

Vergaderjaar 2018–2019

**35 073**

## **Aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 7 maart 2019

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie en de D66-fractie voor hun bijdragen en de leden van de D66-fractie voor hun complimenten.

Ik ga gaarne in op de gestelde vragen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij houd ik de volgorde van het verslag zoveel mogelijk aan.

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie vragen naar de stand van zaken van het project invoering en uitvoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren. Zij vragen welke overige wetsvoorstellen de Kamer nog tegemoet kan zien, los van de wetsvoorstellen die reeds zijn ingediend, en welke algemene maatregelen van bestuur in voorbereiding zijn.

Wat betreft de wetgeving die benodigd is om de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) te kunnen in- en uitvoeren, kan ik u melden dat alle daartoe benodigde formele wetgeving bij uw Kamer is ingediend dan wel inmiddels is bekrachtigd. Het betreft:

- 1) de rijkswet houdende aanpassing van de Consulaire Wet, de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en de Schepenwet in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (*Stb.* 2019, 56);
- 2) het voorstel van wet tot aanpassing van wetten betreffende geldelijke voorzieningen van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden in verband met invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (35 072);
- 3) het onderhavige voorstel voor de Aanpassingswet Wnra (35 073) en

- 4) het wetsvoorstel tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs (35 089).

Daarnaast moeten ook vele algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen worden aangepast. Er worden een rijksbrede Aanpassingsamvb voorbereid, waarbij de wijzigingen variëren van een eenvoudige aanpassing van een grondslag tot een meer uitgebreide technische ingreep, een algemene maatregel van rijksbestuur met eveneens technische aanpassingen en een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op de Ambtenarenwet 2017 (hierna: Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017). Het Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017 dient ter uitvoering van de delegatiebepalingen van de Ambtenarenwet 2017, dat wil zeggen de Ambtenarenwet zoals zij luidt na inwerkingtreding van de Wnra. Ook voor laatstgenoemde algemene maatregel van bestuur geldt het uitgangspunt dat deze geen beleidswijzigingen zal bevatten, dat wil zeggen dat er ten opzichte van de geldende regels op het moment van aanbieding van het Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017 aan de Raad van State geen inhoudelijke wijzigingen zullen worden doorgevoerd. De algemene maatregelen van bestuur (hierna: amvb's) zullen in procedure worden gebracht zodra uw Kamer de benodigde formele aanpassingswetgeving heeft aangenomen. Op dit moment verloopt de voorbereiding van deze amvb's volgens planning.

Ondertussen zijn overheidswerkgevers ook druk bezig met het verrichten van de nodige activiteiten voor de implementatie van de Wnra. Te denken valt aan het opleiden van medewerkers van P&O- en HR-afdelingen in het private arbeidsrecht, het aanpassen van administratieve processen en ICT-systemen, het opmaken van model-arbeidsovereenkomsten en het met vakbonden afsluiten van een privaatrechtelijke cao ter vervanging van rechtspositieregelingen. Zie verder paragraaf 6, waar ik antwoord geef op de vraag van de leden van de CDA-fractie op welke wijze de regering bevordert dat alle betrokken partijen de nodige stappen zetten om de Wnra in te voeren.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het uitgangspunt in de memorie van toelichting dat de invoerings- en aanpassingswetgeving technisch van aard is en dat daarbij de bedoeling van de initiatiefnemers van de Wnra steeds leidend geweest is. Zij vragen zich wel af of dit uitgangspunt steeds consequent is toegepast. Zij vragen zich af in hoeverre de ook in de memorie van toelichting genoemde uitgangspunten dat de betrokken organen dezelfde zeggenschap moeten houden over het eigen personeel en dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande bevoegdheidsverdeling binnen een rechtspersoon, zwaarder moeten wegen dan het uitgangspunt van de Wnra, dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid zoveel mogelijk gelijk moeten worden aan de verhoudingen in de private sector. Ik zie geen tegenstelling tussen het uitgangspunt, dat organen dezelfde zeggenschap moeten houden over het personeel en dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande bevoegdheidsverdeling binnen een rechtspersoon enerzijds, en de bedoeling van de initiatiefnemers van de Wnra anderzijds. De bedoeling van de initiatiefnemers van de Wnra is de overgang bewerkstelligen van een publiekrechtelijke naar een privaatrechtelijke rechtspositie voor ambtenaren om zoveel mogelijk gelijke arbeidsverhoudingen als in de private sector te realiseren. Daarbij dient echter wel rekening te worden gehouden met de context van het openbaar bestuur. Voor de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen organen die tot dezelfde rechtspersoon behoren is de reden gelegen in het goed functioneren van het openbaar bestuur en de daarvoor benodigde rolverdeling tussen die organen. Zo is bijvoorbeeld binnen gemeenten en provincies wettelijk geregeld dat het

college respectievelijk gedeputeerde staten en de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten ieder de zeggenschap hebben over hun eigen ambtelijke ondersteuning. Dit past bij hun positie binnen de gemeente respectievelijk de provincie als volksvertegenwoordiging, dan wel uitvoerende macht. Zou met de invoering van de Wnra deze bevoegdheidsverdeling worden gewijzigd, dan zou dat consequenties hebben voor de verhouding tussen deze organen onderling. Dat zou geen recht doen aan het belang van deze organen voor het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie. Naar mijn mening staat dit los van de bedoeling van de initiatiefnemers van de Wnra. De bedoeling van de initiatiefnemers is immers de arbeidsrelatie van ambtenaren gelijk te stellen met die in de private sector en niet de bevoegdheidsverdeling noodzakelijk voor een goed functionerend openbaar bestuur te wijzigen.

## **2. Inhoud van het wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de rechtspositie van de groepen die hun aanstelling behouden, de zogenaamde uitgezonderde groepen, na de inwerkingtreding van de Wnra geregeld blijft. Inderdaad wordt, zoals deze leden al veronderstellen, de rechtspositie van de uitgezonderde groepen ook nu al in afzonderlijke wetgeving geregeld. In die regelgeving wordt soms verwezen naar bepalingen in de Ambtenarenwet en zijn delen van de Ambtenarenwet, zoals Titel II, op die groepen van toepassing. Voor zover de aanstelling en de rechtspositie van deze groepen is vastgelegd in formele wetgeving blijft die wetgeving in stand en is aanpassing van die wetgeving voor zover noodzakelijk meegenomen in dit voorstel voor de Aanpassingswet Wnra. Voorbeelden in dit voorstel zijn:

- artikel 2.1, dat de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers wijzigt, zodat hun rechten en verplichtingen ten aanzien van hun pensioen ongewijzigd blijven met de invoering van de Wnra;
- artikel 2.22, dat de Wet rechtspositie Ministers en Staatssecretarissen wijzigt, zodat bepalingen in de Ambtenarenwet en andere verwijzingen naar regelgeving die ook op hen van toepassing zijn en die vervallen op hen van toepassing blijven;
- artikel 2.23, dat de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman wijzigt met hetzelfde doel;
- artikel 3.1, dat de Militaire ambtenarenwet 1931 wijzigt en
- artikel 6.5 dat de Politiewet 2012 wijzigt.

Het ook bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel Aanpassing van wetten betreffende geldelijke voorzieningen van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden in verband met invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (35 072) dient hetzelfde doel. Voor zover nadere uitwerking van de rechtspositie voor deze groepen bij amvb is gebeurd, zullen ook die amvb's, voor zover nodig, worden aangepast in de (rijksbrede) aanpassingsamvb. Voor de leden van zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges is in artikel 11.1 een overgangsbepaling opgenomen, die bepaalt dat de Ambtenarenwet, zoals die nu luidt, voor deze leden (voor zover nu van toepassing) op hen van toepassing blijft, zolang er voor hen geen vervangende wetgeving is.

## **3. Reikwijdte van het begrip «ambtenaar»**

De leden van de VVD-fractie vragen naar de hoogte van de transitievergoeding voor ambtenaren als hun aanstelling verandert in een arbeidsovereenkomst en in hoeverre de jaren van de publiekrechtelijke aanstelling meetellen voor de bepaling van de hoogte van de transitievergoeding. De bedoeling van de Wnra is dat ambtenaren zoveel mogelijk dezelfde rechten en plichten krijgen als werknemers in de private sector. Het zou dan ook onlogisch en onrechtvaardig zijn als de tijdsduur van hun

dienstverband op grond van eerdere aanstellingen niet zou worden meegerekend bij de bepaling van de hoogte van (bijvoorbeeld) de transitievergoeding (artikel 7:673 van het Burgerlijk Wetboek). In beginsel voorziet artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017 er in dat de ambtenaar met de omzetting van zijn aanstelling in een arbeidsovereenkomst zijn rechten behoudt. Het is gebleken dat onzekerheid bestaat of artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017 ook inhoudt dat de duur van aanstellingen voorafgaand aan de laatste aanstelling moet worden meegerekend bij bijvoorbeeld de vaststelling van het recht op transitievergoeding. