

Vergaderjaar 2011–2012

32 550

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

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2012

Tijdens de voortzetting van de plenaire behandeling in eerste termijn op 30 mei jl. werd mij in verband met de beperkte tijd verzocht de resterende vragen schriftelijk aan uw Kamer te beantwoorden.

Tevens maak ik gebruik van de gelegenheid om de vragen die in de interrupties aan mij zijn gesteld op 30 mei jl. te beantwoorden. Het betreft vragen over de positie van de gewetensbezwaarde ambtenaar en het tijdstip van inwerkingtreding.

In de bijlage treft u mijn antwoorden aan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

De antwoorden zijn thematisch geordend.

Invoering en kosten

Na aanneming van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer is deze nog niet in werking getreden. Er zal een groot aantal wetten en regelingen moeten worden aangepast. Mevrouw Van der Burg heeft in haar bijdrage terecht opgemerkt dat dit een omvangrijke operatie betreft.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het opstellen van het totaal van deze regelgeving om te komen tot een goede invoering. Bij andere departementen en medeoverheden zullen echter ook veel werkzaamheden moeten worden verricht.

Wetgeving

De heer Koopmans heeft gevraagd naar een inschatting van de benodigde wetgeving voor de invoering van het wetsvoorstel.

De aanpassingswetgeving zal een omvangrijke wetgevingsoperatie zijn, die de nodige tijd zal vergen. Om u een indicatie te geven: er zullen voor wat betreft de wetgeving waarvoor ik primair verantwoordelijk ben, enkele tientallen formele wetten aangepast moeten worden. Daarnaast zullen ook andere departementen zorgvuldig naar hun wetgeving moeten kijken. Dat de aanpassingswetgeving een groot aantal wetten en regelingen zal raken, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat alle artikelen over het benoemen van ambtenaren aangepast moeten worden. Alleen al het woord «benoemd» komt volgens de digitale wettenbank voor in 241 formele wetten; de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zijn daarbij dus nog niet meegerekend. In alle regelgeving dient te worden nagegaan of die term, in de artikelen waar deze voorkomt, nog kan worden gehandhaafd.

Een volledig overzicht van de te wijzigen wet- en regelgeving kan pas worden gegeven wanneer de definitieve inhoud van het wetsvoorstel vaststaat, waarbij met name de omvang van de uitgezonderde groepen van belang is.

Daarnaast is invoeringswetgeving nodig, met name waar het de overgang van het huidige sectorenmodel betreft en de wijze waarop de overheids-werkgevers in dat model worden vertegenwoordigd. Ik kom hierop in het vervolg terug.

Implementatie

Naast de aanpassing van wet- en regelgeving zullen er ook nog andere werkzaamheden moeten plaatsvinden. Zo zullen werkgevers en werknemers tijd en energie moeten steken in de totstandkoming van collectieve arbeidsvoorwaarden.

Ambtenaren zullen op de hoogte moeten worden gesteld van de gewijzigde rechtspositie en de gevolgen hiervan op individueel niveau. Ook de administratieve organisatie zal bij de betreffende werkgevers moeten worden aangepast, zoals de personeelsadministratie.

Ten slotte zullen P&O'ers, arbeidsjuristen en managers moeten worden bijgeschoold, zodat zij kunnen werken met de gewijzigde rechtspositie.

Invoeringsdatum

Alvorens het wetsvoorstel in werking kan treden, zijn er dus grofweg twee grote opgaven, te weten de totstandkoming van aanpassings- en invoeringswetgeving en de feitelijke implementatie bij werkgevers.

Het is op dit moment echter te vroeg om een definitieve datum van inwerkingtreding, waar het de heer Koopmans en mevrouw Van der Burg om verzochten, te noemen. Niet alleen is dit afhankelijk van het moment waarop het wetsvoorstel de Eerste Kamer zal passeren, maar ook zal de aanpassingswetgeving gereed moeten zijn. Zoals ik u hierboven als schetste betreft dit een omvangrijke wetgevingsoperatie. De indieners gaven niet voor niets ook al aan tijdens het debat dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel naar hun inschatting niet voor 1 januari 2015 zou kunnen plaatsvinden.

Invoeringskosten

Het onderzoek van SEO dat u eind vorig jaar is toegestuurd, laat zien dat SEO verwacht dat het voorstel op termijn baten oplevert voor overheidsorganisaties. Het onderzoek geeft aan dat de invoering ook kosten met zich brengt. De heer Koopmans heeft gevraagd hoe het kabinet aankijkt tegen de financiële consequenties van het voorstel, en ook de heer van Hijum heeft mij, naar aanleiding van een interruptie van mevrouw Ortega-Martijn in eerste termijn, naar een inschatting van de kosten en baten gevraagd.

De kosten en baten van het voorstel zijn afhankelijk van de reikwijdte van het wetsvoorstel. Daarnaast is de hoogte van de invoeringskosten afhankelijk van de keuzes die werkgevers zullen maken tijdens de implementatie van het wetsvoorstel. Het is de verantwoordelijkheid van het kabinet én de overheidswerkgevers om de implementatie zo vorm te geven dat het voorstel wordt ingevoerd tegen zo laag mogelijke invoeringskosten.

Daarbij zie ik geen redenen om de werkgevers te compenseren. Bij stelselherzieningen als deze zijn er vaak enige gevolgen voor de bedrijfsvoering van overheidswerkgevers die niet vanzelfsprekend worden gecompenseerd. Individuele werkgevers profiteren daarnaast ook van de baten van dit wetsvoorstel. Het is dan ook niet meer dan logisch dat zij de kosten van invoering ervan voor eigen rekening nemen.

Raad voor de rechtspraak

Mevrouw Van der Burg heeft vragen gesteld over de gevolgen van de werklast voor de rechterlijke macht zoals genoemd in het advies van de Raad voor de rechtspraak.

De Raad heeft op 16 februari 2011 een advies naar uw Kamer gestuurd. De Raad heeft opgemerkt dat het initiatiefwetsvoorstel voornamelijk technisch van aard is, de materiële rechtspositie van de ambtenaren niet raakt en een groot aantal onderwerpen niet nader uitwerkt. Ik ben mij er van bewust dat er gedurende dit traject een aantal zaken nog nader geregeld moet worden. De adviezen van de Raad zullen hierbij ter harte worden genomen.

Daarnaast heeft de Raad ook de consequenties voor de werklast van de rechtspraak in beeld gebracht. In het totaal schat de Raad in dat structureel 4 miljoen euro zal worden bespaard op de rechtspraak na invoering

van het wetsvoorstel. Dit is echter afhankelijk van de uiteindelijke keuzes die uw Kamer maakt over de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Indien het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen zal het kabinet de Raad vragen een advies uit te brengen over de consequenties van het wetsvoorstel op de werklast van de rechtspraak en de daarmee gepaard gaande kosten. Eenzelfde verzoek zal het kabinet doen aan het UWV.

Mobiliteit en arbeidsvoorwaarden

Mobiliteit

De heer Dijkgraaf heeft mij gevraagd of er een probleem is met de mobiliteit van ambtenaren. Onderzoek uit 2010 in opdracht van BZK laat zien dat de externe arbeidsmobiliteit bij de overheid lager is dan in het bedrijfsleven.

Ambtenaren wisselen inderdaad minder vaak van werkgever dan werknemers in andere sectoren. De leeftijdsopbouw speelt daarin een rol, net als de omvang van de overheidsorganisaties en de loopbaanmogelijkheden. Ook de manier waarop kennis, mobiliteit en flexibiliteit nu zijn georganiseerd zijn hierbij belangrijk. In de Arbeidsmarktanalyse openbaar bestuur 2010 die op 16 september 2010 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is hier meer informatie over te vinden (Tweede Kamer vergaderjaar 2009/2010, 32 124, nr. 21).

Zowel medewerkers als werkgevers in het openbaar bestuur moeten meer investeren in kennis, mobiliteit en flexibiliteit. Daarvoor staan veel instrumenten ter beschikking, zoals opleidingen, afspraken over loopbaanontwikkeling en detachingsconstructies.

Economische en demografische ontwikkelingen vragen om modernisering, juist van het openbaar bestuur. Ik pleit daarom voor een open arbeidsmarkt voor al het overheidspersoneel, waarbij de nadruk meer komt te liggen op werkzekerheid dan op baanzekerheid, en waar personeel gemakkelijker kan overstappen naar een andere werkgever. Een arbeidsmarkt, waarin ook meer mobiliteit tussen sectoren en met de marktsector plaatsvindt.

Er wordt op verschillende niveaus hard gewerkt aan efficiënter werken, beter werken én samenwerken in het openbaar bestuur. Opgave is onder meer de mobiliteit te vergroten door schotten tussen verschillende werkgevers zoveel mogelijk te slechten, bovendien een aantrekkelijke werkgever te zijn om talent te trekken en te behouden en te investeren in zittend personeel.

Arbeidsvoorwaarden

Ik deel de mening van de heer Heijnen dat mobiliteit en administratieve lastenverlichting niet gebaat zijn bij ver doorgevoerde differentiatie in arbeidsvoorwaarden. Aan volledige differentiatie van arbeidsvoorwaarden naar instellingsniveau zijn nadelen verbonden. Ik ben echter geen voorstander van volledige centralisatie en harmonisatie van arbeidsvoorwaarden voor alle overheidswerknemers.

Het in 1993 ingevoerde sectorenmodel, waarbij maatwerk per sector mogelijk is gemaakt, biedt een optimale balans tussen de verschillende belangen en doelen van centraal versus decentraal. De gemeenten zijn bijvoorbeeld een ander soort werkgever dan een basisschool of de politie. Maatwerk in arbeidsvoorwaarden is daarom noodzakelijk.

Of de arbeidsverhouding nu publiekrechtelijk of privaatrechtelijk geregeld is, het is een publiek belang dat er afstemming blijft op en tussen de sectoren op het vlak van de arbeidsvoorwaardenvorming. Afstemming zorgt voor een doelmatige toedeling van arbeid en arbeidsvoorwaarden in de publieke sector.

Afstemming van arbeidsvoorwaarden kan er ook voor zorgen dat de mobiliteit van ambtenaren en de kwaliteit van de publieke dienstverlening worden gestimuleerd.

Het is daarom verstandig om in de aanpassings- en invoeringswetgeving te borgen dat de sectorindeling blijft bestaan. Zo zouden overheidswerkgevers van bovenaf moeten worden ingedeeld in of bij sectoren, naar analogie van de bestaande sectorindeling. Bij de kabinetssectoren zou het kabinet, net als nu, moeten bepalen hoe de werkgeversrol wordt ingericht. Voor de zelfstandige publieke sectoren kan een organisatie worden aangewezen of erkend die bevoegd is om de cao-afspraken te maken voor de betreffende sector.

Vervolgens is het aan de sociale partners in de sectoren om de mogelijkheden voor verdere differentiatie af te spreken, rekening houdend met de toekomstige arbeidsmarkt. Ik ga er daarbij vanuit dat zij daarbij rekening zullen houden met het spanningsveld dat de heer Heijnen en ik zien.

Flankerend beleid

Op de vraag van mevrouw Hachchi of er flankerend beleid is voor het bevorderen van mobiliteit binnen de overheid is het antwoord: ja zeker. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daarvoor het programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur ingericht. Binnen dit programma wordt met een gezamenlijke inzet van organisaties binnen het openbaar bestuur gewerkt aan onder andere de vergroting van mobiliteit en flexibiliteit.

Zo hebben vertegenwoordigers uit provincies, waterschappen, gemeenten, A&O-fondsen en jongerenverenigingen zitting in een programmaraad. De programmaraad is onder meer ingesteld om overheidsorganisaties te betrekken en te enthousiasmeren om ruimte te geven aan vernieuwende initiatieven. De programmaraad adviseert verder ook over gewenste veranderingen en verbindt bestaande initiatieven. Verder wordt gewerkt aan een visie over de organisatie en de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur.

Normalisering van de arbeidsrelatie, de activiteiten in het programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur en het centraal stellen van de basisbeginselen van het ambtelijk vakmanschap, het zijn allemaal stappen om te komen tot een moderne, flexibele en aantrekkelijke overheidswerkgever.

Overige vragen

Juridisering

De heer Dijkgraaf heeft gevraagd in hoeverre de juridisering van de rechtspositie van ambtenaren in de praktijk als een probleem wordt beschouwd.

Goed HRM-beleid start met duidelijke afspraken tussen werkgever en werknemer.

Natuurlijk heeft een werknemer het recht een besluit van de werkgever over kernaspecten van die relatie door een onafhankelijke instantie te

laten toetsen. De Algemene wet bestuursrecht gaat daarin echter veel verder dan het privaatrecht. Enkele voorbeelden hiervan: ambtenaren kunnen bezwaar, beroep en hoger beroep aantekenen tegen een reiskostenbesluit, een afgewezen sollicitatie, een beoordeling en zelfs tegen feitelijke handelingen. De vraag is of dat in alle gevallen die kernaspecten van de relatie tussen ambtenaar en werkgever wel raakt en of dat in drie instanties moet. Een tweede voorbeeld is het reorganisatieontslag. Een ambtenaar kan procederen tegen zijn aanwijzing als herplaatsingskandidaat, de vaststelling van zijn diensttijd, de aangeboden passende functie en het feitelijke reorganisatieontslag. Dit kan dus tot vier afzonderlijke procedures leiden, waarbij in geen enkele fase sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging. Een werknemer in de markt kan bij zijn ontslag, voor zover dat via ontbinding verloopt, alles in één keer in één instantie bij de kantonrechter aanvechten. In alle overige arbeidszaken, inclusief beroep tegen een kennelijk onredelijk ontslag, staat overigens in het civiele arbeidsrecht hoger beroep en cassatie open (wel met verplichte procesvertegenwoordiging). Het publiekrechtelijke traject is in ieder geval wat de ontbinding van de arbeidsverhouding betreft complex en langdurig en daarmee onnodig belastend voor zowel de werknemer als de werkgever.

Personeelsdossiers

Daarnaast zijn er door mevrouw Hachchi en de heer Koopmans vragen gesteld over de personeelsdossiers. Als minister van BZK kan ik de overheidswerkgevers wijzen op het belang van het op orde hebben van personeelsdossiers.

Het is de verantwoordelijkheid van overheidswerkgevers om daadwerkelijk de personeelsdossiers op orde te hebben. Omdat de financiële gevolgen van het niet op orde hebben door de overheidswerkgevers uit eigen middelen betaald moeten worden, hebben zij er ook alle belang bij ervoor te zorgen dat dit wel goed wordt geregeld.

Taakstellingen

De heer Koopmans en de heer Dijkgraaf hebben gevraagd of er een relatie is tussen de harmonisatie van de ambtelijke rechtspositie en mogelijke reorganisaties. De geplande taakstellingen zijn met beide rechtsposities uit te voeren.

De verwachting is dat de tot 2015 lopende taakstellingen bij het Rijk voor de inwerkingtreding van de normalisering van de ambtelijke rechtspositie zijn afgerond. De ambtelijke rechtspositie blijft vooralsnog gelden; hierbij wordt ingezet op begeleiding van werk naar werk.

Ambtseed

De heer Koopmans heeft mij een vraag gesteld over de ambtseed. Ik deel met hem het belang en de waarde van de ambtseed. De eed of belofteaflegging vormt de basis voor het ambtelijk vakmanschap. Het afleggen van de eed of de belofte is bij uitstek het moment om de normen en waarden van het ambtelijk handelen te benadrukken.

Het is daarom belangrijk dat die eed of belofte mondeling wordt afgelegd. Het biedt de mogelijkheid om stil te staan bij wat werken bij de overheid betekent en de nieuwe ambtenaar daar een plechtige eed of belofte over te laten afleggen. In januari van dit jaar is daarover met uw Kamer gecorrespondeerd. Of de ambtenaar een aanstelling heeft of een

arbeidscontract, maakt daarbij geen verschil. Het initiatiefvoorstel borgt de verplichting tot het afleggen van de eed of belofte voldoende.

In aanvulling hierop heb ik opdracht gegeven om extra aandacht te geven aan de normen en waarden van het ambtelijke vakmanschap. Gelijk op met de invoering van deze wet wordt met professionals bij de overheid nadrukkelijk bezien wat het ambtelijke vakmanschap vereist en hoe dat het beste kan worden verankerd en toegepast. De ambtseed is en blijft hierbij een cruciaal onderdeel.

Ambtelijk vakmanschap

De heer Koopmans heeft mij gevraagd hoe de regering ervoor zorgt dat het handelen van ambtenaren in dienst van het algemeen belang geborgd blijft.

Allereerst wil ik van de gelegenheid gebruik maken om mijn waardering uit te spreken voor al die ambtenaren die elke dag weer hun kennis en capaciteiten inzetten voor het algemene belang, in goede en minder goede tijden.

Het eigene van de overheid kenmerkt zich door het feit dat zij het algemeen belang nastreeft. Dat brengt voor ambtenaren bijzondere verantwoordelijkheden met zich mee. Binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zullen zij steeds tot een zorgvuldige belangenafweging moeten komen. Dat vraagt om ambtelijk vakmanschap. Bij brief van 30 oktober 2008 is mijn voorganger mevrouw Ter Horst uitgebreid ingegaan op deze bijzondere status van de overheidswerkgever en de ambtenaar. Ik onderschrijf – in antwoord op de vraag van de heer Ulenbelt – die weergave van de bijzondere status van de ambtenaar volledig.

Dit staat echter los van de vormgeving van de arbeidsrelatie. Ik zie geen risico voor de publieke taakuitoefening als ambtenaren op basis van een arbeidscontract voor de overheid werken. Ook dan staat de behartiging van het algemeen belang voorop en zullen de beginselen van behoorlijk bestuur – in antwoord op de vraag van de heer Koopmans – leidend blijven.

Ik vind wel dat de uit die bijzondere status voortvloeiende kernwaarden voor het ambtelijk vakmanschap, sterker dan nu het geval is, verankerd zouden kunnen worden. Zeker in een tijdperk waarin het nieuwe werken in opkomst is en de ambtenaar meer eigen verantwoordelijkheid krijgt, acht ik het van belang dat deze waarden helder zijn vastgelegd.

In de Ambtenarenwet zijn enkele aspecten opgenomen, bijvoorbeeld op het terrein van integriteit en het inperken van enkele grondrechten – de initiatiefnemers laten die ook in stand – maar een complete set van beginselen ontbreekt. In Europa, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk en enkele Scandinavische landen zijn goede voorbeelden beschikbaar van hoe dat zou kunnen.

Het is mijn ambitie om daar ook in Nederland meer werk van te maken. Ik ga met de professionals, werkgevers en andere betrokkenen in gesprek om te komen tot nadere duiding van de waarden en normen van ambtelijk vakmanschap. Als ankerpunt voor het handelen van de moderne ambtenaar, maar ook om daarmee uiting te geven aan het gewicht van en de waardering voor het vak.

Positie gewetensbezwaarde ambtenaar

Naar aanleiding van de beantwoording door mevrouw Koşer Kaya van een vraag gesteld door de heer Klaver is er tijdens de plenaire behandeling is er een debat ontstaan over de positie van gewetensbezwaarden. Aan mij is de vraag gesteld of zij na invoering van het initiatiefvoorstel beter of slechter af zijn.

De positie van de gewetensbezwaarde is geregeld in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en vooral in de rechtspraak op basis daarvan. In deze rechtspraak worden de omstandigheden van de concrete gevallen betrokken, en het speelt daarbij geen rol of sprake is van een aanstelling dan wel een arbeidsovereenkomst. De Awgb eist een objectieve rechtvaardigingsgrond in het geval een werknemer of een ambtenaar wordt ontslagen of geweigerd vanwege zijn gewetensbezwaren. Dit is om te toetsen of er geen sprake is van indirect onderscheid op het gebied van godsdienst.

In artikel 7:681, tweede lid, onder e, van het Burgerlijk Wetboek wordt bepaald dat opzegging door een werkgever van de arbeidsovereenkomst kennelijk onredelijk wordt geacht, wanneer deze geschiedt wegens het enkele feit dat de werknemer met een beroep op een ernstig gewetensbezwaaar weigert de bedongen arbeid te verrichten. De rechter toetst dit aan de hand van de omstandigheden van het geval. De situatie van weigerambtenaren zal door de overgang naar een arbeidsovereenkomst niet veranderen.