

Vergaderjaar 1998–1999

24 253

Arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheidsbeleid sector Rijk

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 juni 1999

1. Aanleiding

Het onderwerp «ambtelijke status» is laatstelijk dezerzijds aan de orde gesteld bij brief van 12 juni 1997 (Kamerstukken II, 1996–1997, 24 253, nr. 6) waarbij de Tweede Kamer werd geïnformeerd over een aantal belangrijke elementen rond de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Getoetst aan de vraag of en in hoeverre de thans bestaande situatie de overheid in zijn rol als werkgever zodanig hindert dat een marktconforme uitoefening van zijn werkgeversrol onmogelijk zou zijn, concludeerde mijn ambtsvoorganger dat het niet wenselijk was de ambtelijke status als zodanig overheidsbreed af te schaffen. Daarbij is aangegeven dat niet uit te sluiten valt dat in een of meer sectoren in de komende jaren op grond van sectorspecifieke overwegingen een andere afweging wordt gemaakt.

Op 11 november 1997 heeft de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het voorstel van Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht na te gaan onder welke voorwaarden de ambtelijke status afgeschaft kan worden (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 282, nr. 8). De tekst van de motie luidt:

«De Kamer, gehoord de beraadslagingen, overwegende, dat met de privatisering van het ABP en de invoering van de OOW de normalisering van de arbeidsvoorwaarden behoorlijk gevorderd is; voorts overwegende, dat een verdergaande normalisering gewenst is; verzoekt de regering na te gaan onder welke voorwaarden de ambtelijke status afgeschaft kan worden, en gaat over tot de orde van de dag.»

Door de indiener is gesteld dat de motie vooral ten doel heeft een verdere discussie aan te zwengelen over dit onderwerp.

2. Advies ROP

Naar aanleiding van de motie heb ik mij opnieuw over het onderwerp gebogen. Ik heb de Raad voor het overheids personeelsbeleid (ROP) – het overlegforum waarin overheidsbreed de werknemers en werkgevers paritair zijn vertegenwoordigd – op 8 december 1997 om advies gevraagd over het te voeren beleid. De ROP heeft op 16 december 1998 advies uitgebracht. Het advies wordt vergezeld door een rapport waarin is aangegeven welke elementen van de ambtelijke status in technische zin moeten worden gewijzigd om tot normalisatie te komen en welke voorzieningen in dat kader moeten worden getroffen.

Ik heb met veel waardering kennisgenomen van het advies; met name ook van de technische studie die is verricht.

De conclusie van de sociale partners in de ROP zoals opgenomen in paragraaf 4 van het advies luidt als volgt:

«Alles overziende concludeert de ROP dat – voor zover er al sprake zou kunnen zijn van een alomvattende operatie ter formele afsluiting van het proces van normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid – het «natuurlijke» moment voor afschaffing van de ambtelijke status nog niet is aangebroken. Het is bovendien zeer de vraag of de kosten van zo'n operatie zullen opwegen tegen de baten van het te bereiken resultaat.

De ROP constateert dat er grote vorderingen zijn gemaakt met de normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Het normaliseringsproces is echter nog zeker niet afgerond. Het is zinvol op de ingeslagen weg van geleidelijke normalisering door te gaan. De ervaring leert dat de verschillende elementen van normalisering ieder op hun eigen merites en effecten moeten worden gezien, tegen de achtergrond dat de overheid een bijzondere werkgever is en blijft. De ROP is er dan ook voorstander van, het proces van geleidelijke normalisering met de daaraan eigen dynamiek voort te zetten. De wetgever kan hieraan naar de opvatting van de ROP ook een bijdrage leveren door sociale partners bij overheid en onderwijs bij arbeidswetgevingstrajecten te betrekken op dezelfde manier als de Stichting van de Arbeid.

Sociale partners in de ROP spreken uitdrukkelijk hun bereidheid uit om in de komende jaren samen verder te werken aan verdere normalisering van de arbeidsverhoudingen. Voor de ROP is nu nog niet het moment aangebroken om over de afschaffing van de ambtelijke status een definitieve uitspraak te doen. De discussie eindigt dan ook niet met het uitbrengen van dit advies.»

Het advies en het daarbij behorende rapport zijn u bij brief van 23 februari 1999 toegezonden.

3. Reactie op motie Zijlstra

De openbare dienst is verantwoordelijk voor het beheren, sturen en inkaderen van maatschappelijke ontwikkelingen. Deze taak moet worden vervuld binnen een democratisch en rechtsstatelijk raamwerk. Dat betekent dat rekening gehouden moet worden met internationale verdragen, de Grondwet en algemene beginselen als rechtszekerheid, rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid. Over de taakvervulling moet politieke verantwoording aan de volksvertegenwoordiging worden afgelegd. Deze taak en de context waarbinnen die taak moet worden vervuld, maakt dat de overheidsorganisatie een unieke organisatie is en daarmee een unieke werkgever.

Dit unieke werkt ook door in de positie van werknemers die bij die overheidsorganisatie werken. Ambtenaren hebben en zullen altijd een speciale positie blijven behouden omdat zij binnen de context van de staatsrechtelijke verhoudingen, het publieke ambt vervullen. Het uitoefenen van de publieke taak stelt eisen aan de werknemers die zich met de uitoefening van die taak bezighouden. Behalve kennis en vaardigheden om de overheidstaak goed te kunnen vervullen, dient de overheidswerknemer rekening te houden met de rechtsstatelijke en politiek-bestuurlijke context en de verantwoordelijkheden die men heeft. Dit stelt eisen aan de zorgvuldigheid, betrouwbaarheid en onkreukbaarheid van de ambtenaar. Hoe de arbeidsrelatie in de publieke sector er in de toekomst ook uit komt te zien – publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk volgens het Burgerlijk Wetboek – overheidswerknemers zullen te allen tijde aan deze eisen moeten blijven voldoen.

Ik stel met zorg vast dat het respect en waardering voor de publieke dienst aan erosie onderhevig lijkt. Het is noodzakelijk om te komen tot een opwaardering van de huidige overheidsorganisatie met als resultaat een krachtige en slagvaardige overheidsorganisatie die vertrouwen en gezag uitstraalt, en daarmee respect verdient. In het regeerakkoord zijn onder de paragraaf kwaliteit van de rijksdienst al enkele kabinetsvoornemens geuit. Ook is van belang dat overheidswerknemers zich bewust blijven van hun positie en de waarden die daaruit voortspruiten. In dit licht bezien, zie ik alle redenen om het karakter van de overheidsorganisatie en de daaruit voortvloeiende vereisten voor de overheidswerknemers juist opnieuw onder de aandacht te brengen.

Door verplating van de hiërarchische organisatiestructuur, een hoger opleidingsniveau van de ambtenaar en toenemende behoefte aan een met «de blik naar buiten»-gerichte ambtenaar, is er naast loyaliteit als belangrijkste plicht, meer ruimte gekomen voor individuele verantwoordelijkheid van de ambtenaar. Dit is op zich een goede ontwikkeling maar roept wel vragen op met betrekking tot de grenzen van de individuele verantwoordelijkheid. In verband hiermee is bezinning op zijn plaats. Volgens Max Weber was de enige taak van de ambtenaar de opdracht van zijn meerdere gewetensvol en nauwkeurig uit te voeren alsof ze overeenstemmen met zijn eigen overtuiging. Ik ben er niet voor de balans volledig naar deze opvatting te laten doorslaan, maar deze opvatting vormt wel een referentiepunt. Aan deze opvatting lagen immers belangrijke overwegingen ten grondslag: zij was gericht op het behoud en bevordering van de democratische controle van het overheidsapparaat, op de bevordering van de rechtstatelijkheid van het openbaar bestuur, op de vergroting van de efficiency en effectiviteit van de overheidsorganisatie. Deze overwegingen doen nog steeds opgeld. Het is nu zaak om het juiste evenwicht te vinden zodanig dat recht gedaan wordt aan de individuele verantwoordelijkheid maar evenzeer aan het behoud en de bevordering van de democratische controle van het overheidsapparaat, het waarborgen van de rechtstatelijkheid van het openbaar bestuur, het vergroten van de efficiency en effectiviteit van de overheidsorganisatie. Opgave is de waarden verbonden aan het «vak» van overheidswerknemers te bezien en versterkt onder de aandacht te brengen.

