

Vergaderjaar 2006–2007

30 311

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel

30 800 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2007

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2007

Bij brief van 21 juni 2007, kenmerk SZW 07-B-042, vraagt u een nadere en meer uitgebreide inhoudelijke reactie op de uitvoering van de motie Koşer Kaya c.s. (30 300 XV, nr. 68), ter voorbereiding van het algemeen overleg over het ambtenarenontslagrecht dat op 4 juli 2007 staat gepland. Gaarne zend ik u – mede namens de minister van SZW – onderstaande nadere informatie.

Een algemene constatering in onze brief van 27 april 2007 is dat het ontslagrecht van ambtenaren zodanig is opgebouwd, dat voor wijzigingen daarin medewerking van de centrales van overheidspersoneel vereist is. Met andere woorden, het kunnen uitvoeren van de motie is feitelijk mede afhankelijk van de medewerking van de centrales van overheidspersoneel.

Een tweede belangrijke constatering is dat waar de motie Koşer Kaya de regering verzoekt het vernieuwde ontslagrecht ook van toepassing te laten zijn op ambtenaren er *feitelijk* geen noodzaak is om specifieke wijzigingen in het ambtenarenrecht aan te brengen. De vernieuwing van het ontslagrecht ten tijde van de indiening van de motie Koşer Kaya was bescheiden van omvang: een wijziging van het Ontslagbesluit waarbij het last in first out beginsel (lifo) werd vervangen door het afspiegelingsbeginsel.

De brief van 27 april 2007 beschrijft dat het Ontslagbesluit niet van toepassing is op ambtenaren. Het ambtenarenontslagrecht kent geen bestuurlijke preventieve externe ontslagtoets. Er is met andere woorden geen sprake van een duaal ontslagstelsel. De overheidswerkgever kan een ambtenaar zonder hulp van buiten ontslaan. De rechtsbescherming van de ambtenaar bestaat uit een interne geschilbehandeling binnen de eigen overheidsorganisatie (de bezwaarfase) en daarna zonodig ambtenarenrechtspraak in twee instanties: sector bestuursrecht rechtbank en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Onze brief van 27 april laat verder zien dat weliswaar het lifobeginsel in het ARAR is opgenomen in het hoofdstuk dat over reorganisaties gaat: Indien sprake is van overtollig-

heid wordt de ambtenaar die het geringste aantal jaren in overheidsdienst heeft doorgebracht dan het eerst als herplaatsingskandidaat aangewezen. Maar tegelijkertijd bepaalt het ARAR ook dat de minister in individuele gevallen van deze volgorde kan afwijken indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk is. Daarnaast is het mogelijk om bij grote, omvangrijke reorganisaties in plaats van de gegeven volgorde op een andere manier, namelijk via het afspiegelingsbeginsel te komen tot de aanwijzing van herplaatsingskandidaten. Een dergelijk besluit is aan het overleg tussen de overheidswerkgever en de centrales van overheidspersoneel overgelaten. Zij beseffen terdege dat aandacht voor ouderen niet ten koste mag gaan van een goed werkgeverschap ook voor jongeren. Kortom, als de motie wordt uitgelegd als een verzoek om ook voor de overheid te realiseren dat het afspiegelingsbeginsel kan worden gehanteerd dan is onze conclusie dat het bestaande ambtenarenrecht daar feitelijk al de ruimte toe biedt.

De motie Koşer Kaya verwoordt echter verder de mening dat het inefficiënt en niet van deze tijd is om ambtenaren anders te behandelen dan andere werknemers. De gedachte die daar achter zit reikt veel verder dan alleen het afspiegelingsbeginsel en kan moeilijk anders worden geduid dan als een oproep om het arbeidsrecht van werknemers in de markt en die van overheidswerknemers volledig gelijk te schakelen. Gesteld kan worden dat de verschillen tussen beide groepen weliswaar al lang niet meer zo groot zijn als vroeger, maar dat ze toch steeds weer aanleiding blijven geven tot maatschappelijke en politieke discussies. Om die reden heeft een werkgroep in opdracht van het vorige kabinet de voor- en nadelen van normalisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel in kaart gebracht. De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) bracht over het betreffende IBO-rapport eind 2006 een verdeeld advies uit. De samenwerkende centrales van overheidspersoneel (SCO) kwamen na uitgebreide achterbanraadplegingen tot het oordeel dat op dit moment bij de werknemers binnen de overheid nog onvoldoende basis bestaat voor verdergaande normalisatie. Overigens hebben de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en vertegenwoordigers van het ministerie van BZK daaraan voorafgaand gesprekken gevoerd met de SCO en met achterbannen van de vakcentrales om misverstanden in de discussies weg te nemen. Dat heeft echter niet geleid tot een eensluidend oordeel in het ROP-advies.

