11
Normalisering rechtspositie ambtenaren

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) (32550)**.

(Zie vergadering van 27 september 2016.)

De **voorzitter**:
Ik heet de initiatiefnemers, de heer Van Weyenberg en mevrouw Keijzer, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt hervat.

De heer **Flierman** (CDA):
Voorzitter. De behandeling van dit wetsvoorstel heeft een beetje het karakter van een estafette gekregen. We zijn nu voor de derde keer plenair in debat over dit voorstel, deze keer voor de tweede termijn van de zijde van de Kamer. Laten we hopen dat de zaak vandaag, behoudens de stemmingen wellicht, tot een einde wordt gebracht.

Ik dank in de eerste plaats de indieners voor hun uitvoerige reactie in hun eerste termijn; die heeft wat de CDA-fractie betreft veel verhelderd. Dank ook aan de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn. Ik wil in mijn tweede termijn nog op een drietal aspecten ingaan. Allereerst is dat de contracteervrijheid, die deze wet in combinatie met de ILO-verdragen werknemers en werkgevers gaat bieden. Het ILO-verdrag nummer 198 verbiedt, als ik het goed heb begrepen, eenzijdig overheidsingrijpen in de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden. Wordt daarmee ook de mogelijkheid tot ingrijpen via wetgeving beperkt?

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik heb een korte opmerking voor de Handelingen. ILO-verdrag 198 bestaat niet. Het gaat om ILO-verdrag 98. Ik denk dat het voor de Handelingen belangrijk is dat we dat vaststellen, want dat is in de vorige termijn ook niet goed gegaan en het lijkt mij belangrijk dat we proberen om daar precies in te zijn.

De heer **Flierman** (CDA):
Als dat zo is, dan zouden ook de Handelingen van de vorige keer nog gecorrigeerd moeten worden, want daarin werd gesproken van ILO-verdrag nummer 198.

Hoe dan ook, de vraag was of met dat verdrag ook de mogelijkheid tot ingrijpen via wetgeving wordt beperkt. In hoeverre gaat dat de overheid beperkingen opleggen? Ik zou graag willen dat de minister en de indieners daar nog eens op ingaan. Ik vraag me ook af of er in dit kader onderscheid gaat ontstaan tussen de sectoren waarin de rijksoverheid wetgever en werkgever is en andere overheidssectoren zoals gemeenten of provincies. Kan de wetgever straks nog ingrijpen in de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden voor provincies of gemeenten? Ook hierop hoor ik graag de visie van de indieners, en indien hij het niet met hen eens zou zijn, ook van de minister.

In de tweede plaats kan ik de verleiding niet weerstaan om in te gaan op een paar opmerkingen van mevrouw Barth, die zij bij interruptie plaatste in de eerste termijn van de zijde van de indieners. Soms dacht ik dat haar tweede termijn al was begonnen, maar goed, haar passie bij dit onderwerp biedt ons in ieder geval de gelegenheid om daar nu nog op in te gaan. Mevrouw Barth stelde in die interrupties dat zij het betreurde dat de indieners geen op overeenstemming gericht overleg met de bonden hebben gevoerd. Nu moet ik om te beginnen vaststellen dat de bonden ook niet zo veel interesse in een dergelijk overleg met de indieners hebben getoond. Zij wilden eigenlijk alleen met de minister praten en daarmee lijken zij, als het om wetgeving op hun terrein gaat, het parlementair recht van initiatief te ontkennen. Dat kan natuurlijk niet het geval zijn, wat ons betreft. Bovendien dreigen de bonden met de rechter, wat ook niet echt duidt op een op overeenstemming gerichte mentaliteit. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat de bonden in wetgevingsprocessen als het onderhavige een voorrangspositie krijgen waarbij ze via op overeenstemming gericht overleg een soort vetorecht krijgen?

Mijn fractie onderschrijft dan ook de opvattingen van de indieners op dit punt. Het minste wat je kunt zeggen, is dat de bonden hun positie in dezen niet goed hebben ingeschat en niet goed met initiatiefwetgeving op hun terrein overweg lijken te kunnen. Ik teken daarbij nog aan dat we in dit huis wel vaker groepen, soms kleiner, soms groter, zeer tegen hun zin confronteren met voor hen heel ingrijpende wetgeving. De opvatting van zo'n groep is dan altijd een factor in onze afweging, maar van op overeenstemming gericht overleg is geen sprake en het leidt ook nimmer tot een vetorecht. We kunnen in ieder geval vaststellen dat de partijen het over het voorstel en over de gang van zaken tot nu toe bepaald niet met elkaar eens zijn. Dat mag zo zijn, maar het neemt niet weg dat men bij de uitwerking weer met elkaar verder moet. Ik zal daar zo dadelijk de minister nog een vraag over stellen, want wij zijn benieuwd hoe hij dat verder vorm wil gaan geven.

Dat brengt mij op het derde aspect van mijn inbreng in tweede termijn. We hebben de minister in eerste termijn twee zaken gevraagd waar hij nog niet op heeft gereageerd. Met deze wet gaat de overheid als werkgever een beetje meer op de marktsector lijken, en daar heeft mijn fractie geen bezwaar tegen. Maar wat is de visie van de regering in bredere zin daarop? Wordt de marktsector op meer terreinen bij de rijksoverheid geïntroduceerd? Ik meen daar tegenstijdige ontwikkelingen te zien. Op het ene vlak, zoals met deze wet, doen we dat wel, op het andere niet. Out- en insourcing of afslanken en uitbuiken komen naast elkaar voor. Op het ene punt willen we liever geen zbo's, op het andere vlak stellen we ze in. Ik denk even aan de discussie over ProRail. Nu is dat misschien eerder een zaak voor de collega van minister Plasterk, minister Blok, maar zoals ik in eerste termijn heb gezegd: gegeven de eenheid in het regeringsbeleid wil deze minister daar misschien toch iets over zeggen.

Verder hebben we gevraagd hoe het invoeringstraject van deze wet eruit gaat zien en wanneer het voorstel daadwerkelijk is geïmplementeerd. Ook daarop heb ik nog geen antwoord gehad, en ik hoop dat de minister dat in zijn tweede termijn alsnog wil geven. Zou hij daarbij ook willen schetsen hoe hij de bonden bij die uitwerking hoopt mee te krijgen? Hoopt en verwacht hij de bonden weer aan tafel te krijgen?

We wachten de antwoorden van de minister met veel belangstelling af.

De heer **Schalk** (SGP):
Voorzitter. Het is een goede gewoonte in dit huis om felicitaties en bloemen te geven direct na een maidenspeech en niet pas na afsluiting van het debat. Dat vind ik fijn, anders zouden de bloemen verlept zijn, want mijn maidenspeech was ruim een jaar geleden bij de eerste termijn van de behandeling van dit wetsvoorstel. Natuurlijk dank ik de indieners en de minister voor hun beantwoording in eerste termijn. Dat het even duurde, paste in de traditie rond dit wetsvoorstel, zullen we maar zeggen, en het zegt misschien ook iets over de urgentie ervan.

De tijd heeft nog niet helemaal een helende werking gehad op dit onderwerp. Ik loop een paar punten langs. Allereerst de willekeur in de groepen die wel of niet onder deze wet vallen. Niet militairen, wel de AIVD; niet politie, wel de beveiligers; niet het Openbaar Ministerie, wel de Raad van State. De toelichting daarop is nog onbevredigend. Mevrouw Keijzer gaf aan dat zij de criteria zou langslopen waarop geselecteerd is. Zij bleef echter steken bij één criterium, namelijk dat binnen een organisatie slechts één rechtsstelsel zou moeten gelden. Dat was de reden om Defensie niet te normaliseren. Vervolgens legde zij uit dat de politie is uitgezonderd, niet omdat de indieners daar reden voor zagen, maar om enkele partijen in de Tweede Kamer voor het initiatiefwetsvoorstel te laten stemmen. Dat is niet sterk, maar wel fijn voor de politie, zullen we maar zeggen. De vraag is of er naast dit ene criterium nog andere criteria zijn, die tot het onderscheid tussen de vergelijkbare groepen leiden.

Ik heb nog een vraag over de positie van ambtenaren. Voor diverse functies, ik noem nu alleen maar de griffiers en topambtenaren op ministeries, is een aanstelling een sterk punt om onafhankelijk te kunnen opereren. De kracht van hun aanstelling is dat ze geen werknemer zijn in de zin van de wet, maar adviseur, raadsman, maker van de democratie. De indieners hebben verschillende voorwaarden voor goed functioneren benoemd, zoals algemeen belang, dienstbaarheid, goed ambtenaarschap en dat zijn inderdaad belangrijke voorwaarden, zeker in het licht van het feit dat er sprake is van inperking van de grondrechten voor ambtenaren. Denk aan het recht op betoging, het recht op vergadering en de vrijheid van meningsuiting. En zeker, daar zitten elementen bij die ook in een normale arbeidsverhouding kunnen leiden tot afspraken of beperkingen. Dat is echter niet het punt. Het gaat erom dat ambtenaren wettelijk gezien minder rechten hebben. Dat is iets anders dan huisregels of bedrijfsafspraken. Immers, bij ambtenaren zijn de beperkingen bij wet geregeld. Zij hebben dus minder rechten en om dat te compenseren, moet de overheid meer plichten op zich nemen. Willen de indieners eens reflecteren op het verschil tussen die bedrijfsafspraken en wettelijke beperkingen? Hoe kijkt de minister tegen dit verschil aan? Zijn de indieners en de minister het met mijn fractie eens dat bijvoorbeeld politieke verhoudingen binnen een gemeente kunnen leiden tot een zwakkere positie van een ambtenaar met een tweezijdige arbeidsovereenkomst?

Bij mijn vraag over de positie van gewetensbezwaarde ambtenaren — ik ga daar slechts kort op in — zei de heer Van Weyenberg dat een belangrijke reden voor het langgerekte proces was dat eerst de situatie rond die gewetensbezwaarde ambtenaren geregeld moest zijn. Ik wil de discussie over de gewetensbezwaarde ambtenaren niet overdoen, maar leg wel de volgende vraag voor. Klopt het dat na normalisering van de rechtspositie van ambtenaren de normale regel uit het Burgerlijk Wetboek Boek 7 artikel 681 gaat gelden, waarin staat dat opzegging van de arbeidsovereenkomst door de werkgever onder andere kennelijk onredelijk geacht kan worden wanneer deze geschiedt wegens het enkele feit dat de werknemer met een beroep op een ernstig gewetensbezwaar weigert de bedongen arbeid te verrichten? Ik zou ook graag de visie van de minister op dit punt horen.

De indieners hebben steeds meer gefocust op het ontslagrecht. In mijn eerste termijn heb ik betoogd dat de balans zoek is doordat er een optelsom ontstaat bij ontslag van een zittende ambtenaar, namelijk de bovenwettelijke regeling, de langere WW, de hogere WW plus de transitievergoeding. De heer Van Weyenberg meende dat dit wel zou meevallen met een beroep op Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 673. Hij zou hier in tweede termijn op terugkomen. Ik heb echter ook mijn huiswerk op dit punt gedaan en kom tot de conclusie dat dit artikel geen oplossing biedt voor het probleem van het voorkomen van dubbele betalingen bij ontslag. Immers, in de Wet werk en zekerheid, waarin die transitievergoeding is geregeld, is een overgangsartikel opgenomen met als doel om tijdelijk dubbele betalingen te voorkomen voor werkgevers die op grond van bijvoorbeeld een cao een vergoeding of voorziening moeten betalen of aanbieden aan een werknemer bij het einde van de arbeidsovereenkomst. Dat zijn voorzieningen die ook bedoeld zijn in artikel 673, lid b, zoals een bovenwettelijke uitkering of een wachtgeldregeling.

In de toelichting op de Wet werk en zekerheid staat: wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt op of na 1 juli 2016 — en dat is het inmiddels — en er een collectieve regeling geldt zoals hier bedoeld, zijn vanaf dat moment zowel de transitievergoeding als vergoedingen of voorzieningen op grond van de collectieve regeling verschuldigd. De Wet werk en zekerheid maakt duidelijk dat artikel 673, lid b onmogelijk kan betekenen dat het enkele feit dat er in een cao een bovenwettelijke uitkering is opgenomen voldoende is om de transitievergoeding niet toe te hoeven kennen. Als die uitleg juist zou zijn, zou het hele overgangsrecht immers niet meer nodig zijn, zelfs overbodig zijn. Is de heer Van Weyenberg het met de SGP-fractie eens dat artikel 673 inderdaad geen soelaas biedt? Is het voor de minister inmiddels duidelijk wat dit dan betekent voor de kostenpost? Komt dit nog boven op die €53 miljoen tot €186 miljoen die geraamd zijn om dit wetsvoorstel uit te voeren? Een saillant detail: voor een oplossing van dit probleem is overeenstemming nodig met de vakbonden. Dat zijn diezelfde vakbonden die onlangs hebben gedreigd met een kort geding als het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren zonder voorafgaande overeenstemming met hen wordt aange-

nomen. Hoe beoordeelt de minister het feit dat de indieners zelf geen overleg hebben gehad met de vakbonden, ook niet in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid?. De fractie van de SGP ziet ook in tweede termijn uit naar de reactie van de indieners en van de minister.

□

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):
Voorzitter. De heer Flierman had het mooie beeld van de estafette waaraan dit wetsvoorstel onderhevig is. Mijn fractie had een beetje het beeld van een hink-stap-sprong-parcours dat wij aan het afleggen zijn. Wat mijn fractie betreft, zal na vandaag moeten blijken of de sprong binnen of buiten de bak plaatsvindt en wel of niet geldig blijft. Wij hebben er even over gedaan, namelijk een jaar of zes en een handvol initiatiefnemers, maar mijn fractie heeft wel de indruk dat wij in de discussie op 25 september 2016 in deze Kamer uiteindelijk tot de kern van het debat zijn gekomen. Ik dank de initiatiefnemers en de minister voor hun uitvoerige en gestructureerde beantwoording van de vragen uit de eerste termijn. Die zorgvuldige beantwoording heeft zeker bijgedragen aan de helderheid die nodig is om tot de essentie van de wet te komen en tot een uiteindelijk oordeel.

Mijn fractie stelde in de eerste termijn van de Kamer de vraag of het ambtenaarschap in de betekenis van werken in dienst van de publieke zaak en direct aangestuurd worden door een politiek bestuur voldoende eigenheid met zich brengt voor een specifieke rechtspositie en of die zou moeten worden beëindigd. Uit de aard van die vraag vloeide de vervolgvraag voort wat de initiatiefnemers in petto hebben om bij de beëindiging daarvan de eigenheid van de positie van ambtenaren en de daarbij behorende rechtspositie toch te blijven beschermen.

De formulering van die eigenheid doe ik niet over, want die is in verschillende bijdragen in het debat uitvoerig aan de orde geweest. Wel sta ik even stil bij het antwoord van de initiatiefnemers bij monde van de heer Van Weyenberg. Hij zei zich tot op zekere hoogte goed te kunnen vinden in wat verschillende fracties hebben ingebracht op dit punt. Mijn specifieke betoog op dit punt werd door de heer Van Weyenberg zelfs geheel onderschreven. De initiatiefnemers voegden daaraan toe dat zij de positieve waarden en normen van de ambtelijke cultuur niet behouden zien worden door "de magische werking van de eenzijdige aanstelling". Dat antwoord snappen wij, want anders zou dit wetsvoorstel er niet liggen. Maar waardoor wordt dat dan wel geborgd? De initiatiefnemers stellen — in hun ogen ten overvloede — voor om alsnog via de invoeringswet de dienstbaarheid van ambtenaren aan het algemeen belang in de Ambtenarenwet te borgen. Ook stellen zij voor het begrip goed werkgeverschap langs dezelfde weg te verankeren. Dat vindt mijn fractie op zich goed, maar niet voldoende. Omdat het wel goede stappen zijn, moeten wij waarschijnlijk de minister vragen of hij dat ook vindt en hem vragen dat in een toezegging aan deze Kamer te bevestigen. Daarbij gaan wij ervan uit dat een mogelijke invoeringswet een zaak van het kabinet is en niet meer van de initiatiefnemers.

Ik zei al: dat is niet voldoende. Het gaat mijn fractie niet alleen om mooie formuleringen en goede intenties in de wet. Waar het uiteindelijk op aankomt, is of de bijzondere positie van ambtenaren in het proces van harmonisering voldoende geborgd blijft, juist in situaties waarin de positie van een ambtenaar echt anders is dan die van een werknemer in de private sector. Daarover ging een groot deel van het debat en daar blijven bij ons de zorgen bestaan. In een aantal omstandigheden is er een essentieel verschil tussen werken in de private sector en werken in de publieke sector. Dat verschil kan gevolgen hebben voor de rechtspositie. De overheid kan, anders dan een private werkgever, in haar rol als wetgever fundamentele grondrechten van medewerkers veel verdergaand beperken dan welke private werkgever ook. En dat gebeurt in de praktijk, overigens met instemming van beide Kamers, regelmatig. Ik noem uit de Handelingen van de vorige keer onder meer het stakingsrecht, de vrijheid van demonstratie, de vrijheid van meningsuiting over de publieke zaak en het passief kiesrecht. Uit eerdere Handelingen kan ik nog noemen dat een ambtenaar een bijzondere werknemer blijft op punten als integriteit, het democratisch rechtstatelijk bewustzijn en het veiligheidsonderzoek. Ook de minister refereerde daar vorige keer aan.

Hoezeer de initiatiefnemers ook wensen dat de rollen van werkgever en wetgever niet door elkaar lopen, in de praktijk zijn zij omwille van het publieke belang soms onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als dat aan de orde is, verdient de bijzondere positie van de ambtenaar een eigen beschermingsgrond, zeker als er sprake is van een conflict. Dan moet de rechtsbescherming van de werknemer in de wet geborgd zijn. Daar ligt voor mijn fractie een belangrijk punt. De antwoorden van de initiatiefnemers om die borging alleen in algemene formuleringen alsnog via de invoeringswet te benoemen, vindt mijn fractie nog niet overtuigend. Ik vraag de initiatiefnemers nog eens heel precies te benoemen hoe zij zien dat bij invoering van dit wetsvoorstel de positie van de ambtenaar als werknemer in specifieke omstandigheden die met de aard van de aanstelling te maken hebben specifiek wordt geborgd.

Daarbij moet ons van het hart dat wij het enorm betreuren dat er in de aanloop naar dit wetsvoorstel een polariserende discussie is ontstaan tussen de bonden en de initiatiefnemers. Ik ga mij niet aan een oordeel wagen over wie er gelijk heeft. Wel vinden wij het een gemiste kans dat het open gesprek met de bonden over wetgeving die de rechtszekerheid van werknemers in overheidsdienst raakt ogenschijnlijk niet is gevoerd of niet voldoende is gevoerd, waardoor tijdens de behandeling van deze wetgeving in onze Kamer nog rechtszaken boven de markt hangen. Een proces van ruim zes jaar lang had een beter resultaat moeten opleveren.

Mijn fractie heeft nog een andere vraag gesteld waar ik op wil terugkomen. Wij maken ons zorgen over de hoge invoerings- en transitiekosten van deze wet. Het antwoord dat deze uit de reguliere bedrijfsvoeringsmiddelen op de begroting van verschillende overheidslichamen gedekt kunnen worden, vinden wij niet erg overtuigend. Mijn fractie kent geen voorbeelden van grootschalige transitiekosten bij de overheid die op die manier zijn gedekt. Juist in deze kabinetsperiode hebben ook de fracties van de initiatiefnemers keer op keer moeten vaststellen dat kosten en inspanningen van transities worden onderschat. Of het nu om de politie, de Belastingdienst, het UWV, de SVB of de grote decentralisaties gaat: de voorbeelden zijn talrijk. Op dat punt zijn onze zorgen dan ook nog niet weggenomen. Wij willen graag weten hoe de minister hierover denkt. Het argument dat de invoeringskosten niet alleen bij de rijksoverheid vallen, is daarbij voor mijn fractie niet relevant.

De wetgever, dus ook deze Kamer, dient zich evenzeer te bekommeren om de moeite en kosten die provincies, gemeenten en onderwijsorganisaties zich moeten getroosten.

Een aantal aspecten in het wetsvoorstel kunnen wij zeker waarderen. Er is niets mis mee dat na 85 jaar een wet een keer geactualiseerd wordt, al teken ik daarbij aan dat ook na wetsaanpassing ambtenaren nog altijd functioneren in een democratisch Huis van Thorbecke dat al twee keer zo lang op ongewijzigde fundamenten is gebaseerd. Wij hebben er geen principiële bezwaren tegen dat reguliere arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren tot stand komen in gewone cao-onderhandelingen zonder wetgeving en dat de uitgangspunten van de Wet werk en zekerheid gelden. Naast de complexe en omvangrijke transitieopgave zit onze fundamentele zorg erin of het wetsvoorstel in de behoefte voorziet om voldoende rechtszekerheid te blijven bieden voor werknemers bij de overheid op de plekken waar wetgever en werkgever onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Wij zien uit naar de antwoorden in tweede termijn.

☐

De heer **Sietsma** (ChristenUnie):
Voorzitter. Wat mij betreft, is dit de eerste termijn. Ik zal proberen mij te beperken tot die zaken die in deze tweede termijn nodig zijn, maar hoop dat u het mij niet kwalijk neemt als ik wellicht nog een enkele inleidende opmerking heb.

Ik wil beginnen met het benadrukken van de hoogheid van het ambt als fenomeen: het ambt dat ons onttrekt aan de vluchtigheid van de dag en ook aan de subjectiviteit van de persoon. Er is wel een samenleving zonder ambten denkbaar, maar volgens mij geen rechtsstaat. Daarom kunnen wij niet zuinig genoeg zijn op het ambt, dat trouwens niet alleen door ambtenaren wordt vervuld, maar ook door bestuurders. Ik kan zelfs de stelling verdedigen dat elke staatsburger een ambt vervult. Het is interessant om hierop te reflecteren, maar daarvoor ontbreekt nu de tijd. Ik heb een tiental opmerkingen die ook in vragen uitmonden voor de indieners, die ik trouwens dank voor hun enorme inzet en voor hun interessante beantwoording de vorige keer. Desondanks heb ik nog een aantal vragen.

De essentie van dit wetsvoorstel is niet dat de indieners ambtenaren volledig willen gelijkschakelen met de markt. Dat wil mijn fractie niet beweren. De indieners houden een speciale positie voor ambtenaren in de artikelen 5 en 6 van de Ambtenarenwet. Het gaat niet alleen om de normering van topinkomens, maar ook om het primaat van de politiek zoals verankerd in de WOR. Het is dus geen normalisatie, als je dat woord al zou willen gebruiken — dat gaat namelijk ervan uit dat gelijkstelling normaal is — maar hoogstens een partiële normalisatie. Wij willen toegeven dat de indieners niet lichtvaardig omspringen met de belangen die aan het fenomeen van de ambtelijke dienst zijn verbonden.

Behalve met bewondering heeft mijn fractie ook met enige verwondering gekeken naar de indieners en hun voorgangers en naar het enorme pakket aan stukken dat gewisseld is. Wat moet nu de overtuiging zijn om een wetsvoorstel aan te nemen dat zo zwak is, als het gaat over de concrete effecten en de concrete voordelen en ook over de kosten? Er is vele jaren hard aan gewerkt, er zijn hoge invoeringskosten, de baten en opbrengsten op de langere termijn zijn niet duidelijk en er worden nieuwe discussies opgeroepen. De indieners hebben gezegd dat dit een schoolvoorbeeld is van een initiatiefrijp thema. Dit wetsvoorstel gaat juist over de werkgever en de werknemers in de openbare dienst. De minister zegt echter dat dit op dit moment niet zijn wetsvoorstel is en ook de werknemers zeggen dat zij hier niet voor kiezen. Wij denken dan ook dat het ongelofelijk riskant is nu met een initiatiefwetsvoorstel te komen en als wetgever te doen wat de werkgever en de werknemers niet lukt.

Ik heb het niet over de overlegplicht, want ik denk dat de indieners juridisch gelijk hebben dat de overlegverplichting niet gaat over het kader voor de materiële arbeidsvoorwaarden. Wat dat betreft, is de wetgever zelf competent. Behalve die juridische werkelijkheid is er echter ook een feitelijke of zo u wilt politieke werkelijkheid. Ik onderstreep wat de heer Lintmeijer net heeft gezegd. Het is zeer te betreuren dat dit niet samen door de werkgever en de werknemers gewild is, omdat we dan op een ontspannen manier zouden kunnen spreken over voor- en nadelen van een eventuele normalisering. Men is gedwongen tot gelijkheid, als u mij die woorden niet kwalijk neemt. Het is een zekere gelijkheid, maar onder dwang. Hoe kan dat nu goed aflopen?

Ik heb in de memorie van toelichting gelezen dat het wat stoffige imago van de ambtelijke dienst een van de motieven voor dit wetsvoorstel is. Ik sluit niet uit dat er mensen zijn die vinden dat de ambtelijke dienst stofnesten heeft. Ik heb ze ook wel gezien in mijn loopbaan. Ik heb net ontslag genomen als ambtenaar, na 46 jaar, dus ik heb de hoeken en gaten en ook de stofnesten gezien. Toch mag het imago van de ambtenaar nooit een motief zijn om dit soort ontwikkelingen te rechtvaardigen. Naar ons idee is het van groot belang om de ambtelijke dienst van dat imago te ontdoen en spannend te maken, niet per se met dit soort wetsvoorstellen, maar door de verantwoordelijkheid van de ambtenaar te beklemtonen en de gemeenschappelijkheid van ambtenaren en politici om de openbare dienst te dienen.

Daarbij komt dat de problemen die kennelijk de grondslag vormen voor dit wetsvoorstel onze fractie niet duidelijk zijn. En eerlijk gezegd: ze zijn de indieners ook niet duidelijk. In het begin worden in de memorie van toelichting nog veel voordelen genoemd. Het gaat bijvoorbeeld over de uitwisseling tussen de private sector en de overheidssector en over de dynamiek die in het overheidsbedrijf gebracht zal worden. Later in de behandeling zie je echter dat al die voordelen moeilijk aan te tonen zijn, wat ook begrijpelijk is, en dat het meer gaat om het principe. Wij hebben het nu vooral over een zaak van principe, waarbij de indieners zeggen: het behoort zo te zijn dat ambtenaren die in dienst zijn van de overheid niet eenzijdig worden aangesteld, maar op basis van tweezijdigheid. Wat is nu precies de knellende situatie waarvoor een oplossing moet worden gevonden? Ik zei al dat ik 46 jaar ervaring heb. Ik ga niet alleen bij mijzelf te rade, maar ook bij al die duizenden collega's met wie ik gewerkt heb. Ik heb nooit gemerkt dat dat een punt was voor die ambtenaren om hun werk goed te doen. Er waren wel allerlei andere problemen. Het is een lastig vak om ambtenaar te zijn en in de openbare dienst te werken, maar het ging niet om dit punt. Naar mijn idee is er heel veel inspiratie en ook heel veel inzet nodig om de ambtelijke dienst attractief te maken, maar is dit wetsvoorstel daarvoor niet geschikt, zeker gezien de context.

Ik heb een vraag over de kosten. De kosten kunnen wel 100 miljoen of meer bedragen, maar er is niets over de dekking gezegd. De minister zegt dat hij er geen geld voor heeft. Het zou ook gek zijn als er op de begroting zomaar een postje van 100 miljoen stond, maar waar is het geld dan wel? Zadelen we nu echt de minister dan wel de gemeenten, provincies en waterschappen op met niet voorspelbare kosten? Ten koste van wat moet dit dan gaan? Is het niet logisch dat een wetsvoorstel ook voorziet in de dekking voor hetgeen men wil?

Een volgend punt betreft de uitzonderingen. Deze normalisering is slechts partieel en slaat ook maar op een deel van de ambtenaren, omdat ongeveer 20% niet hieronder valt. Dit is dus geen nieuwe afdoende oplossing. Het is eigenlijk een gedeeltelijke oplossing voor een deel van de openbare dienst die nieuwe grenzen aanbrengt. Ik vraag aan de indieners of het geen bezwaar is dat je weer nieuwe grenzen krijgt die weer nieuwe discussies oproepen.

Mijn laatste vraag aan de indieners gaat over een actuele ontwikkeling. In de laatste vijftien jaar zie je dat ambtenaren allang niet meer uitsluitend werken voor de overheid, maar dat er een streven is dat ambtenaren zo veel mogelijk voor de samenleving gaan werken. Ik wijs op de publicatie De vierde macht revisited van Mark Bovens uit het jaar 2000. Ook verwijs ik naar de commissie-Van de Donk, de commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, die zegt dat ambtenaren niet alleen maar op die wethouder of op die minister gericht moeten zijn, maar dat zij veel meer ook naar buiten, de samenleving in moeten. Ik sloeg net het blad open van de VNG, ons onvolprezen lijfblad VNG Magazine, waarin prof. Zeger van der Wal zegt dat meer dan vroeger de ambtenaar van de 21ste eeuw het podium op zal moeten. Dat betekent iets voor de kwetsbaarheid van ambtenaren die naar buiten gaan en die daarmee aanspreekbaar worden op hetgeen zij gezegd hebben en dus het risico lopen dat zij toch in conflict komen met hun werkgever. Wij zien nu deze transitie van ambtenaren die uitsluitend verticaal gericht zijn naar ambtenaren die veel meer maatschappelijk extern gericht raken. Is dit nu het goede moment om deze wetswijziging door te voeren? Zouden we niet eerst de consequenties van die ontwikkeling moeten doorleven en dan moeten bekijken wat dit eventueel ook voor de rechtsbescherming zal betekenen?

Ik wil graag melden wat de balans voor onze fractie is. Wij zijn niet overtuigd van de voordelen. Wij vinden dit geen slecht wetsvoorstel, maar wij denken wel dat degene die dit wil ook de voordelen moet aantonen, omdat hiermee een ongelofelijke operatie op gang wordt gezet, met 100 miljoen aan kosten en met heel veel bewegingen die ons kunnen afleiden van waar het echt om gaat op dit moment, namelijk een attractieve, moderne en snelle openbare dienst maken die responsief is voor de samenleving. Ik twijfel er niet aan dat de indieners dat ook willen, maar ons probleem is dat wij niet zien dat deze operatie daarvoor nodig is. Ik hoop van harte dat zij ons uit de droom kunnen helpen. Wat dat betreft, wachten wij ook nog keurig op hun reactie. Het gaat erom dat wij ons niet verliezen in symboliek of in ongelofelijk stroperige en langdurige processen en dat wij straks staan te knipperen met de ogen, omkijken en zeggen: we hebben iets veranderd, maar eigenlijk is dit niet waar het om ging. Dat is de grote zorg van onze fractie. Ik hoop dat de indieners op dit punt willen reageren.

De heer **Engels** (D66):
Voorzitter. Ik dank de initiatiefnemers en de minister voor hun reacties op mijn eerste termijn. De fractie van D66 heeft eerder aangegeven dat ze zich in het algemeen kan vinden in het voornemen om een zo groot mogelijke eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de private sector tot stand te brengen. De ontwikkelingen in het civiele recht, maar zeker ook die in het bestuursrecht vragen in onze ogen om actuele wetgeving. Daarmee aanvaarden wij met name dat de publiekrechtelijke rechtsbescherming tegen handelingen en besluiten ten aanzien van ambtenaren wordt beëindigd en dat de rechtsbescherming nog slechts privaatrechtelijk van karakter zal zijn. Inhoudelijk is met andere woorden vooral die procesrechtelijke verandering het meest substantiële element in het wetsvoorstel.

Natuurlijk vraagt dat uitgangspunt op grond van zwaarwegende argumenten om bepaalde uitzonderingen. Er zijn nou eenmaal kwesties die uitstijgen boven de zaken die tot het reguliere arbeidsvoorwaardenoverleg behoren. In die zin is het dan ook goed dat de Ambtenarenwet en de daarop gebaseerde AMvB's worden gehandhaafd voor de bijzondere regeling van die onderdelen van de ambtelijke status die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter van het werken bij de overheid. Collega Sietsma sprak daar net al vol vuur over, en niet ten onrechte.

Het wetsvoorstel maakt dan ook niet geheel een einde aan het eigen karakter van de ambtenarenstatus. Gelukkig niet. Het werken voor de publieke zaak wordt ook in de toekomst met een aparte status gewaardeerd, wat onder meer tot uitdrukking komt in de bijzondere bescherming tegen een mogelijke aantasting van grondrechten.

In deze tweede termijn hebben wij nog een aantal nadere vragen en opmerkingen richting de initiatiefnemers. Hebben wij het nu goed begrepen dat de oorspronkelijke ratio achter de bestaande ambtelijke status, namelijk het voorkomen van ontslag om politieke redenen, ook onder het nieuwe regime voldoende gewaarborgd is? Dit is een principieel punt waarover, althans naar het oordeel van mijn fractie, geen enkel misverstand zou moeten bestaan. Daarnaast heb ik een vraag van een heel andere orde. Hoe zal het gaan met de cao's voor zelfstandige bestuursorganen en voor interbestuurlijke samenwerkingslichamen met over rechtspersoonlijkheid beschikkende organen? Worden die meegenomen in de cao's op rijksniveau en in de cao's voor provincies en gemeenten? Dat horen wij graag.

Tot slot heb ik nog enkele vragen aan de minister. Wat is nu precies de positie van de regering als de fase van de bekrachtiging zou aanbreken? We weten nog niet of die aanbreekt, maar ik sluit dat niet uit. In de eerste termijn in deze Kamer heeft de minister aangegeven dat hij het oordeel over het wetsvoorstel aan de Kamer laat. Daarmee zegt hij in mijn ogen dat, als dat oordeel positief is, de bekrachtiging ook zal worden gerealiseerd. Hij heeft echter ook gezegd met de bonden nog een open overleg te zullen voeren over de uitvoering van de wet. Dat was toch een wat andere formulering dan de formulering die de minister eerder hanteerde in de Tweede Kamer. Hij zei toen dat hij, in de situatie waarin een meerderheid in de Tweede en de Eerste Kamer wil dat de wet er komt, geen op overeenstemming gericht open en reëel overleg kan gaan voeren met

de vakbonden over de vraag of die wet er moet komen. De minister gaf aan dat die verplichting er niet is en er ook niet kan zijn. Ook over de suggestie om de bekrachtiging door de regering te laten afhangen van een op overeenstemming gericht overleg met de vakbonden wilde de minister geen misverstand laten bestaan. Hij achtte dit ondenkbaar en staatsrechtelijk onzuiver. Mijn fractie is het met die opvatting geheel eens. Graag hoor ik van de minister of hij ook zelf nog steeds achter deze opvatting staat en met name wat hij in de eerste termijn in deze Kamer nou precies bedoelde met de formule "het overleg over de uitvoering van deze wet".

In dit kader is van belang dat in onze vergadering van vier weken geleden een brief circuleerde van de ambtenarencentrales, waarin een kort geding werd aangekondigd tenzij de minister nog bepaalde toezeggingen zou doen. Daar is al eerder aan gerefereerd. Over dat kort geding heb ik verder niets meer gehoord. Dat doet de vraag rijzen of de minister wellicht schriftelijk of mondeling bepaalde toezeggingen heeft gedaan aan de centrales. Als dat zo is, zouden wij het wel fijn vinden om daar nog iets over te horen.

☐

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Voorzitter. Graag zou ik de indieners en de minister willen bedanken voor hun antwoorden in eerste termijn. Een deel van die antwoorden heeft meer helderheid kunnen scheppen over dit wetsvoorstel, maar een deel van de vragen en zorgen van de PvdA-fractie bestaat nog. Ik ben de collega's zeer erkentelijk dat ze ons de tijd hebben willen geven om deze tweede termijn goed voor te bereiden. Daar was wat ons betreft ook alle reden voor. Dat heeft zeker met passie te maken. Dat heeft de heer Flierman heel goed gezien. Zoals ook de indieners hebben gezegd, bestaat de Ambtenarenwet al ruim 80 jaar. Als we willen dat de wet waarover we vandaag spreken net zo lang meekan, dan moeten we hem hier zorgvuldig behandelen.

In mijn eerste termijn heb ik aangegeven dat wij zeker positieve kanten aan dit wetsvoorstel zien, maar dat wij ons afvragen of de mate van gelijkwaardigheid die de indieners beogen tussen de ambtenaar als werknemer en de overheid als werkgever wel haalbaar is en of de vergelijking met de marktsector wel opgaat. Het was goed om te horen dat ook de indieners vinden dat een ambtenaar die de publieke zaak dient een wezenlijk andere functie heeft dan een werknemer in de marktsector. Ook deed het ons deugd dat de indieners net als wij van mening zijn dat ambtenaren politiek onafhankelijk hun werk moeten kunnen doen en, als dat noodzakelijk is, dat zij voorrang moeten kunnen geven aan loyaliteit aan het instituut dat zij dienen boven loyaliteit aan de mensen die in dat instituut op een gegeven moment aan het roer staan. Om die reden is het van groot belang dat een ambtenaar beschermd wordt tegen politiek ontslag. Ook dat waren de indieners gelukkig met ons eens.

De indieners achtten de preventieve toets een afdoende remedie tegen politieke willekeur. Wij vragen ons af of dat wel voldoende is. Het zou toch juist goed zijn om als werkgever de burgerlijke rechter mee te geven wat hij onder goed ambtenaarschap zou moeten verstaan? Daarom hechten wij er veel waarde aan dat de invulling van goed ambtenaarschap in de wet zelf wordt vastgelegd en niet alleen in een gedragscode of eventueel een AMvB. We hebben de indieners horen zeggen dat zij het prima zouden vinden als dit alsnog wettelijk wordt geregeld in de invoeringswetten. Dat is een stapje vooruit. De definitie van goed ambtenaarschap kan dan niet gemakkelijk gewijzigd worden. Dat voorkomt weer dat de invulling van het begrip, dat door de indieners toch rechtstreeks gekoppeld wordt aan een grond voor ontslag, al te gemakkelijk een speelbal wordt van politieke luimen.

Het roept echter ook twee vragen op. Is ook de minister bereid om dit in een invoeringswet te regelen? Wat gebeurt er tussen het aannemen van dit wetsvoorstel en de komst van zo'n invoeringswet? Gezien de grote hoeveelheid wet- en regelgeving die vanwege dit wetsvoorstel gewijzigd zou moeten worden, kan dat best een tijd gaan duren.

De indieners hebben ook aangegeven dat zij er geen bezwaar tegen hebben als de plicht tot goed werkgeverschap weer zou terugkeren in de Ambtenarenwet. Zij schrapten deze plicht, maar hebben aangegeven dat hij wat hen betreft bij de invoeringswetten weer teruggebracht kan worden. Ook dat lijkt ons een belangrijke stap. Een verwijzing naar het Burgerlijk Wetboek kan wat ons betreft niet volstaan, omdat de overheid nu eenmaal een wezenlijk andere werkgever is dan een werkgever in de marktsector. Juist als je wilt overgaan tot het zo veel mogelijk gelijktrekken van de positie van ambtenaren met die van werknemers in de markt is het van belang om recht te doen aan de verschillen die er zijn en blijven. Ook hier geven de indieners aan dat dit wat hen betreft in de invoeringswetten geregeld zou kunnen worden. Daarom vragen wij ook hierbij of de minister bereid is om dit te doen en zo ja, hoe lang dat dan gaat duren. Zijn ambtenaren ondertussen voldoende beschermd?

De kern van onze zorgen bij deze wet ligt nog steeds bij de vraag of een met de markt vergelijkbare relatie tussen de overheid als werkgever en de ambtenaar als werknemer wel haalbaar is. Gelukkig zeggen de indieners nu eerlijk dat er ook in de marktsector een hiërarchische relatie bestaat tussen werkgever en werknemer. Het gaat bij dit wetsvoorstel om de vraag hoe stevig de positie van een werknemer of ambtenaar is ten opzichte van de werkgever of de overheid. Dan zijn er ten minste twee punten waarin ambtenaren in hun rechtspositie als werknemer in onze analyse zwakker staan dan hun collega's in de markt. Op het eerste punt, de grondrechten van ambtenaren, zijn de indieners uitgebreid ingegaan in hun eerste termijn. Op het tweede, het budgetrecht van het parlement, niet. Ik loop beide vandaag nog langs.

De stellingname van de indieners over de grondrechten van ambtenaren is, als ik het goed begrepen heb, dat deze juist beter beschermd zijn dan die van werknemers in de marktsector. Allereerst gaven de indieners aan dat ook bij werknemers in de marktsector grondrechten door werkgevers eenzijdig beperkt mogen worden. Daarnaast geldt volgens de indieners dat grondrechten van ambtenaren alleen bij formele wet beperkt mogen worden. Dat geeft nog steeds, aldus de indieners, de grondrechten zoals die opgenomen zijn in onze Grondwet voor ambtenaren verticale werking, terwijl ze dat voor werknemers in de marktsector niet hebben.

Wij hebben binnen onze fractie nog eens goed naar deze redenering gekeken. Dan voel ik mij toch altijd maar weer buitengewoon geprivilegieerd met een hoogleraar publiekrecht in mijn fractie die gespecialiseerd is in grond-

rechten. Wij kennen de heer Schrijver allemaal als een beminnelijk mens, maar bij deze redenering gingen toch zijn wenkbrauwen wat omhoog. Wij hebben de overtuiging dat de indieners een wat beperkte blik aan de dag gelegd hebben. Grondrechten van Nederlandse burgers zijn immers niet alleen vastgelegd in de Grondwet. Grondrechten zijn ook verankerd in internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Deze bepalingen hebben rechtstreekse werking voor alle burgers in gelijke mate, dus ook voor werknemers in de marktsector. Het is zeker waar dat ook in de marktsector werknemers bijvoorbeeld in hun vrijheid van meningsuiting beperkt kunnen worden, maar dat kan juist niet eenzijdig door de werkgever opgelegd worden. Dat hoort te worden vastgelegd of ten minste een basis te hebben in het contract dat werknemers in de marktsector afsluiten met een werkgever wanneer zij in dienst treden.

Voor ambtenaren echter is de beperking van hun grondrechten niet het gevolg van een contractuele verplichting die zij vrijwillig aangaan. Voor ambtenaren valt er over grondrechten niet te onderhandelen, want de beperking van hun grondrechten ligt vast in de formele wet. De wetgever beschikt, de ambtenaar schikt.

De reikwijdte van de grondrechten die bij ambtenaren worden ingeperkt, is ook beduidend groter dan bij werknemers in de marktsector. Dat je niet negatief mag twitteren over je baas, geldt inderdaad al snel bij markt én overheid, geven we de indieners na. Maar het wordt anders bij het verbod op staken of het beperken van de mogelijkheid tot staken. Laat staan bij het niet hebben van passief kiesrecht. Of bij de vrijheid van godsdienst. Denk bijvoorbeeld aan het niet dragen van een hoofddoek of een keppeltje door rechters of officieren van justitie. Wat de positie van ambtenaren hier zwakker maakt dan die van werknemers in de marktsector, is dat de overheid als werkgever hier een machtige bondgenoot achter zich heeft staan, namelijk de overheid als wetgever. Zo'n bondgenoot hebben werkgevers in de marktsector niet. Dat zijn de indieners toch, hoop ik, met ons eens? Zouden zij in dat licht nog eens op dit punt willen ingaan? Het gaat ons niet om de casuïstiek, maar om het feit dat de overheid als werkgever altijd de overheid als wetgever aan haar kant heeft staan. Als de wetgever gesproken heeft, valt er voor de ambtenaar als werknemer niets meer te onderhandelen.

De heer **Engels** (D66):
Ik heb met buitengewoon veel belangstelling geluisterd naar dit onderdeel van het betoog van mevrouw Barth, temeer omdat de heer Schrijver ooit in Groningen een jaargenoot van mij was.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Dat was dan een goed jaar, mijnheer Engels.

De heer **Engels** (D66):
Absoluut! Ik kan er nog wel een paar noemen. Er waren helaas ook Vindicaters bij, dus laat ik het niet te gek maken. Maar goed, dat wil niet zeggen dat je het altijd met elkaar eens moet zijn. Ik was getroffen door het onderdeel in uw betoog waarin u zegt dat de wetgever beschikt en de ambtenaar schikt. U zegt dat de positie van ambtenaren als het gaat om de bescherming van grondrechten, zwakker zou zijn, omdat de wetgever ook tegelijkertijd werkgever is. Ik zou daar het volgende tegenover willen stellen. Misschien kunt u daarop reflecteren. Grondrechten kunnen beperkt worden door de formele wetgever, stelt de Grondwet zelf. Dat kan niet onbeperkt. Er zijn allerlei voorwaarden aan gebonden. Er is jurisprudentie over. Grondrechten zijn dus niet absoluut, maar ze zijn ook niet vogelvrij. Als de wetgever een beperking aanbrengt op een grondrecht — dat zien we op alle terreinen, maar hierbij ook — moeten we er toch ook van uitgaan dat de wetgever het orgaan is met de zwaarste democratische legitimatie die we in ons stelsel kennen — dat is het democratische element — en vervolgens dat de wet in het rechtstatelijke stramien, op nationaal niveau in ieder geval, het meest hoogstaande product is dat wij kennen? Zit daar geen element in op grond waarvan ambtenaren kunnen zeggen: ook voor ons zijn grondrechten niet onbeperkt; als ze beperkt worden is, zijn wij ervan verzekerd dat dit alleen gebeurt door een orgaan en met een product dat aan de hoogste eisen van de democratie en de rechtsstaat voldoet? Telt dat dan niet?

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Zeker geldt dat. Maar ik moet even twee stappen terug, als de heer Engels mij dat toestaat. De grondgedachte van dit wetsvoorstel is dat de relatie tussen werknemers en werkgevers in de overheidssector zo veel als mogelijk gelijkgetrokken wordt met die in de marktsector. Wij vragen ons af of de gelijkwaardigheid tussen overheid en markt, die de indieners met dit wetsvoorstel proberen te bereiken, überhaupt mogelijk is, omdat de positie van ambtenaren als werknemer ten opzichte van de overheid als hun werkgever, wezenlijk anders is. Een van de twee wezenlijke elementen daarbij is dat ambtenaren niet kunnen onderhandelen over hun grondrechten. Een werknemer in de marktsector kan er wel over onderhandelen, bijvoorbeeld als hij zijn contract sluit. Het kan zijn dat je in de marktsector een baan accepteert, waarbij inderdaad wordt aangegeven dat het niet de bedoeling is dat je negatief twittert over je baas. Dan kun je zeggen dat je meer salaris of vakantiedagen wilt vanwege die beperking. Je kunt erover onderhandelen. Ambtenaren kunnen hierover niet onderhandelen, juist omdat, precies zoals de heer Engels het aangeeft, de wetgever bepaalt waar de grondrechten van ambtenaren worden ingeperkt. Er valt dus niets te onderhandelen. Het staat in de wet. En de wetgever staat boven de onderhandeling tussen een werknemer en een werkgever. Er zijn geen werkgevers in de marktsector die bij formele wet bij hun werknemers kunnen afdwingen dat bepaalde grondrechten van ze worden beperkt. Dat mogen werkgevers in de marktsector niet, want zij zijn geen wetgever. Ik hoop dat de heer Engels nu mijn redenering begrijpt, anders vrees ik dat we langs elkaar heen blijven praten. Dat zou ik jammer vinden.

De **voorzitter**:
Mijnheer Engels, hebt u het begrepen inmiddels?

De heer **Engels** (D66):
Ik heb het wel begrepen, maar ik blijf toch met een aarzeling zitten. Het is ook een fundamenteel punt, anders was ik wel blijven zitten. We hebben vastgesteld dat er geen sprake is van een volledige gelijkschakeling van twee typen werknemers. Er zitten voor- en nadelen aan. Ik begrijp goed wat mevrouw Barth heeft gezegd, maar wil nogmaals beweren

dat je ook andersom kunt redeneren. Vanwege de bijzondere aard van de publieke zaak en het bijzondere karakter van de ambtenaar zou het voor ambtenaren juist een verworvenheid kunnen zijn als zij weten dat de beperking van hun grondrechten juist niet onderhandelbaar is, omdat de enige beperking die mogelijk is, plaatsvindt door een democratisch en rechtstatelijk gelegitimeerde wetgever. Maakt dat de positie van ambtenaren in publieke dienst met publieke taken niet veel sterker dan als je daarover zou kunnen of moeten onderhandelen, zoals in de marktsector, bijvoorbeeld voor een hoger salaris en minder grondrechten? Ik zie dat toch als iets heel anders.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Wij proberen wel echt verschil te maken tussen ambtenaren als groep en als individu, want dit wetsvoorstel heeft ook heel veel gevolgen voor ambtenaren als individu. Ook op individueel niveau beogen de indieners zo veel mogelijk gelijkschakeling tussen overheid en markt. Individuen onderhandelen over een contract als ze ergens in dienst komen. Waar wij dus naar kijken, is de ruimte die een individu, een persoon die ambtenaar wil worden, heeft ten opzichte van een persoon in de marktsector om te onderhandelen over zijn contractuele situatie. Dan zien wij dat een individuele ambtenaar geen enkele ruimte heeft om te onderhandelen over grondrechten, waar werknemers in de marktsector die ruimte wel hebben, omdat werkgevers in de marktsector niet bij formele wet, die geldig is voor iedereen, grondrechten beperken kunnen. De kneep zit 'm wat ons betreft in de vermenging van de overheid als wetgever en de overheid als werkgever. Die vermenging maakt dat de positie van ambtenaren wezenlijk anders is dan die van werknemers in de marktsector. Naar onze overtuiging staan ambtenaren dus ook met minder bescherming in de wind, omdat zij een werkgever hebben die heel gemakkelijk, zonder dat wij het met z'n allen in de gaten hebben, opeens in die rol van wetgever kan stappen. Daarom verdienen ambtenaren wat ons betreft extra bescherming tegen de almachtige overheid.

De heer **Flierman** (CDA):
Mevrouw Barth maakt het verschil tussen ambtenaren en gewone werknemers in dit debat veel groter dan het in de praktijk is. Ik wil dat aan de hand van een paar voorbeelden concretiseren. Ze had het om te beginnen over het stakingsverbod voor ambtenaren. Ik geef eerlijk toe dat ik de exacte wettekst op dit punt niet ken. Maar de praktijk is dat ambtenaren wel degelijk staken en dat het zo nodig de rechter is die daar een beperking aan oplegt. Diezelfde rechter legt ook een beperking op aan stakingen van medewerkers in de private sector, als dat nodig is. Zij kan dat navragen bij de stewards van de KLM. Dat verschil is dus helemaal niet zo groot.

Een tweede punt is dat van de grondrechten die mevrouw Barth noemt. Bij mijn beste weten gelden alle grondrechten in dit land voor alle Nederlanders. Er is daarin nu juist geen verschil tussen ambtenaren en "gewone", andere Nederlanders. Mevrouw Barth maakt de vergelijking tussen de rijksoverheid als werkgever en de rijksoverheid als wetgever. De overheid als wetgever is echter wel degelijk in staat om beperkingen op te leggen aan werknemers in andere sectoren. De rijksoverheid heeft die mogelijkheid en doet dat ook in de praktijk. Ik hoor graag de reactie van mevrouw Barth hierop. Als je op Schiphol werkt, of bij een bedrijf dat voor Defensie werkt, heb je ook te maken met beperkingen. Als je in de forensische zorg werkt, ook bij een private instelling, heb je ook te maken met door de wetgever opgelegde beperkingen. Het verschil dat mevrouw Barth construeert, is volgens mij veel minder groot dan zij suggereert. Ik hoor graag haar reactie hierop.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Grondrechten gelden inderdaad voor elke burger in Nederland. We hebben echter een Ambtenarenwet, waarin extra artikelen zijn opgenomen die het mogelijk maken om de grondrechten van ambtenaren in te perken. Zulke artikelen zijn er niet voor werknemers in de marktsector. Overigens, defensiepersoneel mag niet staken. Daar geldt gewoon een stakingsverbod voor.

De heer **Flierman** (CDA):
Maar daarom valt defensiepersoneel niet onder deze wet.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik kom straks nog even op de uitzonderingen op het wetsvoorstel die de indieners maken. De heer Flierman zei echter dat er geen stakingsverbod is. Nou, voor ambtenaren van Defensie is er wel degelijk een stakingsverbod. Uit de jurisprudentie van rechters omtrent stakingen blijkt ook dat rechters veel sneller beperkingen opleggen aan het recht van staking in de publieke sector dan aan dat in de private sector. Het gaat dan bijvoorbeeld om politiemensen, brandweermensen en ambulancepersoneel. Bij die werknemers kijkt de rechter veel strenger naar de noodzaak om actie te voeren of het werk neer te leggen dan bij werknemers in de marktsector. Er is dus wel degelijk een verschil.

Ik heb aangegeven dat ik de casuïstiek niet in wilde, maar ik ken bijvoorbeeld geen enkele werkgever in de publieke sector die het toegestaan is iemand te verbieden om een keppeltje te dragen. Dat mag de overheid wel. Er is geen enkele werkgever die in staat is om het passief kiesrecht van zijn werknemers te beperken. Dat mag de overheid wel. Gemeenteambtenaren die wonen in de plaats waar zij werken, mogen niet in de gemeenteraad. Dat zijn heel vergaande ingrepen in de grondrechten van ambtenaren. Dit gaat echt verder dan in de marktsector. Het lijkt mij goed dat de indieners straks zeggen dat zij dit reële verschil zien.

Ik ben er niet op uit dit wetsvoorstel coûte que coûte onderuit te trekken. Ik ben erop uit de nieren van de indieners van dit wetsvoorstel goed te proeven, om ervoor te zorgen dat wij zorgvuldige wetgeving neerzetten. Ambtenaren hebben extra bescherming nodig, omdat zij soms zwakker staan dan werknemers in de marktsector. Dit wetsvoorstel moet er niet toe leiden dat wij hun die bescherming ontnemen en dat daar niets voor terugkomt. Wij moeten hier als parlement geen ja tegen zeggen en ons na een tijdje afvragen wat wij eigenlijk hebben gedaan. Daar zijn wij op uit. Daarom hoop ik erg dat de indieners niet in de casuïstiek zullen meegaan, maar dat ze bereid zijn om naar ons centrale punt te kijken. De overheid heeft als werkgever namelijk een zeer machtige bondgenoot in de overheid als wetgever en zij heeft daarmee een wezenlijk andere positie dan werkgevers in de marktsector.

De heer **Sietsma** (ChristenUnie):
De indieners zijn straks zelf aan het woord, maar ik wil nu graag een vraag stellen aan mevrouw Barth. Ik heb het idee dat de wet die beoogt het niet mogelijk te maken dat de overheid als werkgever lichtvaardig grondrechten beperkt, juist een bescherming is voor de ambtenaren. Die bescherming blijft ook in het nieuwe wetsvoorstel. Naar mijn gevoel veranderen de indieners niets aan de formele wet ten aanzien van een inbreuk op de grondrechten van ambtenaren. Die wet is er ten gunste van ambtenaren; het is geen extra belasting, maar een extra waarborg dat de werkgever niet te lichtvaardig in zijn rol als wetgever kruipt om daarmee te grondrechten te beperken. Voor mijn gevoel verandert er niet zo veel op dat punt van die grondrechten, omdat de eis van de formele wet van inperking blijft zoals hij is. Kan mevrouw Barth mij daarom nog eens precies haar zorg uitleggen?

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik ben blij dat de heer Sietsma deze vraag stelt. Deze vraag komt denk ik voort uit het feit dat hij mijn eerste termijn vorig jaar niet gehoord heeft. Hij heeft helemaal gelijk. Toen heb ik ook gezegd dat er rond de positie van ambtenaren en de mogelijkheid om hun grondrechten in te perken bij formele wet, er in dit wetsvoorstel niets verandert. De hele context verandert door dit wetsvoorstel echter wel. In mijn eerste termijn heb ik geprobeerd het volgende aan te geven. De huidige wijze van aanstelling van ambtenaren en het huidige overlegstelsel, zoals dat nu in wet- en regelgeving is vastgelegd, compenseert de beperking van ambtenaren om te kunnen onderhandelen over hun grondrechten op een goede manier. Bij dit wetsvoorstel blijft de beperking van de grondrechten van ambtenaren ongewijzigd overeind staan, maar de context, die de ambtenaar wat extra bescherming geeft ten opzichte van die almachtige overheid die ook als wetgever kan ingrijpen, wordt door dit wetvoorstel juist afgeschaft. Daarmee hebben wij grote zorgen over de vraag of de balans tussen de rechten en plichten van de overheid en de ambtenaar door dit wetsvoorstel voldoende wordt geborgd.

De heer **Engels** (D66):
Ik reageer nog een keer heel kort. Misschien moeten de initiatiefnemers het ook nog maar een keer zeggen. Ik reageer echter nog een keer, omdat mevrouw Barth heel nadrukkelijk zegt dat wij hier een zorgvuldig debat moeten voeren over de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de wet. Een van haar grote zorgpunten is dat zij de positie van de ambtenaar zwakker acht dan die van de werknemer in de private sector, omdat voor de ambtenaar de overheid kan veranderen van hoedanigheid, namelijk van werkgever naar wetgever. Er zit echter een merkwaardig element in haar redenering, dat op mij niet overtuigend overkomt. De overheid als werkgever is namelijk niet de wetgever. De overheid als werkgever is uiteindelijk de ministerraad. Er is een heel groot verschil tussen wat de overheid als werkgever doet, waarbij de eindverantwoordelijkheid bij de ministerraad zal liggen, en wat de overheid als wetgever doet. Wij zijn zelf onderdeel van het wetgevend orgaan. Ik wil echter niet direct beweren dat ik als onderdeel van het wetgevend orgaan kan switchen tussen mijn rol als werkgever en medelid van een wetgevend orgaan. Op zich begrijp ik de grote zorg van mevrouw Barth. De gelijkstelling die aan die zorg ten grondslag ligt, is staatsrechtelijk echter niet zuiver. De overheid is niet tegelijk werkgever en wetgever. Dat zijn verschillende organen. Dat loopt niet gelijk, dus kan die gedaantewisseling ook niet een-op-een plaatsvinden. Ook de overheid als werkgever is gebonden aan wat de wetgever uiteindelijk regelt ten aanzien van de positie van ambtenaren. Ik ben er nog niet van overtuigd dat die positie op voorhand zwakker is dan die van werknemers in de private sector.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik vrees dat de heer Engels zichzelf hier, als medewetgever, echt te klein maakt. Dit wetsvoorstel heeft namelijk heel ingrijpende gevolgen voor de rechtspositie van ambtenaren. Als parlementariërs staan wij hier vandaag ook gewoon als werkgever. Wat wij doen, grijpt rechtstreeks in op alle aanstellingen van ambtenaren die er op dit moment zijn. Zij zijn op dit moment vastgesteld via een rechtspositiebesluit. Als dit wetsvoorstel doorgaat, komen zij echter opeens onder een cao te vallen. Dan ben je toch echt bezig met de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren.

Er is ook nog een ander voorbeeld, waarbij de overheid als werkgever en de overheid als wetgever elkaar wel degelijk kunnen versterken. Dat is het volgende punt in mijn betoog. Ik wil daar graag mee verdergaan, want dan kan ik de heer Engels meteen een tweede voorbeeld geven waarin hij zijn eigen rol te klein maakt.

Het tweede voorbeeld gaat over het budgetrecht van het parlement. De arbeidsvoorwaardenruimte in de marktsector komt tot stand of groeit op grond van de winst van een bedrijf, de productiviteitsgroei en de beleidsmatige keuzes van een onderneming. Door het referentiemodel wordt de ontwikkeling van de markt doorberekend naar de arbeidsvoorwaardenruimte voor de overheidssectoren. Dat gebeurt echter niet voordat de politiek in de vorm van het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer daar iets van gevonden heeft. Ik wijs de heer Engels erop dat ook begrotingen immers gewoon wetsvoorstellen zijn. De praktijk leert dat het geen uitzondering is dat de politiek inderdaad iets vindt van die arbeidsvoorwaardenruimte. Er staat mooi overzicht in het rapport Buitengewoon normale sturing van de commissie-Borstlap, die een studie heeft gemaakt van een nieuw governancemodel voor de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen bij de overheidssectoren. Sinds de invoering van het referentiemodel in 1997 heeft de overheid maar liefst zes keer de absolute nullijn opgelegd, terwijl daar toen in de markt geen sprake van was. Daarnaast is er drie keer een korting toegepast op de uitkomst van het referentiemodel door een korting op de contractloonstijging. Ten slotte is sindsdien, behalve tussen 2000 en 2002, de incidentele loonontwikkeling voor ambtenaren elk jaar volledig gekort.

Ik geef dit overzicht opnieuw niet om in een discussie over casuïstiek te belanden. Ik heb de passages in het rapport-Borstlap over de algehele vergelijking tussen markt en overheid in salarisontwikkeling helemaal en goed gelezen. Het punt dat de PvdA-fractie met deze opsomming wil illustreren is dat het ook in de arbeidsvoorwaardenruimte buitengewoon ingewikkeld is om onderscheid te maken tussen de rol van de overheid als werkgever en de overheid als wetgever. Die rollen lopen regelmatig door elkaar heen, ook in de periode sinds 1997 waarin er voluit geprobeerd werd om de cao-onderhandelingen in de marktsector zo veel mogelijk na te doen. Werkgevers in de markt hebben

ook op dit punt niet zo'n bondgenoot, iemand die een definitieve streep kan trekken als het cao-overleg financieel niet voldoende de gewenste kant uit loopt. Dat betekent dat ambtenaren en de vakbonden die hen vertegenwoordigen, minder stevig in hun schoenen staan dan hun collega's in de markt. De overheid kan in financiële ruimte een dictaat opleggen met steun van het parlement. Werkgevers in de markt kunnen dat niet.

De indieners hebben gewezen op de plicht tot open en reëel overleg, zoals vastgelegd in verdrag 98 van de ILO, dat voor de ambtenaren die vallen onder dit wetsvoorstel gaat gelden. Dat is waar. Daar hebben de indieners gelijk in, maar dat verdrag heeft geen directe werking voor de Nederlandse rechter en kent ook geen sanctiemogelijkheid. Alles wat de bonden straks kunnen doen als de overheid als wetgever de overheid als werkgever te veel te hulp schiet, is een klacht indienen in Genève. Dat is iets, maar naar onze overtuiging niet genoeg om te kunnen stellen dat de positie van de bonden in de overheidssector net zo stevig zal zijn na aanneming van dit wetsvoorstel als die van hun collega's in de marktsector. De commissie-Borstlap ziet dat probleem ook. Mocht deze initiatiefwet worden aangenomen, dan roept zij het kabinet er in haar rapport toe op om de Staten-Generaal erop te wijzen terughoudend om te gaan met het budgetrecht ten aanzien van de arbeidsvoorwaardenruimte voor ambtenaren. Anders wordt het immers heel lastig om volwaardig, open en reëel cao-overleg te voeren conform ILO-verdrag 98. Zijn de indieners het eens met de commissie-Borstlap dat dit een logisch gevolg is van hun wetsvoorstel? Hebben zij zich er voldoende van vergewist dat alle 225 Kamerleden beseffen dat dit een consequentie van hun wetsvoorstel is en dat dit niet alleen nu of in de nabije toekomst, maar voor altijd zal moeten worden nageleefd? Is de minister bereid dit wettelijk vast te leggen in de invoeringswetten? Het moet niet te gemakkelijk zijn om die terughoudendheid te laten lopen. You can't have your cake and eat it, ook niet als parlement.

De commissie-Borstlap gaat in haar zeer lezenswaardige rapport zelfs nog een stapje verder. Zij stelt dat het na aanname van dit wetsvoorstel niet meer mogelijk is om een nullijn op te leggen aan de ambtenaren die eronder vallen, omdat het strijdig is met ILO-verdrag 98. Wat vinden de indieners en de minister daarvan? Zijn zij dat met de commissie eens en, zo ja, leidt dat niet tot een ongewenst onderscheid tussen verschillende groepen ambtenaren? Het is toch geen goede zaak als politiemensen, rechters en militairen straks wel nog de kans lopen om op de nullijn te worden gezet en leraren, beleidsmedewerkers en vuilnismannen niet? Laat er geen misverstand over bestaan, wij gunnen dat die laatste groepen natuurlijk zeer, maar het verschil zal door de groep die er nog wel door getroffen kan worden, niet begrepen worden.

Dat brengt mij bij mijn een na laatste punt: het onderscheid tussen ambtenaren die wel en niet onder dit wetsvoorstel zouden gaan vallen. Wij hadden de indieners gevraagd dat inhoudelijk te beargumenteren. Net als een aantal collega's hebben wij helaas het gevoel dat dat nog niet helemaal is gelukt. Geen stakingsrecht hebben heeft wel een beetje meegespeeld, maar het geweldsmonopolie weer niet en een motie in de Tweede Kamer weer wel. Maar moties van de Tweede Kamer, hoe eerbiedwaardig ook, zijn in onze ogen minder overtuigend dan deugdelijke, juridisch inhoudelijke onderbouwingen. Is dat nou het verhaal waarmee wij straks misschien moeten gaan uitleggen aan de secretaresse van de minister van Defensie dat zij wel onder een nullijn komt te vallen en haar collega van de minister van Financiën niet?

Ook op dit punt vonden wij het rapport van de commissie-Borstlap heel helder. Zij hanteert een driedeling. Ambtenaren werkzaam bij het Rijk, Defensie, politie en rechterlijke macht zitten dicht op de landelijke overheid en daarmee dicht bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaardenruimte door het kabinet, de verantwoordelijke vakministers en het parlement. Dat geldt volgens de commissie veel minder voor ambtenaren werkzaam in het openbaar onderwijs, de umc's en voor de decentrale overheden. Waarom hebben de indieners er niet voor gekozen om deze principiële indeling te introduceren? Die is niet alleen overzichtelijk, maar ook inhoudelijk veel beter verdedigbaar. Met andere woorden, hoe dichter je bij de politieke plek zit waar over de ruimte van je arbeidsvoorwaarden wordt beschikt, hoe minder het mogelijk maar ook wenselijk is om net te doen alsof je een werknemer in de markt bent. Dat was toch niet alleen eenvoudiger maar wetstechnisch beter geweest?

Kunnen rijksambtenaren überhaupt wel onder dit wetsvoorstel vallen, gegeven het feit dat ILO-verdrag 98 expliciet vermeldt dat dit niet geldig is voor ambtenaren die belast zijn met het bestuur van de Staat? Wat vindt de minister daarvan? Is hij bereid om de indeling van Borstlap nog eens goed te bestuderen en deze concreet vorm te geven? Wat betekent dit wetsvoorstel voor mensen die nu bij een zbo werken? De indieners hebben in hun eerste termijn zeer benadrukt dat zij vinden dat die ambtenaar moeten zijn omdat dat bij hun werk past. Maar welke gevolgen heeft dat voor hun rechtspositie en voor hun huidige contracten, die uitonderhandeld zijn als waren zij werknemers in de markt, soms met cao en al? Hoe hebben de indieners wettelijk geborgd dat zij hun bestaande rechten niet opeens verliezen als zij ambtenaar worden?

Dit brengt mij bij mijn laatste punt: de vormgeving van het arbeidsvoorwaardenoverleg en de positie van de bonden daarin. De indieners hebben aangegeven dat zij zelf niet één keer met de bonden hebben gesproken over hun wetsvoorstel. De bonden zijn geconsulteerd door de oorspronkelijke indieners. Zij hadden, aldus de indieners, toen alleen een inhoudelijk punt over overgangsrecht en dat is gehonoreerd. Ik vraag de indieners nog maar eens wat mij bij interruptie niet zo goed lukte en wat andere collega's ook al vroegen: als je zo'n wetsvoorstel erft van een collega, wat is er dan eigenlijk op tegen om gewoon eens met de bonden te gaan praten, hen te betrekken bij wat je aan het doen bent en een zeker draagvlak zeker te stellen? Of vinden de indieners dat draagvlak niet nodig of niet belangrijk? De bonden voelen zich opzijgezet door dit wetsvoorstel; zoveel is duidelijk. Wij ontvingen afgelopen maandag weer een brief. Hun positie wordt zonder op overeenstemming gericht overleg en met terugwerkende kracht onderuitgehaald. Hoe vinden beide indieners dit passen bij de poldertraditie van ons land? Wat vinden zij ervan dat de bonden in deze gang van zaken juist een bevestiging zien van hun vrees waar het met dit wetsvoorstel naartoe zal gaan, namelijk dat de overheid als werkgever een dictaat kan doen opleggen door de overheid als wetgever?

De indieners zien als voordeel van dit wetsvoorstel dat ambtenaren die eronder vallen, beschermd zullen gaan worden door ILO-verdrag 98. Hoe verhoudt zich dat tot het

negeren van ILO-verdrag 151, dat ambtenaren nu al recht geeft op open en reëel overleg en dat in Nederland via het reglement van de ROP is geborgd? Dezelfde ROP-regeling verdwijnt met dit wetsvoorstel met één pennenstreek. Hoe verhoudt dat verdwijnen zich tot artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest, dat lidstaten ertoe verplicht om een doeltreffende uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te waarborgen? De ROP-regeling verdwijnt namelijk wel door dit wetsvoorstel, maar er komt nog niks voor terug. Hoe verhoudt zich dat tot artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest? Wat vindt de minister daarvan? Acht hij het feit dat hij dat op overeenstemming gericht overleg niet gevoerd heeft wel in overeenstemming met ILO-verdrag 151, en zo ja, waar baseert hij dat dan op? Wat was ertegen, vraag ik de minister net als in eerste termijn, om over zoiets verstrekkends als dit wetsvoorstel gewoon overleg te voeren, zonder dat dat het officiële oogo-stempel draagt? Waarom is de minister niet gewoon met de bonden om tafel gaan zitten? Daar is toch vier jaar lang gelegenheid voor geweest? Wat vindt de minister ervan — ook dat heb ik in eerste termijn gevraagd — dat de gemeenten al hebben aangegeven dat zij het georganiseerd overleg dat lokaal plaatsvindt meteen zullen beëindigen als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en dat er decentrale overheden zijn die al hebben aangegeven dat zij niet meer met de vakbonden zullen gaan onderhandelen over collectieve arbeidsvoorwaarden, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, maar dat ze dat verplaatsen naar de ondernemingsraad? Kan hij zich voorstellen dat dat het vertrouwen bij de bonden er niet groter op maakt?

Mocht deze wet het halen, is de minister dan bereid om zich wel aan zijn eigen ROP-regeling te houden en alsnog naar overeenstemming te streven met de bonden over de invoeringswetten en de overige wet- en regelgeving die noodzakelijk zullen zijn om deze wet op een fatsoenlijke manier te laten landen? Is de minister verder bereid, afspraken te maken met de bonden hoe in een nieuw overlegstelsel hun positie fatsoenlijk en passend geborgd wordt? Ten slotte nog een vraag waarop ik in eerste termijn ook geen antwoord heb gekregen: wil de minister toezeggen dat er geen bezuinigingen zullen plaatsvinden op het ambtelijk apparaat om de kosten van invoering van deze wet te dekken? In de schriftelijke antwoorden staat namelijk dat de minister die dekking eventueel in apparaatskosten zal gaan zoeken. Is hij het met ons eens dat de invoering van deze wet geen banen mag kosten?

Veel vragen. Ik zie verlangend uit naar goede antwoorden, want die zullen hopelijk helpen om de worsteling van mijn fractie met dit wetsvoorstel tot een einde te brengen.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Voorzitter. In mijn eerste termijn heb ik de tijdlijn van dit initiatiefvoorstel uitvoerig en ook kritisch beschouwd. Ook was ik toen niet mild in het oordeel van mijn fractie over het niveau van de schriftelijke behandeling, zowel in de memorie van antwoord als in de nadere memorie van antwoord. Kritische vragen onzerzijds en bedenkingen werden afgedaan in de trant van "de principiële keuze gaat boven praktische bezwaren". De beleving van mijn fractie was dat dat gebeurde onder het motto "niet zeuren over details."

De VVD was daarom sceptisch en afwachtend bij de hervatting van de behandeling van het voorstel op 27 september. De time-out van een jaar bleek echter een wederzijds louterende werking te hebben gehad. De reactie van de indieners voldeed voor mijn fractie toen wel kwalitatief in alle opzichten aan de eisen die daaraan gesteld mogen worden bij de behandeling van een dergelijk ingrijpend voorstel. De indieners hebben het debat, dat verzand was geraakt in een welles-nietesmoeras, weer op het niveau geplaatst waar het thuishoort. Een compliment aan het adres van de heer Van Weyenberg en mevrouw Keijzer is dan ook op haar plaats.

Betekent dit dat de VVD dan overtuigd is, dat al haar kritische punten van de eerste termijn als sneeuw voor de zon zijn verdwenen? Nee, zeker niet. Maar het aanvankelijke milde positivisme dat terug te lezen is in onze eerste inbreng in het verslag van alweer maart 2014 is weer enigszins tot leven gekomen. Het is als het ware gereanimeerd. De aanvankelijke bereidheid zich te laten overtuigen, die in de afgelopen jaren naarmate de behandeling voortschreed steeds verder verschrompelde, steekt heel voorzichtig de kop weer op. Veel zal nog moeten worden geregeld in invoeringswetgeving. Helaas bleef de minister ook daarover erg vaag, terwijl hij daarin toch de leidende rol moet gaan spelen. Uit zijn summiere reactie zou af te leiden zijn dat verwerping van dit voorstel hem welkom zou zijn. Of is dat een verkeerde inschatting?

In normale wetgevingstrajecten is het niet ongebruikelijk dat de departementen al ver van te voren anticiperen op aanvaarding van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer en er qua uitvoering in de praktijk bijna geen weg meer terug is. Ik herinner de minister aan de behandeling van de WNT2 in deze Kamer op 22 december 2014. De wet moest per 1 januari per se ingaan, zodat alles op scherp stond. Daarom nu de vraag wat de stand van zaken is. Staat alles in de steigers of in de koelkast? Wat doet de minister wanneer er van positie gewisseld moet worden? Wat gaat er, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, vanaf volgende week tot aan het volgende kabinet gebeuren en wanneer kunnen we de eerstvolgende voorstellen verwachten?

Mijn fractie blijft van mening dat de WNT2 en dit voorstel met elkaar conflicteren. Ik zal het wat milder zeggen: dat ze op zijn minst elkaar in de weg zitten. De principes van tweezijdigheid en de scheiding tussen de rol van wetgever en die van werkgever zijn de pijlers van deze normalisering. De WNT heeft daarin een tegengestelde beweging gemaakt. Ik vond het wat te ver gaan om daarover net weer wat te zeggen, zeg ik tegen mevrouw Barth. Zoals ik al in een interruptiedebatje op 27 september stelde, was en is de VVD geen tegenstander van de basisprincipes die hebben geleid tot de WNT1. Wel is de VVD tegen alle opvolgers die het gehele loongebouw van alle overheids- en semioverheidsbedrijven wettelijk willen vastleggen. Voor vrije onderhandelingen, toch de doelstelling van dit wetsvoorstel, is dan nog maar zeer marginale ruimte. Willen de indieners die ruimte toch nog eens duiden? Hoe denkt de minister deze zelf in de praktijk te gaan invullen?

Mijn fractie deelt de lezing van de indieners over de rol van de bonden bij een initiatiefwetsvoorstel: graag meningen, maar geen veto. De heer Van Weyenberg stelde dat de Ambtenarenwet uit 1929 aan vervanging toe is. Op zich vindt mijn fractie dat geen echt overtuigend argument: de Grondwet is 80 jaar ouder. Wetgeving is niet statisch, het

is een doorlopend proces van aanpassingen aan de tijd. Een van de belangrijkste onderdelen van dit voorstel van normalisering vindt mijn fractie dat de rol van de bonden wordt aangepast aan deze tijd, dat die wordt genormaliseerd tot gelijkwaardige adviseurs en onderhandelaars, zonder veto, zoals in alle andere sectoren. Een goede positie van en relatie met de bonden is daarvoor echter van groot belang. Wij vragen ons af of de relatie zich al enigszins heeft genormaliseerd, of er al gesprekken gaande zijn over de toekomst of dat er afspraken zijn gemaakt.

Een laatste punt waaraan mijn fractie zwaar tilt, is dat deze normalisering de facto geen volledige gelijkstelling met werkgevers in de particuliere sector realiseert, zoals aanvankelijk werd gesuggereerd.

De heer **Schalk** (SGP):
Ik heb nog een vraag over de normalisering van de vakbonden. Begrijp ik mevrouw Huijbregts goed dat ze zegt: eigenlijk hadden we geen wet normalisering rechtspositie ambtenaren nodig, maar een wet normalisering werking vakbonden?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
De rol van de vakbonden in deze sector wordt gelijkgesteld met de rol die zij spelen in de private sector. Het is nu zo dat er met alle vakbonden moet worden onderhandeld en dat een meerderheid daarvan moet instemmen.

De heer **Schalk** (SGP):
Wat mevrouw Huijbregts zegt klopt, maar zij zegt dan dus eigenlijk dat de hele Wet normalisering rechtspositie ambtenaren niet nodig zou zijn als we hadden afgesproken dat het met de vakbonden iets anders zou gaan. Zij hangt het nu immers helemaal op aan de vakbonden.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik heb gezegd dat wij dat één van de belangrijke dingen vinden. Dat is volgens ons één van de belangrijke dingen. Dat element speelt mee bij dit voorstel. Mijn stelling is dat de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren ook de normalisering van de onderhandelingspositie van de bonden met zich mee brengt.

De **voorzitter**:
Tot slot, mijnheer Schalk.

De heer **Schalk** (SGP):
Hoe oordeelt mevrouw Huijbregts dan over het feit dat er tot nu toe geen overleg is geweest tussen de initiatiefnemers en de vakbonden? Als je die verhoudingen normaal wilt maken, zou je immers juist in een vroeg stadium met hen in gesprek moeten gaan. Dat geldt niet alleen voor de voorgangers van de initiatiefnemers, maar ook voor de initiatiefnemers zelf. Hoe oordeelt mevrouw Huibregts daarover?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik kan alleen afgaan op het oordeel en de reactie van de initiatiefnemers dat de vakbonden wilden onderhandelen over dit wetsvoorstel. Dat is niet aan de orde. Het is aan de wetgever, aan het parlement om dit wetsvoorstel te behandelen en om zich daar een oordeel over te vormen. Ik denk dat wij allemaal van mening zijn dat er zal worden of had kunnen worden gesproken met de vakbonden, maar niet met het mes op tafel of met de dreiging van een kort geding boven de tafel, zoals we de vorige keer al hoorden.

Ik stel dus eigenlijk dat er geen sprake is van een volledige gelijkstelling met medewerkers in de private sector, maar dat er de facto een derde tussensector wordt toegevoegd. Daardoor ontstaan er twee soorten ambtenaren, wat ook niet wordt ontkend. Het grootste deel daarvan — dat is die 80% — is een beetje van alles wat. Dat is het resultaat van het voorstel dat hier voorligt. De heer Van Weyenberg en mevrouw Keijzer bevestigden dat ook. Zij waren bijna overtuigend in hun reactie dat het niet zo erg is dat we straks bij de overheid met twee stelsels gaan werken. Mevrouw Keijzer zei echter wel dat er binnen één organisatie één rechtsstelsel komt. Dat lijkt voor de hand te liggen, maar ook dat kan natuurlijk conflicteren met andere principes die bij het Rijk als werkgever gelden. Welke consequenties heeft dat bijvoorbeeld voor een rijksbrede inzetbaarheid, voor een flexibele inzet van personeel? Er is straks sprake van één werkgever, namelijk het Rijk, en twee verschillende rechtsposities. Wat gebeurt er in het geval dat een burgerambtenaar — dat zou ook een secretaresse bij Defensie kunnen zijn — wil overstappen naar een ander departement of andersom? Wat is de rol van de Algemene Bestuursdienst daarbij? Die moest zaken als de doorstroming van ambtenaren en kwaliteitsverbetering toch juist stimuleren? Er zijn nog veel vragen. Er zijn al veel vragen gesteld door collega's. Ik wacht de antwoorden van de indieners en de minister met bijzondere belangstelling af.

□

De heer **Köhler** (SP):
Voorzitter. Ik dank de indieners en de minister allereerst voor hun beantwoording. Toen ik zo'n tien jaar geleden het debat over de wijziging van de rechtspositie van ambtenaren, door sommigen "normalisatie" genoemd, ging volgen, had ik niet kunnen bevroeden dat ik daar vele, vele, vele jaren later in de Eerste Kamer nog eens mee geconfronteerd zou worden en al helemaal niet dat het dan zou lijken alsof het debat daar gewoon opnieuw was begonnen. Alles is inmiddels weer van a tot z de revue gepasseerd. Ik wil daarom in deze tweede termijn volstaan met een samenvatting van ons standpunt en één vraag over het voor ons op dit moment nog meest zwaarwegende bezwaar tegen dit initiatiefwetsvoorstel.

De SP-fractie is voor de harmonisatie van de rechtspositie van ambtenaren met die van andere werknemers, maar het moet dan wel gaan om een harmonisatie naar boven. Dat geldt overigens ook vanuit de positie van andere werknemers bezien. Wij juichen het van harte toe als hun arbeidsvoorwaarden verbeterd worden en als die zouden worden gespiegeld aan die van ambtenaren. Het mag wat ons betreft dus allemaal steeds meer op elkaar gaan lijken, maar het beste van beide rechtspositieregelingen moet daarbij wel het uitgangspunt zijn. In dat kader hadden wij tot nu toe twee zwaarwegende bezwaren tegen het initiatiefwetsvoorstel.

Het eerste ziet op de rechtspositie bij ontslag. De overgang naar de rechtpositieregeling voor de private sector leek tot nu toe een aanzienlijke achteruitgang voor ambtenaren, maar dan praat ik over een langere tijd, want het debat over dit initiatiefwetsvoorstel duurt al vele jaren. Inmiddels is die situatie sinds de invoering van de Wet werk en zekerheid veranderd. De ontslagregeling voor niet-ambtenaren is inmiddels minstens zo goed en misschien zelfs iets beter dan die voor ambtenaren. Dat is vooral omdat niet-ambtenaren binnen gelijksoortige procedures nu ook recht hebben op een preventieve ontslagtoets, terwijl ambtenaren dat niet hebben. Of het ook nog zou kunnen leiden tot een dubbele betaling van wachtgeld en van de met een vreselijk woord in de huidige ontslagwetgeving genoemde "transitievergoeding", weet ik niet. Ik ben erg benieuwd naar het antwoord op de vragen hierover van de SGP-collega. Maar zelfs als het daartoe zou leiden, dan zien wij dat natuurlijk als een vooruitgang voor de ambtenaar. In dat opzicht is ons bezwaar tegen het initiatiefwetsvoorstel dus weggenomen.

Dat geldt niet voor ons tweede belangrijke bezwaar. Dat heeft betrekking op de positie van de vakbonden in het overleg met de overheid als werkgever. Wij vinden hun huidige positie in het overleg met de overheid als werkgever beter dan hun positie in de cao-sectoren. Het is niet zo dat dat op overeenstemming gerichte overleg altijd tot overeenstemming leidt of dat de bonden bij de ambtenaren nu altijd een ijzersterke positie of een soort vetorecht hebben. Ook in de huidige situatie voor ambtenaren is er gewoon sprake geweest van een nullijn en zijn er allerlei kortingen doorgevoerd. Er werd weliswaar een op overeenstemming gericht overleg over gevoerd, maar als die overeenstemming niet werd bereikt, kon de minister toch gewoon zijn plannetje doorzetten zolang de Tweede Kamer hetzelfde standpunt innam. Net als in de particuliere sector konden de bonden dan echter wel proberen om gebruik te maken van hun drukmiddelen, waaronder het stakingsrecht. Daar zit dus niet zo'n geweldig groot verschil tussen, maar zoals mevrouw Barth al zei, zou dat toch nog wel slechter kunnen worden als de overheidswerkgever — dat is dadelijk niet alleen de minister in het overleg met de bonden van de rijksambtenaren, maar dat zijn ook de gemeenten, de waterschappen, de provincies, al dan niet individueel, want volgens mij verplicht niets in de wet je om dat allemaal collectief te blijven doen — er inderdaad toe zou overgaan om met een or te onderhandelen. Dat zou wettelijk gezien overigens nog wel de nodige ins en outs omvatten, maar goed, men zou het kunnen proberen. Ook als een overheidswerkgever met een minderheidsbondje een cao zou overeenkomen — dat komt nog veel vaker voor — is er natuurlijk sprake van een drastische verslechtering van de positie van de ambtenaren, de werknemers in dat geval, en hun bonden.

Ik wil weten wat de minister daartegen gaat doen. Is hij van plan om er iets tegen te gaan doen? Die vraag is hem al veel eerder gesteld, door mevrouw Barth in diverse instanties. Als ik het goed gevolgd heb, heeft hij tot nu toe alleen geantwoord dat hij over de invoeringswet op overeenstemming gericht gaat overleggen. Dat is op zich prima, maar het is geen antwoord op de vraag of hij er ook naar streeft om de huidige positie in het overleg over de cao, dat nu nog geen "cao" heet maar dadelijk wel, gelijk te houden. Hij zou dan ook met de VNG of gemeenten moeten praten, maar hij zou het in ieder geval zelf kunnen regelen voor de rijksambtenaren. Hij kan ons nu toch wel meedelen of het zijn inzet is om te komen tot een nieuwe overlegstructuur — dat kan ook bij cao's — waarin de positie van de bonden even goed geregeld is als nu? Als de minister daarnaar streeft, zullen de bonden dat zeker ook oppakken. Zo zal een belangrijk bezwaar dat wij nog tegen het initiatiefwetsvoorstel hebben, worden weggenomen. Het ligt dadelijk volgens mij in de eerste plaats bij de minister, maar hij kan er nu al op ingaan bij zijn beantwoording, want het is voor ons een doorslaggevend punt voor de beoordeling van deze wet.

Ik ben er toch ook wel heel geïnteresseerd in hoe de initiatiefnemers dit zien. Willen zij de door sommigen verspreide verdenking wegnemen dat hun initiatief erop gericht is om de positie van de bonden te verzwakken, zo niet expliciet dan toch impliciet? Je zou er ook in kunnen lezen dat het helemaal de bedoeling niet is. Daarom ben ik er geïnteresseerd in hoe zij de toekomstige overlegpositie van bonden bij de cao's willen typeren. Of zeggen ze: dat is frivool; net als in de marktsector kan elke werkgever dat zo slecht invullen als hij maar wil?

Dat is mijn hoofdvraag in deze termijn. Ik wil nog één punt maken.

De **voorzitter**:
Graag kort, mijnheer Köhler, want u bent al door uw tijd heen.

De heer **Köhler** (SP):
Mijn excuses, voorzitter.

De **voorzitter**:
Gaat u maar, maar kort graag.

De heer **Köhler** (SP):
Ik zal het heel kort doen. Sommige fracties, met name de VVD-fractie, hebben tegengeworpen dat het initiatiefwetsvoorstel haaks zou staan op of zelfs tegenstrijdig zou zijn met de Wet normering topinkomens. Onze fractie deelt die overweging in het geheel niet. De Wet normering topinkomens heeft betrekking op allerhande sectoren, ook cao-sectoren, die afhankelijk zijn van financiering van het Rijk, gemeenten of wat dan ook. Die wet heeft dus absoluut niet alleen betrekking op ambtenaren. Hij heeft ook betrekking op de semioverheid en dingen die je eigenlijk geen semioverheid kan noemen, zoals ziekenhuizen, woningcorporaties en ga zo maar door. Het voorliggende wetsvoorstel is daar dus indifferent voor. Als meer mensen van een ambtelijke rechtspositie naar een cao-rechtspositie gaan, heeft dat verder geen enkele relatie met de Wet normering topinkomens. De groep mensen die onder de Wet normering topinkomens valt, blijft even groot. Die wordt niet groter of kleiner. Die tegenwerping tegen dit initiatiefwetsvoorstel delen wij dus niet.

Wij zijn heel benieuwd naar het antwoord op onze hoofdvraag.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mijnheer Köhler. Wenst een van de leden in tweede termijn nog het woord? Dat is niet het geval.

De vergadering wordt van 15.28 uur tot 16.05 uur geschorst.

De **voorzitter**:
Het woord is aan de initiatiefnemers.

□

De heer **Van Weyenberg**:
Voorzitter. Ik dank de leden voor de in tweede termijn gestelde vragen. We zullen vanzelfsprekend ons best doen om die vragen zo goed mogelijk te beantwoorden. Mevrouw Huijbregts heeft de lat daarvoor hoog gelegd. Ik begrijp dat er na de schriftelijke beantwoording en in eerste termijn sprake was van een stijgende lijn, die het optimisme en de mildheid voorzichtig terugbracht. Het is aan ons om te proberen die lijn door te zetten.

Ik heb mijn beantwoording over zes blokjes verdeeld. Het eerste blok gaat over de totstandkoming van het wetsvoorstel. Het tweede blok gaat over de ambtelijke cultuur. Het derde blok gaat over de kosten en baten. Het vierde blok gaat over de relatie met de Wet werk en zekerheid. Dan heb ik nog enkele diverse punten in het vijfde blok. Ik eindig graag met enkele slotopmerkingen. Er zijn dus zes blokjes. Mevrouw Keizer en ik hebben qua thematiek dezelfde verdeling als in eerste termijn, zeg ik waarschijnlijk ten overvloede.

Veel van de leden hebben gesproken over de totstandkoming van het wetsvoorstel en het overleg dat daarover is gevoerd met de bonden. Daarbij kwam ook de vraag aan de orde of er wel open over was gesproken. Onder anderen de heer Lintmeijer stelde die vraag. De heer Sietsma zei dat het teleurstellend was dat dat gesprek er niet is geweest. Mevrouw Barth vroeg zich af wat er mis was met om de tafel gaan zitten. Zij sprak daarbij expliciet over de traditie in dit land om belanghebbenden bij wetgeving te betrekken. Ik heb er behoefte aan om het beeld te corrigeren dat wij die traditie met voeten zouden hebben getreden. In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel hebben de toenmalige indieners al een samenvatting opgenomen van de reactie van de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel d.d. 22 juni 2010. Daarin stond de opvatting van de SCO centraal dat het initiatiefwetsvoorstel eerst aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, de ROP, moest worden aangeboden. Daarbij werd eraan voorbijgegaan dat de normalisatie van de rechtspositie al twee keer in de ROP aan de orde was geweest. De eerste keer was in 1989. Toen vond de ROP het nog niet het natuurlijke moment. Vervolgens is het in 2007 aan de orde geweest, nadat er in 2005 een interdepartementaal beleidsonderzoek was verschenen waarin werd geconcludeerd dat normalisatie heel goed kon. In 2007 was er bijna overeenstemming in de ROP, maar op het laatste moment bleek dat de achterban van de bonden zich niet in de normalisering konden vinden. Toen was de minister van Binnenlandse Zaken aan zet. Zij koos ervoor de publiekrechtelijke positie te behouden. Zij zei daarbij niet dat normalisatie niet zou kunnen. Zij zei ook niet dat er geen sprake van kon zijn omdat de ROP niet ermee had ingestemd. Zij gebruikte haar eigen inhoudelijke argumenten. Het initiatiefwetsvoorstel is een reactie op die beslissing van de toenmalige minister. Wij zien niet in waarom na de minister van BZK niet ook de initiatiefnemers in de Tweede Kamer een eigen afweging zouden hebben kunnen maken. Op het moment dat zij het wetsvoorstel indienden, was er immers al twee keer een advies door de ROP uitgebracht.

De reactie van de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel impliceerde dat er voor de derde keer overleg met de ROP gevoerd moest worden. Ik vind het belangrijk om te benadrukken dat het daarbij in de visie van de bonden niet zomaar om een overleg ging. Het ging om overleg dat op overeenstemming gericht zou moeten zijn, sterker nog, tot overeenstemming zou moeten leiden. Dat was hun interpretatie van de geldende regels. Als niet drie van de vier centrales zouden instemmen, zou er geen overeenstemming mogelijk zijn en zou het wetsvoorstel dus niet in behandeling mogen worden genomen. Het moge helder zijn dat de initiatiefnemers die stelling niet aanhangen. De centrales hebben deze lijn consequent volgehouden. Tijdens de hoorzitting van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 26 mei 2011 in de Tweede Kamer werd gezegd dat het wetsvoorstel naar hun mening zou moeten worden ingetrokken. Eventueel zouden ze daarna bereid zijn om met de minister te overleggen over een wetsvoorstel van de regering, maar dat zou pas mogen worden ingediend nadat drie van de vier centrales ermee hadden ingestemd. Kortom, er was geen ruimte voor een inhoudelijk gesprek over de inhoud van het wetsvoorstel vanwege de procedurele opstelling van de bonden. Ook een aantal leden van de Eerste Kamer hebben over die opstelling opgemerkt dat een en ander een vetorecht op de wetgeving in de Kamer zou betekenen. De oorspronkelijke initiatiefnemers hebben uiteindelijk wel degelijk overlegd met het CAOP. Overigens werd daarbij dezelfde stellingname betrokken. In die zin was er een eenduidig geluid vanuit de vakcentrales. Later hebben de oorspronkelijke initiatiefnemers nog wel overleg gepleegd over de vormgeving van het overgangsrecht, want dat was het enige specifieke wetstechnische punt. Op dat punt zijn de initiatiefnemers de vakcentrales tegemoetgekomen. Wij verdedigen dan ook vol overtuiging niet alleen de inhoud van het wetsvoorstel dat vandaag in uw Kamer voorligt maar ook het recht van de Tweede Kamer om dat in te dienen. Velen spraken daarover. De heer Flierman begon daar zelfs mee.

Er zijn ook veel vragen gesteld over de ambtelijke cultuur, onder anderen door mevrouw Barth en de heer Lintmeijer. Het is goed om nogmaals aan te geven dat een ambtelijke cultuur niet puur door juridische instrumenten wordt geborgd. Misschien wordt een ambtelijke cultuur zelfs niet in de eerste plaats door deze instrumenten geborgd. Maar we bespreken vandaag wetgeving. Het is dus wel goed om stil te staan bij de vraag welke juridische instrumenten er zijn. Van een aantal instrumenten is gezegd dat ze van belang zijn voor de ambtelijke cultuur. Ik loop ze graag even langs. In de eerste plaats is de eenzijdige aanstelling genoemd. De initiatiefnemers en de indieners zien werkelijk niet hoe daarmee de ambtelijke cultuur kan worden geborgd. De eenzijdige aanstelling is in de praktijk immers helemaal niet meer zo eenzijdig. Er wordt onderhandeld over inschaling, over op te dragen taken en over carrièrevooruitzichten. We doen op dit moment alleen alsof er sprake is van een tweezijdige arbeidsovereenkomst. Als we echt vonden dat de kern werd gevormd door de eenzijdige aanstelling, dan zouden we niet doen alsof de eenzijdige aanstelling nooit heeft plaatsgehad.

Het tweede punt is de ambtseed. Daarvan gaat naar onze mening zeker een nuttige werking uit als het gaat om het borgen van de ambtelijke cultuur. Daarom behouden wij

de ambtseed ook in het wetsvoorstel. Wij breiden hem zelfs uit, omdat ook zbo's, die in overwegende mate openbaar gezag uitoefenen, eronder gaan vallen. De mensen worden daar ambtenaren. Dat betekent dat ook de ambtseed daar van toepassing wordt. De inwerkingtreding van deze wet zal dus concreet iets betekenen voor medewerkers bij een zbo, zeg ik alvast tegen mevrouw Barth. Zij hebben al een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst, maar zij zullen bijvoorbeeld ook de eed moeten afleggen.

Er zijn ook gedragscodes. In eerste termijn hebben wij al aangegeven dat we geen problemen hebben met de bestaande gedragscodes, zolang ze zich maar beperken tot een weergave van bestaande wetgeving. Regels horen immers in de wet thuis. Ook wij lazen deze week in Binnenlands Bestuur een column van professor Elzinga waarin hij signaleert dat de gedragscodes in veel gevallen de van toepassing zijnde wettelijke voorschriften hebben verdrongen en uit het zicht hebben gehaald. Ter ondersteuning van de insteek van deze wet hebben wij besloten om een haakje in de wet op te nemen voor een Algemene Maatregel van Bestuur, mocht op enig moment de behoefte ontstaan om de wildgroei tegen te gaan en de conformiteit van de wet te garanderen. Daarom zit het haakje in het wetsvoorstel.

Er is ook nog sprake van een ambtenarenstatuut. Wij vragen ons af wat dat zou kunnen toevoegen aan de gedragscodes en of dat niet tot dezelfde problematiek zou kunnen leiden waar professor Elzinga al over spreekt in het kader van gedragscodes. Ik begrijp dat het vooral de bedoeling is dat zo'n statuut van onderop tot stand komt. Daar ben ik altijd voorstander van, maar als er echt een regel komt, moet het in de wet plaatshebben. Er moet immers sprake zijn van een democratische legitimatie.

De heer Lintmeijer en mevrouw Barth spraken over twee elementen die in eerste termijn al langskwamen. Het eerste element betreft de vraag of het niet goed zou zijn om de dienstbaarheid van het algemeen belang expliciet op te nemen in de Ambtenarenwet. Wij hebben al aangegeven dat we dat een prima aanvulling zouden vinden. Op dit moment hebben we alle bestaande regels uit de Ambtenarenwet gehandhaafd. Dit zou daarop een aanvulling zijn. Het tweede element betreft de vraag of het niet goed zou zijn om een goed werkgeverschap te benadrukken. Wij denken dat het juridisch niet nodig is, omdat het in het Burgerlijk Wetboek is geborgd. Als dit initiatiefwetsvoorstel zou worden aangenomen, zou dat ook gelden voor ambtenaren. Wij hebben al in eerste termijn gezegd dat er wat ons betreft helemaal niets aan in de weg staat om het ook expliciet in de Ambtenarenwet op te nemen. Er werd primair aan de minister gevraagd of hij bereid is om het op te nemen in de invoeringswetgeving. Ik herhaal graag dat er wat ons betreft tegen beide geen enkel bezwaar is. Als het misverstanden kan wegnemen, juichen we het zelfs toe.

Er zijn ook vragen gesteld over de kosten en de baten. Ik denk dat het goed is om te herhalen dat uit de doorrekening van SEO blijkt dat de baten op termijn groter zijn dan de kosten. Die doorrekening is van een mate van preciesheid die we bij veel van de wetsvoorstellen die in beide Kamers worden behandeld, niet altijd tot onze beschikking hebben. De vraag is alleen hoe lang die terugverdientermijn zal duren. In het middenscenario van SEO is dat zeven jaar. SEO geeft aan dat met een goede planning dit drie jaar kan zijn. Dat is uitgebreid onderzocht. Wij denken dat de kosten die daarmee samenhangen grotendeels kunnen worden gedekt door de nu al beschikbare posten, te weten de bedrijfsvoeringskosten die nu al op de begrotingen zijn opgenomen rond opleidingen, communicatie, ICT en wetgeving. Ze kunnen daaraan worden toegerekend. Ze kunnen daarmee voor een heel groot deel worden ingevuld middels al beschikbare budgetten.

De heer **Sietsma** (ChristenUnie):
Ik denk dat die kosten beschikbaar zijn in beschikbare budgetten. Heeft de heer Van Weyenberg ook de verzekering van gemeenten gekregen dat het daar allemaal voor elkaar is? Wij horen straks van de minister of hij het geld heeft. Het zal toch een aantal jaren moeten worden voorgeschoten of gefinancierd. Hoe gaat de heer Van Weyenberg dat doen?

De heer **Van Weyenberg**:
Het is onze veronderstelling dat het gaat om het toerekenen van kosten die moeten worden gemaakt in het transitietraject — de heer Sietsma heeft daar volstrekt gelijk in — maar die kunnen worden betaald uit budgetten die nu al bestaan voor opleiding. Het is een zaak van herprioritering. Ik constateer dat gemeenten een groot voorstander zijn van de wet en ga ervan uit dat zij bereid zullen zijn om in de herschikking die middelen te vinden.

De heer **Sietsma** (ChristenUnie):
Is het de veronderstelling dat in de budgettaire ruimte voor opleidingen waar nu nog geen bestemming voor is — deze is dus eigenlijk te hoog geraamd of moet geherprioriteerd worden — 100 miljoen voor de komende jaren beschikbaar is voor dit doel? Willen gemeenten en provincies dat wel?

De heer **Van Weyenberg**:
Er bestaan budgetten voor ICT-aanpassingen en opleidingen en die worden ingevuld op het moment dat duidelijk is wat nuttige opleidingen zijn. Wij stellen ons voor dat dit daarmee prioriteit gaat krijgen.

Zoals ik in eerste termijn al aangaf betekent het uitzonderen van een aantal sectoren sinds het SEO-rapport iets voor de kosten en de baten, maar verandert het niet de verhouding tussen die twee voor de sectoren waarvoor deze wet zal gelden.

Dit brengt mij bij het ontslagrecht en de Wet werk en zekerheid. Mevrouw Barth en de heer Engels stelden terechte vragen over politiek ontslag. Zij vroegen of het onder het nieuwe regime ook het voorkomen van politiek ontslag is gewaarborgd. In eerste termijn heb ik al betoogd dat de mogelijkheden voor rechtsbescherming tegen politieke ontslagen als gevolg van ons wetsvoorstel eerder groter dan kleiner zouden kunnen worden. Dit komt in de eerste plaats omdat in de Wet werk en zekerheid is voorzien in een preventieve toets — de heer Köhler reflecteerde daar al op — die nu nog niet bestaat voor ambtenaren. In de tweede plaats komt dit doordat de nu al in het ambtenarenrecht gebruikelijke grondslagen voor ontslagronde nu in het Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen. Op dat vlak heeft een element van het ambtenarenrecht voor het ontslag van ambtenaren via de Wet werk en zekerheid zijn weg naar het Burgerlijk Wetboek gevonden. Dit is de juridische kant.

Aan het voorkomen van politiek ontslag zitten echter meer aspecten vast dan juridische. Het gaat ook om financiële sancties. Mocht men op enig moment afscheid willen nemen, omdat de werkverhoudingen bijvoorbeeld onherstelbaar verstoord zijn — ongeacht of dit nu of in de nieuwe situatie na aanname van dit wetsvoorstel zou gebeuren — geldt nog steeds dat als de rechter zegt dat het een politiek-geïnspireerde onredelijke opstelling is, er een buitengewoon grote vergoeding moet worden betaald. Minstens zo belangrijk als de financiële component is de publieke ophef die zal ontstaan, want de reputatie van een bestuurder die zich schuldig maakt aan politiek ontslag zal naar onze overtuiging ernstige schade ondervinden. Primair is en blijft cruciaal, los van de goede juridische waarborgen, dat wij het moeten koesteren dat bestuurders weten dat er voor politieke benoemingen geen plaats is. Het politiek sturen van ambtenaren in de zin dat alleen maar welgevallige politieke kleuren een plekje zouden kunnen krijgen, past totaal niet in de opvatting van de indieners over hoe ons politieke en democratische bestel zou moeten werken. Het past ook niet bij het juist zeer apolitieke ambtenarenkorps dat wij in Nederland moeten koesteren.

De heer Schalk heeft gevraagd naar de kosten van de transitievergoeding. Ik was hem daarop nog een antwoord in eerste termijn schuldig. Het is een feit dat in de door SEO gedane kosten niet is meegenomen dat nog een transitievergoeding moet worden betaald. Dat is helemaal correct. In de nadere memorie van antwoord hebben wij opgemerkt dat dat wellicht een structurele additionele kostenpost zou kunnen zijn. Op de vraag of dat ook daadwerkelijk zal plaatsvinden en, zo ja, hoe hoog die kostenpost is, hebben wij geantwoord dat het medeafhankelijk is van de vraag hoe vaak ambtenaren ontslagen worden en — zo voegen wij er na de vraag van de heer Schalk aan toe — hoe vaak er een samenloop zal zijn tussen de boven- en nawettelijke werkloosheidsuitkeringen en de transitievergoeding. Daarbij blijft inderdaad artikel 673b wel degelijk van belang, zoals wij in eerste termijn al zeiden, maar ook is artikel 673, lid 6 van belang. Ingevolge dat lid kunnen ook kosten gericht op het voorkomen van werkloosheid of het bekorten van de periode van werkloosheid op de transitievergoeding in mindering worden gebracht. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een langere dan reguliere opzegtermijn, waarbij de werknemer is vrijgesteld van verplichtingen om werkzaamheden te verrichten. Over beide artikelen bestaat nog geen jurisprudentie. Dat is verklaarbaar omdat in de private sector er vanouds weinig sectoren zijn die een boven- of nawettelijke WW-uitkering kennen. Met betrekking tot overheidswerkgevers heeft die afwezigheid van jurisprudentie ook tot gevolg dat de Wwz nog niet vanzelfsprekend voor ambtenaren geldt.

Er is betoogd dat de impact van artikel 673b afhankelijk is van de vraag in hoeverre bij SEO uitdrukkelijk wordt afgesproken dat het de bedoeling is om af te wijken van de wettelijke bepalingen over de transitievergoeding. Volgens mij was dat ook het huiswerk waarnaar de heer Schalk in zijn inbreng verwees. Ik kan hier niet het definitieve antwoord geven of dat uiteindelijk zo zal zijn. Het hangt ervan af of uiteindelijk door de rechter wordt bepaald of het inderdaad in die vorm moet. Als de rechter zegt dat alleen maar verrekend mag worden als het expliciet in de berekening staat, zal dat vast ook aan de cao-tafel een debat oproepen over de vraag of dergelijke regelingen worden gecontinueerd en of ze bedoeld zijn om te mogen worden verrekend met de transitievergoeding. Aan de ene kant zullen we moeten afwachten wat er aan de cao-tafel wordt geëxpliciteerd over het verrekenen en aan de andere kant moeten we bekijken hoe de rechter het eventueel beoordeelt als het toch wordt verrekend zonder dat het in de teksten van de cao is geëxpliciteerd. Ik kan daarop nu niet vooruitlopen.

De heer **Schalk** (SGP):
In de Wet werk en zekerheid staat dat wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt op of na 1 juli 2016 en er nog een collectieve regeling geldt, ze wel "de transitievergoeding als plus" zullen moeten toepassen. Ik denk dat bij de Wwz artikel 673 is buitengesteld. Wil de heer Van Weyenberg hierop nog even reflecteren, want daarmee valt eigenlijk zijn argument weg?

De heer **Van Weyenberg**:
De heer Schalk verwees naar de overgangsregeling die er al was. De vraag is vervolgens wat het resterende recht van de Wwz is als die overgangsregeling niet meer geldig is. De heer Schalk citeert weliswaar daaruit, maar in het beeld dat ik nu heb, is het geen uitgemaakte zaak dat de rechter altijd zal zeggen dat er niet verrekend mag worden "als niet dat". Volgens mij zal dat echt bij de rechter moeten blijken. De eenduidigheid die de heer Schalk daarover in de Wwz leest, is voor mij nog een open vraag. Mocht dit overigens wel zo zijn — de heer Köhler gaf in eerste termijn al aan dat hij dan blij is — dan is het een terechte constatering dat dit de terugverdientijd enigszins negatief zal beïnvloeden. Dit zal het oordeel van de initiatiefnemers over de wet niet veranderen en dat zal de heer Schalk niet verrassen. Het zal dan moeten blijken.

De heer Köhler vroeg in dat verband nog of dit betekent dat je straks cao's met minderheidsbondjes — het is zijn woord; hij zei zelfs letterlijk "met een minderheidsbondje" — zou kunnen afsluiten. Het is totaal niet de bedoeling van de initiatiefnemers om de rol van de bonden aan de onderhandelingstafel kleiner te maken, sterker nog: wij willen hen juist bij een cao-onderhandeling de gelijkwaardige echte positie geven. Wij maken een veel scherper onderscheid tussen een volwaardige rol aan de cao-tafel en een andere rol als het gaat om wetgeving. Die knip is inderdaad een van de kernpunten die dit wetsvoorstel beoogt te regelen. Het zal de politiek niet passen om met een of ander raar minderheidsbondje een wet in werking te laten treden. Gezien het belang dat de politiek altijd hecht aan een nette beantwoording en gezien de traditie van de Nederlandse overheid, is dat niet een zorg die bij mij acuut leeft.

In dat verband is het overigens ook goed om te benadrukken dat de conclusie van de commissie-Borstlap heel expliciet luidde — het is door een aantal leden aangehaald — dat de organisatie buitengewoon goed kon en dat er verder een nuttige en zeer doorwrochte rapportage was afgeleverd over hoe men de uitvoeringsmodaliteiten tot een succes kan maken. Ik eindigde mijn eigen inbreng in eerste termijn niet geheel toevallig met een vrij uitputtend citaat van de slotregels van het advies van de commissie-Borstlap om vooral over te gaan tot normalisatie.

Dan kom ik nog bij een aantal diverse onderwerpen. Mevrouw Huijbregts kwam terug op de relatie met de WNT.

Laat ik hier maar zeggen dat ik haar redenering goed kan volgen, waarbij alleen geldt dat uiteindelijk de wetgever de keuze heeft gemaakt om die wet in beide Kamers der Staten-Generaal aan te nemen. Het is goed om daarbij nog even in herinnering te roepen dat die WNT ook geldt voor werknemers die nu al een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst hebben in de semipublieke sector. In die zin wordt die groep dan groter. Als het vandaag hier voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen, kan ik mij zomaar voorstellen dat, mocht hier op enig moment een wetsvoorstel WNT3 voorliggen, een aantal van uw leden daar aanleiding in zou zien om misschien nog indringender vragen te stellen over wat dat betekent voor de resterende onderhandelingsruimte.

De heer Engels vroeg in dat verband nog naar de positie van zbo's en gemeenschappelijke regelingen. Hoe gaat dat nu met cao's voor zbo's en gemeenschappelijke regelingen die een eigen rechtspersoonlijkheid hebben? Dat is inderdaad van belang, omdat het onwenselijk is dat er te grote verschillen komen tussen de arbeidsvoorwaarden bij zbo's, bij ministeries, bij gemeenten en bij gemeenschappelijke regelingen. Dan komt inderdaad al snel de gedachte op om een cao voor de sector Rijk en gemeenten algemeen verbindend te gaan verklaren. Er zou een bedrijfstak Rijk gevormd kunnen worden, waar zbo's deel van uitmaken, en een bedrijfstak Gemeenten, waartoe dan ook gemeenschappelijke regelingen zouden kunnen gaan behoren. Hoewel het op zich niet op de weg van de initiatiefnemers ligt om voor die vormgeving te kiezen — dat is echt de volgende fase — hebben wij aarzelingen bij het algemeen verbindend verklaren als oplossing. Het gaat immers om een probleem voor ongeorganiseerde werkgevers. Daarvoor wordt het in de marktsector gebruikt. Wij kunnen ons goed voorstellen dat de overheid het aan de eigen stand verplicht is om ervoor te zorgen dat het probleem van ongeorganiseerde werkgevers niet bestaat en dat ervoor zou kunnen worden gekozen om voor de sector Rijk een werkgeversvereniging op te richten, waarvan ook zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid deel uitmaken, evenals een werkgeversvereniging voor gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen met eigen rechtspersoonlijkheid. Dan kun je altijd nog besluiten om het bepaalde zbo's toe te staan, buiten de werkgeversvereniging te blijven en een eigen ondernemings-cao af te spreken, alleen zouden daar dan wel zeer goede redenen voor moeten zijn.

Ik sluit af met de opmerking dat het vandaag uiteindelijk gaat om het bij de tijd brengen van de Ambtenarenwet. Dat bereik je door de wet aan te passen — mevrouw Huijbregts had het daarover — en de heer Sietsma vroeg mij om nog eens in mijn woorden te beschouwen waar nu eigenlijk de echte pijn ligt. Op dit moment zie ik simulatie, onduidelijkheden, mythes, inconsistenties en ongerijmdheden. Die zet ik graag nog even op een rij. Simulatie omdat we nu doen alsof er een arbeidsovereenkomst is en alsof we cao's afsluiten, terwijl dat volgens de Ambtenarenwet formeel heel anders is geregeld met bijna principieel een eenzijdige aanstelling. Ten tweede is het onduidelijk, omdat in sommige sectoren niet duidelijk is wie ambtenaar is en wie niet. Soms komen mensen daar pas achter als zij hun ontslag aanvechten bij de rechter. Mythes noem ik vanwege het beeld dat ambtenaren niet of nauwelijks ontslagen zouden kunnen worden, en dat grondrechten van ambtenaren veel sterker beperkt worden dan die van werknemers in de private sector. Mevrouw Keijzer zal uitgebreider ingaan op de vragen die daarover gesteld zijn. Ik doel ook op de bijna mythische status die wordt toegekend aan de eenzijdige aanstelling als het gaat om het borgen van de ambtelijke cultuur. Wat ons betreft zou de borging van de ambtelijke cultuur, die ons buitengewoon lief is, prima een plek kunnen krijgen in de teksten van de Ambtenarenwet en de twee aanvullingen die daarop door uw Kamer zijn voorgesteld.

Tot slot noemde ik inconsistentie, omdat wij heel veel waarde hechten aan die ambtelijke cultuur, maar tegelijkertijd belangrijke overheidstaken laten uitvoeren door zbo's, waarvan het personeel op dit moment geen eenzijdige aanstelling heeft, maar gewoon een arbeidscontract, en waarop de Ambtenarenwet niet van toepassing is. Ook vinden wij het ongerijmd dat wij ambtenaren een gewoon arbeidscontract onthouden, maar hun bonden wel een vetorecht geven op het indienen van wetsvoorstellen, althans waar het een wetsvoorstel van de regering betreft en ook naar het oordeel van de vakcentrales zelf. Dat willen wij, in de woorden van mevrouw Huijbregts, normaliseren. Wij willen normaliseren dat er een volwaardige, gelijkwaardige onderhandelingspositie komt aan de cao-tafel. Wij willen normaliseren dat er bij wetten die door de Staten-Generaal worden gemaakt, vanzelfsprekend wordt geconsulteerd en vanzelfsprekend wordt overlegd, maar zonder dat er sprake is van een vetomacht. En ja, dat zal inderdaad tot een aantal voordelen leiden die ik in mijn eerste termijn heb genoemd. Er komt een nieuw ontslagstelsel dat dan ook voor ambtenaren gaat gelden, de Wet werk en zekerheid. Er komt een einde aan het overeenstemmingsvereiste bij wetgeving. Arbeidsgeschillen worden dan niet meer alleen in de private, maar ook in de publieke sector beslecht door de burgerlijke rechter, terwijl deskundigen het erover eens zijn dat het bestuursrecht gewoon minder geschikt is voor het oplossen van problemen in de arbeidsverhoudingen. De positie van ambtenaren wordt helder, omdat iedereen die belangrijke overheidstaken verricht, ook onder de Ambtenarenwet valt — ik noem hier bijvoorbeeld de Nederlandsche Bank, het UWV en de AFM — en uiteindelijk komen kosten en ingewikkeldheden bij de omzetting van afspraken in arbeidsvoorwaarden in wetgeving en in de bestuursrechtelijke rechtsbescherming te vervallen, waardoor er een positieve businesscase ligt.

Dan komen dus de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren op dezelfde wijze tot stand als in de marktsector en tegelijkertijd wordt het arbeidsrecht geharmoniseerd waar dat kan, en wijkt het slechts nog af waar dat moet. En dat moet echt in de Ambtenarenwet, die vandaag ook aan de orde is. Dat is de wet waarin wij tot uitdrukking brengen wat voor overheid wij in dit land willen. We moeten inderdaad zuinig zijn op het ambt, zoals de heer Sietsma dat noemde. En ook de heer Lintmeijer vroeg daar specifiek aandacht voor. Immers, voor de overheid werken is inderdaad heel bijzonder en daarom zien wij de Ambtenarenwet niet als een zware last voor ambtenaren, allerminst, maar eerder als iets waar ambtenaren trots op kunnen zijn en wat hen ook bescherming biedt juist tegen de wetgever. Dat vergt dan wel een goed onderhouden wet, een wet die bij de tijd wordt gebracht. Wat ons betreft is het daar dan nu ook de hoogste tijd voor.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Als de heer Van Weyenberg hiermee afrondt, wil ik hem nog even een paar vragen stellen. Hij had het op een gegeven moment even, bijna en passant, over wat de wet betekent voor medewerkers die nu bij een zbo werken. Op

mijn vraag wat dat betekent voor die mensen, zei hij: dan moeten ze de ambtseed gaan afleggen. Dat was eigenlijk niet de crux van mijn vraag. De crux van mijn vraag was dat mensen die nu bij een zbo werken — de heer Van Weyenberg zei het net ook — nu een arbeidsovereenkomst hebben die gebaseerd is op een cao. Daarover is cao-overleg geweest en op grond daarvan hebben mensen nu een arbeidscontract. Als die mensen door deze wet in één keer ambtenaar worden, wat gebeurt er dan met de grondslag van hun arbeidscontract? Die grondslag ligt nu in dat cao. Ik heb gezien dat de indieners een poging hebben gedaan om de rechtspositie overeind te houden voor ambtenaren die genormaliseerd worden, tussen aanhalingstekens. Dan zou de rechtspositieregeling gehandhaafd blijven als zou het een cao zijn. Dat vind ik overigens ook een wat vreemde constructie, maar alla. Ik heb een vergelijkbare zekerstelling voor werknemers van huidige zbo's die ambtenaar worden in het wetsvoorstel niet kunnen vinden.

De heer **Van Weyenberg**:
Die overgangsregeling heeft er natuurlijk betrekking op dat er cao's moeten komen waar die er vandaag formeel niet zijn. Bij een zbo is die arbeidsovereenkomst er al. Het kan zijn dat er in de toekomst wordt gekozen voor een andere vorm dan het afsluiten van een cao, maar de cao-afspraken die er zijn, blijven gelden. De Ambtenarenwet wordt inderdaad van toepassing. Dat lijkt mij correct. Daarom hebben wij ons in de overgangsmaatregelen, overigens op uitdrukkelijk verzoek van de vakcentrales, juist gericht op wat je doet in de tussenperiode, zolang er nog geen cao is. Hoe ga je ervoor zorgen dat die overgang goed gaat? Wij hebben dat gericht op de groep die nu nog een eenzijdige aanstelling heeft en waarvoor straks een cao moet worden afgesloten. Daar hebben wij overigens, zeg ik met een knipoog naar mevrouw Barth, overleg over gevoerd met de bonden. Voor de groep die al een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst heeft, verandert de cao niet. Het kan zijn dat er in de toekomst een andere vorm komt voor cao-achtige afspraken voor ambtenaren, het Rijk, overheidswerkgevers, maar dat ligt in de toekomst. Volgens mij blijft de geldende cao gewoon van kracht.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Akkoord. Dat is goed om te horen. Dan heb ik nog wel een vraag over die eenzijdige elementen die gekoppeld zijn aan het zijn van ambtenaar, bijvoorbeeld het afleggen van de eed of de integriteitseisen die aan mensen worden gesteld. Die worden voor de mensen die nu bij zbo's werken, van de ene op de andere dag van kracht, boven op het contract dat ze nu hebben. Of moeten ze daar dan een nieuw contract voor krijgen?

De heer **Van Weyenberg**:
Ik denk dat u daar gelijk in hebt. Er komt straks een wet, de Ambtenarenwet, die gaat gelden. Dat gebeurt overigens niet van vandaag op morgen, want er komt nog een heel invoeringswetgevingstraject, waar u zelf ook aandacht voor hebt gevraagd. Daar zal nog wel even overheen gaan. Inderdaad gaat dan de Ambtenarenwet voor hen gelden met de ambtseed — dat zijn ook de integriteitsregels — net zo goed als straks voor mensen die nu nog met een eenzijdige aanstelling werken. Aan de ene kant staan de arbeidsvoorwaarden in de cao en aan de andere kant geldt tegelijkertijd de Ambtenarenwet.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Even voor de helderheid. Betekent dat dat mensen die bij een zbo werken volgens de heer Van Weyenberg uiteindelijk allemaal een nieuw arbeidscontract moeten sluiten?

De heer **Van Weyenberg**:
Nee, want ik maak een helder onderscheid tussen het gaan gelden van de Ambtenarenwet en het arbeidscontract. Die wet geldt voor iemand die bij de overheid werkt en die hoeft niet te worden geëxpliciteerd in zijn arbeidscontract. De wet geldt. Tegelijkertijd is er een arbeidscontract dat gaat over de arbeidsvoorwaarden. Ik kijk even naar de minister, maar ik zie niet waarom er sprake zou moeten zijn van een nieuw arbeidscontract.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Voorzitter. Als u mij toestaat, heb ik nog een vraag over een ander onderwerp. De heer Van Weyenberg heeft gezegd dat de commissie-Borstlap heeft aangegeven dat normalisatie heel goed kan. Dat is waar. Ik heb het rapport goed gelezen en ik heb gezien dat de commissie-Borstlap daarbij twee aantekeningen maakt. De ene betreft het probleem van het budgetrecht van het parlement, waarvoor ik in mijn termijn aandacht heb gevraagd. Ik zie de heer Van Weyenberg naar mevrouw Keijzer wijzen, dus misschien komt dat straks aan de orde. De andere aantekening is dat de commissie-Borstlap vaststelt dat er voor rijksambtenaren een grijs gebied ontstaat, omdat niet duidelijk is of rijksambtenaren überhaupt wel kunnen vallen onder ILO-verdrag 98, omdat daarin een uitzondering staat voor ambtenaren die betrokken zijn bij het bestuur van de Staat. Dat zijn best twee stevige kanttekeningen die de commissie-Borstlap maakt bij de conclusie dat normalisering goed zou kunnen.

De heer **Van Weyenberg**:
Ik doe een beroep op het geduld van mevrouw Barth. Mevrouw Keijzer zal op beide punten ingaan. Wat mij betreft, was er bij de conclusie van de commissie-Borstlap geen woord Chinees. Het is nu de tijd om het te doen, het kan, laten wij het doen. Levert dat nog allemaal vragen op in de uitwerking? Absoluut, bijvoorbeeld bij de invoeringswet en allerlei te maken keuzes. De hoofdrichting van de commissie was echter: het kan en het is verstandig.

□

Mevrouw **Keijzer**:
Voorzitter. Ik zal ingaan op een aantal onderwerpen: de grondrechten van ambtenaren, het budgetrecht, waarover veel is gesproken, en de uitgezonderde groepen. Ik zal afsluiten met een aantal slotwoorden. Allereerst mijn dank voor de aandacht die ook in tweede termijn aan dit wetsvoorstel is besteed. In het bijzonder gaat mijn dank uiteraard uit naar de sprekers die steun hebben uitgesproken voor het wetsvoorstel. Dat zal u niet verbazen. Er waren echter ook sprekers die nog niet overtuigd waren. Ik hoop hen er vandaag alsnog van te overtuigen dat hier een wetsvoorstel voorligt dat weldoordacht en kwalitatief goed is, dat voorziet in een goede balans tussen de posities van werkgevers en

werknemers bij de overheid en dat de posities van werknemers bij de overheid en in de private sector harmoniseert waar dat kan, maar ook uitzonderingen in stand laat waar dat moet.

Als eerste ga ik in op de grondrechten van ambtenaren. In eerste termijn heb ik betoogd dat de grondrechten van ambtenaren beter beschermd zijn tegen beperkingen daarvan dan het geval is in de private sector. Dat komt in de eerste plaats doordat de grondrechten in de arbeidsverhoudingen van ambtenaren rechtstreeks doorwerken. In de private sector is dat afhankelijk van de vraag of de rechter aan een grondrecht horizontale werking wil toekennen. In de tweede plaats gaat er een waarborg uit van het feit dat voor beperking van de grondrechten van ambtenaren een wettelijk voorschrift nodig is. In de private sector is een besluit van een werkgever voldoende, als dat vervolgens wordt opgenomen in de arbeidsovereenkomst. Vandaag zijn ook de direct werkende bepalingen van internationale verdragen voorbijgekomen. Die bestaan absoluut, maar het is niet zo dat deze alleen beperkt kunnen worden via de cao. Deze kunnen bijvoorbeeld ook beperkt worden op grond van artikel 660 van Boek 7 BW. Die beperkingen kunnen bijvoorbeeld voortvloeien uit voorschriften omtrent het verrichten van de arbeid en ter bevordering van de goede orde in de onderneming, die werkgevers in de private sector kunnen vaststellen. Ook is het mogelijk dat een collectieve of individuele arbeidsovereenkomst hierover bepalingen bevat. Om te illustreren dat dit in de juridische literatuur de gangbare zienswijze is, verwijs ik naar een preadvies van professor E.P. de Jong uit 1982. Ik citeer: "Als gevolg van de onbestemde begrenzing van de beperking van grondrechten in hun horizontale werking zullen caobepalingen de reële betekenis van grondrechten voor werknemers jegens hun werkgevers vergaand kunnen beperken, althans verdergaand dan het aan de overheid geoorloofd zou zijn te doen in enig ambtenarenreglement."

Laten we even preciezer kijken naar de beperking van de grondrechten van ambtenaren. Het is niet zoals ik mevrouw Barth in tweede termijn heb horen zeggen dat, zonder dat wij het met elkaar in de gaten hebben, grondrechten opeens beperkt kunnen worden. Zo is het natuurlijk niet. Bij deze grondrechtendiscussie gaat het bijvoorbeeld om de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van demonstratie, het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, het stakingsrecht en het passief kiesrecht.

Op het gebied van de vrijheid van meningsuiting en het recht tot vereniging en betoging hebben wij de betrokken bepalingen van de huidige Ambtenarenwet letterlijk overgenomen in het wetsvoorstel. Daarbij gaat het om artikel 10. Het is een wat ingewikkelde tekst, maar als u die op u laat inwerken, moet u erkennen dat het een uiterst precieze tekst is, waarachter de bedoeling zit om ambtenaren niet meer te beperken dan nodig is, in de termen van de heer Sietsma "proportioneel". De heer Sietsma gaf dat in een interruptiedebat met mevrouw Barth duidelijk aan. De Ambtenarenwet beschermt ambtenaren juist. Dat daarbij het uiterste is gedaan om het staatsburgerschap van ambtenaren zo veel mogelijk te ontzien, blijkt ook uit het feit dat geen beperking is toegestaan van het lidmaatschap van een politieke partij of van een vakvereniging. Een beperking vloeit uiteraard wel voort uit het feit dat gemeenteambtenaren geen lid kunnen zijn van de gemeenteraad en provincieambtenaren niet van Provinciale Staten van de gemeente of provincie waarvoor zij werken. Dat is in wezen een incompatibiliteit, zoals die er wel meer zijn in ons staatsrecht. Het staat dan ook niet in de Ambtenarenwet, maar in artikel 13 van de Provinciewet en van de Gemeentewet. Ik wil deze beperking niet bagatelliseren, maar die is ook niet disproportioneel.

Een volgend grondrecht dat beperkt kan worden, is het recht op onaantastbaarheid van het lichaam. In artikel 11 van het wetsvoorstel staan daar woorden over. Dat geldt nu op grond van artikel 125, lid g van de huidige Ambtenarenwet. Ambtenaren moeten zich op hun werk laten fouilleren als dat in het belang van de dienst is. Ook daarbij hebben ambtenaren geen bijzondere positie. Als een werkgever in de marktsector, bijvoorbeeld op Schiphol, niet alleen alle reizigers wil fouilleren maar goede redenen heeft om dat ook bij een deel van de werknemers te doen, dan kan dat.

Ik kom bij het stakingsrecht. Mevrouw Barth noemde dat in haar eerste termijn in het rijtje van grondrechten die in de Ambtenarenwet worden ingeperkt. Dat is een misvatting. Het stakingsrecht is in Nederland zogenaamd rechtersrecht. De enige wet waarin je iets over het stakingsrecht kunt vinden, is de Militaire Ambtenarenwet, artikel 12, lid 1. Voor 1980 bestond er in Nederland wel een stakingsverbod voor ambtenaren, maar dat werd afgeschaft toen Nederland partij werd bij het Europees Sociaal Handvest. Dat was meteen ook het startpunt van het proces van normalisering, waarvan ook het voorliggend wetsvoorstel deel uitmaakt. Kennelijk was de gedachte dat, als ambtenaren op het gevoelige punt van het stakingsrecht gelijk behandeld kunnen worden met de marktsector, zij ook op andere punten van rechtspositie gelijk behandeld kunnen worden met werknemers in de private sector. Voor de vraag in hoeverre het stakingsrecht kan worden beperkt, is zowel voor ambtenaren als voor werknemers in de private sector louter de jurisprudentie van de rechter van belang. Daaruit blijkt dat de rechter kijkt naar de gevolgen van een staking voor het algemeen belang. De beperkingen die daaruit voortvloeien, gelden beslist niet alleen voor de overheid en haar ambtenaren, maar ook voor sectoren zoals het openbaar vervoer, de gezondheidszorg, de havens en de vliegvelden. Ook zij kunnen te maken krijgen met beperking van het stakingsrecht om schade voor het algemeen belang te voorkomen en dat gebeurt ook geregeld. Dat ook het stakingsrecht van ambtenaren beperkt kan worden, is dus niets bijzonders. Daarin zie ik dan ook geen reden om aan de vakbonden in de overheidssector een geprivilegieerde positie te geven.

Alles bij elkaar genomen concludeer ik dan ook dat de grondrechten van ambtenaren materieel niet duidelijk verdergaand beperkt worden dan in de private sector. In procedurele zin zijn er betere waarborgen tegen een disproportionele beperking van hun grondrechten, juist omdat die bij wet moeten worden vastgesteld. Ik noem in dit verband het advies van de Raad van State, de behandeling in de Tweede Kamer en in dit huis en de mogelijkheid van toetsing van wetten aan grondrechten door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In de marktsector maken mogelijkheden om grondrechten te beperken soms onderdeel uit van een cao. Voor de ambtenaren kan dat echter niet, omdat ingevolge de Grondwet de beperkingen van grondrechten, ook van ambtenaren, een wettelijke grondslag moeten hebben.

Ik kom op het tweede onderwerp, het budgetrecht.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik heb bewust even gewacht totdat mevrouw Keijzer klaar was met dit blokje. Ik vind het toch jammer dat de discussie zo verloopt. Ik heb in mijn termijn aangegeven dat het mij juist niet om de casuïstiek gaat. Het enige punt dat ik probeer te maken, is dat de overheid als werkgever in arbeidsverhoudingen tussen werkgever en werknemer in de overheidssector altijd een heel machtige bondgenoot heeft aan de overheid als wetgever. Die twee functies van de overheid als werkgever en de overheid als wetgever lopen vaak door elkaar heen en kunnen de rechtspositie van ambtenaren enorm beïnvloeden. Dat is een wezenlijk andere positie voor ambtenaren dan voor werknemers in de marktsector, wat rechtvaardigt dat ambtenaren met hun vakbonden ook in het arbeidsvoorwaardenoverleg een andere positie hebben. Ik vind het jammer dat noch de heer Van Weyenberg, noch mevrouw Keijzer op de essentie van mijn punt ingaat. Wanneer die rollen van de overheid als wetgever en de overheid als werkgever door elkaar heen lopen, met elkaar vervlochten zijn of in elkaars verlengde liggen, lopen ambtenaren als werknemers het risico dat zij een minder stevige positie hebben dan werknemers in de marktsector. Ik zou het enorm waarderen als de indieners daarop kunnen ingaan in hun tweede termijn. Dit punt is essentieel voor mijn fractie om de aanvaardbaarheid van dit wetsvoorstel te kunnen beoordelen.

Mevrouw **Keijzer**:
In haar tweede termijn heeft mevrouw Barth gezegd dat zonder dat we het met z'n allen in de gaten hebben, grondrechten beperkt kunnen worden. Zij heeft ook gezegd dat de overheid als werkgever een machtige bondgenoot achter zich heeft staan, namelijk de overheid als wetgever. Dan doet u toch onrecht aan uw positie als onderdeel van de Staten-Generaal, want dat is juist die wetgever. U bent er met z'n allen, net als wij in de Tweede Kamer, bij op het moment dat er wetgeving voorligt. Het feit dat het wetgeving moet zijn, geeft juist aan dat de positie van ambtenaren beschermd is. In de publieke sector is een overeenkomst tussen een werkgever en een werknemer voldoende. Uiteraard moet dan niet het leerstuk van de nietigheid of vernietigbaarheid van overeenkomsten om de hoek komen kijken, want dan hebben we een andere discussie. Maar juist omdat het bij wet moet gebeuren, is de bescherming beter. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat we af en toe een beetje langs elkaar heen praten. Ik ga nu in op de grondrechten. Ik meende dat mevrouw Barth dat bedoelde. Als zij bedoelt te zeggen dat haar principiële bezwaar het overrulen van die relatie door het budgetrecht betreft: dat is mijn volgende blok.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik wil toch voor de Handelingen vaststellen dat ik in mijn tweede termijn zeker niet heb gezegd dat zonder dat we het in de gaten hebben, de grondrechten van ambtenaren kunnen worden ingeperkt. Dat moet bij formele wetgeving, dus dat kan niet zonder dat we het in de gaten hebben. Ik vind het toch belangrijk om dat vast te stellen. Ik vind het ook belangrijk om te markeren dat dit geen bezwaar van ons is tegen dit wetsvoorstel, maar een zorg, namelijk dat de belangen van de overheid als werkgever gesteund kunnen worden door, in het verlengde kunnen liggen van en door elkaar heen kunnen lopen met de belangen van de overheid als wetgever. Dat maakt de positie van ambtenaren diffuser, want een werknemer in de marktsector heeft niet te maken met een werkgever met zo'n diffuse rol. De reden waarom bijvoorbeeld de ROP-regeling er is gekomen, die met dit wetsvoorstel wordt afgeschaft, is dat toen de normalisering van start ging en de ROP-regeling er kwam, men zich er ten volle van bewust was dat de rol van de overheid als werkgever en de rol van de overheid als wetgever met elkaar kunnen interfereren en dat dat voor ambtenaren een heel groot effect kan hebben. In de hele discussie over dit wetsvoorstel mis ik aandacht voor dat effect en een serieuze onderbouwing van de indieners dat als de ROP-regeling wordt geschrapt, dat risico toch zodanig wordt vormgegeven en gemitigeerd dat ambtenaren niet worden geconfronteerd met een dubbele, zeer machtige tegenstander als het gaat om hun arbeidsvoorwaarden en hun rechtspositie.

Mevrouw **Keijzer**:
Er is bij de totstandkoming van dit kabinet een discussie geweest over de zogenaamde ova-gelden. Het ging om een afspraak van de rijksoverheid met werkgevers in de zorg over een overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling. Richtinggevend zou niet moeten zijn dat iets kan gebeuren, maar of het daadwerkelijk gaat gebeuren en of het dan ook overeind blijft bij de rechter. De overheid als wetgever kan natuurlijk niet zomaar allerlei wetten slaan en die over de samenleving leggen. Bijvoorbeeld het De Bourbon-arrest heeft al heel lang geleden bepaald dat de overheid gehouden is aan overeenkomsten, ook als met een begrotingswet het budget wordt veranderd of beperkt. Op zichzelf is de overheid wetgever en werkgever. In een interruptiedebat werd net heel duidelijk betoogd dat het twee verschillende organen van diezelfde overheid zijn. De overheid als wetgever kan echter niet doen wat haar goeddunkt. Ook de overheid is daarbij gebonden aan juridische principes.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Voorzitter. Ik hoop dat u mij nog een interruptie toestaat. Ik probeer met deze interrupties zodanig helderheid te krijgen in deze tweede termijn dat we straks geen derde termijn meer nodig hebben.

De **voorzitter**:
Ik ga er ook van uit dat we niet én veel langdurige interrupties hebben én ook nog een derde termijn, want dat gaat niet werken.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Precies! Ik hoop dat u mij toestaat om te proberen helderheid te krijgen, want dit punt is heel belangrijk voor ons. Ik heb toch de indruk dat mevrouw Keijzer in haar beantwoording wat zijpaden inslaat. De kern is voor ons dat de rol van de overheid als wetgever en de rol van de overheid als werkgever met elkaar kunnen interfereren en in elkaars verlengde kunnen liggen. Dat geeft de overheid als werkgever een heel stevige positie ten opzichte van de ambtenaren, ook als dat niet zomaar gebeurt, ook als erover nagedacht is en ook als het een politiek besluit is. Juist omdat het een besluit van de formele wetgever is, beperkt dat de mogelijkheid voor ambtenaren om te onderhandelen over hun positie als individu. We hebben te maken met een ambtenaar als individu tegenover die almachtige overheid, die

werkgever is en die kan terugvallen op de wetgever als ze haar zin niet krijgt. Het interfereren van deze twee rollen heeft ertoe geleid dat de wetgever bij de start van de normalisatie ervoor heeft gekozen om de ROP-regeling in te stellen met daarin de zekerstelling van de positie van ambtenaren en van de vakbonden. Deze indieners besluiten om dat af te schaffen; de regeling verdwijnt. Dat mag, maar dan wil ik graag van hen horen hoe je het risico dat de overheid als werkgever veel verder kan gaan dan eigenlijk aanvaardbaar is als zij daarvoor steun krijgt van 76 en 38 parlementariërs zo inbedt en een plek geeft dat je voorkomt dat ambtenaren machteloos komen te staan tegen zo'n almachtige overheid. De indieners kiezen ervoor om de ROP-regeling te schrappen. Dat is er gekomen vanwege de dubbelrol van de overheid. Waar ik naar op zoek ben, is een gedegen en onderbouwd antwoord van de indieners over de manier waarop ze het risico van die dubbelrol zonder de ROP-regeling zo weergeven dat ambtenaren daarin toch veilig zijn.

De **voorzitter**:
Uw vraag is helder. Ik geef mevrouw Keijzer het woord.

Mevrouw **Keijzer**:
Ik zal een poging wagen. Ik zie dat dit wel een essentieel punt is voor mevrouw Barth. Ik kom elke keer toch weer terug op het feit dat de overheid als wetgever ook gebonden is aan juridische principes. De ova-gelden zijn daar een heel mooi voorbeeld van. Uiteindelijk kun je zo'n convenant niet zomaar naast je neerleggen. "We" klinkt hier misschien een beetje gek, maar ik zeg het toch: we zijn er als Staten-Generaal bij, elke keer dat het zich voordoet dat de overheid als werkgever — ik hoor het mevrouw Barth zeggen — haar zin niet krijgt en dan naar de overheid als wetgever stapt om haar zin wel te krijgen. Daarbij geldt dat de overheid als wetgever zelf ook gehouden is aan allerlei juridische principes. Het is natuurlijk niet die ene ambtenaar tegen die almachtige overheid. Het is natuurlijk de ambtenaar in relatie tot zijn of haar vakbond die in overleg moet komen tot goede arbeidsvoorwaarden. Misschien heb ik een wat positiever beeld van de voorwaarden die voor een overheid gelden op het moment dat die overheid wetgever is.

Misschien is het goed als ik nu even verder ga met het budgetrecht. Daar raakt deze discussie namelijk ook aan.

De **voorzitter**:
Ja, maar er sluipen hier nu drie heren rond. Eén is er al gaan zitten, één blijft nog hangen en de ander heeft een vinger opgestoken. Ik geef eerst het woord aan de heer Flierman en dan aan de heer Schalk.

De heer **Flierman** (CDA):
Ik weet niet of ik de kwalificatie "rondsluipen" zou willen overnemen. Nu wij de tweede en de derde termijn kennelijk een beetje in elkaar laten overvloeien, wil ik een opmerking maken die wellicht meer op mevrouw Barth dan op de initiatiefnemers gericht is. Wat mij fascineert in de opmerking van mevrouw Barth is dat zij de rol van de overheid als wetgever en de rol van de overheid als werkgever voortdurend bij elkaar veegt, om het maar zo te zeggen. Ik zou die rollen juist principieel willen onderscheiden. Vandaar dat ik ook eerder in een interruptie gezegd heb: volgens mij is de overheid als wetgever evenzeer in staat om rechten van medewerkers in de private sector in te perken als rechten van ambtenaren. Dat is één opmerking. In dat opzicht zou ik de rol van de overheid als wetgever graag willen blijven onderscheiden. Ik denk, zoals mevrouw Keijzer ook betoogt, dat wij onszelf serieus moeten nemen en moeten zeggen: wij moeten die rol natuurlijk zorgvuldig invullen en niet zomaar allerlei besluiten nemen.

Bij mijn tweede opmerking kijk ik maar even over mijn schouder naar mevrouw Keijzer. Van haar zou ik nog wel willen weten hoe zij dan de rol van de gemeente als werkgever ziet. Volgens mij is het dilemma dat mevrouw Barth meent te zien namelijk bij de andere overheden niet aan de orde. De gemeente of de provincie kan niet op een manier ingrijpen die bij de rijksoverheid wel aan de orde is. In ieder geval zal voor die sectoren gelden dat ze in exact die positie komen waar het private bedrijfsleven nu al in zit.

De **voorzitter**:
Ik geef nog even het woord aan de heer Schalk. U mag zo, mevrouw Barth. Mijnheer Schalk, sluit uw opmerking hierop aan of is het een totaal ander punt?

De heer **Schalk** (SGP):
Misschien is het handiger om dit af te maken.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):
Dan maken we dit onderdeel even af. Mevrouw Barth, een korte interventie.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Zeker, voorzitter. Maar nogmaals: dit is een belangrijk punt. Voor ons geldt dat iedereen die probeert om een kunstmatig onderscheid te maken tussen de overheid als wetgever en de overheid als werkgever zijn ogen sluit voor de reële risico's dat die twee rollen voor ambtenaren door elkaar gaan lopen. Natuurlijk zijn we daar allemaal bij, maar we hebben ook allemaal onze eigen politieke overtuiging vanwaaruit we dingen vinden, willen of doen. Soms is de een in de meerderheid en soms de ander. Het enige wat ik kan vaststellen, is dat dit bij de start van het normalisatieproces eind jaren 80, begin jaren 90 als een heel groot issue gezien werd waar serieus aandacht aan besteed moest worden. Er moesten maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat die twee rollen zo door elkaar heen zouden gaan lopen dat individuele ambtenaren daarin fijngewreven zouden raken. Eerlijk gezegd: hoe minder aandacht er is voor de realiteit van dit probleem en hoe minder er dus gewerkt wordt aan een oplossing voor dat probleem en een goede afdekking van dat risico, hoe bezorgder wij als PvdA-fractie over dit wetsvoorstel worden.

Mevrouw **Keijzer**:
Voorzitter, als u mij toestaat. Nu is namelijk mij helder wat mevrouw Barth bedoelt.

De **voorzitter**:
Eén moment. Mijnheer Engels, wilt u hier per se op aansluiten? Ik zie dat dat het geval is. Mevrouw Keijzer, nog heel eventjes.

De heer **Engels** (D66):
Ik wil hier toch graag rechtstreeks op aansluiten. Ik maak even een vooropmerking. Ik begrijp de zorg van mevrouw Barth heel goed. Ik weet ook dat dit een essentieel punt is. Ze heeft echter ook opgeroepen tot een zorgvuldig debat. Dan moeten we het debat nu ook zorgvuldig voeren. Op het moment dat zij het onderscheid dan wel de verwevenheid van de overheid als werkgever en als wetgever kunstmatig gaat noemen, ontstaat er een probleem. Dan hebben wij geen zorgvuldig debat. Er is een zeer principieel staatsrechtelijk onderscheid tussen de overheid als werkgever en de overheid als wetgever. Dat is absoluut niet kunstmatig. Daar zijn waarborgen aan verbonden. Zoals mevrouw Keijzer al terecht betoogde: de wetgever kan niet zomaar zijn gang gaan. Ten eerste is de wetgever in een rechtsstaat aan het recht gebonden. Ten tweede zijn de Staten-Generaal er als democratisch orgaan aan gebonden om daarin een goede rol te spelen. Dat geldt ook ten aanzien van het budgetrecht. Op grond van het budgetrecht is er een controlerende rol voor de Staten-Generaal, ook op het punt van de positie van ambtenaren. Ik ben best bereid om te kijken of ambtenaren in een mindere positie komen dan werknemers in de private sector, maar niet op basis van een, denk ik, foutieve opeenhoping van de overheid als werkgever en wetgever. Die is staatsrechtelijk volstrekt onjuist.

De **voorzitter**:
Nee, mevrouw Barth, ik geef nu echt even het woord aan mevrouw Keijzer. U mag dadelijk weer, maar eerst mevrouw Keijzer.

Mevrouw **Keijzer**:
Mevrouw Barth betoogt dat de ROP tot stand gekomen is juist om de positie van de ambtenaar te versterken. Dat was echter in een tijd waarin er nog geen sprake was van wat wij nu willen gaan regelen, namelijk een tweezijdige overeenkomst. Toen had je dus ook geen cao's. Die komen er nu wel. Juist de belangen die nu in de ROP-regeling staan, worden daarmee straks geborgd in een cao. Alles wat de heer Engels zojuist zei, heb ik ook al geprobeerd te betogen in mijn eerdere beantwoording op de vraag van mevrouw Barth.

Dan kom ik op de vraag van de heer Flierman. Of moet ik nog even wachten?

De **voorzitter**:
Mevrouw Barth wilde even reageren. Kort, mevrouw Barth, kort.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Zeker, voorzitter. Ik werd echter door de heer Engels opnieuw aangesproken. Dat de overheid als werkgever en de overheid als wetgever door elkaar heen kunnen lopen, is een probleem dat bijvoorbeeld ook door de commissie-Borstlap uitgebreid geadresseerd wordt. Net doen alsof dat risico niet bestaat, is echt je ogen sluiten voor de realiteit. Wij vinden het dus belangrijk dat dit geadresseerd wordt. Als advocaat van de duivel, of als ik hier alleen maar sprak als lid van een vakbond, zou mijn reactie zijn: de manier waarop dit wetsvoorstel tot stand gekomen is — waarbij de bestaande ROP-regeling en de verplichting tot op overeenstemming gericht overleg over onderwerpen die ingrijpen in de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren bij wet buiten werking worden gesteld — zou weleens precies een illustratie kunnen zijn van wat er gebeurt als werkgever en wetgever door elkaar lopen.

De **voorzitter**:
Mevrouw Keijzer, u wilde nog antwoord geven aan de heer Flierman.

Mevrouw **Keijzer**:
Als u mij toestaat, wil ik hier toch ook wel even op reageren. Dit doet namelijk onrecht aan de discussie die wij in de eerste termijn over dit onderwerp gevoerd hebben. Daarbij hebben wij uitgebreid betoogd dat artikel 82 van de Grondwet nou eenmaal de bevoegdheid geeft aan de leden van de Tweede Kamer om met een initiatiefwetsvoorstel te komen. Wat mij betreft is de uitleg van de ROP-regeling op dit onderdeel niet de juiste. Ik hecht er toch wel aan om dat hier nog een keer te benadrukken.

Dan kom ik op de vraag van de heer Flierman. Gemeenten zijn geen wetgever in formele zin. Zij kunnen dus niet datgene wat in de Grondwet staat, namelijk grondrechten beperken, mits dat bij wet gebeurt. Dat kunnen immers alleen de Staten-Generaal. Gemeenten kunnen natuurlijk wel in hun begroting uitspreken waar ze wel of geen geld aan willen besteden. Dat raakt nu precies aan mijn tweede blokje. Daarin zal ik er uitgebreid op ingaan.

De **voorzitter**:
De heer Schalk dan nu.

De heer **Schalk** (SGP):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ik was inmiddels hangjongere. Laat ik als hangjongere proberen om de discussie weer wat te normaliseren.

De **voorzitter**:
U was in ieder geval geen sluiper meer.

De heer **Schalk** (SGP):
Ik heb een vraag naar aanleiding van het gedeelte vlak voor de discussie met mevrouw Barth. In dat stukje debat ging het vooral over de bescherming van de ambtenaren. Dat was ook het betoog van mevrouw Keijzer. Maar kan zij ook nog ingaan op de beperkingen? Die zijn er, en op een andere manier voor ambtenaren dan voor mensen in de marktsector. Je kunt niet zomaar zeggen dat ze precies hetzelfde werken. Er zijn een aantal beperkingen, vrijheid van meningsuiting bijvoorbeeld, die voor ambtenaren inderdaad bij wet geregeld zijn en die in de marktsector gewoon in de bedrijfsafspraken of iets dergelijks staan. Dat is toch een

totaal andere grond voor de beperking die dan opgelegd wordt?

Mevrouw **Keijzer**:
Dat betekent dus dat de beperking en dus de bescherming van ambtenaren in die zin beter geregeld is, want die beperking kan slechts bij wet.

Het is een beetje een herhaling van zetten. Ik wil heel graag de leden van de Eerste Kamer uitgebreid antwoorden, maar ik val wel een beetje in herhaling.

De **voorzitter**:
Nog één keer op dit punt, mijnheer Schalk.

De heer **Schalk** (SGP):
Laat ik het dan als volgt formuleren. Die beperking ziet mevrouw Keijzer als een bescherming, maar die beperking kan ook een slechtere positie bieden dan in de marktsector. Daar staat tegenover dat de overheid een extra verplichting heeft, anders dan in de marktsector.

Mevrouw **Keijzer**:
Dat is correct. Een overheidswerkgever kan grondrechten alleen beperken bij wet in formele zin. Dat geldt niet voor een werkgever in de private sector. Daar kunnen ze in een overeenkomst beperkt worden. Als je het daar later onverhoopt toch niet mee eens bent, kun je natuurlijk naar de rechter. Alleen al het feit dat ik zeg dat je dan dus naar de rechter toe kunt, geeft al aan dat de bescherming tegen beperkingen van grondrechten bij ambtenaren groter is, omdat ze bij wet in formele zin moeten worden gedaan.

De **voorzitter**:
Gaat u verder, mevrouw Keijzer.

Mevrouw **Keijzer**:
Als het gaat over ingrepen van de wetgever in de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren, komen ook altijd de begrotingswetten aan de orde. Ik stel voorop dat het budgetrecht van het parlement mij lief is. Dat zal u niet verbazen. Maar het verband tussen het budgetrecht en cao's is toch beperkt. Daaraan zitten een praktische en een juridische kant. Eerst de praktische.

Het ritme waarin begrotingen en cao's tot stand komen, is verschillend. Begrotingen hebben een jaarlijks ritme en gelden voor een kalenderjaar. Cao's gelden vaak voor een langere periode dan een jaar en kunnen op iedere dag van het jaar beginnen of eindigen. Dat betekent niet alleen dat een begroting van belang kan zijn voor cao's die nog tot stand moeten komen, maar misschien nog wel vaker dat begrotingen rekening moeten houden met cao's die al zijn gesloten. Als een cao nog tot stand moet komen, kan het juridische belang van een begroting niet meer zijn dan het eenzijdig aan de kant van de werkgever vaststellen van de ruimte waarbinnen wat hem betreft over arbeidsvoorwaarden kan worden onderhandeld. Ze binden de andere partij in de onderhandelingen, de bonden, absoluut niet. Begrotingswetten zijn geen algemeen verbindende voorschriften. Ook regeerakkoorden en andere beleidsstukken zijn geen afspraken waardoor werknemersverenigingen worden gebonden. De kunst van onderhandelingen is uiteraard om, ook al stelt de tegenpartij het voor alsof haar onderhandelingsruimte onwrikbaar beperkt is, toch te zoeken naar openingen. Bonden weten natuurlijk ook dat er altijd suppletoire begrotingen mogelijk zijn.

De heer Flierman signaleerde terecht dat ILO-verdrag 98 eenzijdig overheidsingrijpen in arbeidsovereenkomsten verbiedt. Dat richt zich tot alle overheden, zowel op rijksniveau als op decentraal niveau, en heeft betrekking op alle vormen van eenzijdig overheidsingrijpen. Wetgeving is daar bij uitstek een voorbeeld van. Het zou ook kunnen met een besluit van een bestuursorgaan. De enige situatie waarin dat is toegestaan, is een toepassing van het adagium "nood breekt wet". Daarvoor zijn nu net normen vastgesteld in de Wet op de loonvorming. Het moet dan gaan om "een zich plotseling voordoende noodsituatie van de nationale economie, veroorzaakt door één of meer schoksgewijze optredende externe factoren". Die wet geldt nu al voor de private sector. Als gevolg van dit wetsvoorstel gaat de Wet op de loonvorming ook voor de overheid gelden. Hier geldt natuurlijk ook, zoals ik eerder betoogd heb, het De Bourbonarrest uit maar liefst 1849, waarin staat dat de overheid overeenkomsten na moet komen, ook als het gevolgen heeft voor de begroting.

Tegen die achtergrond begrijp ik niet waarom mevrouw Barth daar niet gewoon blij mee is. Wat heeft het voor zin om te blijven betogen dat de wetgever wel overeenkomsten kan overrulen? Dat is dan toch in niemands belang? Zou het niet meer voor de hand liggen dat wij hier eensgezind uitspreken dat van het eenzijdig overrulen van vastgestelde overeenkomsten in een rechtsstaat geen sprake kan zijn?

Mijn derde blokje betreft de uitgezonderde groepen. Daarmee ben ik bijna aan het einde van mijn betoog. Mevrouw Barth toonde zich niet tevreden met mijn antwoord over het uitzonderen van de politie. Ook de heer Schalk en de heer Sietsma heb ik daarover horen spreken. Wij zien het als niet meer en niet minder dan een uitzondering in het wetsvoorstel waarvan de meerderheid van de Tweede Kamer voorstander was. Daarbij kunnen betrokken fracties verschillende motieven hebben gehad. Ik noemde al de mogelijkheid dat men het vormen van een nationale politie niet wilde belasten met een verandering van de rechtspositie van het personeel. Het zou ook heel goed kunnen dat godsdienstige gevoelens een rol hebben gespeeld. In de discussie over het uitzonderen van politie en defensie wordt immers vaak gesproken over het dragen van wapens en over de zwaardmacht van de overheid. Voor hen die deze gevoelens koesteren, is de gedachte nog springlevend dat een overheid die zijn gezag aan God ontleent, niet op gelijke voet kan onderhandelen met zijn personeel. Die gedachte lag al ten grondslag aan de Ambtenarenwet van 1929.

Wij vinden dat die overweging in de huidige tijd niet meer leidend zou moeten zijn, al was het alleen maar omdat in de actuele werkelijkheid ook de arbeidsvoorwaarden van defensie en politie allang door middel van tweezijdige onderhandelingen tot stand komen. De eenzijdige aanstelling en de publiekrechtelijke vaststelling van arbeidsvoorwaarden zijn in dit verband soms bijna symbolisch. Waar het uiteindelijk om gaat, is de vraag of het uitzonderen van politie en defensie zo omvangrijk en ingrijpend is dat het

wetsvoorstel niet zinvol meer is. Die vraag beantwoorden wij ontkennend. Het gaat om 20% van alle ambtenaren. Dat is niet niets, maar ook weer niet zo veel dat afgezien zou moeten worden van het realiseren van de doelstellingen van dit wetsvoorstel.

Ten slotte. Niet alleen in dit huis maar ook daarbuiten is met betrekking tot dit wetsvoorstel een tegenstelling gecreëerd die wij onjuist achten. Daarin zouden de redenen om voor of tegen het voorstel te zijn, uitsluitend gelegen moeten zijn in het antwoord op de vraag of je het gevoel hebt dat ambtenaren heel bijzondere werknemers zijn, of dat ze in alles goed vergelijkbaar zijn met werknemers in de private sector. Daarmee wordt onrecht gedaan aan het genuanceerde standpunt dat wij en onze voorgangers hebben ingenomen. Als het gaat om de vraag of ambtenaren wat betreft de eventuele beperking van hun grondrechten of de mogelijkheid dat de wetgever eenzijdig inbreekt in hun arbeidsvoorwaarden, vinden wij dat zij er inderdaad niet beter of slechter aan toe zijn dan werknemers in de private sector. Dat is het terrein waarop zij werkzaam zijn: de overheid. Die vervult een functie in de samenleving die onmiskenbaar bijzonder is. Die woorden hoorde ik de heren Sietsma en Schalk ook spreken.

Het misverstand dat in de discussie voortdurend rondwaart, is dat het goed vervullen van die functie geborgd zou worden door een eenzijdige aanstelling en publiekrechtelijk vastgestelde arbeidsvoorwaarden. Dat is wat mij betreft niet alleen een misverstand, maar ook een mythe. Het is een symbool van iets bijzonders, maar de waarborgfunctie ervan is niet groot. Waarborgen voor het goed functioneren van de overheid moeten gezocht worden in de Ambtenarenwet. Wie zich zorgen maakt over de vraag of die waarborgen voldoende zijn, moet discussiëren over de inhoud van de Ambtenarenwet. We moeten dan wel af van het idee dat de Ambtenarenwet louter een soort van arbeidsvoorwaarden bevat en dat de wetgever met het denken daarover pas mag beginnen als de vakbonden ingestemd hebben met een wetsvoorstel. De Ambtenarenwet is van ons allemaal. Uiteindelijk moet de wetgever vrij kunnen beslissen over de regels die gelden in de omgang tussen overheidswerkgevers en -werknemers. Het voorliggende wetsvoorstel schept daar de noodzakelijke voorwaarden voor.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik had net aan de heer Van Weyenberg gevraagd wat de indieners vinden van de constatering van de commissie-Borstlap dat rijksambtenaren in een grijs gebied belanden door dit wetsvoorstel, omdat zij op grond van ILO-verdrag nr. 98, als zij betrokken zijn bij het bestuur van de Staat, niet kunnen vallen onder ILO-verdrag nr. 98. De heer Van Weyenberg verwees toen naar mevrouw Keijzer, maar mevrouw Keijzer heeft geen antwoord gegeven. Ik wil haar graag de kans geven dat alsnog te doen.

Mevrouw **Keijzer**:
Ik zal dat zeker doen. Wij geven ambtenaren meer dan volgens de ILO-verdragen moet. We geven hun een gelijkwaardige plek bij onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. De ILO-verdragen verzetten zich er niet tegen meer te doen dan wat minimaal vereist is. Wij kijken daar dus op een andere manier naar dan mevrouw Barth.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Het gaat er niet om hoe ík ernaar kijk. Het is de commissie-Borstlap die aangeeft dat de groep rijksambtenaren die onder dit wetsvoorstel valt — een ander deel van de rijksambtenaren valt er niet onder — in een grijs gebied belandt, omdat het ILO-verdrag nr. 98 ambtenaren die dienstbaar zijn aan het bestuur van de Staat, expliciet uitsluit van de werking van ILO-verdrag nr. 98. Ik kan het rapport erbij pakken om eruit citeren. Het is dus de commissie-Borstlap die constateert dat de rijksambtenaren daardoor in een grijs gebied belanden. Ik zou graag horen wat de indieners daarvan vinden en hoe zij om willen gaan met dat grijze gebied. Het zou toch niet goed zijn als een deel van de rijksambtenaren in een onduidelijke rechtspositie belandt door dit wetsvoorstel. Ik hoop dat de indieners dat met mij eens zijn.

Mevrouw **Keijzer**:
Ik zou bijna willen vragen of de tekst even voorgelezen kan worden. Dan kan ik horen wat mevrouw Barth precies bedoelt.

De **voorzitter**:
Als het een kort citaat is, kan dat. Ik zie echter pagina's vol tekst. Daar gaan we niet aan beginnen.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Het is een kort citaat.

De **voorzitter**:
Mevrouw Keijzer, gaat u nu even verder, terwijl het citaat wordt opgezocht.

Mevrouw **Keijzer**:
Ik weet natuurlijk niet wat mevrouw Barth gaat voorlezen. Als er echter onderdelen zijn die niet gelden voor rijksambtenaren, laat dat onverlet dat wij met het voorliggende wetsvoorstel heel duidelijk maken wat de rechtspositie is van rijksambtenaren. Voor 80% van hen zal er sprake zijn van een tweezijdige arbeidsovereenkomst. De voorwaarden waaronder zij hun werk moeten doen, zijn opgenomen in de Ambtenarenwet. Daarmee is er naar onze mening een heel mooi, afgerond geheel in de rechtspositie van rijksambtenaren.

De **voorzitter**:
Mevrouw Barth, er is u gevraagd om een citaat. Mijn vraag is om het kort te houden, tot twee à drie zinnen maximaal.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Het zijn er twee, voorzitter. Het staat op pag. 51 van het rapport van de commissie-Borstlap. Ik was er eerlijk gezegd van uitgegaan dat de indieners het ook gelezen hadden, omdat zij er de vorige keer uit citeerden. Er staat: "Dit grijze gebied is er doordat verschil in interpretatie over de reikwijdte van ILO-verdrag nr. 98 en ILO-verdrag nr. 151 mogelijk is. Het deskundigencomité van de ILO legt de grens bij de vraag of een ambtenaar belast is met het bestuur van de Staat om te bepalen of deze wel of niet (alleen) onder

ILO-verdrag nr. 151 valt of dat toch ILO-verdrag nr. 98 van toepassing is." Er is dus een grijs gebied, dat gaat over de vraag of rijksambtenaren wel kunnen vallen onder de reikwijdte van ILO-verdrag nr. 98, omdat ambtenaren die belast zijn met het bestuur van de Staat in dat verdrag expliciet uitgezonderd zijn van ILO-verdrag nr. 98, dat gaat over cao-overleg.

Mevrouw **Keijzer**:
Dan geldt wat ik eerder al aangaf. ILO-verdrag nr. 151 regelt veel minder dan ILO-verdrag nr. 98. Misschien zijn er bepaalde onderdelen van dat verdrag waarvoor dit geldt. Ik heb het rapport nu ook voor mij liggen, maar ik kan niet zo snel reproduceren welke onderdelen dat dan zouden zijn. Maar zelfs als ik dat nu wel zou weten blijft de vraag hoe aan de rechtspositie van rijksambtenaren vorm wordt gegeven. En daarvoor geldt wat ik in mijn eerste antwoord op deze interruptie van mevrouw Barth gezegd heb.

De **voorzitter**:
Mevrouw Barth, u mag nog een heel korte vraag stellen. Verder zult u het ermee moeten doen.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik kan niet anders dan vaststellen dat er onduidelijkheid bestaat over de mate waarin dit wetsvoorstel in overeenstemming is met internationaal recht. Ik vind het jammer dat we dat niet opgelost krijgen in dit debat. Dat zou eigenlijk wel moeten. Ik heb echter ook een vraag gesteld die hier annex aan is. Die ging over de toepassing van de nullijn. Ik wil daar ook nog graag een antwoord op krijgen van de indieners.

Mevrouw **Keijzer**:
Voorzitter, ik verstond de vorige vraag niet.

De **voorzitter**:
Ik hoorde de woorden "de toepassing van de nullijn".

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik heb in mijn tweede termijn aandacht gevraagd voor de mogelijkheid dat, dankzij de manier waarop er met het arbeidsvoorwaardenoverleg wordt omgegaan, de ambtenaren die onder dit wetsvoorstel vallen, niét meer kunnen worden getroffen door de nullijn en de ambtenaren die uitgezonderd worden, wél kunnen worden getroffen door de nullijn. Overigens is ook dat geen stellingname van mijzelf, maar wordt die vraag ook opgeworpen in het rapport van de commissie-Borstlap. Ik wil daar graag een antwoord op krijgen.

Mevrouw **Keijzer**:
Ik krijg net aangereikt waar precies staat wat ik zojuist zei. Het is toch altijd fijn om vast te stellen dat je gevoel en kennis van de wetgeving hun grondslag vinden in zo'n verdrag. In artikel 6 van het verdrag staat namelijk dat de rechtspositie, als die niet uit het verdrag voortvloeit, geldt zoals in de Ambtenarenwet en het Burgerlijk Wetboek staat. De conclusie van mevrouw Barth dat niet duidelijk is hoe die verdragen zich verhouden tot het Nederlands recht, deel ik dus niet.

Dan kom ik op de vraag over de nullijn. In mijn beantwoording in de tweede termijn heb ik in algemene termen aangegeven wat de consequenties zijn van het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de positie van ambtenaren. Ik heb het woord "nullijn" niet genoemd. Ik heb wel duidelijk aangegeven dat je niet bij wetten — begrotingen zijn immers wetten — nullijnen kunt vaststellen die consequenties hebben voor individuele posities van ambtenaren. Kunnen er in begrotingen besluiten worden genomen om te bezuinigen? Ja, zeer zeker. Maar de discussie over de manier waarop die bezuiniging wordt waargemaakt, voert de desbetreffende minister vervolgens met zijn ambtelijke organisatie en dat kan geen invloed hebben op de individuele positie van een individuele ambtenaar. Dat is echter onder het huidige recht niet anders. Ik hoop dat ik mevrouw Barth zo voldoende antwoord heb gegeven.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Keijzer. Ik geef het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister **Plasterk**:
Mevrouw de voorzitter. Ik heb het debat met veel interesse en met zeer veel waardering voor de initiatiefnemers gevolgd. Voor zover ik kan waarnemen hebben zij op alle feitelijke vragen een correct antwoord gegeven. Ik zal dus wat betreft veel van de vragen die aan ons allen zijn gesteld, aansluiten bij de al gegeven beantwoording.

Het voorstel dat hier voorligt, is geen voorstel van het kabinet. In antwoord op een bij interruptie gestelde vraag heb ik in de eerste termijn gesteld dat het, als het dat wel was geweest, waarschijnlijk een ander, beperkter voorstel was geweest. Dan had het zich waarschijnlijk beperkt tot het ontslagrecht, zoals we ons in het regeerakkoord hadden voorgenomen. Dit is echter het voorstel zoals het hier voorligt en ik heb al eerder gezegd dat ik het oordeel hierover aan de Kamer wil laten. Dat zou mijn advies zijn, waarbij ik aanteken dat "oordeel Kamer" soms de lading heeft van "warm aanbevolen", terwijl ik nu, met name gehoord hebbend de worsteling in eerste termijn van sommige senatoren met dit onderwerp, met "oordeel Kamer" ook werkelijk bedoel dat ik hoop dat deze Kamer van reflectie ook een eigen oordeel velt, gebaseerd op de overwegingen die zij zelf te berde heeft gebracht.

De **voorzitter**:
Dat doen wij altijd, minister. Dat doen wij altijd.

Minister **Plasterk**:
Zeker, zeker, maar ik kijk bijvoorbeeld naar uw fractiegenote, mevrouw Huijbregts, die zei dat er een grote incompatibiliteit is tussen het normeren van de topinkomens in de publieke sector aan de ene kant en het voorliggende normaliseringsvoorstel aan de andere kant. Dat staat los van het commentaar van de heer Köhler dat je je kunt afvragen of die incompatibiliteit er wel is. Maar als die er is voor de VVD, zo heb ik al in eerste termijn geantwoord, kan ik daar

niet bij helpen, want het beperken van de topinkomens staat in het Staatsblad. Als er dus werkelijk sprake zou zijn van incompatibiliteit, wat niet mijn overtuiging is, dan is het aan de VVD om die te wegen.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik dank de minister voor zijn advies over de wijze waarop wij een wetsvoorstel moeten beoordelen. Dat gaat wel lukken, denk ik. Ik heb aan hem gevraagd wat zijn grondhouding is ten opzichte van dit voorstel. Als dit wordt aangenomen, volgt er immers nog heel wat wetgeving, waar hij de leiding, het voortouw en ga zo maar door in zal moeten nemen. Ik krijg uit zijn reactie "het is aan de Kamer" nu niet de indruk dat hij impliciet zegt dat het warm wordt aanbevolen.

Minister **Plasterk**:
Nee, die indruk klopt. Ik zeg: het oordeel is uiteindelijk aan de Kamer. Maar de Kamer komt nu met verschillende worstelingen op verschillende punten. Aangezien de fracties van de ChristenUnie, de SGP en andere bijvoorbeeld een vraag stelden over de reikwijdte van de wet, moet ik constateren dat de Tweede Kamer — de initiatiefnemers spreken immers namens de Tweede Kamer — zegt: die reikwijdte is niet het gevolg van een inhoudelijke motivering, maar van het feit dat wij de motivering van de heer Slob niet konden volgen; wij hebben besloten dat het doelmatig was om, in dit geval, de politie niettemin uit te sluiten, omdat wij signalen kregen dat de fractie het anders niet zou steunen. Dat betekent dat hier een door de Tweede Kamer aangenomen initiatiefwetsvoorstel voorligt, zoals de heer Schalk al zei, waarvan de initiatiefnemers zeggen: bij de discussie over de reikwijdte zij aangetekend dat er verschillend wordt aangekeken tegen de onderbouwing van de motivering daarvan. De woordvoerder van het CDA vroeg daar ook naar. Deze Kamer moet dat meewegen bij haar beoordeling.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik heb, dacht ik, redelijk simpele vragen gesteld, want andere vragen kan ik niet stellen. Ik heb de minister gevraagd of hij het voortouw wil nemen, hoe hij dat gaat doen en of de voorbereidingen al in de steigers dan wel in de ijskast staan. Daarop wil ik graag een antwoord. Ik weet wat ik gezegd heb. Dat hoeven wij dus niet samen nog eens te analyseren. Ik zou graag een antwoord willen hebben op die vragen.

Minister **Plasterk**:
Daar kom ik nog op.

De heer **Engels** (D66):
Ik kan niet uitsluiten dat de minister er ook nog op komt, maar anders zou ik het misschien vergeten. Ik heb in mijn tweede termijn aangegeven dat ik de indruk heb dat de minister gaandeweg, sinds de behandeling in de Tweede Kamer, op weg naar hier en hier het debat volgend, minder enthousiast zou kunnen zijn geworden over het wetsvoorstel. Is die indruk juist en als dat zo is, hoe is dat zo gekomen? Ik hoop niet door de Eerste Kamer.

Minister **Plasterk**:
Laat ik vooropstellen dat ik ook luister naar de argumenten die hier ter tafel worden gebracht. Verschillende senatoren hebben kritiek op de reikwijdte van de wet. Als ik het debat daarover volg, moet ik constateren dat het antwoord op de vraag waarom de AIVD en de beveiligingsdienst wel, en de MIVD en de politie niet onder deze wet vallen, niet één samenhangende argumentatie is. Dat betekent dat ik dadelijk, als het voorstel zou worden aangenomen, bij de uitvoeringswetten te doen heb met een door de Staten-Generaal aangenomen wet waarbij de discussie over de reikwijdte inderdaad een procedureel antwoord oplevert, maar geen volledig gedragen inhoudelijk antwoord. Ik had liever gehad dat er overeenstemming zou zijn in Tweede en Eerste Kamer over de inhoudelijke motivering voor de reikwijdte van de initiatiefwet. Dat is helder. Dat is dus een bevestigend antwoord op de vraag van de heer Engels.

De heer **Köhler** (SP):
Als ik de minister goed begrijp, zegt hij: niet alles in deze wet ligt logisch in één lijn; deels is het ook het gevolg van een politiek compromis. Maar wat zegt hij daar nu eigenlijk mee? Dat geldt toch voor nagenoeg elke wet die hier voor komt te liggen?

Minister **Plasterk**:
Ik heb een aantal initiatiefwetsvoorstellen meegemaakt. Over het algemeen wordt het door de initiatiefnemers namens de Tweede Kamer hier verdedigde wetsvoorstel uiteindelijk gedragen door een inhoudelijke motivering voor de reikwijdte. Wij hebben zojuist de initiatiefnemers bijvoorbeeld op de vraag waarom de politie er niet onder valt, horen antwoorden: dat is het gevolg van de besluitvorming in de Tweede Kamer.

De heer **Köhler** (SP):
Wat zegt de minister daar nu eigenlijk mee? Het volgende is immers toch veelal het geval bij een wetsvoorstel, of het nu een initiatiefwetsvoorstel is of een voorstel van de regering. Voor een deel wordt dat eerst aan de Tweede Kamer voorgelegd, waarbij de indieners denken dat het een logisch geheel is. Daar worden dan, om een meerderheid te krijgen, een paar compromissen aan toegevoegd, die niet helemaal logisch zijn, maar ook niet helemaal haaks staan op dat wetsvoorstel. Dat geheel komt dan bij ons voor te liggen. Wij kunnen dan alleen nog ja of nee zeggen.

Minister **Plasterk**:
Ja, zo is het. Uit de eerste termijn van de Eerste Kamer bleek dat een aantal senatoren, deels zelfs van de partijen van de initiatiefnemers, kritisch was op de onderbouwing van de reikwijdte van de wet. Ik heb al in mijn beantwoording gezegd dat ik daarbij niet behulpzaam kan zijn omdat dit gewoon een gegeven is. Ik zeg dat alleen maar om mijn advies "oordeel Kamer" in te kleuren. Daarmee bedoel ik soms in een andere context: fantastisch! Hier zeg ik: u zult dat zelf moeten wegen.

De heer **Köhler** (SP):
Daarmee zegt de minister dus eigenlijk: ik heb er gemengde gevoelens over. Maar dat was mij allang duidelijk, gezien

zijn inbreng. De vraag, niet van mij maar van mijn collega's, is echter hoe de minister dat ziet bij de verdere invoering.

Minister **Plasterk**:
Daar kom ik op. Dat ga ik nu beantwoorden. Ik heb voldoende ingekleurd hoe mijn advies "oordeel Kamer" gelezen moet worden. Ik kom nu toe aan de belangrijkste vraag, namelijk hoe ik er, wanneer dit in de Eerste Kamer wordt aangenomen en bekrachtigd, in het vervolg mee zal omgaan.

De **voorzitter**:
Daarmee is de vraag van de heer Schalk blijkbaar al beantwoord.

Minister **Plasterk**:
Als de Kamer tot een stemming is gekomen, dan zal ik, conform de aanwijzing inzake de bekrachtiging van initiatiefvoorstellen, zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen drie maanden met een voorstel moeten komen over de wijze waarop het kabinet met de bekrachtiging zal omgaan. Onderdeel van die procedure is dat ik een voorstel doe aan de ministerraad. Aangezien het oordeel aan de Tweede en de Eerste Kamer is gelaten — de heer Engels vroeg daarnaar — ligt het in de rede dat het zal worden ondertekend en gecontrasigneerd. Ik moet daar het volgende aan toevoegen. Kennelijk is het de Kamer nog niet bekend, maar ik heb gisteren, op 24 oktober, een brief ontvangen van de advocaten van de vakbonden, die aankondigen op dit punt een kort geding te willen aanspannen opdat ik zal wachten met de ondertekening van het wetsvoorstel totdat het kort geding er is geweest. Dat is ook de reden waarom ik op dit punt niets wil toevoegen aan wat ik eerder heb gezegd. Ik houd dat wel overeind, maar de Kamer zal begrijpen dat ik even met de landsadvocaat moet overleggen over de vraag wat de positie van het Rijk in dat kort geding zal zijn. Ik wil daar nu niets aan toevoegen. Ik zie de heer Engels sluipen.

De **voorzitter**:
Hij is aan het sluipen.

De heer **Engels** (D66):
Voor de goede orde, de minister zegt nu dus: ik heb zelf, als lid van de regering, geen andere attitude ten opzichte van een mogelijke aanvaarding van het wetsvoorstel richting bekrachtiging en sanctionering dan ik eerder heb gezegd. De complicatie is dat er nu weer een brief ligt waarin wordt gedreigd met een kort geding. De minister wil de ruimte hebben om daarover te overleggen met de landsadvocaat, wat mij overigens niet onredelijk lijkt, maar de attitude van de regering ten opzichte van de bekrachtigingsprocedure is dezelfde als dat zij was.

Minister **Plasterk**:
Ja, en voor de historici: tot twee keer toe is er een contraseign onthouden door de regering, wat uniek is in de wereldgeschiedenis. Dat is nog nooit gebeurd nadat het oordeel aan de Kamer was gelaten.

De heer **Schalk** (SGP):
Toch nog een vervolgvraag.

Minister **Plasterk**:
Waarschijnlijk kom ik daar nog op.

De heer **Schalk** (SGP):
Ik blijf niet weglopen. De minister gaf aan dat hij binnen drie maanden met een voorstel van aanpak komt. Kan hij ook aangeven hoe het vervolg eruit gaat zien?

De **voorzitter**:
Daar komt de minister vast nog op.

Minister **Plasterk**:
Zo spoedig mogelijk na de stemmingen in deze Kamer zal ik met een voorstel tot bekrachtiging moeten komen, conform de aanwijzingen inzake de bekrachtiging van initiatiefvoorstellen. Daarvoor geldt wat we zojuist met elkaar hebben besproken: als deze wet volledig is bekrachtigd, volgt datgene waarnaar ik in eerste termijn al heb verwezen, namelijk het indienen van allerlei aanpassingswetsvoorstellen. Maximaal gaat het daarbij om 100 wetten dan wel regelingen, met een kostenpost die eerder door SEO is geschat op zo'n 100 miljoen, met een brede marge, ook omdat inmiddels door de Wet werk en zekerheid een andere situatie is ontstaan. Ik en mijn opvolgers zullen daarmee nog vele jaren bezig zijn. Ik wens mijzelf en mijn opvolgers daarmee heel veel succes, want dat gaat nog voeten in de aarde krijgen.

Mevrouw Barth en anderen vroegen of ik, als de wet wordt aangenomen, bereid ben om open en reëel overleg met de vakbonden te voeren over de uitvoering van deze wet en de aanpassingswetten die nog gaan volgen. Het antwoord daarop is bevestigend. Ik voeg daar wel aan toe dat dit een belangrijk overleg wordt. Mijn voornemen is om aan de ROP advies te vragen over de precieze inzet waarmee ik dat overleg zal ingaan. Daarbij wordt ook de Advies- en arbitragecommissie van de ROP betrokken. Langs dat traject zal ik dit doen. Vanzelfsprekend zal ik uitvoering geven aan wetten die door de Kamers der Staten-Generaal zijn aangenomen.

De heer Flierman vroeg of het kabinet wil dat de overheid meer op de markt gaat lijken of niet. Dat is wel een heel brede, filosofische vraag! We kiezen niet dogmatisch voor markt of overheid, we maken in ieder geval gebruik van het afwegingskader zoals dat door de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (POC) eerder is opgesteld. Verder stelden de heren Schalk en Köhler een in principe al door de initiatiefnemers beantwoorde vraag naar de relatie tot de Wet werk en zekerheid. Die wet geeft iedereen in beginsel recht op een transitievergoeding. Bij aanvaarding van dit wetsvoorstel gaat die vergoeding dus ook gelden. Sociale partners kunnen afspraken maken over een vergelijkbare voorziening die kan leiden tot het wellicht verlagen of schrappen van de transitievergoeding. Het initiatief daarvoor zal bij de werkgever liggen, want in eerste instantie komt de transitievergoeding boven op de geldende regelgeving.

De heer **Flierman** (CDA):
Met excuses, ik reageer wat secundair, maar ik wil nog even terugkomen op een opmerking van de minister dat hij zijn plannen met betrekking tot de invoering voor zal leggen aan de ROP, die het dan weer gaat voorleggen aan de Advies- en arbitragecommissie van diezelfde ROP. Zolang de minister advies vraagt, lijkt me dat prima om partijen bij elkaar te brengen. Maar bij het woord "arbitrage" begin ik altijd te vrezen voor bindende uitspraken. Achteraf ontstaat dan alsnog dat vetorecht waarvan we eerder gezegd hebben dat dat niet de bedoeling kan zijn.

Minister **Plasterk**:
Goeie vraag. Dat is absoluut niet mijn voornemen. Maar ik denk wel dat het goed is om dat advies te hebben. Op basis van dat advies zal ik eigenstandig het open overleg met de vakorganisaties moeten gaan voeren.

Ik zal snel door de openstaande vragen heengaan, omdat delen daarvan al door de initiatiefnemers zijn beantwoord. Dat geldt bijvoorbeeld voor dat wat mevrouw Keijzer zojuist zei over het ILO-verdrag.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik heb de minister heel specifiek gevraagd om daar zelf op in te gaan. Omdat ik het antwoord van mevrouw Keijzer, met name over de positie van de rijksambtenaren toch niet helemaal bevredigend vond, zou ik het wel buitengewoon op prijs stellen als de minister ook wil aangeven hoe hij kijkt naar dat grijze gebied dat de commissie-Borstlap geconstateerd heeft als het gaat om de rijksambtenaren die onder dit wetsvoorstel komen te vallen.

Minister **Plasterk**:
Afgezien van de verwijzing naar de discussie die met mevrouw Keijzer is gevoerd, krijgt inderdaad ILO-verdrag 98 meer betekenis voor de publieke sector. Het is volgens de strekking van dat artikel niet mogelijk, met wetgeving in te grijpen in de materiële arbeidsvoorwaarden zoals die zijn overeengekomen met sociale partners. Daarbij is er geen verschil tussen de rijksoverheid en de gemeenten. Dat is ook niet toegestaan in de huidige situatie, gelet op het overeenstemmingsvereiste in het huidige ambtenarenrecht. Feitelijk is dat in lijn met wat zojuist werd gezegd, meen ik.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Excuses, voorzitter. Ik krijg wel een antwoord, maar niet op de vraag die ik heb gesteld. In ILO-verdrag 98 staat dat ambtenaren die betrokken zijn bij het bestuur van de Staat niet onder dat verdrag kunnen vallen, terwijl als dit wetsvoorstel wordt aangenomen een deel van de rijksambtenaren onder die normalisering komt te vallen. Dat zijn ambtenaren die betrokken zijn bij het bestuur van de Staat. Als ze genormaliseerd worden, komen ze volgens de indieners in hun beantwoording onder ILO-verdrag 98 te vallen. Dat hebben de indieners meermalen aangegeven. Maar ILO-verdrag 98 zegt zelf expliciet dat ambtenaren die betrokken zijn bij het besturen van de Staat van dat verdrag zijn uitgezonderd. Daarom zegt de commissie-Borstlap: die ambtenaren belanden dus in een grijs gebied, want het is niet meer helder of zij vallen onder ILO-verdrag 151 of ILO-verdrag 98. Wij als Eerste Kamer zijn er toch ook gewoon echt om speciaal te letten op de vraag of wetgeving in overeenstemming is met internationale verdragen. De commissie-Borstlap constateert dat er een grijs gebied ontstaat. Het lijkt me belangrijk dat de partijen die dit wetsvoorstel verdedigen, aangeven hoe zij kijken naar dat grijze gebied en onder welk verdrag die rijksambtenaren die onder dit wetsvoorstel vallen, straks vallen. Vallen zij onder ILO-verdrag 151 of onder ILO-verdrag 98? Het lijkt me belangrijk dat dat wordt opgehelderd in dit debat.

Minister **Plasterk**:
Ik zal proberen daaraan een bijdrage te leveren, zoals mevrouw Keijzer dat zojuist ook deed. Dat ILO-verdrag heeft geen rechtstreekse werking. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens neemt dat verdrag echter mee in de overwegingen om tot een uitspraak te komen. Op die manier heeft het dus toch een doorwerking, en dat zal het ook voor de Nederlandse rechter hebben. Dat is in die zin een taxatie. Meer kan ik daar niet aan toevoegen.

De **voorzitter**:
Ik denk dat u er niet veel meer uit krijgt, mevrouw Barth. U hebt uw vraag uitvoerig gesteld. U mag nog heel kort iets toelichten.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Dan zou ik het zeer op prijs stellen als we, voordat we over dit wetsvoorstel gaan stemmen, hierop schriftelijk antwoord krijgen.

Minister **Plasterk**:
Ik weet niet of ik in die brief veel kan toevoegen aan wat ik al heb gezegd. Maar natuurlijk zal ik datgene wat ik op papier kan zetten, voor de stemming aan de Kamer doen toekomen.

De **voorzitter**:
U hebt daar veertien dagen de tijd voor, want we stemmen pas op 8 november over het wetsvoorstel.

Minister **Plasterk**:
Dank. Dat moet dan zeker lukken.

De heer **Flierman** (CDA):
Als de minister die brief toezegt, kan hij daarin dan ook ingaan op de vraag wat in zijn interpretatie ambtenaren, belast met het bestuur van de Staat precies zijn? Is dat ook de portier bij het ministerie, of is dat een veel beperktere groep? Dat lijkt mij een interessante vraag.

Minister **Plasterk**:
Dat zeg ik toe.

Op het punt van goed ambtenaarschap deel ik de antwoorden van de initiatiefnemers. Hetzelfde geldt voor het antwoord op vragen over de nullijn. Overigens is dat in de marktsector vaak niet anders: daar kan een bedrijf in een

situatie belanden waarin het bestuur van dat bedrijf besluit dat er geen ruimte meer is voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Dat staat het cao-overleg tussen werkgevers en werknemers overigens niet in de weg. Het gaat om meer dan alleen de loonontwikkelingen en het geldt ook voor ambtenaren, wat zo blijft.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ook nu krijg ik antwoord op een vraag die ik niet heb gesteld. Misschien kan de minister dat antwoord meenemen in de brief. We zijn het er allemaal over eens dat er nullijnen worden opgelegd aan ambtenaren; ik heb opgesomd hoe vaak dat is gebeurd sinds 1997. Het is dus mogelijk dat dat gebeurt. In het advies van de commissie-Borstlap staat dat het risico bestaat dat er vooral voor rijksambtenaren een verschil gaat ontstaan als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. Een deel van de rijksambtenaren gaat dan wel onder dit wetsvoorstel vallen en een ander deel niet. Dat heeft weer te maken met het ILO-verdrag 98, dat reëel cao-overleg voorschrijft. Volgens de commissie-Borstlap kan het resultaat van reëel en open cao-overleg nooit zijn dat er een nullijn wordt opgelegd. Dat kan wel voor de ambtenaren die niet onder het wetsvoorstel vallen. Dat kan dus betekenen dat de ene rijksambtenaar straks wel onder de nullijn valt en de andere niet. Ik heb aan de minister gevraagd of hij die conclusie van de commissie-Borstlap deelt en hoe hij dat verschil apprecieert. Vindt hij het wenselijk dat de secretaresse van de minister van Binnenlandse Zaken straks wel onder de nullijn valt en die van zijn collega van Defensie niet? Of nee, andersom.

De **voorzitter**:
Het is duidelijk, want u hebt dit punt al eerder naar voren gebracht. U zei toen: de secretaresse van Defensie wel en de ander niet. Of omgekeerd.

Minister **Plasterk**:
Ik ben begonnen met het adresseren van het onderwerp van de reikwijdte van de wet. Ik heb gesignaleerd dat er inderdaad een knip is aangebracht tussen departementen en ik heb aangegeven dat dat deel uitmaakt van de politieke keuze die is gemaakt. De heer Köhler heeft toen gezegd: dat zijn we hier wel gewend; dat gebeurt wel vaker. Ik heb alleen maar gezegd: dat moet u meewegen bij uw beoordeling. Maar natuurlijk betekent het hier voorliggende initiatiefwetsvoorstel dat er voor het personeel van Defensie een andere rechtspositie mogelijk is dan voor het personeel van V en J. Je kunt op voorhand niet stellen dat dat gunstiger zal zijn voor de een of voor de ander. Dat is echter een consequentie van de keuzes die door de Tweede Kamer zijn gemaakt door een aantal categorieën uit te zonderen. Dat is juist.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Maar wat vindt u ervan?

Minister **Plasterk**:
Ik heb mijn appreciatie daarvan gegeven.

De **voorzitter**:
Ik denk dat u het hiermee moet doen, mevrouw Barth.

Minister **Plasterk**:
U moet dat meewegen bij uw beoordeling. De heer Köhler zei daarvan: dat zijn we wel gewend. We wachten dat af.

Er is nog een vraag gesteld over het ontslag om politieke redenen. Daar is eigenlijk al een adequaat antwoord op gegeven. Ik sluit mij daarbij aan. Datzelfde geldt voor de vraag van de heer Schalk of het Burgerlijk Wetboek ook voor gewetensbezwaarden geldt. Het antwoord daarop is bevestigend.

Onder anderen de heer Schalk en de woordvoerder van GroenLinks hebben erop gewezen dat er zorgen bestaan over de transitiekosten. Ik heb al gezegd dat we op BZK nu geen 100 miljoen incidenteel vrij hebben om die transitiekosten op te vangen. Bij de totstandkoming van de aanpassingswet zal onder ogen moeten worden gezien dat die kosten ergens gemaakt zullen moeten worden. Ik deel overigens het beeld van de initiatiefnemers wel dat een deel daarvan geabsorbeerd zal kunnen worden door de beschikbare opleidingsbudgetten, waardoor er niet dramatisch zal hoeven worden gekapt in de taken van overheidsorganen op dat punt. Maar goed, we zullen die kosten onder ogen moeten zien als zij zich voordoen. Ik heb echter helder gemaakt dat BZK geen potje heeft om die kosten ter plekke voor iedereen te dekken.

Een deel van de vragen die mevrouw Barth heeft gesteld is bij interruptie al besproken. Streef ik ernaar om de positie van de bonden in de cao gelijk te houden? Ik streef er in ieder geval naar dat de bonden een zeer serieuze positie hebben en misschien zelfs wel verkrijgen omdat ze nu een tweezijdig cao-overleg kunnen gaan voeren. Als deze initiatiefwet wordt aangenomen en bekrachtigd, ben ik bereid om een open overleg met de bonden te gaan voeren. Zoals gezegd zal ik mij van tevoren laten adviseren over mijn inzet daarvoor. We doen dat dan op een zo kort mogelijke termijn.

De heer **Köhler** (SP):
Ik heb in de tweede termijn eigenlijk maar één hoofdvraag gesteld. Ik heb daar weliswaar iets te lang over gedaan, maar mijn vraag was desalniettemin vrij makkelijk te beantwoorden door de minister. Mijn vraag sloot aan bij die van mevrouw Barth. Voor het geval de minister meent dat hij mijn vraag heeft beantwoord met het antwoord aan mevrouw Barth, stel ik een vervolgvraag over de nieuwe vormgeving van het overleg. De minister zei net dat hij de bonden dadelijk een serieuze positie wil geven bij de totstandkoming van cao's en dat hij daarover met hen op overeenstemming gericht overleg wil gaan voeren. Mijn vraag was echter veel meer toegespitst. Je zou de huidige rechten die onder de huidige regeling gelden, ook linea recta kunnen overplanten naar de nieuwe situatie, want je zou ook het cao-overleg zo kunnen vormgeven dat je streeft naar overeenstemming met de meerderheid van de centrales en dat je anders geen cao gaat afsluiten. Mijn vraag was of de minister er in het overleg met de bonden naar streeft om de oude rechtspositie van de bonden in dezen in de nieuwe situatie volledig te laten terugkeren.

Minister **Plasterk**:
Ik denk dat dat een te precieze vraag is om bevestigend te kunnen beantwoorden. De strekking van het voorliggende initiatiefvoorstel is nu juist om de eenzijdige aanstelling te vervangen door een tweezijdige arbeidsovereenkomst waarvoor ook het cao-recht geldt. Bij de totstandkoming van de uitvoeringswetten zal ik mij vanzelfsprekend inzetten voor een zeer sterke positie van de bonden daarbij. Ik kan echter niet op voorhand garanderen dat die positie een-op-een dezelfde zal zijn als onder het huidige regime.

De heer **Köhler** (SP):
U kunt niet garanderen wat de uitkomst van uw overleg met de bonden is, maar u kunt toch wel toezeggen waar u zelf naar streeft? Niets in de wet en niets in dit initiatiefvoorstel staat eraan in de weg dat u zelfstandig de structuur van het cao-overleg dat u dadelijk gaat voeren, vormgeeft. Daar kan dus een georganiseerd overleg bij horen waarin de bonden dezelfde positie hebben als nu. U hoeft het niet te doen, maar u kunt gewoon toezeggen dat u ernaar streeft om die positie te handhaven.

Minister **Plasterk**:
Ik houd het er even op dat ik ernaar streef om het zo in te richten dat de bonden daarbij een zeer serieuze positie zullen hebben. Zoals gezegd wil ik mij daarover nog laten adviseren voordat ik dat open overleg met de bonden aanga. Ik wil nu niet op voorhand stellen dat dat exact dezelfde positie zal zijn, waarbij er bijvoorbeeld inderdaad een vetopositie zou kunnen zijn zoals de heer Van Weyenberg zei. Ik kan nu niet zeggen dat dat een-op-een wordt gekopieerd, want dan haal je ook een deel van het nu voorliggende voorstel onderuit. Ik zie de initiatiefnemers nu ook knikken.

De **voorzitter**:
Ik denk dat dit antwoord duidelijk is, mijnheer Köhler. Ik geef het woord aan mevrouw Barth.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik had de minister nog gevraagd hoe het gegeven dat de ROP-regeling door deze wet zou verdwijnen, zich verhoudt tot artikel 6 van Europees Sociaal Handvest. Kan de minister daar misschien nog op ingaan?

Minister **Plasterk**:
Als ik dan toch een brief stuur, kom ik daarin ook hierop terug.

De **voorzitter**:
Dat komt dus terug in de brief?

Minister **Plasterk**:
Ja. Dat is overigens geen open uitnodiging om nog tien vragen te stellen.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik zie die brief graag tegemoet. Ik had de minister in de eerste termijn al een aantal vragen gesteld waar ik nu ook in de tweede termijn weer geen antwoord op krijg. Ik ga het toch nog even proberen.

De **voorzitter**:
Wel graag kort formuleren.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik had de minister gevraagd wat hij ervan vindt dat gemeenten hebben aangegeven dat zij het georganiseerd overleg lokaal zullen beëindigen als het wetsvoorstel wordt aangenomen en dat decentrale overheden hebben aangegeven dat zij dan niet meer met de vakbonden willen onderhandelen over cao's en dat zij dat dan zullen verplaatsen naar de ondernemingsraden.

Ik had ook nog een vraag gesteld over de financiën. De minister heeft in de schriftelijke beantwoording aangegeven dat die 100 miljoen gedekt zou kunnen worden door besparingen op apparaatskosten. Ik heb de minister gevraagd om toe te zeggen dat dat niet gebeurt en dat er geen banen geschrapt zullen worden om geld vrij te maken voor de implementatie van het wetsvoorstel.

De **voorzitter**:
Zou dat ook allemaal nog in die brief kunnen?

Minister **Plasterk**:
Nee, dat wordt een beetje te gek. Laat ik proberen om zo veel mogelijk daarvan hier te beantwoorden. Ik ben het met mevrouw Barth eens dat de invoering niet ten koste van de werkgelegenheid mag gaan. Ik verwacht dat eerlijk gezegd ook niet. Ik sluit mij overigens ook aan bij de beantwoording door de heer Van Weyenberg op dat punt. Met de bekostiging uit de bedrijfsvoering en het apparaat wordt uitdrukkelijk niet bedoeld dat er arbeidsplaatsen vervallen om de transitie te bekostigen. Daarmee wordt bedoeld dat werkgevers kunnen herschikken binnen de bestaande apparaatsbudgetten, waaronder de eerder genoemde opleidingsbudgetten. Ter illustratie: een aanzienlijk deel van de verwachte transitiekosten bestaat uit kosten voor de training van personeel ten behoeve van de invoering van het wetsvoorstel. In de kosten-batenanalyse van 2011 is er al rekening mee gehouden dat werkgevers deze kosten voor het grootste deel kunnen opvangen binnen de bestaande opleidingsbudgetten. Ik denk dat daarmee tegemoet wordt gekomen aan de zorg van mevrouw Barth.

Het beeld dat de gemeenten geen overleg meer zouden willen voeren herken ik niet. Ik zie dat ook niet terug bij andere overheidswerkgevers. Ik ken daar ook geen concrete voorbeelden van. Ik kan mij dat met het oog op het proces ook niet voorstellen. Zij zijn nu al voorzichtig voorbereidingen aan het treffen om cao's te kunnen sluiten na de normalisering van de rechtspositie. Die signalen heb ik dus niet gekregen.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Ik had het niet over cao-overleg maar over georganiseerd overleg.

Minister **Plasterk**:
Ik heb geen aanwijzingen dat ze daarbinnen geen cao-overleg met de vakbonden zouden willen voeren maar collectieve afspraken met ondernemingsraden willen maken. Dat is de stelling van mevrouw Barth, als ik het goed begrijp. Ik ken die voorbeelden niet.

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Het waren twee verschillende vragen. Gemeenten zouden hebben aangegeven dat zij het georganiseerd overleg zouden willen stoppen. Andere decentrale overheden hebben aangegeven dat ze het cao-overleg willen verleggen van de vakbonden naar de ondernemingsraden. Mijn vraag was wat de minister daarvan vindt. Vindt hij het een wenselijk gevolg? Vindt hij het nastrevenswaardig? Of is hij bereid om met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen het overleg aan te gaan om hun duidelijk te maken dat dit niet de bedoeling is en dat het belangrijk is dat na aanneming van het wetsvoorstel de vakbonden ook bij de decentrale overheden voluit in positie blijven om cao-overleg te kunnen voeren?

Minister **Plasterk**:
Dat laatste is sowieso het geval. Voor beide casussen die mevrouw Barth voorlegt, hebben mij geen signalen bereikt dat het een structureel probleem zou zijn. Ik zeg met alle plezier toe om bij een volgend overleg met de VNG dit onderwerp aan de orde te stellen en die zorgen weg te nemen. Dat geldt ook voor de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg.

De **voorzitter**:
Mijnheer Schalk, graag kort, met het oog op de tijd, want de minister heeft om 18.15 uur een andere afspraak.

Minister **Plasterk**:
Een heel belangrijke, voorzitter. Met u.

De heer **Schalk** (SGP):
Ik zal het zeer kort houden, voorzitter. De heer Van Weyenberg heeft een vraag van mij niet beantwoord, maar de minister deed dat ronduit wel, namelijk dat na de normalisering ambtenaren vallen onder artikel 681 Burgerlijk Wetboek. Opzegging van een arbeidsovereenkomst zou dus kennelijk onredelijk geacht kunnen worden als dat gebeurt wegens het enkele feit dat een werknemer een beroep op gewetensbezwaar doet. Als ambtenaren daaronder vallen, kunnen gewetensbezwaarde ambtenaren dus niet zomaar meer worden ontslagen. Is dat een goede conclusie van mij?

Minister **Plasterk**:
Ja, en ik verwijs ook naar de conclusie in de beantwoording van de heer Van Weyenberg, want volgens mij was die correct.

De heer **Sietsma** (ChristenUnie):
Ik heb nog een kleine en grote vraag aan de minister. Mijn kleine vraag gaat over die 100 miljoen. Die komt uit de post voor studiekosten, die doorgaans met de bonden samen wordt ingezet. Dat is een kwestie van afstemming tussen werkgevers en werknemers. Hoe verwacht de minister dat het overleg over deze inzet zal verlopen nu de bonden zich zo afstandelijk ten opzichte van deze wet betonen?

Dat was mijn kleine vraag, voorzitter. Mag ik nu mijn grote meteen stellen aan de minister?

De **voorzitter**:
Die kunt u kort houden, toch?

De heer **Sietsma** (ChristenUnie):
Ja, die kan ik heel kort houden. De minister heeft als bewindspersoon gereageerd op deze wet vanuit de Kamer. Ik heb daar goed naar geluisterd. Maar hij kan er ook naar kijken als werkgever die geconfronteerd wordt met de werklast, de kosten en al het andere wat uit deze wet voortvloeit? Kan hij een impressie van zijn gevoel als werkgever geven ten opzichte van de urgentie die eraan ten grondslag ligt? Zou hij daar zijn mening over willen geven?

Minister **Plasterk**:
Ik ga eerst in op de kleine vraag over de kosten. Het wordt wellicht nog een klus om in overleg met de vakbonden dekking te zoeken. Deze klus is over veel schaakborden verdeeld, omdat het door alle werkgevers en vaak ook lokaal moet worden opgevangen. Ik denk dat men er uiteindelijk wel zal uitkomen.

Dan de andere vraag. Ik sta hier in mijn rol als adviseur van de Staten-Generaal over een initiatiefwetsvoorstel. Ik wil me tot die rol beperken. In die rol moet ik signaleren dat dit een lang traject is, waar door diverse mensen hard aan is gewerkt. In de Tweede Kamer gaf een stevige, vrij brede meerderheid steun aan dit wetsvoorstel. We wachten het oordeel in deze Kamer af. Als haar oordeel ook positief is, lijkt het mij aan mij en mijn ministerie om uitvoering te geven aan de wetten die voortvloeien uit deze initiatiefwet. Daartoe wil ik me beperken.

Daarmee heb ik de specifieke vragen beantwoord. Ik kan afsluiten met het punt dat ik zojuist maakte, namelijk dat aanname van de wet in zekere zin het einde van het traject voor de initiatiefnemers zou zijn maar dat er dan nog een heel traject voor de uitvoeringswetten begint. Dat zal worden opgepakt. Nogmaals mijn complimenten aan de initiatiefnemers voor al het werk dat ze hebben verzet.

De **voorzitter**:
Ik sluit zo de beraadslaging, maar kom eerst nog even bij de minister terug. Hij heeft een brief toegezegd over een aantal zaken. Op 8 november zal er over dit wetsvoorstel gestemd worden. Dat gebeurt niet volgende week, omdat we dan de Algemene Politieke Beschouwingen hebben, waardoor het voor de fracties moeilijk is om nog van tevoren overleg te plegen over dit wetsvoorstel. Vandaar dat de stemming pas over veertien dagen plaatsvindt. Mijn

vriendelijke verzoek aan de minister is om ervoor te zorgen dat de Kamerleden uiterlijk vrijdag 4 november over de toegezegde brief kunnen beschikken, zodat ze die mee kunnen nemen in het fractieoverleg dat ze erover hebben.

Minister **Plasterk**:
Dat lijkt me een redelijke vraag. Ik zeg dat toe.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Ik hoef de vraag niet meer te stellen, maar stel die volledigheidshalve toch. Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Het antwoord is ja. Ik stel voor om op dinsdag 8 november over het wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.