Ik denk dan aan verschillende zaken. Belangrijk onderwerp in dit verband is integriteit. In mijn voortgangsbrief aan de Tweede Kamer van 30 maart 1999, (Kamerstukken II, 1998–1999, 246 55, nr. 7) over het integriteitsdossier, heb ik al een aantal aspecten genoemd, die thans onderwerp van studie zijn.

Het spreekt voor zich dat de in acht te nemen waarden helder, uniform en kenbaar moeten zijn. Ik ben voornemens na te gaan of de Ambtenarenwet – meer dan nu het geval is – daar het voertuig voor kan zijn. Een nieuwe

gemoderniseerde Ambtenarenwet zou de basis kunnen worden voor een set van rechten en plichten waaraan alle overheidswerknemers in Nederland – ongeacht de sector waarin zij werkzaam zijn – moeten voldoen.

Gezien het belang van het herstel van het vertrouwen in de overheid, ligt het in de bedoeling deze activiteit met voorrang ter hand te nemen.

Inzake de vraag of ambtenaren voor wat betreft hun rechtspositie onder het Burgerlijk Wetboek zouden moeten worden gebracht, is het kabinet met de ROP van oordeel dat het nu niet het moment is om de ambtelijke status af te schaffen noch om over de wenselijkheid daarvan thans een definitieve uitspraak te doen.

Ik pleit ervoor om nu pas op de plaats te maken en vooraleerst de aandacht te richten op het bijzondere karakter van de openbare dienst en te bezien of de daarbij behorende eisen te stellen aan de ambtenaar verankerd kunnen worden in een vernieuwde Ambtenarenwet. Dat betekent geenszins dat hiermee de discussie omtrent verdere normalisering is afgesloten. Het denkproces over dit onderwerp gaat verder. Een eventuele verankering van de wezenlijke elementen voor het ambtenaarschap in een gemoderniseerde Ambtenarenwet vormt daar geen belemmering voor. Het normaliseren van de arbeidsvoorwaardelijke kant van het ambtenaarschap kan heel goed samengaan met een wet met spelregels die specifiek voor ambtenaren gelden.

Ik stel mij voor om bij afronding van het onderzoek naar de verankering van de eisen in een gemoderniseerde Ambtenarenwet, eventueel bij presentatie van een daartoe strekkend wetsvoorstel, ook over deze arbeidsvoorwaardelijke kant een standpunt in te nemen. Daarbij zal ook worden bezien of wellicht een gedifferentieerde aanpak wenselijk is.

Voor de korte termijn betekent het vorenstaande dat er voor werknemers in de publieke sector en werknemers in de marktsector in elk geval het duale stelsel, dat wil zeggen twee verschillende regelgevingssystemen, blijft bestaan. Dit zou de vraag kunnen oproepen of dan ook de inhoud op alle punten blijft verschillen van de marktsector. Dat is geenszins het geval. Op tal van terreinen, bijvoorbeeld als het om de verschillende verloffaciliteiten gaat, is daar ook geen enkele aanleiding toe. Beleid is reeds dat nieuwe regelgeving op die terreinen zoveel mogelijk zowel op de marktsector als de publieke sector van toepassing wordt. Worden die nieuwe regels in het Burgerlijk Wetboek neergelegd, dan brengt het duale stelsel met zich mee dat in de regelingen die voor de overheidssector gelden een eigen voorziening moet worden getroffen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper