



‘Lang niet alle ambtenaren opereren in een politiek gevoelige context’

# Einde aan de status aparte

WETENSCHAPPER BAREND BARENTSEN: ‘HET IS GEEN WET DIE TOT ENORME VERANDERINGEN LEIDT’

In de praktijk verandert er weinig voor ambtenaren, nu ze dezelfde rechtspositie krijgen als medewerkers in de marktsector. Dat zegt Barend Barentsen, bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen publieke sector op de Albeda Leerstoel van de Universiteit Leiden en het CAOP.

## UITZONDERINGEN

De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren geldt niet voor iedereen in dienst van de overheid. Voor verschillende groepen zijn er uitzonderingen gemaakt, zo'n 20 procent van het totale ambtenarenapparaat. Al wilden de indieners dat de totale groep uitgezonderden zo klein mogelijk bleef. Immers, hoe meer uitzonderingen, hoe kleiner de groep ambtenaren die onder het civielrecht zouden vallen.

De huidige rechtspositie blijft bestaan voor:

- Rechters, officieren van justitie en rechterlijke ambtenaren
- Politieagenten en andere politieambtenaren
- Militairen en het burgerpersoneel van Defensie

Voor notarissen, gerechtsdeurwaarders, bestuursleden van zelfstandige bestuursorganen, ministers en dergelijke gold al een uitzondering op de regels.

**B**egin november was het dan zover. Na zes jaar wetsbehandeling nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren aan. Volgens dat voorstel, een initiatiefwet van CDA en D66, krijgen de meeste ambtenaren dezelfde rechtspositie als werknemers in de marktsector. Dat betekent dat ze bijvoorbeeld onder het ontslagregime van de Wet werk en zekerheid (WWZ) komen te vallen. Voor de indieners, Steven van Weyenberg (D66) en Mona Keijzer (CDA), is de wet een principiële keuze. Zij vinden het niet meer rechtvaardig dat ambtenaren en werknemers verschillend worden behandeld. Wetenschapper Barend Barentsen had er een half jaar geleden een hard hoofd in, zegt hij nu. Het debat over het wetsvoorstel in de Eerste Kamer was opnieuw uitgesteld. 'Ik had gedacht dat er van uitstel afstel zou komen. Het is geen wet die tot enorme veranderingen leidt. En er is in de afgelopen zes jaar een aantal dingen gebeurd waardoor je je kunt afvragen, moet dit nog?' Desondanks ziet Barentsen 'geen principiële bezwaren' tegen het onderbrengen van ambtenaren onder de arbeidsregels van de marktsector. 'Een arts in loondienst moet zich aan tal van verplichtingen houden en beslist over leven en dood. Dat doet hij op basis van een civiele arbeidsovereenkomst. Waarom zou dat niet kunnen bij een ambtenaar die over je belastingaanslag beslist?'

## NU BEGINT HET PAS

Het gaat nog minstens 2,5 jaar duren voordat de 'genormaliseerde' arbeidsverhoudingen een feit zijn. De initiatiefwet voorziet alleen in de wijziging van de Ambtenarenwet, maar omdat er in tal van andere wetten verwijzingen naar bijvoorbeeld de benoemingswijze van ambtenaren staan, moeten die ook aangepast worden. De initiatiefnemers laten dat over aan minister Plasterk van Binnenlandse Zaken. 'Ik wens mezelf en mijn opvolgers daar heel veel succes mee, want het heeft nog veel voeten in de aarde', zei de bewindsman onlangs in de Eerste Kamer.

Plasterk moet aan de slag met maar liefst drie wetswijzigingen. De eerste betreft een verza- melwet waarin alle wijzigingen

in gewone wetgeving moeten worden doorgevoerd. Het gaat voor een deel om aanpassing van juridische terminologie. Zo bevatten veel wetten een verwijzing naar het feit dat ambtenaren 'benoemd' worden, al die verwijzingen moeten vervangen worden door het 'aangaan van een arbeidsovereenkomst'. Ook 'ontslag' moet vervangen worden door 'beëindiging van de arbeidsovereenkomst'. Een eenvoudige zoek- en vervangopdracht is het niet: bij elke bepaling moet gekeken worden wat de consequenties van de aanpassing zijn en of er geen onbedoelde effecten zullen optreden.

In dezelfde wet moeten regels worden gesteld over de uitzonderingspositie die sommige ambtenarengroepen, zoals militairen en agenten, houden. 'Voor hen moeten bijvoorbeeld

de rechtspositionele voorwaarden wettelijk geregeld blijven', schreef Plasterk in juni 2015 aan de Eerste Kamer.

In de tweede plaats moet ook rijkswetgeving op sommige punten aangepast worden. Dat is wetgeving die betrekking heeft op alle landen van het Koninkrijk der Nederlanden. De procedure

die de rechtspositie van bijvoorbeeld Tweede Kamerleden raakt. Daarvoor is een tweederdemeerderheid nodig en dus een apart wetsvoorstel.

Gelijktijdig met het wetgevings- traject moeten er ook andere werkzaamheden gebeuren. Zo moeten er nieuw cao's worden afgesloten. Ook moeten personeelsmedewerkers, arbeidsjuristen en managers worden omgeschoold, moeten de administratiesystemen geüpdatet worden en moeten ambtenaren met voorlichtingscampagnes op de hoogte gebracht worden over de grote veranderingen. Het College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bespreekt in januari de benodigde acties om de gemeentelijke sector klaar te maken voor de normalisatie.

## Een eenvoudige zoek- en vervangopdracht is het niet

daarvan is anders dan voor een gewone wet, waardoor er een apart voorstel voor nodig is. Het derde wetsvoorstel heeft betrekking op wetswijzigingen

## ‘Ambtenaren kunnen een niet toegekende declaratie van 3,50 euro al aanvechten’

Ambtenaren kregen hun bijzondere rechtspositie in de jaren twintig van de vorige eeuw. Toen was het ontslagrecht ‘nagenoeg non-existent’, zegt Barentsen, ook in de marktsector. ‘Werknemers konden op bijna volstrekt willekeurige gronden ontslagen worden.’ Niet handig bij de overheid, waar ambtenaren zich vrij moesten kunnen uiten tegen hun politieke baas. Maar, zegt Barentsen, ‘lang niet alle ambtenaren opereren nu in een politiek gevoelige context. En belangrijker nog is dat het civiele arbeidsrecht zich sterk heeft ontwikkeld. Daar geldt ook een keurige ontslagbescherming en is het ook niet meer mogelijk om mensen die in vaste dienst zijn naar willekeur te ontslaan. Dat is sinds de invoering van de WWZ nog sterker geworden.’

### Eenzijdige aanstelling

De huidige verschillen tussen de stelsels zijn vooral praktisch van aard, zegt Barentsen. Zeker dus sinds de invoering van de WWZ. Het ambtenarenrecht is ondergebracht bij het bestuursrecht, werknemers in de marktsector moeten een beroep doen op het Burgerlijk Wetboek. Ambtenaren krijgen op basis van het bestuursrecht een eenzijdige aanstelling; een handtekening van de ambtenaar zelf is niet vereist. Prominenter verschil nog is dat ambtenaren op basis van het bestuursrecht in beroep en bezwaar kunnen tegen allerhande maatregelen van de werkgever, waar werknemers dat niet kunnen. ‘Ambtenaren kunnen

## ‘Veel bijzonderheden voor ambtenaren verdwijnen, maar een aantal elementen blijft’

een niet toegekende declaratie van 3,50 euro al aanvechten’, zegt Barentsen.

Maar al met al ziet Barentsen geen ‘dramatische verschillen’ tussen beide stelsels. Daardoor zijn de veranderingen niet groot. Een werkgever die op basis van de WWZ iemand wil ontslaan, moet daarvoor een van de in wet opgenomen ontslaggronden kunnen bewijzen. ‘Dat moet de overheidswerkgever ook al. De formulering verschilt. Wat bij de een “disfunctioneren” heet, heet bij de ander “ongeschiktheid”. De systemen sluiten niet naadloos op elkaar aan. Hier zal het moeilijker worden iemand te ontslaan, daar zal het makkelijker worden. Dat verschilt per geval.’

Er is sprake van een gebalanceerd wetsvoorstel, concludeert Barentsen. Het ambtenaarschap blijft in de nieuwe regels geborgd. ‘Veel bijzonderheden voor ambtenaren verdwijnen, maar een aantal elementen blijft. De inperking van de grondrechten, de ambtseed, en je blijft ambtenaar heten’, zegt hij. ‘Dat is een goede constructie. Het is niet verkeerd om in de wet expliciet te maken dat je het over een hele grote groep hebt die het dienen van het maatschappelijk belang als iets gemeenschappelijks heeft.’ ●

## BONDEN VERLIEZEN RECHTSZAAK

Minister Plasterk (BZK) mag zijn handtekening zetten onder het wetsvoorstel waarmee ambtenaren worden gelijkgesteld aan werknemers. De rechter in Den Haag heeft de eis van de ambtenarenvakbonden om overleg te kunnen voeren, afgewezen.

De bonden eisten bij de rechter dat Plasterk ‘op overeenstemming gericht, open en reëel overleg’ zou voeren over het wetsvoorstel. Ze baseren zich daarbij op de zogeheten ROP-regeling. Met die algemene maatregel van bestuur moet voorkomen worden dat het kabinet eenzijdig wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden doorvoert.

Plasterk heeft altijd gezegd dat de ROP-regeling in dit geval niet geldt. Immers niet hij, maar de Tweede Kamer heeft het initiatief genomen tot dit wetsvoorstel. Voor de bonden maakt dat niet uit: nu de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen, is het aan de minister om het te bekrachtigen. Juist nu zou hij overleg moeten voeren, menen ze.

De rechter gaat daar dus niet in mee. Volgens hem is het verplichte overleg conform de ROP-regeling alleen van toepassing op wetsvoorstellen die door het kabinet zijn ingediend.

De bonden hebben aangekondigd in hoger beroep te gaan tegen de uitspraak. Wanneer dit plaatsvindt, is bij het perse gaan van deze uitgave niet bekend.