie van overheid als werkgever.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):  
Gezien de vraagstelling en de discussie wil ik ook graag een reactie hierop van de indieners en de minister.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):  
De heer Ulenbelt is het toch met mij eens dat wij juist toezichthouder op de werkgever zijn?  
Ging de vraag iets te snel?

De heer **Ulenbelt** (SP):  
Nee hoor. Dat betekent ook dat wij de overheid als werkgever kunnen corrigeren.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):  
Exact. Daar zijn wij hiervoor, maar dan zijn wij geen werkgever, maar juist een behoudende kracht om de werkgever zo goed mogelijk zijn werk te laten doen.

## Ulenbelt

De heer **Ulenbelt** (SP):

Als wij die werkgeversrol, hoe beperkt die ook is, waar willen maken, hebben wij ons te houden aan een wet uit 1993 die gericht is op overeenstemming tussen de bonden en de overheid als werkgever. In het proces om die overeenstemming te bereiken heeft het parlement ook een rol, vindt de SP-fractie. De indieners willen die schrappen.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Glashelder. Natuurlijk heeft het parlement een rol in wetgevende zin, maar dat is wat anders dan de rol van werkgever. Ik denk dat het goed is om die rollen zuiver te houden.



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

Voorzitter. Allereerst wil ik namens de ChristenUnie-fractie mijn waardering uitspreken voor de indieners. Er moet altijd heel veel werk verzet worden om tot een initiatief-wetsvoorstel te komen. Het is voor indieners een kroon op hun werk als ze in vak-K zitten om hun wetsvoorstel te verdedigen.

De indieners willen met dit wetsvoorstel de rechtspositie van ambtenaren en private werknemers zo veel mogelijk gelijk trekken. Hiermee wordt de ambtenaar op gelijke voet gesteld met de werknemer in de private sector. De ambtenaar heeft echter sinds jaar en dag een aparte status, die anders is dan die van een werknemer in de private sector. Voor mijn fractie is niet helemaal duidelijk geworden waarom de indieners het noodzakelijk vinden de ambtelijke status af te schaffen. Graag krijg ik hier een reactie op.

Mijn fractie deelt de overweging van de Raad van State dat het bijzondere karakter van de overheid als werkgever tot uiting komt in de bijzondere rechtspositie van ambtenaren. De indieners willen bovendien het toch al stoffige imago van de ambtenaar oppoetsen. Wat draagt het wetsvoorstel hieraan bij? Is het erop gericht om van dat stoffige imago af te komen?

De indieners en de Kamer zijn nu aan zet, de minister nog niet. Minister Donner heeft eind vorig jaar laten weten niet in overleg te willen treden met de bonden. Hij gaf daar een juridische onderbouwing voor. De nieuwe minister lijkt hier niet van af te wijken. Nog los van de vraag of de minister juridisch een punt heeft, heeft dit wetsvoorstel een enorme impact op de status van de ambtenaar. Vinden de indieners dat nu al overleg hierover gepleegd zou moeten worden tussen de bonden en de minister? Aan de minister als adviseur wil ik vragen wat het voor het overleg zou betekenen als dit wetsvoorstel op een meerderheid kan rekenen.

Dan kom ik bij de inhoud van het wetsvoorstel. Het karakter van de ambtenaar wordt gekenmerkt door het algemeen belang dat hij of zij dient. Die ambtelijke status doet natuurlijk niets af aan het feit dat er in de loop der jaren verschillende verbeteringen zijn doorgevoerd, bijvoorbeeld in de arbeidsvoorwaarden, die de participatie en de rechtspositie van ambtenaren hebben versterkt. Een belangrijk gevolg van het wetsvoorstel is dat de ambtenaar niet langer eenzijdig wordt aangesteld. De praktijk laat zien dat de overheid haar taak in dezen serieus neemt en haar bijzondere positie niet misbruikt. Delen de indieners deze analyse?

In de praktijk wordt er voor de eenzijdige aanstelling vaak een arbeidsvoorwaardengesprek met de potentiële ambtenaar gevoerd. De indieners beweren dat je, als je stakingen wilt voorkomen, er goed aan doet om de arbeidsvoorwaarden niet eenzijdig maar tweezijdig in te stellen. Daarvan gaat de suggestie uit dat de rechten van de ambtenaar beter zijn verankerd als de rechtspositie gelijk wordt gesteld aan die in de private sector. Juist op dit cruciale punt mist mijn fractie de onderbouwing. Worden de rechten van de ambtenaar beter gediend door dit wetsvoorstel? Op welke manier is dat aangetoond? Heeft de overheid überhaupt een slecht imago op dit gebied? Maakt zij zodanig misbruik van haar bijzondere positie dat een ingrijpende wetswijziging gerechtvaardigd is? Volgens de indieners moet er een tweezijdige arbeidsovereenkomst komen, omdat deze betere arbeidsverhoudingen zou stimuleren. Het is immers normaal en efficiënter. Zijn de arbeidsverhoudingen in de private sector dan structureel beter? Blijkt dit bijvoorbeeld uit een groot verschil in het aantal rechtszaken? Komt dit door de tweezijdige arbeidsovereenkomst? Waaruit blijkt dat? Wat is "normaal"? Ik krijg hier graag wat meer duidelijkheid over.

De indieners geven aan dat een soepel ontslagrecht niet een doel is van dit voorstel. Dit mag zo zijn, maar er zijn wel gevolgen. De principiële keuze van de indieners heeft namelijk ook invloed op de rechtsbescherming van de ambtenaar. Zo zullen een bezwaarschriftenprocedure, een beroep bij de sector bestuursrecht van de rechtbank of een hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep niet meer mogelijk zijn. Vooral wanneer er sprake is van een ontbinding van de arbeidsovereenkomst, neemt de rechtsbescherming naar de mening van de ChristenUnie af. Zijn de indieners dat met mijn fractie eens? De argumentatie is dat dit nu eenmaal het gevolg is van dezelfde principiële keuze van de indieners. Hier wil mijn fractie een nadere toelichting op. Aan de ene kant kunnen er namelijk allerlei eisen worden gesteld aan de ambtenaar, bijvoorbeeld op het gebied van integriteit en geheimhouding, maar aan de andere kant wordt de waarborging van de rechten die bescherming bieden tegen willekeur en politieke inmenging wel losgelaten. Dit kan eventueel geparpareerd worden in een cao, maar dat is slechts optioneel. Ik heb gelezen dat de indieners dat ook zo willen houden. Hoe waarborgen zij met dit wetsvoorstel de rechtsbescherming?

SEO Economisch Onderzoek en Regioplan Beleidsonderzoek hebben onderzoek gedaan naar de kosten van dit wetsvoorstel. De indieners zijn het niet eens met de resultaten van dit onderzoek en zeggen dat het onderzoek eigenlijk niet zo goed is gedaan. Het valt mijn fractie op dat in dit onderzoek geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat werknemers van de overheid in de toekomst betere arbeidsvoorwaarden voor elkaar weten te krijgen. Ook houdt het geen rekening met de mogelijkheid dat de ontslagvergoeding via de kantonrechter veel hoger kan uitpakken. Zijn de indieners het mij eens dat de kosten moeilijk in te schatten zijn? Hierdoor zijn de uiteindelijke kosten en baten eigenlijk onduidelijk. Hoe kijken de indieners aan tegen deze mogelijk hoge kosten in deze tijden van crisis?

Mijn fractie wil weten op basis van welke criteria sommige sectoren wel en andere niet worden uitgezonderd. De Raad van State heeft een soortgelijke opmerking gemaakt. De Kamer heeft van ambtenaren uit verschillende sectoren reacties ontvangen waarin telkens gepleit wordt voor een uitzondering. Wij hebben een amendement voor

## Ortega-Martijn

elke afzonderlijke sector willen voorkomen en hebben daarom een amendement ingediend waarin niet specifiek een uitzondering wordt gemaakt voor een sector, maar voor vier verschillende categorieën. Voor mijn fractie gaat het hierbij om ambtenaren van wie het werk zodanig verbonden is met het algemeen belang dat een ambtenarenstatus te rechtvaardigen is. Wij voelen ons hierin gesteund door de Raad van State. In reactie op het advies van de Raad van State lieten de indieners weten hier weinig voor te voelen en dat het juridisch ondoenlijk zou zijn. We hebben daar goed naar geluisterd en geven de minister met dit amendement handvatten om per Algemene Maatregel van Bestuur nadere sectoren aan te wijzen. Hierbij gaat het om ambtenaren die gerechtigd zijn geweld te gebruiken, die in een politieke omgeving werken, die een vertrouwensfunctie bekleden of die betrokken zijn bij besluitvorming, bijvoorbeeld bij de verlening van een uitkering. Voor al deze groepen geldt dat het algemeen belang groot is en daarmee ook de bescherming tegen willekeur of inmenging.

De heer **Koopmans** (CDA):

Welke ambtenaren vallen nog onder deze wet als dit amendement aangenomen zou worden? Zijn dat niet slechts – ik noem hen met respect, want ik weet hoe belangrijk ze zijn – de mensen die poetsen?

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

Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bijzondere opsporingsambtenaren en medewerkers van de griffie. Ik zeg alleen dat er nog meer ambtenaren zijn aan te wijzen voor wie de ambtenarenstatus gerechtvaardigd is. Daarover heb ik zonet al een en ander uitgelegd. Ik noemde daarbij onder meer politiek assistenten. Over hen moeten we op een of andere manier zeggen dat zij een bijzondere positie hebben en derhalve de bijzondere status van ambtenaar.

De heer **Koopmans** (CDA):

Dat is duidelijk. De vraag is echter wie er nog onder deze wet vallen als dit amendement wordt aangenomen.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):  
Circa 10% à 20% van de ambtenaren.

De heer **Koopmans** (CDA):

Noem eens een paar functies. Ik heb het amendement goed gelezen. In wezen is het destructief, want als ik het lees, vermoed ik dat bijna niemand meer onder deze wet valt. Het is dan de vraag wat nog het nut is van deze wet.

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

Als u zegt dat mijn amendement destructief is, zegt dat ook iets over dit wetsvoorstel. Als de minister erachter komt dat dit wetsvoorstel voor 90% van de ambtenaren opgaat, kun je je afvragen of het gerechtvaardigd is. Daarom heeft mijn fractie er niet voor gekozen om allerlei amendementen in te dienen voor verschillende sectoren. Wij vinden het netter als de minister met de bonden overleg voert over de vraag welke categorie ambtenaren we nog kunnen uitzonderen. Dat is een handreiking aan de indieners, maar ook aan de minister.

De heer **Koopmans** (CDA):

Ik zou dit geen handreiking aan de indieners willen noemen, maar een oorvijs. Met dit amendement valt bijna

niemand meer onder de werking van het initiatiefwetsvoorstel. Daarom geef ik de ChristenUnie in overweging om tegen dit voorstel te stemmen. Dat lijkt mij effectiever.

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

De ChristenUnie is geen partij die overal direct nee op zegt. Wij gaan op zoek naar mogelijkheden om elkaar tegemoet te komen. Wij begrijpen heel goed wat de indieners willen en dat willen wij niet gelijk afschrijven. Wij willen niet meteen tegen het wetsvoorstel stemmen. Wij willen met elkaar nagaan op welke manier wij ervoor zorg kunnen dragen dat de bescherming voor een bepaalde categorie ambtenaren, die deze bescherming nodig hebben, overeind blijft.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Die mening deel ik voor een groot deel, maar daar kom ik straks op terug. Is mevrouw Ortega-Martijn van mening dat je voor de 10% of 20% van de ambtenaren die dan nog onder de wet valt, een wet moet hebben? Is dat een goede zaak? Zegt zij dat de ChristenUnie voor de wet zal stemmen als het amendement is aangenomen?

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

Ik heb net gesproken over 10% of 20%. Ik vind het heel belangrijk dat de minister de mogelijkheid heeft – die heeft zij, via een AMvB – om na te gaan welke categorieën ambtenaren nog meer uitgezonderd kunnen worden. Ik heb niet gezegd "alle" categorieën ambtenaren, maar: de categorieën waarvan de Raad van State ook melding maakt. Daar moet in ieder geval heel serieus naar gekeken worden. Ambtenaren met een ambtenarenstatus die heel erg bezig zijn met het algemeen belang, willen wij koesteren. Wij willen dat er voor hen bescherming blijft.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Stel dat het ertoe leidt dat maar 10% van de ambtenaren onder de wet valt. Is het dan zinvol om voor die 10% deze wet te hebben? Eigenlijk introduceer je deze wet dan voor een heel kleine groep van de ambtenaren. Dat was waarschijnlijk niet de bedoeling van de initiatiefnemers.

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

Als de minister erachter komt dat er 10% overblijft, is het duidelijk wat de reikwijdte van deze wet is. Die is dan heel erg eng.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Die conclusie volg ik. Mevrouw Ortega-Martijn zegt "als de minister tot de conclusie komt", maar volgens mij is mevrouw Ortega-Martijn zelf al tot die conclusie gekomen. Is het dan niet logisch om gewoon tegen het wetsvoorstel te stemmen?

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

Ik heb op een heel serieuze manier gekeken naar waar de indieners van het wetsvoorstel voor strijden. Zij vinden dat dit een manier is om dit te doen. Ik zie andere manieren. In het wetsvoorstel lees ik eigenlijk dat zij meer de insider-outsiderproblematiek willen aanpakken. Ik vraag mij af, of dit daarvoor de manier is. Ik heb geprobeerd mee te denken in het geheel. Daarom heb ik deze twee amendementen ingediend.

Ik heb ervoor gekozen om een amendement in te dienen over de politie. Natuurlijk zijn wij blij dat de indieners ervoor hebben gekozen om een nota van wijziging in te

dienen naar aanleiding van de motie-Slob/Kuiken (30880, nr. 43) uit 2011. Zij geven hiermee echter slechts gedeeltelijk gehoor aan de wens van een meerderheid van de Kamer: slechts het uitvoerende deel van de politie wordt uitgesloten en het ondersteunende personeel niet. Het verschil tussen het uitvoerende en het ondersteunende deel van de politie is met het oog op dit wetsvoorstel echter een papieren werkelijkheid. Volgens de Politiewet is er voor ondersteunend personeel in de praktijk wel degelijk veelal sprake van uitvoering. Deze wet is namelijk niet geschreven met het oog op het verliezen van de ambtenarenstatus. Daarnaast zou deze scheiding de arbeidsmobiliteit tussen deze twee categorieën bemoeilijken. Immers, als je op een gegeven moment wilt doorstromen, moet er een andere overeenkomst aangegaan worden, want dan krijg je de status van ambtenaar. Dat moeten wij niet willen. Dat is volgens mij ook niet de bedoeling van de indieners. Graag krijg ik hierop een reactie.

Mijn fractie zit nog met veel vragen. Ik zie dan ook met bijzonder veel interesse de beantwoording van de indieners tegemoet.



De heer **Koopmans** (CDA):

Voorzitter. Allereerst spreek ik mijn grote waardering uit voor het werk van de collega's Koşer Kaya en Van Hijum. Het indienen van een initiatiefwetsvoorstel is geen sinecure en een wetsvoorstel als dit, waarvan aard en strekking ingewikkeld en ingrijpend zijn, verdient des te meer waardering. De arbeidsverhoudingen bij de overheid zijn een zeer complexe materie. In dit wetsvoorstel worden ze op zorgvuldige wijze gelijkgetrokken aan de verhoudingen in het private bedrijfsleven, aldus de indieners. De CDA-fractie heeft in het regeerakkoord met de VVD opgenomen dat de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren aan de orde is en is dus in principe voorstander van dit beginsel. De behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel is in de ogen van de CDA-fractie van groot belang omdat een en ander nauw luistert, niet alleen de wijze waarop het gebeurt, maar ook hoe daarna de arbeidsverhouding tussen de overheid en haar medewerkers in Nederland geregeld is. Wij hebben daarom evenals de indieners een hoop werk gemaakt van onze voorbereidingen. Wij maken de Kamer daar graag deelgenoot van.

De indieners constateren terecht dat er in de afgelopen jaren al veel stappen zijn gezet in de richting van het normaliseren van de rechtspositie van ambtenaren. Enkele belangrijke stappen zijn de invoering in het arbeidsvoorwaardenoverleg van het overeenstemmingsvereiste in 1989 en de invoering van het sectorenmodel in 1993. Ik noem verder de OOW-operatie, waarin het overheidsperoneel gefaseerd onder de werking van werknemersverzekeringen als WW, Ziektewet, WAO en dergelijke wordt gebracht, de overheidsdiensten die onder de werking van de Wet op de ondernemingsraden en de Arbeidstijdenwet zijn gebracht, de privatisering van het ABP, de vervanging van de Ziekenfondswet door de Zorgverzekeringswet et cetera. Dit wetsvoorstel, hoewel veelomvattend, is een soort sluitstuk van de gelijktrekking van de arbeidsverhoudingen van overheidsperoneel en van personeel in het private bedrijfsleven. Ziet de regering dit ook zo? Deelt de regering het doel van dit wetsvoorstel, zoals de indieners dat hebben geformuleerd?

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid uiteindelijk gelijk zouden moeten zijn aan de verhoudingen in het private bedrijfsleven, met uitzondering van die gevallen waarin er zwaarwegende argumenten zijn omdat niet te doen. De CDA-fractie steunt de vervanging van het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden door de tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is. Ik kom daar straks nog op terug. Daarbij komt een blijvende erkenning van het bijzondere karakter van het werken in de publieke sector, onderstreept door het afleggen van de eed of de belofte. Zonder daarmee onnodige drempels op te werpen tussen publieke en private sector, versterkt het wetsvoorstel naar de opvatting van de indieners de concurrentiepositie van de overheden als werkgever.

Uit recent onderzoek blijkt dat jonge ambtenaren voorstander zijn van afschaffing van de ambtenarenstatus. Hoe kijken de indieners aan tegen de resultaten van dit onderzoek? Wat zijn volgens de indieners de voordelen van het wetsvoorstel voor oudere ambtenaren? Op pagina 13 van de gewijzigde memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt door de indieners het argument aangevoerd dat met name onder jongeren het imago van de ambtenaren stoffig is. Hoe ondervangt dit wetsvoorstel dat? Wordt het na aanname van dit wetsvoorstel tof om bij de overheid te gaan werken? Of is het meer een culturele aangelegenheid, die te maken heeft met de wijze waarop een overheid en degenen die daar de leiding hebben, met hun medewerkers omgaan? Of is dat laatste mogelijk ook weer een gevolg van de wijze waarop de aanstelling tot op heden geregeld is?

De Raad van State blijft in zijn advies hechten aan een onafhankelijk ambtenarenkorps. 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 de ambtenaar in het verleden een bijzondere rechtspositie heeft gekregen. Bovendien merkt de Raad terecht op dat de ambtenaar niet in dienst is van een minister of van een burgemeester, maar een dienaar is van het algemeen belang, net zoals een minister of een burgemeester dat zijn. Met de ambtseede zweert of belooft de ambtenaar niet trouw aan een functionaris of aan een persoon, maar aan het recht, de Grondwet en de wetten des Rijks en aan de Koning als symbool van de Staat. De Raad van State vraagt zich in de ogen van de CDA-fractie terecht af of met aanname van dit wetsvoorstel het voldoende geborgd is dat werknemers die handelen in dienst van het algemeen belang, daarin herkenbaar dienen te zijn voor burgers en maatschappelijk organisaties.

De Raad stelt de vraag of de tweezijdige arbeidsovereenkomst daarmee wel verenigbaar is. Het antwoord van de indieners dat ambtenaren niet vanwege de aanstelling toegewijd, loyaal, integer en dienstbaar aan het algemeen belang zijn en zich bewust zijn van de democratische legitimiteit van de bestuurders waaraan zij ondergeschikt zijn, of vanwege de arbeidsvoorwaarden die daarbij eenzijdig tot stand zijn gekomen, maar dat het komt doordat ze door opvoeding, opleiding, bedrijfscultuur of rolmodellen de normen van het ambtenaarschap hebben verinnerlijkt. Daarom zal het gedrag van ambtenaren niet veran-

## Koopmans

deren als hun rechtspositie grotendeels bepaald worden door civielrechtelijke arbeidsovereenkomsten. Dat is een interessante redenering, maar de vraag, en ik denk de te-rechte vraag, aan de indieners is of dat voldoende is. Is dat niet wat mager? Hoe is dat geborgd? De vraag aan de regering is of zij dit ziet. Op welke wijze dient naar de zin van de regering dat handelen in dienst van het algemeen belang, waar dé minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – deze minister heb ik daar nog nooit over gehoord, maar haar voorganger wel – warme woorden aan gewijd heeft, geborgd te blijven?

De Raad van State lijkt in zijn advies moeite te hebben met de motivering dat aanpassing van de ambtelijke rechtspositie gebeurt vanwege de huidige tijdgeest. De leden van de CDA-fractie delen niet alles van het advies van de Raad van State, maar deze kritische noot wel. Ze zien wel dat de indieners tal van andere motiveringen aanbrengen, maar de huidige tijdgeest is toch wel het alderdunste argument in de redenering en argumentering van de indieners. Moeten wij dan over drie jaar, als de tijdgeest mogelijk weer anders zal zijn, weer een nieuwe wet formuleren? Graag vraag ik de indieners dan ook of zij willen reageren op de stelling dat wat zij beogen te bereiken mogelijk – het is een suggestie die ons is aangeleverd – veel efficiënter en minder ingrijpend kan worden gerealiseerd door de geschillen tussen ambtenaren en de overheid te laten beslechten door de gewone rechter, in casu de kantonrechter. Die is thans ook bevoegd om in "gewone" arbeidszaken recht te spreken.

De limitatief opgesomde ontslaggronden zouden moeten komen te vervallen in de Ambtenarenwet, waarbij ook artikel 6 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen van overeenkomstige toepassing kan worden verklaard op de ambtenaren. Dit laatste is een suggestie die mogelijk een alternatief zou kunnen zijn met dezelfde uitwerking. Wij krijgen hierop graag een reactie van de indieners.

De Raad van State is ingegaan op het bijzondere karakter van de verhouding tussen overheidswerkgever en ambtenaar. Ik denk dat het van belang is om daar nog meer met elkaar over te wisselen. Want ondanks dat met het beoogde wetsvoorstel ambtenaren in zekere zin werknemers worden, blijft de positie van de overheid als werkgever in meerdere opzichten een andere dan die van een werkgever in de particuliere sector. De overheid dient namelijk ook als werkgever het algemeen belang. Dit brengt met zich mee dat aan het overheids personeel bijzondere eisen worden gesteld. Zo zal het de overheidswerkgever na het gelijkschakelen van de ambtelijke en burgerlijke rechtspositie niet zijn toegestaan om zich als een willekeurige marktpartij te gedragen. Delen de indieners die mening?

Op de overheid blijft de plicht rusten om het algemeen belang te dienen, burgers gelijk te behandelen en partijen ten opzichte van elkaar niet te bevoordelen of achter te stellen. Dit is en blijft een wezenlijk verschil met een private onderneming, die haar eigen belang kan laten prevaleren. Zo zal een overheidswerkgever ingevolge artikel 314 van het Burgerlijk Wetboek deze beginselen van behoorlijk bestuur moeten blijven toepassen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden ingevolge de arbeidsovereenkomst. Deelt de regering deze opvatting?

Ik ga in op het integriteitvereiste. Het blijft namelijk tot de kerncompetenties van de ambtenaar behoren dat hij of zij een sterk ontwikkeld democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn heeft. Dit vormt de grondslag van de amb-

telijke integriteit. Het waarborgen daarvan is naar de mening van de indieners een kwestie die uitstijgt boven het typische arbeidsvoorwaardenoverleg. Daarom is het ook publiekrechtelijk geregeld. De desbetreffende bepalingen in de Ambtenarenwet worden, mogelijk aangepast, gehandhaafd. De zogenaamde ambtelijke status komt, ook in de ogen van de CDA-fractie, het duidelijkst tot uitdrukking in het afleggen van de eed of de belofte bij indiensttreding. De verplichting daartoe, zoals vastgelegd in artikel 125 quinquies van de Ambtenarenwet, wordt dan ook gehandhaafd door de indieners. De waarde en het belang van die eed worden met dit wetsvoorstel nog groter. Zijn de indieners het daarmee eens? Is de regering het daar ook mee eens? Moet dit op enigerlei wijze nog verder worden geborgd?

Dan ga ik in op de niet-limitatieve opsomming van de arbeidsvoorwaarden. De Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) hebben nog recentelijk kritiek geuit op de limitatieve opsomming die geacht wordt onderdeel te worden van de individuele arbeidsovereenkomst. Ook hierbij was het de vraag welk criterium werd gehanteerd. De oplossing van de indieners – de opsomming niet als limitatief beschouwen – leidt voor de samenwerkende organisaties niet bepaald tot meer duidelijkheid. Zijn er nu nog steeds arbeidsvoorwaarden die geen onderdeel worden van de arbeidsovereenkomst en, zo ja, welke zijn dat dan? Ik geef een voorbeeld. Een rijksambtenaar heeft bij wijze van proef een tijdelijke aanstelling voor een jaar. Conform de huidige rechtspositieregeling, het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), ontstaat bij voortzetting van het dienstverband altijd een vaste aanstelling. Er kan vervolgens dus niet een tijdelijke aanstelling worden gegeven. Onder het private arbeidsrecht kan dat wel. Is het recht op een vaste aanstelling een arbeidsvoorwaarde die onderdeel uitmaakt van de individuele arbeidsovereenkomst? Zo ja, waarom wel, en zo nee, waarom niet?

De indieners hebben het voorstel nu zo gewijzigd dat de rechtspositieregelingen niet komen te vervallen. De Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel zijn daar blij mee. Toch roept dat bij hen en bij mij een aantal vragen op. Wat betekent namelijk precies de formulering "als ware het cao's"? Betekent dit bijvoorbeeld dat de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst en de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV) van toepassing zijn? Wat zijn de implicaties van de restrictie dat bepalingen die in strijd zijn met het initiatiefwetsvoorstel, wel komen te vervallen? In het initiatiefwetsvoorstel wordt bijvoorbeeld gesteld dat kan worden gehandeld conform ILO-verdragen. Daarin gaat het om contractvrijheid. Betekent dit dat het de werkgever vrijstaat om te onderhandelen met welke bond dan ook in plaats van alleen met de in de rechtsposities genoemde centrales? Wat zijn de implicaties van de restrictie dat ook de bepalingen die in strijd zijn met dwingende regels van het private arbeidsrecht, van rechtswege komen te vervallen? In de nota van wijziging wordt hier expliciet het ontslagrecht genoemd. Kunnen de indieners een overzicht geven waaruit blijkt om welke regels het nog meer gaat?

Ik ga in op de ontslagbescherming. De ambtenaar behoort een rechtspositie te hebben die beschermt tegen de willekeur van politiek en management. Hoe reageren de indieners op de stelling dat de onafhankelijke deskundigheid van het ambtelijk apparaat onder druk staat? Wetenschappers van de Universiteit Leiden hielden onlangs nog



## Koopmans

een pleidooi voor die ambtelijke status, "juist omdat er een toenemende afkeer van tegenspraak van bewindspersonen en managers heerst", aldus de onderzoekers. Hoe biedt toetsing aan redelijkheid en billijkheid, zoals in de particuliere sector, voldoende bescherming voor een kritische ambtenaar?

In het IBO-rapport wordt ten aanzien van het ambtenarenontslagrecht het tegenovergestelde geconcludeerd: Met het oog op die bescherming tegen eventuele politieke willekeur is het niet strikt noodzakelijk om een gesloten stelsel van ontslaggronden te hebben. Het ontslagrecht in de sector bedrijven kent een toetsing aan de redelijkheid en billijkheid die in combinatie met de toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voldoende bescherming biedt tegen mogelijk politiek willekeurig genomen besluiten.

Beide redeneringen zou je kunnen volgen. Wij zouden hierover graag een nadere beschouwing horen van de indieners. Hoe beoordelen zij het beeld, en voor een deel het feit, dat disfunctionerende ambtenaren moeilijk ontslagen kunnen worden? Misschien net zo belangrijk is de vraag of na aanneming van dit wetsvoorstel, waarin personeelsdossiers een veel belangrijkere rol gaan spelen omdat de arbeidsverhoudingen gewijzigd zijn, al die personeelsmanagers bij de rijksoverheid en de andere overheden wel voldoende zijn toegerust op het gebied van personeelsdossiers. Moeten we hiervoor meer tijd nemen of is de regering van mening dat dit wel kan?

In een interruptiedebat met mevrouw Ortega heb ik al het een en ander gezegd over de reikwijdte. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat het overgrote deel van de huidige ambtenaren de status van werknemer bij een overheidswerkgever krijgt, met een arbeidsovereenkomst volgens het BW. Kunnen de indieners nog eens motiveren hoe de uitzonderingen zijn onderbouwd? Dit is temeer noodzakelijk, nu wij er in verschillende nota's van wijziging elke keer weer een plukje ambtenaren bij krijgen.

Waarom wordt er geen uitzondering gemaakt voor burgerpersoneel bij Defensie of voor personeel aan de rechterlijke organisatie? Hoe kijken de indieners aan tegen de bijzondere positie van griffiers bij gemeenteraden, Provinciale Staten, rechtbanken en gerechtshoven? Welke overwegingen hebben de indieners wat betreft de positie van Nederlandse ambassadeurs?

De indieners betogen dat het wetsvoorstel op termijn ruime besparingen zal opleveren. Kunnen zij nader ingaan op de financiële consequenties op langere termijn van het wetsvoorstel? Wat is de reactie van de indieners op de kritiek op de twee SEO-onderzoeken? Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Uiteindelijk moet de regering de rekening betalen of mag zij de winst opstrijken.

Bij artikel 19 van de gewijzigde memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad van State stellen de indieners dat zij geen grote privatiseringen meer verwachten. Waarop baseren zij dat? Geldt dit ook voor provincies en voor gemeenten? Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot de in het regeerakkoord aangekondigde afslanking van de rijksdienst en de te verwachten bezuinigingen? Hoe reageren de indieners op de suggestie dat het eerst gemakkelijker, lees: goedkoper, wordt gemaakt om van mensen af te komen en dat er daarna wordt gereorganiseerd?

Dan kom ik op het overeenstemmingsvereiste. De indiening van het wetsvoorstel heeft een interessant spanningsveld zichtbaar gemaakt, namelijk tussen de overheid als werkgever en als wetgever. De overheid heeft twee

petten: als werkgever en als wetgever. Tegenover de ambtenaar als werknemer staat in het arbeidsvoorwaardenoverleg de overheid als werkgever. Als wetgever zou de overheid kunnen opleggen wat de overheid als werkgever in onderhandelingen niet binnenhaalt. Daarom is in 1989 het overeenstemmingsvereiste opgenomen in het arbeidsvoorwaardenoverleg, waarbij is geregeld dat niet zonder overeenstemming met de vakbonden de Ambtenarenwet en de daarop gebaseerde regelgeving gewijzigd kunnen worden. Door dat overeenstemmingsvereiste zijn de rollen van werkgever en wetgever onderscheiden. Het wetsvoorstel dat de indieners hebben voorgelegd en ingediend, regelt nu een uitzondering op dat overeenstemmingsvereiste voor dit wetsvoorstel zelf. Dat is natuurlijk interessant.

Ik had sowieso bij de hele behandeling van dit wetsvoorstel een gevoel van lichte twijfel. Die twijfel sloeg een beetje om toen ik een brief kreeg met de aanhef "aan de hoogedelgestrengde heer Koopmans" – dat voelt altijd weer mooi – van De Brauw Blackstone Westbroek. Toen dacht ik: wat is dat nu weer, wat heb ik nu aan mijn fiets hangen? En wat gebeurt er? Ik moet zeggen dat deze brief mij als een soort van graat in de keel zit. Het is een graat in de keel, omdat de vakbonden het nodig vonden om via een advocatenkantoor een brief te schrijven aan Hare Excellentie mevrouw de minister Spies, waarin bijvoorbeeld staat: de keuze van mevrouw de minister om de Staten-Generaal niet op de hoogte te stellen van de overlegverplichting – alsof wij die niet zouden kennen! – heeft tot gevolg dat de Staten-Generaal thans tijd en aandacht besteden aan een wetsvoorstel waarvan vaststaat dat het, ook als het zou worden aangenomen, naar alle waarschijnlijkheid geen wet zou worden. Het staat dus vast dat het naar alle waarschijnlijkheid ... Een goede jurist zou het anders opschrijven, want dat is op zich al een tegenstelling.

Die brief zit echt als een graat in mijn keel. Ik vind het een serieus punt, maar ik vind het ook een licht affront naar de wetgever toe. De Kamer is medewetgever, niet zijnde werkgever. Misschien zou je zelfs heel staatsrechtelijk kunnen bepalen dat juist het feit dat initiatiefnemers met deze wet komen, deze constructie mogelijk maakt, omdat initiatiefnemers zijnde leden van dat wetgevende deel van de overheid dat geen werkgever is, met dit voorstel komen. Als de regering met dit voorstel zou zijn gekomen, zou deze brief mogelijk meer hout snijden.

Dat is dus een ingewikkelde kwestie waarvan het op zich terecht is dat de vakbonden die aansnijden. Maar ik heb het al gezegd: de manier waarop, via ongetwijfeld een goed maar ook duur bureau, voelt niet fijn.

Hoe zien de indieners zelf de betrokkenheid van de ambtenarenbonden bij dit wetsvoorstel en bij de verdere behandeling daarvan? Die bonden vrezen dat door het wetsvoorstel de arbeidsvoorwaarden worden aangetast. Hoe kan worden gegarandeerd dat de arbeidsvoorwaarden blijvend worden vastgesteld langs de weg van overleg?

Ik kom ten slotte te spreken over de aanpassingswetgeving. De indieners schrijven terecht dat als gevolg van deze wet nog een heleboel aanpassingswetten noodzakelijk zijn. Kunnen de indieners een inschatting maken van de wetgeving die nodig is om de beoogde normalisering van de ambtenarenstatus te effectueren? Kan de regering daarvan een inschatting maken? Die vragen zijn van belang, omdat de initiatiefnemers hebben gekozen voor een invoeringstraject dat ligt op 1 januari 2015. Ik kijk naar de

## Koopmans

stand van vandaag. We zitten bijna halverwege 2012 en de behandeling van dit wetsvoorstel in dit huis gaat zeker na mijn inbreng nog wat langer duren. Wij hebben nog de Eerste Kamer nodig. Dat zal mogelijk leiden tot een wet die bij wijze van spreken van kracht wordt op 1 januari. En dan hebben we nog maar twee jaar voor weer een enorm pakket door de indieners zelf aangekondigde wijzigingswetgeving. De CDA-fractie vraagt aan de indieners, maar vooral ook aan de regering, of zulks in deze periode voldoende en vooral voldoende zorgvuldig kan gebeuren.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):  
Ik heb heel zorgvuldig geluisterd naar het betoog van de heer Koopmans. Hij zegt terecht dat het CDA twijfels heeft. Ik kan zeggen dat het hele betoog een en al twijfel uitstraalt. Wat ziet de heer Koopmans als mogelijke voordelen van dit wetsvoorstel?

De heer **Koopmans** (CDA):  
Ik heb ervoor gekozen om namens onze fractie alle mogelijke zwakke plekken in de redeneringen en onderbouwingen nog eens goed onder de loep te nemen. Het algemene principe is in ons verkiezingsprogramma en in het regeerakkoord opgenomen. Dat je met elkaar een algemeen principe hebt opgenomen, wil echter nog niet zeggen dat het in zijn uitvoering altijd perfect is. Daarvoor hebben wij dit debat. Dus: ja tegen het algemene principe en nog een scherp debat met de indieners over de vraag of de wijze waarop het is geformuleerd de meest verstandige is.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):  
Ik vraag mij af hoe zwaar alle vragen wegen die zijn gesteld. Hoe zwaar wegen straks de antwoorden van de indieners op deze vragen? Ik stel deze vraag omdat ik geen enkel amendement heb gezien – op eentje na dat over iets heel anders gaat – dat tot doel heeft om bepaalde wijzigingen aan te brengen in het wetsvoorstel.

De heer **Koopmans** (CDA):  
Sommige dingen vinden wij heel belangrijk. In andere onderwerpen zijn wij zeer geïnteresseerd. Die zullen wij anders wegen. Ik kan het zo niet zeggen. Ik ben zeer geïnteresseerd in het antwoord op mijn vraag over het stoffige imago en het "toffe", maar of het tot een wijziging van de wetsystematiek moet leiden en tot een amendement van onze kant zal leiden, waag ik te betwijfelen. Wij willen gewoon een serieus debat omdat wij de kritiek op het wetsvoorstel, die van verschillende kanten komt en die wij zelf ook op onderdelen hebben, buitengewoon serieus nemen. Het doel van het wetsvoorstel dat, nogmaals, in ons verkiezingsprogramma en in het regeerakkoord staat, delen wij echter.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):  
Een doel delen is één ding; de uitvoering is een ander ding. De heer Koopmans bagatelliseert een en ander. Hij komt met een voorbeeld van het stoffige imago, waarover ik het ook heb gehad. Daarover heb ik ook geen amendement ingediend. De heer Koopmans heeft hier echter fundamentele vragen gesteld, onder andere over de hele ambtenarenstatus, de hele rechtsbescherming et cetera, wat er allemaal uit wordt genomen met dit wetsvoorstel. Als hij de kritische vragen die hij in dit debat heeft gesteld werkelijk meent, had hij echt met een amendement moeten komen om het wetsvoorstel goed in balans te krijgen.

De heer **Koopmans** (CDA):  
Dan heeft mevrouw Ortega-Martijn niet goed naar mijn betoog geluisterd. Laat ik allereerst zeggen dat een fundamentele behandeling van een wetsvoorstel zoals dit onze taak is. Voorts heb ik een aantal elementen genoemd in de bijzondere verhouding tussen de overheid als werkgever en ambtenaren, zoals de ambtseed en een aantal andere factoren die daarin zeer belangrijk zijn. Ik ga het verhaal niet nog eens overdoen. Ik heb ook gevraagd hoe wij die verhouding mogelijk kunnen versterken of nader kunnen borgen. Dat is wat ons betreft een helpende hand bij de behandeling van dit wetsvoorstel. Ik heb echter niet gezegd – ik ben er noch mee begonnen noch mee geëindigd – dat wij het dus niet doen.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie):  
Het gaat mij juist om die helpende hand. Waarom zie ik die niet terugkomen in een of ander amendement? Dat was de enige vraag die ik hierover heb gesteld.

De heer **Koopmans** (CDA):  
Alleen deze vraag al betekent dat mevrouw Ortega een wel heel eenzijdige kijk heeft op die verhouding, alsof die verhouding slechts per wet aan de orde is. Culturaspecten spelen een rol, mogelijk als gevolg van het wetsvoorstel. Tal van aspecten spelen een rol, die niet alleen in dit wetsvoorstel aan de orde zijn maar wel door dit wetsvoorstel aan de orde kunnen komen. Daarom heb ik over deze aspecten tal van vragen gesteld.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):  
Ik heb een vraag voor de hoogedelgestrengste zeer gewaardeerde afgevaardigde de heer Koopmans. Kijk, nu begint hij gelijk weer te lachen dus dan zit hij in ieder geval in de goede mood!

De heer **Koopmans** (CDA):  
Uit de mond van een professor klinkt het namelijk nog mooier!

De heer **Dijkgraaf** (SGP):  
Als ik de heer Koopmans vanavond goed beluister, ziet hij volgens mij één echt voordeel in dit voorstel, namelijk het ontslagrecht. Klopt dat?

De heer **Koopmans** (CDA):  
Dat is een belangrijk voordeel van dit wetsvoorstel.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):  
Ik heb dat voordeel expliciet horen noemen. Voor de rest waren er heel veel, terecht, vragen. De heer Koopmans zei zelfs in een tussenzin dat je het misschien wel via een veel simpeler voorstel kunt vormgeven. Zou dat dan eigenlijk niet de voorkeur hebben?

De heer **Koopmans** (CDA):  
Of dat al dan niet de voorkeur heeft, ligt aan het antwoord van de indieners. Wij hebben een open debat, waarbij ik zeg dat ik het doel deel, want dat staat in ons verkiezingsprogramma en in het regeerakkoord. Ik ben zeer geïnteresseerd in de weg daar naartoe. Ik heb daarom ook bewust op dat punt een aantal vragen gesteld, ook aan de regering, meer dan alle voorgaande sprekers bij elkaar. De interruptie van de heer Dijkgraaf brengt mij ertoe om ook die passage nog even aan de minister voor te leggen.

## Koopmans

en aan haar te vragen of zij dit mogelijkwerwijs ook een be-  
gaanbare weg acht.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Ik concludeer dat, als de zorgen onvoldoende worden  
weggenomen, het de voorkeur heeft van de CDA-fractie  
om met een alternatief voorstel te komen.

De heer **Koopmans** (CDA):

Wij zullen uiteindelijk wegen wat de beste weg is naar het  
doel dat wij in het regeerakkoord en in ons verkiezings-  
programma hebben geformuleerd.

De heer **Ulenbelt** (SP):

De CDA-fractie heeft veel kritische opmerkingen, dat hoort  
ook bij een open debat. Ik heb twee vragen aan de heer  
Koopmans. De eerste betreft dit. Personeel van de Eer-  
ste en Tweede Kamer is uitgezonderd van dit wetsvoor-  
stel. Vindt de CDA-fractie dat dit terecht is? Zo ja, waarom  
en zo nee, waarom niet? Vindt de CDA-fractie dat perso-  
neel van de Tweede Kamer op dezelfde manier als werk-  
nemers moet worden behandeld?

Mijn tweede vraag is deze. De heer Koopmans noem-  
de zelf de kosten. Het zal hem ook niet zijn ontgaan dat de  
berekening van de ontslagvergoeding, die mogelijk in de  
toekomst uitgekeerd zal moeten worden, niet is gemaakt.  
Vindt de heer Koopmans dat de indieners dit wel hadden  
moeten berekenen en dat zij daarvoor een dekking had-  
den moeten aangeven?

De heer **Koopmans** (CDA):

Wat het laatste betreft: de indieners hebben, in antwoord  
op het desbetreffende deel van het verslag van de Kamer,  
dat ongetwijfeld door uw fractie is aangeleverd, aangege-  
ven dat het heel moeilijk is om dit te berekenen. Ik vond  
het daarom een goede en terecht vraag van uw kant aan  
de indieners om een berekening te geven. Ik kan mij niet  
helemaal meer herinneren of u het ook aan de regering  
hebt gevraagd, maar ik denk dat ik u help als ik nu ga zeg-  
gen dat het mij heel verstandig lijkt dat ook de regering  
hiernaar kijkt. Ik heb juist in mijn betoog al een keer ge-  
zegd dat het uiteindelijk de regering is die in de uitvoe-  
ring, voor zover het de rijksambtenaren betreft, het voor-  
deel krijgt of de rekening moet betalen.

De **voorzitter**:

Er was nog een vraag van de heer Ulenbelt.

De heer **Koopmans** (CDA):

Over de eerste vraag, over de medewerkers van de Twee-  
de Kamer, moet ik iets langer nadenken. In een snelle re-  
actie zou ik kunnen zeggen dat ik altijd heb gedacht dat de  
Tweede Kamer een ander soort werkgever is, omdat wij  
geen onderdeel zijn van een ministerie of zoiets. Ik moet  
er even over nadenken. Het is een relevante kwestie om  
met elkaar over te spreken.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Dan horen wij de heer Koopmans daar ongetwijfeld nog  
over. In dat geval is de Tweede Kamer namelijk wel werk-  
gever. Waarom zouden wij ons eigen personeel moe-  
ten uitzonderen, terwijl u er tegelijkertijd voor pleit dat  
voor de rest van de ambtenaren de arbeidsovereenkomst  
wordt ingevoerd? Dan helpt de Kamer dus weer mee aan  
het beeld dat zij voor haar eigen volk beter zorgt dan voor

een ander. Dat wil de heer Koopmans toch ook niet, neem  
ik aan?

De heer **Koopmans** (CDA):

Ik zie de medewerkers van de Dienst Verslag en Redactie  
al grijzen. Ik vind het een interessante vraag. Het is zeker  
niet onze bedoeling om daarin anders te redeneren, maar  
ik denk dat het goed is om nog eens na te denken over de  
implicaties van het een en van het ander.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Het ging mij niet zozeer om de onzekerheid in de bereke-  
ningen, als om het gegeven dat er een totale post over  
het hoofd wordt gezien, namelijk de post ontslagvergoe-  
dingen. Als de overheid net zo gaat opereren als andere  
werkgevers en werknemers doen, dan mag je verwach-  
ten dat het met de ontslagvergoedingen ook zo zal gaan.  
In de private sector is dat 2 mld. tot 3,5 mld. Dat zou dus  
per jaar een extra kostenpost betekenen van 200 tot 350  
mln. Daar zwijgen de indieners over, maar dat zit er dus  
wel aan te komen.

De **voorzitter**:

En uw vraag is?

De heer **Ulenbelt** (SP):

Of de heer Koopmans dit financiële probleempje ook ziet.

De heer **Koopmans** (CDA):

Ik vind het een relevante vraag van collega Ulenbelt. Ik  
heb daar zelf net ook al een vraag over gesteld. Tegelijk-  
tijd moet mij, nu ik hier sta, toch van het hart dat de heer  
Ulenbelt in mijn ogen wel heel gemakkelijk aanneemt dat  
de overheid in alles fantastisch functioneert. Ik ben zelf  
wethouder geweest. Een kleine gemeente, veertig man en  
volgens mij was ik best een aardige, open en transparan-  
te wethouder, maar er waren toch ook mensen van wie ik  
dacht: daar is geen beweging in te krijgen! Ik dacht ook  
weleens dat dit te maken had met het feit dat deze of ge-  
ne denkt: je kunt wel praten, Koopmans, maar mij krijg je  
hier toch niet weg. Dat beeld is bij het overgrote deel van  
de rijksambtenaren absoluut niet aan de orde, maar het  
speelt natuurlijk hier en daar wel. Ik vind dat dit ook on-  
derdeel van dit debat mag zijn.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Dat ben ik met de heer Koopmans eens. Hij erkent ook dat  
het maar een klein groepje is. Ik denk dat op dat punt pri-  
ma overeenstemming met de bonden is te bereiken. De  
bonden zijn er namelijk ook niet voor om disfunctioneren-  
de mensen op hun plek te laten zitten. Dat komt dus dicht  
bij uw voorstel. Kan dat niet op een andere manier wor-  
den opgelost?

De heer **Koopmans** (CDA):

Daarom heb ik dat voorstel ook als mogelijk alternatief  
aan de indieners en aan de regering voorgelegd, om daar  
van hen nog een nadere beschouwing over te krijgen.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Voorzitter. Ik wil de heer Koopmans complimenteren met  
zijn doorwrochte betoog. Op één punt kan er misschien  
nog een tandje bij. Hij liet zich wat afleiden door het du-  
re advocatenkantoor dat de Algemene Centrale van Over-  
heidspersoneel, de Christelijke Centrale van Overheids-  
en Onderwijspersoneel, het Ambtenarencentrum en de

## Koopmans

Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen hebben ingeschakeld. De reden dat zij dat hebben gedaan, is dat zij de route via een initiatiefwetsvoorstel, waarin het overeenstemmingsvereiste wordt geschrapt, beschouwen als een sluiproute, als een oneigenlijke route. Nu ken ik het CDA als een partij die hecht aan fatsoenlijke verhoudingen en goed overleg in de polder tussen werkgevers en werknemers. Hoe kijkt de heer Koopmans aan tegen het principiële verwijt dat de indieners door deze constructie te kiezen de gemaakte afspraak uit de weg gaan – afspraak is afspraak – dat bij ingrijpende wijzigingen in arbeidsvoorwaarden en de structuur daarvan overleg wordt gepleegd?

De heer **Koopmans** (CDA):

Er zit natuurlijk een klem in de vigerende wet ten opzichte van een wijziging daarvan die door de indieners wordt vastgesteld. De graat zit hem niet in het feit dat de bonden ons confronteren met dit probleem. De graat zit hem in de zin die ik net heb voorgelezen en waarin op een bepaalde toon wordt gezegd tegen de wetgever: u kunt praten wat u wilt, maar wij doen het niet! Het is die toon, voorzitter, waarin er via een advocatenkantoor wordt gecommuniceerd met de Tweede Kamer, het hoogste democratische orgaan in dit land, die voelt als een graat. Het probleem op zich is er een dat krachtens de vigerende wet aan de orde is en daar zul je met elkaar uit moeten zien te komen. Dat geldt voor de indieners, dat geldt voor ons en dat geldt voor de minister, die uiteindelijk haar contraseign moet zetten. Dat is aan de orde.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Ik ben ervan overtuigd dat de heer Koopmans over die graat heen komt. Hij praat er al heel vlot over. Mijn vraag was echter wat hij vindt van de opvatting van de bonden dat hiermee een belangrijk element in de verhouding die tot stand is gekomen tussen werkgever en de bonden – we voeren overleg als er fundamentele wijzigingen aan de orde zijn – in feite dus niet wordt nagekomen.

De heer **Koopmans** (CDA):

Deze tweede vraag van de heer Heijnen geeft de gelegenheid om het iets betere deel van die brief, namelijk de voorlaatste alinea, te noemen. Dat is de alinea waarin staat dat wanneer het wetsvoorstel door de Tweede en Eerste Kamer wordt aangenomen, de samenwerkende organisaties ervan uitgaan dat de minister hen uitnodigt voor overleg et cetera. Dat kan een koninklijke weg zijn om deze problematiek aan de orde te stellen.

Voordat de heer Heijnen en de organisaties al te enthousiast worden, merk ik op dat de strekking van de laatste alinea weer is: als u het niet doet, krijgen wij een kort geding. Dat vind ik ...

De **voorzitter**:

Dat hebt u al gezegd, mijnheer Koopmans.

De heer **Koopmans** (CDA):

Dat heb ik nog helemaal niet gezegd, voorzitter.

De **voorzitter**:

Ik dacht dat u weer een heel citaat zou voorlezen.

De heer **Koopmans** (CDA):

Dat zal ik niet doen. Die laatste alinea is weer een onderdeel van de brief dat ik als lid van dit deel van de wetge-

vende macht een beetje rauw op mijn dak vind vallen. Het is echter een mogelijkheid die de bonden kunnen benutten.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Is de heer Koopmans bereid om samen met mij aan de minister te vragen om hangende de behandeling van deze initiatiefwet in overleg te treden met de bonden en het resultaat daarvan aan de Kamer te doen toekomen, zodat wij daar rekening mee kunnen houden bij de afronding van het wetsvoorstel?

De heer **Koopmans** (CDA):

Dit is een onderwerp waarmee wij volgens mij hangende de behandeling ieder op onze eigen manier kunnen omgaan. Het staat de regering vrij om met de bonden in overleg te treden op dit punt, met respect voor hetgeen dit deel van de wetgevende macht, gebruikmakend van het initiatiefrecht in de Grondwet gegeven, heeft gemaakt.

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

Voorzitter. Graag spreek ik mijn grote waardering uit voor het feit dat deze twee Tweede Kamerleden bereid zijn om via een initiatiefwetsvoorstel een zaak die zij belangrijk vinden te regelen. In dit geval gaat het om een van de laatste stappen in een lang traject – het loopt sinds de jaren tachtig – van het normaliseren van de rechtspositie van ambtenaren.

Een zaak via een initiatiefwetsvoorstel willen regelen, getuigt van bereidheid om ook het echte monnikenwerk in deze Kamer ter hand te nemen en via het initiatief tot wetgeving aan een andere invulling van de maatschappij bij te dragen. Voor mevrouw Koşer Kaya is het niet de eerste keer. Zij heeft recent met mijn collega Blok een initiatiefwetsvoorstel om de medezeggenschap van ouderen in pensioenfondsen te regelen, aangenomen gekregen in de Eerste Kamer. Voor de heer Van Hijum is dit volgens mij het eerste initiatiefwetsvoorstel dat hij in de Tweede Kamer verdedigt. Een initiatiefwetsvoorstel indienen is de eerste stap. Een initiatiefwetsvoorstel daadwerkelijk door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen en tot wet verheven krijgen, vergt veel werk en is een bijzondere prestatie. Ik wens beiden dan ook veel uithoudingsvermogen, vertrouwen en succes toe.

Ik kom nu op het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie hebben bij monde van diverse woordvoerders in de loop der jaren aangegeven positief te staan tegenover het opheffen van het verschil in rechtspositie tussen ambtenaren en werknemers. De normalisering is een goede zaak in het kader van het dejuridiseren en ontbureaucratiseren van de arbeidsverhoudingen. Wat een mooie scrubblevouden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het ontslag van ambtenaren. Daarnaast is het vergroten van de mobiliteit tussen de publieke en de particuliere sector en ook binnen de publieke en semipublieke sector een belangrijk voordeel. Wij hebben daar belangrijke voorbeelden van gehoord tijdens de hoorzitting. In de afgelopen jaren zijn veel stappen naar normalisering gezet. Materieel liggen de rechtsposities van ambtenaren en van werknemers heel dicht bij elkaar. Het ambtenarenrecht en het private arbeidsrecht zijn elkaar steeds meer genaderd. Zo is in de jaren negentig het overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen gebracht.

## Van der Burg

Dit betreft een zeer omvangrijke operatie, die met dit wetsvoorstel echter nog niet is afgerond. De indieners hebben het wel slim aangepakt, want de regering moet straks nog een heleboel doen. Ik vraag de indieners wat er allemaal nog moet gebeuren. Welke wetten moeten worden gewijzigd? Moeten er misschien ook nieuwe wetten worden opgesteld? Kunnen de indieners toezeggen hiervan een overzicht te verstrekken, zodat de leden van de VVD-fractie hiervan een compleet beeld kunnen krijgen? Kunnen de indieners, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als adviseur, ook zeggen wat zij van de kritiek van de Raad voor de rechtspraak in dezen vinden? Die raad stelde dat dit wetsvoorstel onvoldragen zou zijn. Kunnen zij eveneens zeggen wanneer naar hun verwachting dit wetsvoorstel, met alle bijbehorende onderliggende wet- en regelgeving, op zijn vroegst in werking kan treden? En wanneer zal dit naar hun verwachting op zijn laatst gebeuren, ervan uitgaande dat dit gewoon voortgaat? Kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten slotte toelichten hoe dit initiatiefwetsvoorstel zich verhoudt tot de afspraken die zijn gemaakt in het regeerakkoord?

De leden van de VVD-fractie willen behalve deze vragen, nog zes aandachtspunten noemen met bijbehorende kritische voorstellen. Mijn fractie heeft ook nog twee eigen voorstellen. Het eerste punt van aandacht van de leden van mijn fractie gaat over het Burgerlijk Wetboek. Kunnen de indieners zeggen of het volledig toepassen van het Burgerlijk Wetboek op de rechtspositie van ambtenaren wel past? Onder meer de Raad voor de rechtspraak vraagt hiervoor in zijn advies aandacht. Mijn fractie vraagt de indieners om in een helder overzicht te schetsen waar er sprake is van een verenging van rechten en waar van een verruiming. Kunnen de indieners ook toelichten hoe zij een verenging of een verruiming waarderen? Welke effecten zal dit hebben? Wellicht is er ook sprake van onbedoelde effecten. Kunnen zij zeggen hoe zij deze bedoelde of onbedoelde effecten zo nodig willen oplossen?

Ik kom op het tweede aandachtspunt. Dat gaat over de rol voor de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. Geldt het overeenstemmingsvereiste bij de totstandkoming van deze wet nu wel of niet? Via een artikel is dit buiten werking gesteld. In hoeverre mogen waarborgen en spelregels die thans gelden, opzij worden gezet? Wij ontvangen hiervan graag een uitgebreide onderbouwing, ook om te voorkomen dat er in een latere fase problemen door ontstaan. Wij hebben al een interruptiedebatje gevoerd over de positie in dezen van de Kamer. Ik vraag de indieners, en uiteraard ook de minister in haar rol van adviseur, of het misschien niet juist een voordeel is dat het initiatief uit de Kamer komt. De Kamer is immers geen werkgever. Hoe waarderen de initiatiefnemers en de minister dat? Kunnen zij dat in hun onderbouwing meenemen?

Het derde punt van aandacht betreft de positie van de militairen en in het bijzonder het ontstaan van twee verschillende regimes binnen de Defensieorganisatie. Mijn fractie is, net als de indieners, geen voorstander van een gewone arbeidsovereenkomst voor militairen. Militairen hebben een bijzondere positie. Ik noem als voorbeelden het geweldsmonopolie, het ontbreken van stakingsrecht, en het bestaan van afzonderlijk militair strafrecht en een eigen militaire rechtbank. Gegeven deze bijzondere positie is harmonisatie en normalisatie nu niet opportuun. Mijn fractie vraagt zich echter af, in tegenstelling tot de in-

dieners, of het praktisch en haalbaar is om het burgerlijk Defensiepersoneel een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht te geven. Dat zou betekenen dat er twee regimes gelden binnen de Defensieorganisatie. Bovendien kan het burgerpersoneel gemilitariseerd worden voor operaties. Hoe zien de indieners dit voor zich? Is hun voorstel nu opportuun en praktisch uitvoerbaar? Mijn fractie heeft daarbij stevige twijfels.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Toen mevrouw van der Burg het de eerste keer zei, twijfelde ik of ik het wel goed had verstaan. Toen zij het de tweede keer zei, wat het me toch echt duidelijk. De VVD-fractie, of in ieder geval mevrouw Van der Burg, vindt dat er door dit wetsvoorstel twee regimes ontstaan binnen Defensie, namelijk een regime voor burgerpersoneel en een regime voor militair personeel. Zijn die twee regimes er niet nu ook al bij Defensie?

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

Ja, ik weet dat Defensie gewend is om met meerdere regimes te werken. De lijn van de VVD-fractie is echter om zo veel mogelijk naar één regime binnen een sector toe te gaan. Strikt genomen heeft mevrouw Hachchi gelijk, maar wij vragen ons af of dit praktisch en uitvoerbaar is. Het kan wel, maar wij zijn een partij die geen onnodige bureaucratie wil. Is het dan niet handiger om één regime te hanteren? Daarom heb ik daarover een vraag aan de indieners gesteld.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Het klopt inderdaad dat Defensie twee regimes heeft, één voor het militaire personeel en één voor het burgerpersoneel. Zou het geen winst betekenen als het burgerpersoneel van Defensie in hetzelfde regime komt te vallen als het andere personeel bij het Rijk? Nu zijn er twee regimes bij Defensie, maar is er daarnaast een verschil ten opzichte van het Rijk. Als het burgerpersoneel van Defensie net als het personeel bij het Rijk is, hebben we een regime minder. Wat vindt de VVD-fractie daarvan?

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

Ik denk dat ik verwoord heb wat mijn fractie daarvan vindt. Dit heeft mede te maken met het vierde aandachtspunt, de politie. Beide organisaties hebben het geweldsmonopolie, en wij vinden dat het voor beide organisaties binnen één regime zou moeten blijven. Wij hebben uit pragmatische overwegingen inderdaad gekozen voor één regime binnen één sector.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Ter verduidelijking: ik heb het niet over het militaire personeel van Defensie maar over het burgerpersoneel van Defensie. Daarop is het geweldsmonopolie niet van toepassing.

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

Dat begrijp ik heel goed. Militairen en de executieve politie hebben het geweldsmonopolie wel. Voor die twee groepen willen wij geen scheiding in regimes, mede omdat ons is aangegeven dat daartussen uitwisseling bestaat. Wij hebben in ieder geval grote twijfels of het praktisch is. Wij hebben op dit punt geen amendement ingediend, omdat wij hierover graag het antwoord van de indieners krijgen en de indieners zelf de gelegenheid willen geven om het wetsvoorstel aan te passen als zij onze re-

## Van der Burg

denering volgen. In verband met de politie ga ik nog verder in op dit punt.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Mevrouw Van der Burg zei dat de militairen moeten worden uitgezonderd van deze prachtige wet. Ik hoor namelijk veel waardering van de kant van de VVD voor dit initiatiefwetsvoorstel. Kan mevrouw Van der Burg voor de luisteraar en de kijker, maar ook voor mij, uitleggen waarom de militairen hiervan moeten worden uitgezonderd?

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

Volgens mij weet de heer Heijnen net zo goed als ik dat de militairen een heel bijzondere positie hebben. In mijn inbreng heb ik dat ook aangegeven. Militairen hebben bijvoorbeeld geen stakingsrecht, in tegenstelling tot vrijwel alle andere groepen in de samenleving. Daarnaast hebben zij een apart militair strafrecht en een aparte rechtbank. Dat is een bijzondere positie. Wij vragen militairen ook om hun leven te geven in het buitenland als dat zo uitkomt. Dat vind ik nogal wat. Daarom vindt de VVD-fractie het te kort door de bocht om bij deze wet even te gaan regelen dat zij die positie niet handhaven. Daarom hebben wij gekozen voor één regime binnen Defensie.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Wat mevrouw Van der Burg zegt, is allemaal waar, maar de relatie tussen de belangrijke zaken die militairen onderscheiden van andere overheidswerknemers, en het veranderen van het bestuursrecht in het privaatrecht als het gaat om ontslag, heeft zij nog steeds niet aangetoond. Dat is de kern van mijn vraag. Ik begrijp alle redenen om groepen uit te zonderen, maar als mevrouw Van der Burg wil tornen aan een andere manier van ontslag, begrijp ik niet waarom Defensie daarvan om die reden uitgezonderd moet zijn. Dat geldt ook voor de andere uitzonderingen.

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

Ik blijf bij mijn eerdere antwoord. Wij vinden dat dit een groep ambtenaren is met een heel bijzondere positie, en wij kunnen de consequenties onvoldoende overzien als wij die afschaffen. Dat geven de indieners zelf ook aan. In de afweging gaat het wat dat betreft misschien te snel. Daarom kiezen wij er inderdaad voor om voor deze groep een uitzondering te laten bestaan. Het is ook geen oneindige groep, zoals in het amendement van mevrouw Ortega-Martijn.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Voorzitter. Ik weet niet hoe het u of het publiek vergaat, maar ik heb nog geen enkele rationele verklaring gehoord voor wat de kern van het wetsvoorstel is volgens professor Dijkgraaf en het CDA, namelijk het veranderen van het ontslagrecht en de bijzondere positie van militairen. Het spijt mij dat ik dit moet vaststellen aan de hand van de bijdrage van mevrouw Van der Burg van de VVD.

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

De heer Heijnen gaat over zijn eigen woorden. Hij verengt het gehele wetsvoorstel tot het ontslagrecht. Ik denk dat het heel wat meer omvat. Ik heb zojuist het argument gegeven waarom wij militairen een bijzondere groep binnen het ambtenarenbestand vinden. Wij vragen heel veel van die groep en daarom willen wij voor hen op dit moment die stap niet zetten.

Het vierde aandachtspunt betreft de positie van de politie. Mijn fractie is blij met de nota van wijziging waarin de indieners voorstellen om executieve politieagenten hun publiekrechtelijke positie – eenzijdige aanstelling en ambtenarenstatus – te laten behouden. Het ondersteunend personeel bij de politie krijgt een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Naar het oordeel van mijn fractie klemt dit, omdat een belangrijk deel van het zogenaamde ondersteunende personeel wisselt van status van ondersteunend naar executief en weer terug. Er zijn ook mensen met specifieke taken. Ook hierbij vraagt mijn fractie zich af of het voorstel van de indieners opportuun en praktisch uitvoerbaar is. Er worden twee regimes gecreëerd. Een nevenargument is dat, wanneer je voor de politie een uitzonderingspositie bepleit, dit ook moet gelden voor de militairen. Graag een reactie hierop van de indieners en van de ministers.

De indieners kunnen uit mijn inbreng opmaken dat de VVD-fractie ernaar neigt om voor de sectoren defensie en politie de wet zo aan te passen dat voor beide sectoren die het geweldsmonopolie hebben een publiekrechtelijk regime blijft gelden. Mijn fractie hoort graag of de indieners in deze argumentatie mee kunnen gaan.

De rechtspraak is mijn vijfde punt van aandacht. Het is goed dat de indieners bij nota van wijziging hebben geregeld dat de leden van het Openbaar Ministerie de eenzijdige ambtelijke aanstelling en ambtenarenstatus behouden, gelet op de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Veiligheid en Justitie jegens het Openbaar Ministerie en de controlerende bevoegdheid van de Kamer. Anders had mijn fractie op dit punt zeker een wijzigingsvoorstel gedaan.

Met het indienen van de tweede en derde nota van wijziging ziet het ernaar uit dat ook voor presidenten, de sectorvoorzitters van de gerechten en de drie rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak niets verandert in hun rechtspositie. Wij weten dat echter niet 100% zeker. Graag krijg ik dan ook van de indieners de bevestiging dat dit inderdaad het geval is. Als dit niet het geval is, willen wij dit graag alsnog geregeld hebben. Wij vinden dat genoemde functionarissen tot dezelfde groep behoren. In dat geval verzoeken wij de indieners om dat te regelen. Doen zij dat niet, dan dienen wij een amendement op dit punt in. Wij gaan er vooralsnog van uit dat het geregeld is, maar wij willen hier wel graag een klip-en-klaar antwoord op.

Het zesde aandachtspunt is het overgangsrecht. Mijn fractie wil graag van de indieners horen hoe zij, gegeven de twee nota's van wijziging, het overgangsrecht nu precies willen invullen. De indieners menen dat dit in het wetsvoorstel staat, maar graag krijgen wij een heldere toelichting waarin precies wordt aangegeven waar de scheidslijnen liggen. Er liggen nu twee nota's van wijziging. Wij vragen ons nu af wat er nu wel en wat er nu niet in zit.

Dan kom ik op de twee voorstellen die ik de indieners wil voorleggen. Het eerste betreft het openbaar onderwijs. Ik wil op dit punt een voorstel doen dat verder gaat dan het voorstel van de indieners. Zij stellen immers voor, het eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de formele eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden te vervangen door de tweezijdige arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. In hun voorstel behouden de ambtenaren echter de onderdelen van de ambtelijke status die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter van het werken voor de overheid. De bepalin-

## Van der Burg

gen in de Ambtenarenwet over integriteit, beperking van grondrechten en vertrouwensfuncties blijven namelijk ook onverminderd van kracht voor de groepen waar het wetsvoorstel op van toepassing is. Ook blijven zij gewoon ambtenaar. De initiatiefnemers geven aan dat het afschaffen hiervan buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Mijn fractie ziet echter geen reden om de ambtenarenstatus voor het personeel dat werkzaam is in het openbaar onderwijs, onderwijzend of niet, te handhaven op de onderdelen die hierboven genoemd zijn, temeer omdat ik nog nooit een onderwijskracht in het openbaar onderwijs de eed of belofte heb zien afleggen, wat hier wel deel van uitmaakt. Daar komt bij dat het grootste deel van het onderwijspersoneel in het bijzonder onderwijs werkt: maar liefst 70%. Het personeel in het bijzonder onderwijs is nu ook geen ambtenaar. Er is wat werk betreft geen verschil tussen het openbaar en bijzonder onderwijs. Ik stel voor om de ambtenarenstatus volledig af te schaffen voor het personeel in het openbaar onderwijs en hun rechtspositie wat dit betreft gelijk te stellen aan het personeel in het bijzonder onderwijs. Hiertoe heb ik reeds met collega Koopmans een amendement opgesteld en ingediend (32550, nr. 22). Graag wil ik hierop een reactie van de indieners.

Maar zelfs als wij dit doen, blijft er nog een klein verschil bestaan. In het bijzonder onderwijs kan iemand die wordt ontslagen, zich wenden tot de Commissies van Beroep. Daarna kan iemand naar de kantonrechter. In het gewone arbeidsrecht is er een verplichte preventieve ontslagtoets via het UWV. Dan kan eventueel de gang naar de kantonrechter genomen worden. Om dit gelijk te stellen en om ook in het onderwijs naar één regime te gaan, hebben collega Koopmans en ik een amendement (32550, nr. 24) ingediend. Graag wil ik een reactie hierop.

**De heer Heijnen (PvdA):**

De intentie van mevrouw Van der Burg om in het onderwijs te komen tot één rechtspositieregeling zowel voor het bijzonder als voor het openbaar onderwijs, spreekt de Partij van de Arbeid zeer aan. Heeft zij kennisgenomen van de opvattingen van én de PO-Raad én de VO-raad om dan niet de gang naar het UWV te bewerkstelligen, maar die naar de Commissies van Beroep, omdat die naar ieders tevredenheid functioneren – het gaat ook om de werkgevers – voldoende expertise voor de sector in huis hebben en laagdrempelig zijn? Waarom is zij niet die kant opgegaan?

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

Wij gaan nu naar een rechtspositie voor voormalig ambtenaren die aansluit bij de rechtspositie van werknemers. Daar is de standaardroute via het UWV naar de kantonrechter. Het is logisch om daarbij aan te sluiten in plaats van weer een uitzondering in een bepaalde sector in het leven te roepen. Dat is de afweging geweest. Ik heb er kennis van genomen. Ik heb de afweging deze kant op gemaakt, omdat ik en collega Koopmans het het meest praktisch vinden als er niet weer een nieuwe uitzondering op dit wetsvoorstel komt, als dat in werking mocht treden.

**De heer Heijnen (PvdA):**

Nu breekt mijn klomp. Ik begrijp hieruit namelijk dat de heer Koopmans en mevrouw Van der Burg een beetje bij elkaar zijn gaan zitten en dachten: hup, we doen het langs het UWV, we gaan voorbij aan 70% van de onderwijsgevenden in dit land, waaronder het bijzonder onderwijs,

een zeer aangelegen onderwerp bij het CDA; wij gaan ook geen overleg voeren met de werkgevers en werknemers in die sector; welnee, we dienen een amendementje in. En hup, de Centrale Commissies van Beroep, die jarenlang goed gefunctioneerd hebben en waar iedereen tevreden over is, belanden op de mestvaalt van de geschiedenis. Is mevrouw Van der Burg bereid om met dit amendement in de hand te overleggen met de werkgevers en werknemers in het onderwijs?

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

Uiteraard hebben wij altijd overleg in de Kamer met allerlei mensen, maar ik ben niet de partij die aan tafel moet gaan zitten met alle onderwijsbonden. Het is ook opmerkelijk dat de heer Heijnen vindt dat we een uitzondering moeten handhaven omdat het nou eenmaal historisch zo gegroeid is. Ik had gedacht dat de heer Heijnen er heel blij mee was dat wij deze situatie recht zouden trekken. Ik ben dus een beetje verbaasd over zijn reactie.

**De heer Heijnen (PvdA):**

Mevrouw Van der Burg en ik delen de opvatting dat je op een andere manier naar het onderwijspersoneel kunt kijken dan naar ambtenaren. De tijd waarin medewerkers in het openbaar onderwijs primair ambtenaren waren, ligt ver achter ons. Maar als het veld de suggestie doet die breed wordt gedragen in het veld, om het goede te behouden en een bepaalde kant op te gaan voor het hele onderwijspersoneel, waarom kiezen de VVD en het CDA er dan voor om daar stoïcijns op een mooie donderdagavond via een amendementje de broek mee aan te vegen?

**De voorzitter:**

Dat is een beetje uitlokking in de richting van het CDA.

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

De heer Heijnen geeft geen enkele reactie op de argumentatie dat wij de werknemers in het openbaar onderwijs naar dezelfde situatie willen brengen als werknemers in het bijzonder onderwijs. Omgekeerd willen wij dat laatste stukje doen via het UWV. Dat laat onverlet dat wij de Commissies van Beroep waarderen, maar het lijkt mij logisch dat wij naar één systeem gaan.

**De heer Koopmans (CDA):**

Alleen al het feit dat ik naar de interruptiemicrofoon kom, betekent al dat het woord "stoïcijns" in dezen niet terecht is. Zo kent u mij ook niet, mevrouw de voorzitter. Ik en ook mevrouw Van der Burg zijn altijd bereid om met iedereen daarover te overleggen. Dit zijn juist de plek en het moment om heel goed te kijken of wij zaken niet beter of anders kunnen regelen. Dus: ja, de deur staat voor iedereen open en mijn 06-nummer staat op mijn site.

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

Voorzitter. Je kunt in de bijlage van de VVD-fractie het patroon ontdekken dat zij probeert zo veel mogelijk naar één regime per sector te gaan. Ook voor de zorg zouden wij graag tot één regime komen. Het personeel van academische ziekenhuizen zou nog een ambtelijke status hebben, alsook een deel van het ambulancepersoneel. Dat is echter iets minder duidelijk. Vandaar dat ik dat vraag aan de initiatiefnemers en de minister. Wij zijn er voorstander van dat zij om dezelfde reden gelijk worden gesteld, namelijk om tot één regime te komen en niet een

## Van der Burg

klein groepje te hebben dat uitgezonderd blijft. Maar ik heb begrepen dat eraan gewerkt wordt om de status van het personeel van academische ziekenhuizen te veranderen. Daar wil ik van de indieners maar met name van de minister van BZK als adviseur helderheid over krijgen. De kans bestaat namelijk dat de Kamer ergens doorheen fietst. Dat is natuurlijk nooit de bedoeling. Hoe zit dat precies? Wordt dat gerealiseerd, zodat wij daar ook naar één regime toe gaan? Heeft een deel van het ambulancepersoneel inderdaad nog de ambtelijke status? Met andere woorden, is het nodig om met een amendement te komen om dit te regelen of kan op een andere manier worden geregeld dat wij daar tot één regime komen? Dat hoor ik heel graag, zodat ik daar in tweede termijn zo nodig op terug kan komen.

Nogmaals de complimenten van onze fractie voor het feit dat de indieners een zaak die zij belangrijk vinden, via een initiatiefwetsvoorstel willen regelen. Ook onze waardering voor het initiatiefwetsvoorstel zelf. In beginsel is onze fractie voorstander van dit wetsvoorstel, mits er duidelijke en gedegen antwoorden en/of bevestigingen komen op onze vragen en aandachtspunten. Graag horen wij ook hoe de twee initiatiefnemers onze eigen voorstellen waarderen voor het personeel in het openbaar onderwijs en de academische ziekenhuizen, en een deel van het ambulancepersoneel.

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

Mevrouw Van der Burg vraagt de minister hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot datgene wat is opgenomen in het regeerakkoord, maar hoe ziet mevrouw Van der Burg dit zelf?

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

Ik denk dat ik namens mijn fractie duidelijk heb uitgesproken dat wij voorstander zijn van dit wetsvoorstel. Wij hebben uiteraard wel een paar kritische vragen gesteld, bijvoorbeeld over het overeenstemmingsvereiste. Ik heb het kort gehouden, omdat dit een debat op zichzelf is. Wij zien dat echter als een serieus punt waarop we een duidelijk antwoord willen hebben. Kan het zo of kan het niet? Het is natuurlijk niet de bedoeling dat we een wetsvoorstel aannemen dat vervolgens ergens anders afgeschoten wordt, om het maar huiselijk te formuleren. Wij zijn echter voorstander van deze beweging en dat kan geen verrassing voor u zijn. Het staat namelijk in het regeerakkoord, maar in iets andere bewoordingen. Ik wil graag weten of de minister, als verantwoordelijke voor de uitvoering van het regeerakkoord, hier goed mee uit de voeten kan. Dat lijkt mij een legitieme vraag.

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

Het is inderdaad een legitieme vraag en ik heb die vraag goed begrepen. Ik heb echter gevraagd wat de woordvoerder van de VVD-fractie, mevrouw Van der Burg, er zelf van vindt. Vindt zij dat dit wetsvoorstel tegemoetkomt aan datgene wat in het regeerakkoord is opgetekend?

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

Ik verwijs naar mijn inbreng. Ik heb gezegd dat mijn fractie voorstander is van dit wetsvoorstel, maar dat zij over een aantal punten serieuze twijfels heeft. Dat hebt u kunnen horen. Ik heb aanvullende voorstellen gedaan, maar ik vind, los van de kanttekeningen die ik net heb geplaatst, dat de indieners een goede invulling geven aan het een en ander.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Ik begrijp dat de VVD-fractie positief is over het wetsvoorstel, maar wil zij ook de prijs daarvoor betalen? Er is eenmalig een bedrag van 246 mln. tot 270 mln. nodig om personeel en leidinggevenden om te scholen. Daarnaast moet de overheid ieder jaar 200 mln. tot 350 mln. aan ontslagvergoedingen betalen. Neemt de VVD-fractie dat voor haar rekening? Of speelt geld geen rol?

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

U weet dat de VVD altijd heel zuinig is op de belastingcenten. Dat geld speelt dus zeker een rol. U maakt een berekening. Er zijn veel vragen over gesteld en ik hoor graag de antwoorden daarop. U kijkt alleen maar naar één kant. U zegt dat het de overheid ontslagvergoedingen zal kosten als de voorwaarden hetzelfde zijn als in het bedrijfsleven. Een aantal collega's heeft dit ook al betoogd. Uit alle onderzoeken blijkt dat wij in Nederland een goed ambtenarenapparaat hebben. Laten we dat vaststellen. Ik denk echter dat er ook ambtenaren zijn die niet zo goed functioneren. Dan moet de mogelijkheid bestaan om op een normale manier afscheid van hen te nemen. Er moet een bepaalde druk zijn om je te verbeteren. Ik denk dat dit voor een organisatie heel gezond is. Daarom vinden wij een juridische procedure waarbij men hier keer op keer tegen in kan gaan, geen goede zaak. Het is de vraag waar de kosten liggen.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Ik ken de VVD-fractie. Zij heeft het altijd over geld. In dit geval heeft mevrouw Van der Burg het niet genoemd.

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

Goed hè.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Als het bij de overheid net zo gaat als in het bedrijfsleven – dat is dus de bedoeling – kost dat jaarlijks 200 mln. tot 350 mln. Dat vindt de VVD-fractie kennelijk zo onbelangrijk dat zij er niet eens een vraag over stelt. Neemt de VVD-fractie dit dan voor haar rekening? Iets wat nu niks of bijna niks kost, kost straks 200 mln. tot 350 mln. per jaar. Daar tekent de VVD-fractie voor als zij instemt met dit wetsvoorstel?

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

De heer Ulenbelt weet net zo goed als ik dat hierover al veel vragen zijn gesteld. Deze worden ongetwijfeld beantwoord. Daar ga ik van uit. De heer Ulenbelt maakt een berekening voor de vuist weg, maar hij houdt geen rekening met de baten. Ik heb in de vorige kabinetsperiode aan toenmalig minister Ter Horst gevraagd of zij een overzicht kon geven hoeveel ambtenaren ontslagen werden en om welke reden. Dat was heel moeilijk, want ik heb dat overzicht nooit gekregen. Ik heb overigens wel een donkerbruin vermoeden waarom dat zo is. Ik denk ook dat het voor een organisatie buitengewoon kostbaar kan zijn als zij mensen in dienst moet houden die niet functioneren, mensen van wie de organisatie ziet dat ze niet functioneren. Dat laat het eerste wat ik zei onverlet: wij hebben een heel goed ambtenarenapparaat dat over het algemeen ontzettend goed functioneert. Juist voor de goed functionerende mensen is het goed om op een gegeven moment afscheid te kunnen nemen van collega's met wie het niet goed gaat.



## Van der Burg

De heer **Ulenbelt** (SP):

Neemt de VVD de kosten voor haar rekening die voortvloeien uit de steun aan dit wetsvoorstel? Is het veranderen van het ontslagrecht 200 mln. tot 300 mln. waard of bij welk bedrag ligt anders de grens?

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

Het lijkt wel alsof de heer Ulenbelt niet luistert. Hij heeft het alleen over één kostencomponent van dit wetsvoorstel – volgens mij zijn er nog een paar – maar over geen enkele batencomponent. Als je een goede berekening maakt, kijk je naar de kosten en naar de baten. De baten zijn de voordelen. De kosten en de baten zijn in evenwicht. De indieners hebben dat laten onderzoeken. Ik heb een aantal kritische vragen gesteld, onder meer over het punt dat de heer Ulenbelt noemde. Ik wacht het antwoord op die vragen af. Daarna discussiëren we verder.

□

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Voorzitter. Twee derde van de jonge ambtenaren is voorstander van de normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren die wij vandaag bespreken. Dit blijkt uit een enquête van het blad *re.Public*. De wat oudere ambtenaren zijn nog enigszins huiverig, evenals de vakbonden. Het zal niet verbazen dat ik als voormalig jonge ambtenaar positief sta tegenover het initiatiefwetsvoorstel dat vandaag voorligt.

Het idee om ambtenaren net zo te behandelen als iedere andere werknemer komt niet uit de lucht vallen. De normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren ging in 1980 al van start met het opheffen van het stakingsverbod. Daarna zijn geleidelijk meer wetten die voor werknemers in de marktsector gelden ook van toepassing verklaard op ambtenaren. Op de vraag of verdere normalisatie wenselijk is, gaf de Kamer in 1997 een duidelijk antwoord. Een meerderheid stemde voor de motie om het ambtenarenrecht gelijk te stellen aan het arbeidsrecht. Ik benadruk dat Nederland toen al achterliep op de internationale ontwikkelingen. Zweden, Denemarken en Italië waren ons al voorgegaan, Zweden in 1965, Denemarken in 1969 en Italië in 1993. De ervaringen zijn positief. Nu, vijftien jaar later, gaan wij de stap voorwaarts ook eindelijk maken. Het is opvallend dat de PvdA, die in de persoon van Kees Zijlstra in 1997 zo progressief de motie voor normalisering indiende, nu een ommezwaai maakt en een conservatieve houding aanneemt. Deze conservatieve houding blijkt uit de centrale vraag van die partij, maar ook uit de inbreng van andere tegenstanders van het wetsvoorstel. Zij stellen de vraag waarom we iets zouden moeten veranderen. Mijns inziens is dat de verkeerde vraag. De vraag moet zijn: waarom zouden we nog langer een uitzonderingspositie handhaven voor ambtenaren en geen gelijke behandeling bewerkstelligen voor alle werknemers?

Het mag duidelijk zijn dat de arbeidsovereenkomst het meest gangbare instrument is om een werkrelatie in vast te leggen. De arbeidsovereenkomst moet het uitgangspunt zijn. Het gaat daarbij vooral om het Burgerlijk Wetboek en nog een aantal andere wetten. Een wetboek speciaal voor ambtenaren is overbodig. Specifieke regels zijn soms wel gewenst, want de overheid is een bijzondere werkgever. Dat kan om bijzondere rechten en plichten vragen. Naar mijn mening wordt hier in het wetsvoorstel voldoende rekening mee gehouden. Ik verwijs daar-

bij naar de gewijzigde Ambtenarenwet. De essentie van de arbeidsverhoudingen is voor werknemers en ambtenaren gelijk. Je werkt voor een werkgever en krijgt daar loon voor terug, samen met de werkgever kom je de arbeidsvoorwaarden overeen en de werkgever kan de werknemer niet zomaar ontslaan. Dit soort zaken is allemaal in het Burgerlijk Wetboek geregeld. Er bestaat ruimte voor afwijkingen als werknemer en werkgever dit overeenkomen of als dit is vastgelegd in een collectieve arbeidsovereenkomst tussen vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers. De onderliggende gedachte van het arbeidsrecht is dat de werknemer en de werkgever gelijkwaardig aan elkaar moeten zijn. Ik kan mij dan ook volledig vinden in het uitgangspunt van de indieners dat voor ambtenaren dezelfde regels moeten gelden als voor andere werknemers.

Een belangrijke winst van de normalisatie voor de ambtenaren is dat zij voortaan, zoals de indieners aangeven, echte cao's krijgen. Ik vraag de indieners, gezien de kritische houding van de vakbonden, nog eens duidelijk uiteen te zetten wat de voordelen hiervan precies zijn. Het wetsvoorstel sluit een aantal specifieke groepen ambtenaren uit van de normalisatie. Daar zit wat mij betreft een zekere rangorde in. Allereerst zijn er de bestuurders. Dat spreekt vanzelf, want dat zijn, ook in het spraakgebruik, gewoon geen ambtenaren. Hetzelfde geldt voor rechters. Gezien hun rechtsstatelijke positie zie ik ook voor hen geen reden voor normalisatie. Vervolgens kom ik op de militairen. Ik begrijp uitstekend waarom zij van normalisatie zijn uitgezonderd. Zij hebben, mede als gevolg van het militair straf- en tuchtrecht, een bijzondere rechtspositie, die op het eerste gezicht niet zo gemakkelijk verenigbaar lijkt met het Burgerlijk Wetboek. Misschien kan het op het tweede gezicht toch wel. Ik weet het niet. Dit zou de minister van Defensie eens goed moeten laten onderzoeken, voor zover dit nog niet is gebeurd.

Vervolgens, zo heb ik in de krant gelezen, is bij de Defensietop de vraag gerezen hoe het dan moet met het burgerpersoneel van Defensie. In het wetsvoorstel doet het personeel mee in de normalisatie. Ik vind dat een juiste keuze. Ik zie niet waarom wij een verschil zouden moeten maken tussen een magazijnbeheerder bij Defensie en een magazijnbeheerder bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. Ook de omstandigheid dat sommigen van hen wel eens op missie gaan, vind ik geen overtuigend argument om hun een arbeidsovereenkomst te onthouden. Ik zie wel dat er wat bureaucratische problemen kunnen ontstaan als er op het totale personeel van Defensie twee regimes van toepassing zijn, maar, zoals ik in een interruptie op het betoog van mevrouw Van der Burg aangaf, is dat nu in zekere zin ook al zo.

Mijns inziens zijn er goede praktische oplossingen beschikbaar. Voor de vorming van de arbeidsvoorwaarden zou het burgerpersoneel van Defensie zonder enig bezwaar kunnen vallen onder de cao voor de sector Rijk. Ik heb mij laten vertellen dat men er daarmee zelfs enigszins op vooruit zou gaan. In ieder geval maakt het de arbeidsmobiliteit en de herplaatsingsmogelijkheden voor het burgerpersoneel van Defensie groter. Deze mensen kunnen immers binnen het hele Rijk terecht. Voor de juridische ondersteuning van het personeelsbeheer zou Defensie heel goed kunnen aansluiten bij het Expertisecentrum Arbeidsjuridisch van Binnenlandse Zaken. Daar zal, zo neem ik aan, de arbeidsrechtelijke knowhow van de rijksoverheid worden geconcentreerd. De verschillende

## Hachchi

ministeries hoeven die dan niet ieder voor zich op te bouwen; ook Defensie niet.

Bij de tweede nota van wijziging hebben de indieners ook de politie en het Openbaar Ministerie uitgezonderd. Daarbij hebben zij dezelfde keuze gemaakt als bij rechters en militairen: wel de functionarissen met bijzondere bevoegdheden, niet het ondersteunend personeel. Ik onderschrijf die keuze, gelet op wat ik zojuist gezegd heb over Defensie. Ik heb echter moeite met de inhoudelijke keuze. Officieren van justitie zijn geen rechters en politieambtenaren zijn geen militairen. Over de rechtspositie van de politie mag dan een motie zijn aangenomen in de Kamer, wie op zoek is naar een motivering voor het ongewijzigd laten van de rechtspositie van de politie zal deze tevergeefs in die motie zoeken. Ik hoor vaak het argument van het dragen van wapens en het mogen gebruiken van geweld. Ik vind dit niet overtuigend. Het illustreert slechts dat politieambtenaren bijzondere bevoegdheden hebben, die goed gereguleerd moeten worden en waarop streng moet worden toegezien. Dat is nu zo en dat kan en zal ook zo blijven als politieagenten op arbeidsovereenkomst werkzaam zouden worden, zoals nu al geldt voor bijvoorbeeld de spoorwegpolitie en sommige bijzondere opsporingsambtenaren. Zij mogen wapens dragen en zo nodig geweld gebruiken, maar het zijn toch echt gewoon werknemers op arbeidsovereenkomst. Waarom kan dat voor hen wel en waarom zou dat voor de politie niet kunnen? Ik hoor graag de reactie van de indieners.

Ook voor de officieren van justitie mis ik een overtuigende inhoudelijke motivering. Zij zien zichzelf graag als onafhankelijk, maar uiteindelijk staan zij toch echt onder het gezag van de minister van Justitie. Dat deze met het uitoefenen daarvan nogal terughoudend is, is heel verstandig, maar doet niets af aan het feit dat er een fundamenteel verschil is tussen de grondwettelijke onafhankelijkheid van rechters en de professionele onafhankelijkheid van officieren van justitie. In de hoorzitting die wij in de Kamer hebben gehouden, moest de woordvoerder van de Raad voor de rechtspraak toegeven dat er geen grondwettelijke argument bestaat voor het uitsluiten van officieren van justitie van de normalisatie. In de samenleving wemelt het namelijk van de professioneel onafhankelijk werkende werknemers, die slechts bij hoge uitzondering van hun werkgevers te horen krijgen hoe zij hun werk moeten doen. Soms zijn dat ook ambtenaren: artsen in academische ziekenhuizen, hoogleraren op rijksuniversiteiten, accountants in rijksdienst en predikanten in de krijgsmacht. Zij hebben nu een ambtelijke aanstelling en zullen straks een arbeidsovereenkomst en een cao krijgen. Er zal niets veranderen in hun professionele onafhankelijkheid, want dergelijke professionals zijn ook buiten de overheid werkzaam en doen dat heel vaak op grond van een arbeidsovereenkomst, zonder enig probleem.

Tot slot heb ik nog enkele opmerkingen die ik in het bijzonder tot de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties richt. Het wetsvoorstel is uiteraard een juridische operatie. Voor het realiseren van een aantal nevendoelestellingen van het wetsvoorstel, zoals het bevorderen van mobiliteit tussen de overheid en de marktsector en het verbeteren van het imago van ambtenaren, is naar mijn mening veel meer nodig. Kan de minister van Binnenlandse Zaken iets zeggen over de vraag of zij flankerend beleid wil voeren om de mobiliteit en de cultuuromslag in de ambtenarij te bevorderen?

Een ander punt, dat ook in de hoorzitting over het wetsvoorstel aan de orde kwam, wordt gevormd door de per-

soneelsdossiers. Die blijken bij overheidswerkgevers vaak niet op orde te zijn. Dit staat goed personeelsbeheer in de weg. Ik wil waarschuwen voor de gedachte dat een goed personeelsdossier niet meer zo nodig zou zijn als ambtenaren onder het civiele arbeidsrecht gaan vallen; het tegendeel is waar. Wat gaat de minister doen om ervoor te zorgen dat de personeelsdossiers op orde zijn?

Ik rond af. Ambtenaren moeten een arbeidsovereenkomst krijgen. Gelijke rechten en gelijke bescherming voor alle werknemers, daar gaat het om. Ik bedank de indieners voor hun inspanningen tot nu toe om dit te realiseren.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Mevrouw Hachchi zei dat je niet zomaar kunt worden ontslagen, maar D66 is juist de partij die permanent voorstellen doet om dit wel mogelijk te maken. Vindt mevrouw Hachchi dat dit in de toekomst ook voor ambtenaren moet gaan gelden?

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Zoals men in de SP-fractie wel vaker doet, versimpelt de heer Ulenbelt de situatie nu door te zeggen dat er makkelijk ontslag wordt verleend. Ik wijs hem op het feit dat de ontslagprocedure in de arbeidsmarkt ook niet zo geregeld is dat mensen zomaar ontslagen kunnen worden; ik heb dat ook in mijn inbreng gezegd.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Dat is inderdaad nu het geval, maar D66 doet permanent voorstellen om dat weer te veranderen.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Dat is ook weer een verschil tussen de D66-fractie en de SP-fractie. Wij kijken vooruit en wij willen graag dat Nederland zodanig georganiseerd is dat wij ermee verder kunnen. Wij kijken daarbij naar zaken die verbeterd kunnen worden, ook op het gebied van de arbeidsmarkt. Wij kennen allemaal de ernst van de situatie. Het is echt nodig om de arbeidsmarkt te hervormen. Daar hoort ook hervorming van het ontslagrecht bij. Dat is iets anders dan mensen makkelijk kunnen ontslaan; de heer Ulenbelt gebruikt een versimpelde weergave. Wij vinden dit belangrijk. Te zijner tijd zal hierover inhoudelijk gedebatteerd worden in de Kamer met de woordvoerders op het dossier van het ontslagrecht. D66 is inderdaad een fractie die vooruit durft te kijken en echt progressief is.

De heer **Ulenbelt** (SP):

Dan rest mij slechts de conclusie dat dit alleen maar een tussenstapje is naar het ontslagrecht dat D66 wenst, waarbij ambtenaren volstrekt rechteloos zijn, ontslagen kunnen worden en na afloop zelf naar de rechter moeten gaan. Daarmee ondermijnt je het overheidsapparaat. Als dat de vernieuwing van D66 is! Vernieling is het.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Nogmaals, de heer Ulenbelt geeft nu een heel versimpelde weergave van de hervorming van het ontslagrecht. Verder is dit in het belang van iedereen. Hervorming betekent niet dat het een versimpeling is en dat mensen sneller ontslagen worden. Hervorming betekent ook problemen oplossen, opdat de arbeidsmarkt in evenwicht komt, opdat mensen aan een baan kunnen komen en door kunnen groeien en opdat er mobiliteit plaatsvindt. Daarvoor

## Hachchi

moeten dit soort stappen genomen worden, maar dit vergt verder kijken dan de neus lang is.

De heer **Heijnen** (PvdA):

U keek in uw bijdrage ook achteruit. Volgens mij begon u al voor 1961. In elk geval hoorde ik u verwijzen naar erg vroege data, naar het begin van het normaliseringsproces. U wees ook terecht op een motie die in 1997 is aangenomen, maar sindsdien heeft D66 een flink aantal jaren in de regering gezeten, voor het laatst tussen 2003 en 2006. Waarom hebt u toen die motie niet uitgevoerd?

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Volgens mij zat ik toen nog op de middelbare school. Ik zit net in de Kamer. Als de heer Heijnen het letterlijk bedoelt, dan is dat mijn antwoord. Wij kunnen terugkijken en wij kunnen leren, maar ik zou toch vooral willen leren van de progressieve houding die de Partij van de Arbeid met mijn partij had en ik zou die vast willen houden. In die zin ben ik ook enigszins verbaasd – daarom heb ik dat ook expliciet in mijn inbreng opgenomen – dat de Partij van de Arbeid in dezen een heel conservatieve houding aanneemt.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Die vraag heb ik niet voor niets gesteld. In die periode was, ik meen, de heer Thom de Graaf namens D66 minister van Binnenlandse Zaken en daarmee verantwoordelijk voor het overheidspersoneel. Dat kabinet, met CDA en VVD erin, wilde blijkens het regeerakkoord het ambtenarenrecht en het recht voor de andere werknemers gelijk stellen. Dat is wat anders dan het afschaffen van het ambtenarenrecht. Waarom doet u dit nu en op deze wijze, via dit initiatiefvoorstel? Is dat omdat de PVV niet gebonden is aan het regeerakkoord, maar slechts aan het gedoogakkoord? Maakt u hiermee een nieuwe constructie met deze minderheidsregering? Belangrijker is de vraag of u voor de volgende termijn even wilt nagaan waarom het in het verleden niet is gelukt. Wilt u dat voor mij doen, ook al zat u toen nog op de middelbare school?

Mevrouw **Hachchi** (D66):

De heer Heijnen is nu een beetje een "conspiracy theory" aan het loslaten. In een interruptie bij een van de collega's had hij het eerder al over een sluiproute. Wij hebben het hier over een initiatiefwet. De Kamer heeft het recht om initiatief te nemen. Daar is in dit geval ook sprake van. Ik zou bijna willen zeggen dat ik het echt niet begrijp dat een Kamerlid dat op deze manier probeert om te buigen in een sluiproute. Daar ben ik het totaal niet mee eens. Ik wil verder wel navragen waarom collega Thom de Graaf er destijds geen werk van heeft gemaakt, maar ik vind het belangrijker dat wij nu de kans hebben om er werk van te maken. Ik hoop dat de PvdA-fractie zo'n ommezwaai maakt dat zij weer progressief is en dit initiatiefvoorstel steunt. De heer Heijnen mag kritisch zijn, zoals ieder ander in deze Kamer dat mag zijn, en deze wet kan beter als het moet, maar het fundament van deze wet is heel belangrijk. Ik reken dan ook op de steun van de Partij van de Arbeid.

De heer **Heijnen** (PvdA):

In haar antwoord op mijn vraag sprak mevrouw Hachchi over een sluiproute en over het grondwettelijk recht van de wetgever, dus ook van de Kamer als medewetgever, om wetten te maken. Nu ken ik D66 als een partij die

staatsrecht een warm hart toedraagt. Dan weet D66 ook dat er een onderscheid is tussen de uitvoerende macht en de wetgevende macht. Als het gaat om het werkgeverschap hebben wij te maken met de uitvoerende macht. Die hebben wij belegd bij de regering en de regering onderhandelt met bonden over arbeidsvoorwaarden. Waarom treedt D66 dat beginsel met voeten in plaats van het staatsrecht helemaal ter harte te nemen?

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Als de heer Heijnen het staatsrecht, net als ik, ter harte neemt, zou hij het initiatiefrecht dat de Kamer heeft, moeten omarmen. Als de heer Heijnen het verder heeft over werkgeverschap, vindt hij dan dat de werknemers in de private arbeidsmarkt ook een instemmingsrol zouden moeten hebben en dat ze er ook bij betrokken moeten worden voordat er een wet komt? Ik vind dat juist de Kamer als medewetgever met deze wet een geëigende, een legitieme route kiest om wat te doen aan de rechtspositie van ambtenaren. Dat houdt ook een verbetering van de positie van ambtenaren in.

De heer **Koopmans** (CDA):

Allereerst wil ik mevrouw Hachchi in overweging geven om, als zij gaat zoeken naar het antwoord op de vraag van de heer Heijnen, niet de heer De Graaf te bellen, maar zijn opvolgers van destijds, verantwoordelijk minister voor bestuurlijke vernieuwing, de heer Pechtold. Dat is makkelijker, maar dat terzijde.

Mevrouw Hachchi gaat in haar betoog verder dan de indieners. Dat mag, maar ik mis woorden van haar kant over de ambtenaar als dienaar van het algemeen belang, over de eed en dergelijke. Ik denk dat die aspecten in dit debat ook absoluut van belang zijn.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Dat ben ik met de heer Koopmans eens. Maar ook ik heb heel goed geluisterd naar de vorige sprekers, waaronder hijzelf. Hij is uitvoerig geweest en heeft vele vragen gesteld. Nog meer dan de tegenstanders van dit wetsvoorstel. Ik denk dat ik vragen niet hoeft te herhalen. Ik ben ook benieuwd naar de antwoorden op de vragen die de heer Koopmans heeft gesteld. Ik vind die wel degelijk hierbij horen, maar mij lijkt het overbodig om vragen tien keer op dezelfde manier te stellen.

Mevrouw **Helder** (PVV):

Voorzitter. De PVV heeft grote waardering voor de initiatiefnemers en het werk dat zij tot nu hebben verzet. Gezien de vele vragen die wij vandaag hebben gehoord, zullen zij ongetwijfeld nog veel werk moeten gaan verzetten. Hulde daarvoor.

Op de huidige arbeidsmarkt is sprake van twee soorten contracten: een "gewone arbeidsovereenkomst", een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst waarop het Burgerlijk Wetboek van toepassing is, en de publiekrechtelijke aanstelling. Bij de laatste is de werknemer een ambtenaar en de werkgever de overheid. Een ambtenaar is een werknemer in openbare dienst ofwel in dienst van de overheid. Zo zei ik het net ook. In dat geval geldt het Burgerlijk Wetboek niet, maar wel het ambtenarenrecht: de Ambtenarenwet en de Algemene wet bestuursrecht.

Beide arbeidsovereenkomsten worden dus beheerst door verschillende rechtsregels. Een van de verschillen

## Helder

is dat ambtenaren daardoor een betere rechtsbescherming genieten dan gewone werknemers. Bijzonder aan de rechtspositie van ambtenaren is dat bijna iedere schriftelijke beslissing van de werkgever een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen de ambtenaar bezwaar kan aantekenen, beroep kan instellen en hoger beroep kan instellen. Voorbeelden hiervan zijn salarisbesluiten, herplaatsingsbesluiten of disciplinaire maatregelen. Voor een gewone werknemer is dit dus anders. De initiatiefnemers willen in deze gang van zaken verandering brengen. Dat is de kern van het initiatiefwetsvoorstel.

Ik zeg nogmaals dank voor dit wetsvoorstel, want de PVV meent dat hier ook wel behoefte aan is. Het uitgangspunt van de initiatiefnemers is dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid gelijk moeten worden aan die van de gewone werknemers. Het Burgerlijke Wetboek, de ontslagregimes, UWV en de kantonrechter zijn dan ook voor ambtenaren van toepassing. Er worden natuurlijk wel ambtenaren uitgezonderd. Volgens de initiatiefnemers komt dit neer op ongeveer 5% van de ambtenaren. Ik zal ze specifiek noemen: de militaire ambtenaar bij de krijgsmacht, de politieagenten en de leden van het Openbaar Ministerie. De laatste twee genoemden zijn bij nota van wijziging uitgezonderd. Hoewel de PVV daar sympathiek tegenover staat, wil ik hierop graag een nadere toelichting van de initiatiefnemers. In de tweede nota van wijziging wordt hier op pagina 6 vrij beknopt op ingegaan. Hoewel de PVV hier dus sympathiek tegenover staat, vindt zij ook dat de schaal hierdoor een beetje gaat schuiven. Ik hoor het ook van verschillende andere collega's. Hoe zit het bijvoorbeeld met het burgerpersoneel? Op een gegeven moment probeer je een dusdanig onderscheid te maken dat je door de bomen het bos niet meer ziet. Graag hoor ik dan ook een nadere toelichting inzake de politieagenten en de leden van het Openbaar Ministerie. De andere ambtenaren die worden uitgezonderd, het andere deel van de rechterlijke kolom, zijn de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren, de leden van de Hoge Colleges van Staat, de ministers en staatssecretarissen, de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters. Voor deze groep zal het ambtenarenrecht blijven gelden.

Een aantal artikelen van de Ambtenarenwet blijft wel voor het gehele ambtenarenkorps gelden. Volgens de initiatiefnemers is de reden daarvoor dat de werkgever de overheid is en dat een bepaalde integriteit wordt verwacht. De ambtseed, het vermelden van nevenfuncties en de vermelding van financiële belangen zijn al genoemd. Ik heb een vraag aan de initiatiefnemers op dat punt. Als het ontslag van deze ambtenaren valt onder het civiele recht, wordt het schenden van de ambtseed dan een van de dringende redenen die nu in het Burgerlijk Wetboek staan, in Boek 7 artikel 7:677?

Zoals ik net al zei, is de PVV het eens met het beoogde doel van de initiatiefnemers en hun initiatiefwet, namelijk de normalisering van de rechtspositie. Het valt immers niet in te zien waarom de ambtenaren die niet tot de uitgezonderde 5% behoren, een grotere rechtsbescherming hebben dan gewone werknemers. Zoals ik ook al zei, de PVV kan zich vinden in de uitzonderingen. Ik zal het initiatiefwetsvoorstel dan ook positief aan de fractie voorleggen, zoals ook al in de schriftelijke inbreng van mijn voormalige collega staat. Ik heb de vraag van de heer Ulenbelt gehoord. Ik dacht dat ik die vraag ongetwijfeld ook aan het einde van mijn termijn zou krijgen, waar ik nu ben beland, dus ik wil hierop ook graag een reactie van de initiatiefnemers. Principes mogen best duur betaald worden,

maar het gaat wel om centen van de belastingbetaler, dus graag een nadere reactie. Daarmee kom ik aan het einde van mijn betoog.



De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Mevrouw de voorzitter. Ik maak deze twee collega-Kamerleden graag een compliment. Ik ken ze als zeer ijverig in al hun handelen. Dat moet ook wel, als je lid bent van zo'n grote fractie. Dat lijkt me een hele klus. En dan ook nog eens zo'n initiatiefwetsvoorstel. Ik heb daar oprecht bewondering voor. Ik kleed dit ook een beetje aan, omdat dit wel ongeveer het positieve nieuws was.

Ik zit een beetje met een dilemma. Elke keer als mevrouw Koşer Kaya in de zaal is en ik hier sta, duurt het niet lang of zij staat bij de interruptiemicrofoon en vraagt of er overleg is geweest in de achterkamertjes en wat daar is besproken, en nu kan dat niet. Zij kan mij geen vragen stellen. Ik heb besloten om er maar alvast antwoord op te geven. Volgens mij mag je als Kamerlid gewoon antwoord geven op een niet-gestelde vraag. Het antwoord is dat er niet gesproken is in de achterkamertjes, mevrouw Koşer Kaya. Maar dat brengt mij wel tot de vraag of mevrouw Koşer Kaya in het kader van dit wetsvoorstel contacten heeft gehad met een van de coalitiefracties. Heeft zij contact gehad met ambtenaren? Heeft zij misschien zelfs contact gehad met de minister? Ik hoor hierop graag een serieus antwoord in de termijn van de indieners van dit wetsvoorstel.

Als ik kijk naar het wetsvoorstel, zou ik het eigenlijk heel kort kunnen houden. Wat is nu precies het probleem dat met dit wetsvoorstel wordt opgelost? Laat ik dat uitwerken. Hoe normaal is een ambtenaar? Volgens mij gaat iedereen nu aan moppen denken, maar zo is het niet bedoeld. Het is een heel serieuze vraag, die in de achterliggende decennia veel besproken is. Diverse notities zijn over dit thema gepubliceerd. De indieners doen het voorkomen alsof het stoffige imago dat een ambtenaar zou hebben – het vermeende stoffige imago, zal ik maar zeggen – voorbij zou zijn door de normalisering van zijn rechtspositie. Jong talent zou met enthousiasme bij de overheid aan de slag gaan, als men niet langer een aanstelling krijgt, maar een arbeidscontract.

De SGP gelooft hier niet zo in. Volgens ons is het wetsvoorstel vooral een oplossing voor een niet echt bestaand probleem. Ambtenaren zijn volgens mij volstrekt normale, meestal zeer gemotiveerde mensen, met een bijzondere positie. Bij commerciële bedrijven zijn de werkgevers zuinig op hun werknemers. Zij hebben deze keihard nodig om de productie uit te breiden en om nieuwe dingen te ontdekken. Ze investeren als ondernemer in werknemers.

Bij de overheid gaat het nogal eens anders. Daar gaan we verkiezingsprogramma's schrijven. Dan moet er een paar miljard bezuinigd worden. Dan zegt de ene partij: weet je wat, overheidspersoneel min 2 mld., min 3 mld. of min 4 mld. Ik heb zelf verkiezingsprogramma's geschreven, dus ik weet hoe dat gaat. Ambtenaren zijn vaak de sluitpost om de begroting rond te krijgen. Het blijkt dat personeel van de overheid niet op voorhand een toegevoegde waarde heeft, anders zou je dat niet doen. Ambtenaren lijken in de praktijk vooral een kostenpost.

Het wetsvoorstel dat we vandaag behandelen, is volgens de indieners een laatste stap in een normalisatieproces. Zo staat er. Dat nu is in onze ogen onmogelijk. Prof. Rutgers zegt over dit begrip "Normalisatie is ideologisch

## Dijkgraaf

beladen. Alleen al de term normalisatie duidt daarop. De ideologie van gelijkwaardigheid en uniformiteit van de markt staat tegenover de ideologie van ambt, algemeen belang en overheid".

Ambtenaren hebben ten opzichte van werknemers een bijzondere positie. Ze hebben een aanstelling bij de overheid en kunnen in nogal wat gevallen staatsdwang uitoefenen. De SGP wijst naar het advies van de Raad van State over de rol van de overheid. Ik citeer opnieuw. "De overheid beschikt als enige over de bevoegdheid geweld te gebruiken, de vrijheden van burgers te beperken en te beschermen en te verplichten belasting te betalen of dienstplicht te vervullen. Zij kan haar taak niet verzaken".

Ambtenaren behoren volgens hetzelfde advies democratisch besef en rechtsstatelijk besef te hebben en integer te handelen. Aan de andere kant heeft een ambtenaar te maken met een bepaalde inperking van vrijheidsrechten en kan hij worden aangesproken vanwege bepaalde bijzondere strafrechtelijke vergrijpen.

De indieners suggereren nu dat het feit dat de Ambtenarenwet uit 1929 stamt, bijna voldoende reden is om haar maar uit te hollen. Ik moet eerlijk zeggen dat dit een partij die stamt uit 1918 tegen de borst stuit. Ook stellen zij dat de invloed van Romeinen 13, waarin staat dat de overheid Gods dienares is, u ten goede, in die tijd niet gering geweest zal zijn. Nu is dat voor 1929 ongetwijfeld waar. Dat waren mooie tijden! Maar de indieners vergeten dan voor het gemak wel even dat het merendeel van de ambtenaren anno 2012 misschien niet letterlijk Romeinen 13 als devies heeft, maar in de praktijk wel grote waarde hecht aan de gedachte die erachter ligt. Macht te gehoorzamen, bestraffen hen die niet gehoorzaam zijn aan de wet, het goede nastreven, belasting betalen, eerlijke diensten daarvoor terugkrijgen, niet stelen; het zijn zomaar wat elementen uit Romeinen 13 waarvan iedereen in deze Kamer zal zeggen: goede dingen. Dat zijn nu ook precies die dingen waar ambtenaren voor staan.

De publieke rol van de ambtenaar is volgens de indieners eigenlijk vooral een plusje bovenop de schillen van het normale werknemerschap. Wij vinden dat eigenlijk een omgedraaide redenering. Juist de publieke belangen, de mogelijke staatsdwang, de noodzakelijke loyaliteit van ambtenaren en het risico dat de overheid eenvoudig ambtenaren naar huis stuurt om politieke redenen, rechtvaardigen in onze opvatting een bijzondere ambtelijke status. Het bijzondere karakter van de overheidsdienst verdient eerder versterking dan verzwakking.

Vanuit het perspectief van de indiener van D66-huize kunnen we ons wel voorstellen dat ambtenaren worden genormaliseerd. Ik hoor net zeggen dat de indiener van CDA-huize dat dan maar moet beantwoorden. Dan ga ik nog wel interrumperen. Wanneer je principieel – en dat is D66 – van mening bent dat er eigenlijk niet zoiets als een ambtenaar zou mogen bestaan, is dit voorstel een logische stap. Niet alleen een gewetensvolle ambtenaar zou niet mogen bestaan, maar het gaat gewoon om het begrip "ambtenaar". Maar dan is het nog wel steeds vreemd dat er niet in één keer met elke vorm van bijzonder werknemerschap voor overheidsdienaren wordt afgerekend. Ik hoor graag de reactie van beide indieners hierop.

De indieners schrijven: wij zien geen dwingend verband tussen de bijzondere positie van de overheid, die ik zojuist heb aangegeven, en de juridische vormgeving van de arbeidsrelatie tussen overheidswerkgevers en ambtenaren. Nee, inderdaad, dat dwingende verband is er niet. Maar in de praktijk zien we dat de indieners vooral komen

met het argument dat er geen reden is om er niet over te praten. De initiatiefnemers zeggen dat iedere grond aan het stelsel komt te ontvallen als de rechtspositie van ambtenaren zo veel mogelijk gelijk is aan die in de marktsector. Dan blijft nog steeds staan dat een ambtenaar een heel andere persoon met een heel ander soort functie is dan iemand met een functie in de marktsector. Het heet volgens de indieners "niet meer van deze tijd". De argumenten die de indieners noemen voor normalisering zijn in onze ogen dan ook niet sterk. Welk probleem lossen we nu eigenlijk op?

Hoe je het ook wendt of keert, ambtenaren hebben op dit moment een bijzondere positie. De indieners nemen echter met dit voorstel een voorschot op de nieuwe regels voor ambtenaren door hen een recht te ontnemen dat ze nu hebben, namelijk om in onderhandelingen betrokken te worden bij de vormgeving van de rechtspositie. Wij spreken in deze Kamer steeds over een goed overgangsrecht van bestaande gevallen. Dat gebeurt nog veel sterker in de Eerste Kamer, waar de indieners natuurlijk ook heen moeten als dit wetsvoorstel wordt aangenomen in de Tweede Kamer. In dit geval worden de ambtenaren en hun vakbonden eenvoudigweg buitenspel gezet terwijl zij dit recht op grond van de bestaande regels gewoon hebben. Wij vinden dit een groot bezwaar. Juist nu er veel wordt bezuinigd op ambtenaren moeten wij naar onze mening voorzichtig zijn om tijdens het proces de regels voor bijvoorbeeld het ontslagrecht maar eventjes aan te passen. De indieners gaan veel te gemakkelijk ervan uit dat het traject van de zogenaamde normalisering losstaat van de reorganisaties bij de overheid. Graag vernemen wij ook de visie van de regering op een dergelijke overgangssituatie.

De initiatiefnemers vinden de rechtspositie van ambtenaren te veel gejuridiseerd. Dat is niet voor niets, zou ik zeggen, maar opdat ambtenaren niet bij wat kritische inzichten eenvoudig om politieke redenen ontslagen kunnen worden. Kan de minister ons aangeven in hoeverre de juridisering van de rechtspositie van ambtenaren nu echt in de praktijk als een probleem wordt gezien?

Het wetsvoorstel zal volgens de indieners de arbeidsmobiliteit bevorderen tussen de marktsector en de publieke sector. De SGP-fractie vraagt zich af of de indieners zich niet te snel rijk rekenen. Immers, de keuze voor de marktsector of de publieke sector hangt heel erg samen met een andere instelling van de werknemer. Ik heb eens een onderzoek van een collega gezien naar het culturele verschil tussen werknemers in het bedrijfsleven en ambtenaren. Dat is altijd moeilijk te onderzoeken, dus hoe deed hij dat? Hij onderzocht het giftengedrag van ambtenaren. Statistisch gezien kwam hij er inderdaad op uit dat ambtenaren meer aan goede doelen geven dan werknemers in de private sector. Daar kun je van alles van vinden. Het geeft wel aan dat het een ander type mens is. Ik zeg niet per se beter, ik zeg ook niet slechter, maar anders. Dat is niet zo raar, denk ik, omdat het ook een ander doel dient. Die culturele verschillen, waarvan dit natuurlijk maar een heel klein voorbeeldje is, zijn veel belangrijker. Die veranderen niet door een andere aanstellingswijze. Kunnen de indieners aangeven waarop de verwachte cultuurverandering is gebaseerd?

Zijn er dan financiële voordelen te halen? Is dat dan het probleem dat wij oplossen? De ambtenarenbonden hebben sterke twijfels. Zij zetten grote vraagtekens bij de berekening van kosten en opbrengsten die de indieners maken. Graag horen wij of de kritiekpunten op deze bereke-

## Dijkgraaf

ningen kloppen. Hebben zij nu gelijk of zitten zij ernaast? Zullen er inderdaad salarisstijgingen moeten plaatsvinden om gelijk aan de marktsector te komen? Gaan de indieners niet uit van te lage kosten voor de rechtspraak?

De SGP-fractie vraagt aandacht voor de diverse groepen ambtenaren. Er zijn enkele uitzonderingen opgenomen. Er zijn ook een paar amendementen ingediend. Als je het bij elkaar optelt, ben ik bang dat zowel het wetsvoorstel wordt aangenomen als een hele stapel amendementen. Wij krijgen dan een grote brij aan verschillende vormen van ambtenarenstatussen. Wij hebben dan werknemers, ambtenaren met een werknemerstatus en ambtenaren met een ambtenarenstatus. Wij hebben politieambtenaren, politiewerknemers enzovoorts. Maakt dat het geheel overzichtelijker?

Tot slot zijn verschillende amendementen voor ons wel degelijk een verbetering van het voorstel. Tegelijkertijd maakt het grote aantal uitzonderingen de kracht van het voorstel nog geringer. De SGP-fractie is zeer benieuwd naar de reactie van de indieners. Wij gaan graag het debat aan. Op dit moment zien wij weinig in het voorstel maar wij worden natuurlijk graag overtuigd door de indieners.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

De heer Dijkgraaf begon zijn betoog met te zeggen dat het wel meevalt met het stoffige imago van ambtenaren. Daarover kunnen wij van mening verschillen. Ik denk dat er zeker ook een verschil van opvatting is tussen D66 en de SGP over wat stoffig is en wat niet. Als de SGP-fractie vindt dat dit wetsvoorstel een oplossing is voor een niet-bestaand probleem, vind ik dat echter iets te ver gaan. De heer Dijkgraaf zei dat jongeren niet ineens vanwege de arbeidsovereenkomst nu voor de overheid kiezen. Dat ben ik met hem eens, maar erkent de SGP-fractie dat jonge ambtenaren tegen beperkingen aanlopen als het gaat om de doorstroommogelijkheden? Is dit wetsvoorstel niet een mooi en belangrijk kader om doorstroming en mobiliteit op gang te brengen?

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Ik wil graag van de minister horen of de mobiliteit binnen ambtelijke organisaties een probleem vormt. Ik ken vele jonge ambtenaren die als een ster omhoog schieten door de ambtelijke organisatie. Daarvan zijn er voorbeelden genoeg. Er zullen ook wel voorbeelden zijn van onderdelen van de overheid waar dat niet zo is. Mijn observatie is dat er nog wel eens grote verschillen zijn tussen ministeries en andere overheidsorganisaties. Dat geeft volgens mij aan dat het meer te maken heeft met de cultuur van de organisatie dan met juridische belemmeringen.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Daar ben ik het volkomen mee eens, maar een cultuur verandert niet zomaar. Soms kan een juridisch kader helpen om die verandering op gang te brengen. In mijn inbreng heb ik gewezen op het werk dat er nog ligt voor minister Spies. Mijn vraag aan de heer Dijkgraaf is: ziet hij dit wetsvoorstel ook als een juridisch kader om de verandering in de cultuur op gang te brengen?

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Ik vind dat op dit punt hetzelfde geldt als voor wat de heer Koopmans zei over het ontslagrecht. Nu gaat het over cultuurverandering. Je moet eerst goed weten of het wel een probleem is. Als dat zo is, moet je gericht voor dat

probleem een oplossing zoeken en niet – vergeef mij de beeldspraak – met een kanon op een mug schieten.



De heer **Heijnen** (PvdA):

Voorzitter. Ik wil de initiatiefnemers prijzen voor hun initiatief, maar ik ben misprijzend over de aard van het initiatiefwetsvoorstel. Dat had men aan de hand van de interrupties al begrepen. In de ogen van de Partij van de Arbeid is verandering van rechtspositie – in dit geval de ambtelijke rechtspositie – een zaak van de werkgever. Het werkgeverschap hebben wij neergelegd bij de regering, als uitvoerende macht. De Tweede Kamer is weliswaar medewetgever, maar zij is niet de uitvoerende macht. De Kamer is niet de werkgever van ons overheidspersoneel. De eerste vraag die ik aan de initiatiefnemers stel, is: waarom hebt u het initiatief niet bij de regering gelegd, door middel van een aangeklede motie of door anderszins een voorstel te doen? Zou het initiatief bij de regering de zorgvuldigheid niet ten goede zijn gekomen? U hebt kennis kunnen nemen van het regeerakkoord. Waarom hebt u dan niet gewacht op een wetsvoorstel, voorbereid door de regering? Ik ontkom niet aan de vraag of u dat gedaan hebt om opzettelijk de overlegverplichting, gericht op overeenstemming, te omzeilen. Hebt u niet opzettelijk die sluiproute genomen? Dat verwacht ik niet van het CDA. Een van de initiatiefnemers is van CDA-huize, een partij die ik ken als een partij die altijd probeert tot consensus te komen in onze polder. Ik verwacht het evenmin van D66, de partij van de andere initiatiefneemster. Die partij ken ik als een partij die de rechtsstaat behartigt.

Mijn tweede vraag is: waarom op dit moment? Ambtenaren zitten in 2011 op de nullijn en die dreigt te worden voortgezet. Ambtenaren gaan per 1 april een bepaald percentage in koopkracht achteruit, zoals een heleboel andere mensen, vanwege de stijging van de pensioenpremie. Ambtenaren worden geconfronteerd met een taakstelling van vele duizenden werkplekken, waar reorganisaties en verhuizingen uit voortvloeien. Soms kan er zelfs ontslag uit voortvloeien. Nu komen de initiatiefnemers met iets wat men ervaart als een aanval, als meer onzekerheid en als het afpakken van een stukje rechtsbescherming. Willen de initiatiefnemers bij hun beantwoording ook ingaan op die samenloop van omstandigheden?

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

Ik heb er even over nagedacht of ik nu wel of niet naar de interruptiemicrofoon zou lopen, maar ik doe het wel, vanwege de opmerking van de heer Heijnen dat de initiatiefnemers hiermee bewust een sluiproute nemen. Dat klinkt niet erg vriendelijk. De heer Heijnen weet dat in eerste instantie mevrouw Koşer Kaya het initiatief heeft genomen en dat de heer Van Hijum zich erbij heeft aangesloten. Vindt hij zo'n beschuldiging niet heel erg ver gaan? Ik vind het nogal wat, zeker als er al sinds 1997 een motie ligt. De heer Heijnen is altijd de eerste hier in de Kamer die vindt dat aangenomen moties uitgevoerd moeten worden. Om met zo'n opmerking te komen als dat niet gebeurt en collega's van ons het initiatief nemen, vind ik ver gaan.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Voorzitter. Over de intenties van de initiatiefnemers bestaat geen twijfel. Dat geldt zeker voor mevrouw Koşer Kaya, die hier al heel lang mee bezig is. De intenties stel

## Heijnen

ik ook niet ter discussie. Alleen zie ik de manier waarop het gebeurt als een affront tegenover de bonden. Ik zie het als een sluiproute, omdat men hiermee het overlegvereiste omzeilt dat op overeenstemming is gericht. Nu er in het regeerakkoord staat dat die motie uit 1997 moet worden uitgevoerd, ligt het toch voor de hand om daarop te wachten? Het gaat mij helemaal niet om de eer van de initiatiefnemers, die hun naam aan het voorstel verbinden. Dat is ze van harte gegund, maar dit wekt buiten dit parlement de indruk dat men langs deze weg bewust het op overeenstemming gerichte overleg wil omzeilen.

### De voorzitter:

Een korte vraag en ook graag een kort antwoord.

### Mevrouw Van der Burg (VVD):

Voorzitter. Ik doe mijn best. Ik ben in elk geval blij dat de heer Heijnen aangeeft dat hij niet twijfelt aan de intenties. Ik vind het wel jammer dat hij hier deze suggestie neerlegt. Hij zegt: buiten dit parlement wordt zus en zo gedacht. Hij legt daar een schep bovenop. Ik vind dat jammer, laat ik het zo maar zeggen.

### Mevrouw Hachchi (D66):

Ook ik wijs de heer Heijnen op de motie die mijn collega Koşer Kaya heeft ingediend en die destijds door voormalig minister Ter Horst terzijde is gelegd. Op basis daarvan is het initiatiefwetsvoorstel gemaakt. Als de heer Heijnen de rechtsstaat zo hoog heeft, dan kan het toch niet zo zijn dat hij of de bonden bepalen of op wat voor onderwerp dan ook een initiatiefwetsvoorstel ingediend kan worden?

### De heer Heijnen (PvdA):

Ik bestrijd niet het recht om dit initiatiefwetsvoorstel in te dienen. Het maakt nu deel uit van onze beraadslagingen. Ik confronteer de indieners er alleen mee – en ik vraag ze hoe ze het zien ten opzichte van het werkgeversschap – dat we dit als medewetgever niet aan ons hadden hoeven houden. We hadden het uitbesteed aan de uitvoerende macht, in casu de regering. Dat is de vraag die ik daarover heb gesteld.

### Mevrouw Hachchi (D66):

Dat klinkt al een stuk vriendelijker dan de sluiproute. Ik begrijp dat de heer Heijnen in die zin zijn woord "sluiproute" terugneemt, want dat is echt ten onrechte in deze situatie gebruikt.

### De heer Heijnen (PvdA):

Daarover verschillen we van mening en daar wil ik het op dit punt bij laten.

Dan kom ik op de vraag die ik al gesteld heb, naar de samenloop van omstandigheden waar ambtenaren nu mee geconfronteerd worden en of het tegen die achtergrond niet verstandiger zou zijn om dit punt naast alle andere zaken gezamenlijk met de bonden te bespreken.

Vervolgens kom ik bij de wenselijkheid. Ambtenaren moeten worden beschermd tegen politieke willekeur. Dat is geen theoretische eis, maar iets wat in de praktijk van iedere dag aan de orde kan zijn: een politiek bestuur dat uitingen van ambtenaren niet erg aardig vindt, dat kritiek uitoefent op ambtenaren, dat ambtenaren soms niet de ruimte geeft om opvattingen te hebben. De PvdA hecht sterk aan het beschermen van ambtenaren tegen de willekeur van het politieke bewind. Dat moet goed worden verankerd. Mijn vraag aan de initiatiefnemers is: hoe blijft

dat verankerd als het ontslagrecht helemaal gelijk wordt gesteld aan dat van de markt? Immers, daar kunnen de specifieke bepalingen die de initiatiefnemers voor ambtenaren willen opnemen volgens mij niet aan tegemoetkomen. Verder oefenen ambtenaren gezag uit over burgers, hebben ze soms een geweldsmonopolie en verwachten we loyaliteit aan het publieke belang.

Vanuit enkele van die overwegingen wordt in dit voorstel een aantal uitzonderingen gemaakt – er is al eerder over gesproken – namelijk voor militairen, ambtenaren van Hoge Colleges van Staat, politieke ambtsdragers, de zittende magistratuur, leden van zelfstandige bestuursorganen, notarissen en gerechtsdeurwaarders. De Raad van State wijst erop dat als je de uitgangspunten die de initiatiefnemers hanteren, serieus neemt, je ontzettend veel meer groepen zou moeten uitzonderen. Ik noem de beleidsambtenaren in een politieke omgeving, mensen in een vertrouwensfunctie, mensen met een geweldsmonopolie en ambtenaren die de vrijheid van burgers kunnen beperken, belasting kunnen innen en straffen kunnen uitspreken. Alle beroepsgroepen uit die sectoren hebben zich gemeld met de vraag waarom wij de huidige ambtelijke rechtspositie niet handhaven. Die vraag leg ik nu voor aan de initiatiefnemers.

Waarom doen zij dat wel voor militairen en het Kamerpersoneel en niet voor het burgerpersoneel van Defensie en het personeel van de griffie van een gemeenteraad of een provincie? Waarom doen zij het wel voor de zittende magistratuur? Bij de tweede nota van wijziging is de staande magistratuur toegevoegd, als ik het goed heb begrepen, maar dat was in eerste instantie niet het geval. Waarom niet de bijzondere opsporingsambtenaren en wel de politie? Waarom überhaupt de politie? Er is geen overweging in de nota van wijziging gegeven, anders dan een verwijzing naar de motie van de Kamer, om die groep uit te zonderen.

Ik hecht aan een stevig wetgevingsproces. Dan moet voor de wetsgeschiedenis duidelijk zijn waarom wij deze uitzonderingen maken. Anders kan namelijk noch de bestuursrechter noch de civiele rechter daar chocola van maken. Die moeten weten wat de overwegingen van de wetgever waren om de ene groep wel uit te zonderen en de andere niet.

### De heer Koopmans (CDA):

De heer Heijnen heeft een hele reeks aan amendementen ingediend die aansluiten bij het betoog dat hij net hield. Als die amendementen worden aangenomen, stemt de PvdA-fractie dan voor deze wet?

### De heer Heijnen (PvdA):

De wet wordt daarmee wel consistenter dan zij nu is. De heer Koopmans heeft echter natuurlijk al lang begrepen dat het springende punt voor ons is dat het zonder dat er zicht is op een goede rechtsbescherming van alle ambtenaren, dus ook degenen die nog wel onder de huidige wetgeving vallen, heel lastig is om de eenzijdige aanstelling en het bestuursrecht waaronder ontslagbeslissingen vallen, af te schaffen.

### De heer Koopmans (CDA):

Dat betekent dus dat de PvdA-fractie ook als de amendementen worden aangenomen, gewoon tegen deze wet stemt.

## Heijnen

De heer **Heijnen** (PvdA):

Als zij worden aangenomen, is de wet in zoverre minder slecht dat zij op minder mensen betrekking heeft.

De heer **Koopmans** (CDA):

Nog een keer. Houd het eens een beetje simpel, zou ik tegen mijn geachte collega willen zeggen. Als deze amendementen worden aangenomen, stemt de PvdA-fractie dan – hervormingsgezind als zij is, zoals ik laatst heb gehoord van haar nieuwe leider de heer Samsom, die de wereld wil verbeteren en veranderen – voor deze wet of niet?

De heer **Heijnen** (PvdA):

De PvdA-fractie hecht aan fatsoenlijk overleg met de vertegenwoordigers van werknemers binnen het vigerende wettelijk kader. Ik moet vaststellen dat men het vigerende, het huidige wettelijk kader met voeten treedt door eenzijdig met een wet te komen zonder de verantwoordelijkheid als werkgever daarin recht te doen. Ik moet ook vaststellen dat dit wetsvoorstel niet consistent is, omdat de overwegingen om uitzonderingen te maken niet te herleiden zijn tot de overwegingen van dit wetsvoorstel, namelijk het bestuursrecht vervangen door civiel recht wat betreft beslissingen die de rechtspositie van medewerkers raken. Zo lang dat niet het geval is, heeft de PvdA-fractie moeite met dit wetsvoorstel. Dat laat onverlet dat wij in het kader van normalisatie en versoepeling liever vandaag dan morgen af willen van overbodige bureaucratie, lange duur van processen, hoge kosten en ambtenaren die niet met de burgers bezig zijn, maar met elkaar. Dit soort zaken moet zo veel worden verminderd als mogelijk is. De weg waarlangs dat met dit wetsvoorstel wordt gedaan, bevalt ons echter niet.

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

De laatste woorden van de heer Heijnen verbazen mij, zeker gehoord alles wat hij daarvoor heeft gezegd. Volgens mij nam de heer Heijnen namelijk ruim afstand van de motie uit 1997 van zijn collega.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Dat heb ik zeker niet gedaan.

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

Tijdens de hoorzitting hebben wij van de mensen van de VSNU gehoord dat er bij openbare universiteiten ongeveer twaalf fte's extra zitten vanwege de huidige rechtspositie. Hoe reageert de heer Heijnen daarop? Hij zegt dat hij voor minder regels is en dat hij het minder ingewikkeld wil maken.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Ik kom graag tot versoepeling en verbetering. Ik strijd mee tegen overbodige administratie en tegen hoge administratieve lasten. Tegelijkertijd wil ik graag ambtenaren, gewaardeerde en loyale medewerkers, beschermen tegen willekeur. Ik wil voorkomen dat problemen ontstaan met de integriteit bij de uitoefening van hun vak. In dit wetsvoorstel is dat niet op een goede manier geregeld. Wij gooien de oude schoenen weg terwijl er nog geen zicht is op hoe de nieuwe schoenen er überhaupt uit zullen zien.

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

Dit is volgens mij slechts muziek voor de Bühne. De heer Heijnen zegt minder bureaucratie te willen. Dat klinkt

goed. Ik constateer echter dat hierover in 1997 een motie is aangenomen. Daarna hebben bewindslieden van de PvdA nog lang in het kabinet gezeten. Ook is mevrouw Ter Horst nog minister geweest namens de PvdA. Zij hebben dit niet opgepakt. Kennelijk gaat de PvdA hiermee dus niet serieus om.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Sinds 1997 heeft de VVD onafgebroken de kans gehad om in regeringen die motie uit te voeren. Datzelfde geldt niet voor de Partij van de Arbeid. Verder zou het iedereen siëren om na te gaan waarom het sinds 1997 niet is gelukt om gevolg te geven aan de gedachte die aan die motie ten grondslag lag, namelijk het streven om overbodige belemmeringen weg te nemen. Laat ik die vraag stellen aan zowel de initiatiefnemers als aan de minister.

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

De heer Heijnen stelt dat de VVD hiervoor sinds 1997 onafgebroken de kans zou hebben gehad. Dat lijkt mij wat overdreven. Is de VVD volgens de heer Heijnen ook ineens verantwoordelijk geworden voor de periode van het kabinet-Balkenende IV?

De heer **Heijnen** (PvdA):

De VVD heeft hiervoor in ieder geval langer de kans gehad dan de Partij van de Arbeid.

De fractie van de Partij van de Arbeid verzet zich tegen het beeld dat ambtelijke medewerkers niet zouden kunnen worden ontslagen als zij disfunctioneren. Dat beeld wordt opgeroepen in het stuk. Mijn fractie is het daarmee niet eens. Ontslag zou gepaard gaan met hoge kosten. De hoogte van die kosten is afhankelijk van de kwaliteit van het gevoerde personeelsbeleid. Een goede opbouw van dossiers bespaart kosten. Ik moet zeggen dat daarop hier en daar bij de overheid absoluut wat valt aan te merken.

Ik zei het al. Versoepeling: ja. Afbreuk: nee. Wat betekent dat? Je kunt besluiten uitzonderen van het bestuursrecht. De Raad van State wijst daarop en ik zou graag willen dat de initiatiefnemers daarop reageren. Besluiten die bijvoorbeeld betrekking hebben op functioneringsgesprekken, beoordelingsgesprekken of de rechtspositie kun je uitzonderen van het bestuursrecht. Je kunt de mogelijkheid van hoger beroep tegen het ontslagbesluit afschaffen. Dat zijn allemaal verbeteringen. Hoe staat het verder met de standaardisatie van arbeidsvoorwaarden bij het Rijk en bij alle andere overheidsorganen, vraag ik de minister. Dat is nog veel belangrijker. Het zou de mobiliteit namelijk zeer ten goede komen als er een veel uniformer systeem van arbeidsvoorwaarden zou gelden. Nu gelden er afzonderlijke systemen, bij ieder zelfstandig bestuursorgaan of zelfs bij ministeries afzonderlijk. Er zijn zelfs verschillende systemen voor onderdelen van ministeries. Een veel uniformer systeem zou ook de administratieve lasten zeer terugdringen. Ik zei al dat de Raad van State wijst op de mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen. Dit is mogelijk met inachtneming van de kern van wat wij nu hebben, namelijk de ambtelijke rechtspositie die dus de doeleinden dient die ik eerder heb geformuleerd.

Ik vraag ten slotte de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de opvattingen van de minister van Defensie hierover. Naar verluidt zou hij namelijk hebben gezegd niet te willen werken met twee systemen binnen zijn ministerie. Ik zou de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook willen vragen



## Heijnen

naar de opvattingen van de minister van Justitie, omdat niet valt in te zien waarom boa's en de Dienst Justitiële Instellingen op een andere manier zouden moeten worden behandeld dan de politie. Ik hoor dus graag de opvatting van de regering daarover.

Ook zou ik de minister willen vragen naar de opvatting van de staatssecretaris of de minister van Onderwijs met betrekking tot de vraag die in dit debat aan de orde is geweest of wij het onderwijspersoneel de UWV-route moeten laten volgen of de route die het personeel in het bijzonder onderwijs nu volgt via de Raden van Beroep

Veel voorgangers van mij – ik kijk naar de heer Dijkgraaf maar ook naar de heer Ulenbelt – hebben in fantastische bewoordingen gezegd waaraan het bij dit wetsvoorstel schort. Fundamenteel is toch het niet samen met de bonden zoeken naar modernisering en hervorming en naar draagvlak daarvoor, en naar afschaffen van bureaucratie met inachtneming van het beschermen van werknemers in dienst van de overheid.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Ik zou de heer Heijnen toch nog een keer de gelegenheid willen geven om ons uit te leggen wat er is gebeurd met de progressieve wind die er bij de PvdA-fractie in 1997 waaide toen die motie werd ingediend. Net als de heer Koopmans had ik goede hoop dat de Partij van de Arbeid met een nieuwe fractievoorzitter weer de hervormingskoers gevonden zou hebben. Als het de heer Heijnen gaat om de manier waarop, zeg ik nogmaals dat het niet legitiem zoals de heer Heijnen dit neerzet. De motie ligt er al jaren, en het is terecht dat er een initiatiefwetsvoorstel voorligt.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Mevrouw Hachchi kan blijven herhalen wat ze zegt over de al dan niet vermeende progressiviteit van mijn partij, maar mij valt niet uit te leggen wat er progressief is aan het nog verder aantasten van de rechtspositie van ambtenaren die in onzekerheid zitten over de manier waarop het ontslagrecht in de marktsector zich zal ontwikkelen, die in onzekerheid zitten over hun baan vanwege de reorganisaties en de bezuinigingen, die te maken hebben met de nullijn in 2011, die waarschijnlijk nog wordt voortgezet, en die te maken hebben met vermindering van koopkracht. Mij valt niet uit te leggen wat er progressief is aan een nog verdere aantasting zonder dat zij daar overeenstemming over bereiken; zij zijn namelijk best in voor aanpassingen.

Mevrouw **Hachchi** (D66):

Ik vat dit zo samen dat dit volgens de heer Heijnen niet het juiste moment is. Wanneer is het voor de PvdA-fractie dan wel tijd om te normaliseren?

De **voorzitter**:

Kort graag, mijnheer Heijnen.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Wij zijn altijd bereid om problemen die er zijn, op te lossen. Ik heb een aantal elementen aangegeven en de Raad van State doet daarvoor ook goede suggesties. Ik nodig mevrouw Hachchi uit om daarover in ieder geval met ons te praten in plaats van de oplossing langs deze weg te zoeken.

De heer **Klaver** (GroenLinks):

Uit het betoog van de heer Heijnen wordt in ieder geval duidelijk dat hij niets voelt voor dit wetsvoorstel. Een aantal van de kritische kanttekeningen die worden gemaakt, plaats ik ook, en daarover ga ik ook vragen stellen. Van de beantwoording zal het afhangen of mijn fractie haar steun kan uitspreken voor dit wetsvoorstel. Heeft het feit dat de heer Heijnen niets voor het wetsvoorstel voelt, vooral zulke inhoudelijke gronden, of komt het alleen voort uit het procedurele punt dat de bonden niet gekend zijn?

De heer **Heijnen** (PvdA):

Het nut van de eenzijdige aanstelling, zoals door een aantal partijen bepleit, soms tot uitdrukking komend in de uitzonderingen in het wetsvoorstel zelf en soms in amendementen, bovendien tot uitdrukking komend in het advies van de Raad van State en de opvattingen van de voormalige ministers Donner en Ter Horst, is voor de Partij van de Arbeid zeer aangelegen. De bestuursrechtelijke bescherming kan echter flink worden teruggebracht. Die kan misschien zelfs worden vervangen door een andere bescherming. Ik meen dat eerder in het debat de heer Dijkgraaf daarmee de heer Koopmans confronteerde. Daarover is met ons te praten, maar voor dit moment geldt dat dit is ingekaderd in de huidige wetgeving, waarin arbeidsvoorwaardenoverleg is voorzien, samen met de bonden, om tot dat soort aanpassingen te komen. Zolang dat met voeten wordt getreden, hebben wij een probleem met deze wet. Moderniseren, ja, afschaffen, nee.

De **voorzitter**:

Eén opmerking, mijnheer Koopmans.

De heer **Koopmans** (CDA):

Ik heb een vraag over het amendement op stuk nr. 21 dat door de heer Heijnen is ingediend ter vervanging van dat op stuk nr. 15. In dat amendement stelt de heer Heijnen voor om griffiers en medewerkers van griffies van gemeentes en provincies in de huidige situatie te laten. Mijn vraag gaat over het tweede deel van de toelichting. De heer Heijnen stelt daar dat het amendement ook een oplossing is voor de problematiek van het werkgeverschap. Het college van burgemeester en wethouders is de facto een soort werkgever voor de medewerkers van de griffie.

De **voorzitter**:

Wat is uw vraag?

De heer **Koopmans** (CDA):

Mijn vraag is: klopt dat wel? Zoals het amendement nu gesteld is, biedt het geen oplossing. Het is een amendement dat bepaalt dat de situatie blijft zoals zij was. Als de heer Heijnen werkelijk wil regelen wat hij voorstelt, moet hij artikel 160, lid 1, van de Gemeentewet en een vergelijkbaar artikel – ik ken het nummer niet uit mijn hoofd – in de Provinciewet wijzigen.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Ik zal daarnaar kijken. De heer Koopmans heeft vanavond veel verstandige woorden gesproken. Misschien zijn dit ook wel zeer verstandige woorden.

## Klaver



De heer **Klaver** (GroenLinks):

Voorzitter. Ook namens mijn fractie grote waardering voor de collega's die aan dit initiatiefwetsvoorstel hebben gewerkt en ook grote waardering voor hun medewerkers die hier hard aan hebben geschreven. Wij waarderen dit om twee redenen. In de eerste plaats is het voorstel taboe-doorbrekend. Het is niet niks om een voorstel te doen dat te maken heeft met de rechten van ambtenaren en de ontslagbescherming die daarbij aan de orde is. In de tweede plaats waarderen wij het voorstel omdat de indieners een sluiproute bewandelen. Er is een motie ingediend waarin wordt gevraagd om dit regelen, maar het kabinet legt die motie naast zich neer. Ik vind het mooi dat dan de Kamer het initiatief naar zich toetrekt. Alleen al om die reden staat mijn fractie positief tegenover het voorliggende wetsvoorstel. Wij hebben nog wel een aantal kritische vragen en wij kijken reikhalzend uit naar de beantwoording daarvan om tot een uiteindelijke beoordeling van het wetsvoorstel over te kunnen gaan.

Werken bij de overheid geeft goede secundaire arbeidsvoorwaarden. Er zijn goede doorgroeimogelijkheden, al duurt het soms even. Bovendien krijg je de kans om voor onze samenleving te werken. Het is een misvatting om te denken dat een moderne ambtenaar bij de overheid wil werken vanwege de speciale status en de extra rechtsbescherming. De meeste ambtenaren kiezen expliciet voor werken bij de overheid omdat zij zich willen inzetten voor de maatschappij. Of je nu twee of vier keer bezwaar kunt maken tegen een eventueel ontslag: het gaat mensen uiteindelijk om een baan met goede toekomstperspectieven. Door deze extra rechtsbescherming wordt echter de doorstroming op de arbeidsmarkt belemmerd. Dit wetsvoorstel zal de mobiliteitsproblemen niet verder oplossen. Ik vraag de minister dan ook welke andere maatregelen zij voor ogen heeft om de mobiliteit te vergroten.

Er zijn nog steeds grote verschillen tussen de rechten van een ambtenaar en de rechten van een gewone werknemer. De grote vraag is of dit nog wel rechtvaardig is. Door de jaren heen is er immers vanuit de praktijk al een beweging ingezet waardoor het ambtenarenrecht steeds meer toe is gegroeid naar de private sector. Het huidige ambtenarenrecht is eigenlijk een simulatie van die private sector en waarom dan niet een volgende stap zetten?

Ambtenaren hebben ook een bijzondere positie. Ze werken in een politieke omgeving die een wisselende dynamiek tot gevolg heeft. Zij werken bij een overheid die de wet- en regelgeving maakt en tegelijkertijd werkgever is. Het is dan logisch dat de meningen verdeeld zijn. Het is geen kwestie van appeltje eitje. Ook mijn fractie is nog niet op alle punten overtuigd.

Voor welke ambtenaren geldt deze nieuwe wet nu wel en voor welke ambtenaren niet? Er worden uitzonderingen gemaakt, maar deze zijn voor mijn fractie arbitrair. Ik zou graag een nadere toelichting willen op deze uitzonderingen, ook in het licht van de amendementen om het wetsvoorstel nog verder uit te breiden. Wat is straks nog de kracht van deze wet? De Raad van State was helder over de vraag wie wel of niet tot deze groep moeten behoren. Ook ambtenaren belast met een politieke functie zouden onder de uitzonderingscategorie moeten vallen. De indieners geven aan dat daarmee de uitzonderingsgroep wel heel groot wordt. Dat klopt, maar heeft de Raad hier ook niet gewoon een inhoudelijk punt? Graag krijg ik

hier een inhoudelijke reactie op. Verder zijn er verschillende groepen, zoals griffiers, die tussen wal en schip dreigen te vallen. Hebben de indieners op dit punt een inventarisatie gemaakt en wat willen zij met deze verschillende groepen?

Dan heb ik nog een vraag over de gewetensbezwaarde ambtenaar. Klopt het dat diens positie wordt versterkt door het wetsvoorstel van de indieners? Het Burgerlijk Wetboek bevat in het kader van het reguliere arbeidsrecht een bepaling over gewetensbezwaren. Dat wetboek bepaalt dat werkgevers de arbeidsovereenkomst niet kennelijk onredelijk mogen opzeggen. In de wet staan vijf punten genoemd die kennelijk onredelijk zijn. Eén van die vijf is: "wanneer deze geschiedt wegens het enkele feit dat de werknemer met een beroep op een ernstig gewetensbezwaar weigert de bedongen arbeid te verrichten". Ik bepleit hier natuurlijk geen massaal ontslag van weigerambtenaren. We hebben altijd bepleit, in lijn met wat de Commissie Gelijke Behandeling voorstelt, dat er een regeling komt die duidelijk maakt dat ambtenaren van de burgerlijke stand, al dan niet bijzonder, die huwelijken sluiten, alle huwelijken sluiten. Ambtenaren die daar bezwaar tegen hebben, zijn in andere functies bij de gemeenten beter op hun plek. Graag wil ik een reactie van de indieners op dit punt. Als zij hier geen duidelijk antwoord op kunnen geven, dan stel ik voor dat we de Commissie Gelijke Behandeling om advies vragen over de consequenties van het wetsvoorstel voor de positie van gewetensbezwaarde ambtenaren.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Het is mooi dat een wetsvoorstel dat ingediend is door een D66'er en dat becommentarieerd wordt door een GroenLinkser, tot deze discussie leidt. Dat is een historisch moment.

Het is ook bijzonder dat de heer Klaver nu deze vraag stelt. Hij wil de rechten gelijk trekken tussen de private sector en de publieke sector. De hoofdlijn vindt hij een goed idee, terwijl er wel vragen zijn. Maar op dit punt wil hij blijkbaar de consequentie niet trekken. Waarom niet?

De heer **Klaver** (GroenLinks):

Ik vraag op dit punt om een nadere toelichting. We vinden het nog steeds belangrijk dat ambtenaren de wet dienen uit te voeren. Dat blijft voor ons voorstaan. Als je als ambtenaar van de burgerlijke stand zegt dat je huwelijken wilt voltrekken, dan dien je alle huwelijken te voltrekken die volgens het Burgerlijk Wetboek voltrokken kunnen worden.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Wat staat er volgens de heer Klaver in de wet over het voltrekken van huwelijken?

De heer **Klaver** (GroenLinks):

Als de heer Dijkgraaf vraagt naar artikelnummers en wat er exact staat in die artikelen, dan moet ik daar het antwoord op schuldig blijven.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):

Ik dacht al dat de heer Klaver dat niet wist, want in de wet staat helemaal niet dat elke individuele ambtenaar een huwelijk moet sluiten, maar in de wet staat slechts – dat is uiterst belangrijk – dat elke gemeente ervoor moet zorgen dat elk huwelijk gesloten wordt. Hoe een gemeente dat organiseert, is aan haar. Als dit voorstel wordt aange-

## Klaver

nomen, dan valt het inderdaad onder het normale recht, net als in het bedrijfsleven.

De heer **Klaver** (GroenLinks):

Dat is exact de vraag die ik hierover stel. De heer Dijkgraaf geeft daar eigenlijk al het antwoord op namens de indieners, namelijk: ja, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, betekent dat ook dat de positie van de weigerambtenaar in die zin wordt verbeterd.

De **voorzitter**:

Ik stel voor dat u verdergaat, mijnheer Klaver.

De heer **Klaver** (GroenLinks):

Ik kom op de zeggenschap, het overleg- en overeenstemmingsvereiste. De zeggenschap en de onderhandelingspositie in cao-verband van ambtenaren zijn voor de GroenLinks-fractie een belangrijk punt. Wij willen de minister geen instrument in handen geven waarmee zij de bonden buitenspel kan zetten om vervolgens een nullijn erdoorheen te drukken. Het beruchte artikel 10 – of ik zou bijna willen zeggen het beruchte artikel X – uit het initiatiefwetsvoorstel lijkt de minister wel deze supermacht te geven, en daarmee ook de werking van de cao te ondermijnen. Hier is ook een amendement over ingediend. Graag wil ik een reactie van de indieners, want ik word op dit punt graag gerustgesteld. Wat willen de indieners nu precies bereiken met het schrappen van het overleg- en overeenstemmingsvereiste? Is er in 2015 nog een cao of zijn ambtenaren aangewezen op het meerjarige arbeidsrecht? Indieners hebben de tekst op verzoek van velen veranderd, zodat de rechtspositieregeling niet komt te vervallen, maar over de formulering van de indieners bestaat nu ook weer onduidelijkheid. Wat bedoelen de indieners met: als ware het cao's? Hoe staan zij in deze discussie?

Normaal is de norm, of liever de private sector is de norm. Of toch niet? De indieners gaan niet all the way. Ik denk dan bijvoorbeeld aan het beloningsbeleid. Daar kan ik inkomen, want hoe je het ook bekijkt, een ambtenaar blijft ook in dienst van het algemeen belang. De vraag is dan wel hoe hard je kunt pleiten dat er geen dubbele rechtssystemen naast elkaar blijven bestaan. In ieder geval blijft er wel een soort dubbele standaard.

We zijn het er allemaal over eens dat er iets moet gebeuren aan ons ontslagrecht. Nou ja, bijna iedereen is het erover eens. We discussiëren er al tijden over. Die discussie kan, als we een beetje pech hebben, nog jaren duren, hoewel de ontwikkelingen in het Catshuis perspectief bieden voor alle broodnodige hervormingen. Juist daarom snap ik het punt wel dat door de tegenstanders van het wetsvoorstel naar voren wordt gebracht, want voor hetzelfde geld worden ambtenaren het ene jaar geconfronteerd met wijzigingen van de initiatiefnemers en wordt in het jaar daarop alles weer op zijn kop gezet. Tegelijkertijd is niets lastiger dan het voorspellen van de toekomst. Dit wetsvoorstel ligt nu voor. Wij weten niet hoelang het duurt voordat nieuwe hervormingen in de Kamer aan de orde zijn.

Waarom nu? Ook de voorstanders zeggen dat het niet verstandig is tijdens een grote reorganisatie te gaan sleutelen aan de rechtspositie van ambtenaren. Ik vind dit argument niet doorslaggevend om niet voor dit initiatiefwetsvoorstel te stemmen, maar het is wel een belangrijk argument voor de arbeidsrust in Nederland. De indieners bepleiten dat zij hun initiatief strikt gescheiden willen

houden van de op handen zijnde reorganisatie, maar hoe realistisch is dat? Kunnen zij hier nader op ingaan?

Het moge duidelijk zijn dat mijn fractie open in dit wetsvoorstel staat. Zij kijkt dan ook reikhalzend uit naar de antwoorden van de indieners.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**:

Hiermee zijn wij gekomen aan het eind van de eerste termijn van de Kamer. De beantwoording van de initiatiefnemers en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vindt plaats op een nader te bepalen tijdstip.

Sluiting 21.48 uur.