Het vorige kabinet dat kort na het verschijnen van het ROP-advies demissionair is geraakt, heeft zich er vervolgens niet meer aan gezet om een standpunt te bepalen met betrekking tot het IBO-rapport en het daarover uitgebracht ROP-advies. Toezending van een kabinetsstandpunt op dat moment zou ook strijdig zijn geweest met de werkwijze om in die situatie alleen onomstreden onderwerpen en geen nieuwe beleidsvoornemens aan de Kamer voor te leggen.

Dit brengt mij ertoe uw aandacht te vragen voor de terminologie die wordt gebruikt in de discussie over de toekomst van het ambtenarenrecht. Ik spreek bij voorkeur over harmonisatie in plaats van normalisatie. De term normalisatie suggereert namelijk dat de rechtspositie van werknemers en het arbeidsvoorwaardenoverleg in de private sector de absolute norm zijn, waarvan de overheid in een aantal opzichten afwijkt. De IBO-werkgroep heeft in zijn rapport zelf al aangegeven niet van deze suggestie uit te gaan. Ik geef om diezelfde reden de voorkeur aan het gebruik van de term harmonisatie.

Het lijkt goed u te wijzen op een belangrijk element uit de visie van de ROP op de mogelijkheden en wenselijkheid van verdere modernisering van de arbeidsverhoudingen binnen de overheid en het onderwijs. De ROP meent dat modernisering van de arbeidsverhoudingen een bijdrage

kan leveren aan de noodzakelijk geachte hernieuwde aandacht voor de bijzondere positie die de overheid in de maatschappij inneemt. De ROP bepleit in dat verband hernieuwde aandacht en een versterkte waardering voor de unieke positie die werknemers van de overheid – ambtenaren – in het maatschappelijk verkeer innemen. De ROP meent dat het wezen van het zijn van overheidswerker niet zit in het juridische verschil tussen aanstelling en arbeidsovereenkomst. «Het werken voor de overheid stelt eisen aan een attitude van de ambtenaar die gericht is op publieke dienstverlening, het willen bijdragen aan het publieke belang, het besef dat werken voor de overheid het leveren van een onmisbare bijdrage aan de samenleving is en dat soms zelfs – in dat werken – het direct belichamen van dat overheidsgezag begrepen is». Daarom adviseert de ROP de sociale partners in de sectoren om een beroepscode in de sectorale CAO's op te nemen. Sociale partners binnen de overheid zijn bereid om dit in CAO-verband af te spreken. Ik ben hier verheugd over en onderschrijf het oordeel van de ROP dat verdere discussie over onder meer de ontwikkeling van beroepscode bij de overheid wenselijk is. Om die discussie over ambtelijke trots en beroepseer verder in gang te zetten zal ik de ROP vragen te adviseren over de ontwikkeling van bedoelde beroepscode.

Ten slotte wil ik u wijzen op het feit dat er in het verleden wellicht verkeerde signalen zijn afgegeven door te spreken van afschaffing van de ambtelijke status of het schrappen van het begrip ambtenaar. Wij moeten het begrip ambtenaar niet afschaffen, maar juist handhaven en koesteren. Maar dat wil niet zeggen dat het proces van harmonisering van de rechtspositie van overheidspersoneel daarmee tot stilstand moet komen. Daar waar dat kan en waar dat nuttig is kunnen stappen worden gezet. Ik blijf hierover in gesprek met de overheidswerkgevers en centrales van overheidspersoneel.

Met het bovenstaande hoop ik u voldoende aanvullend te hebben geïnformeerd om een nuttig algemeen overleg te kunnen voeren op 4 juli aanstaande.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst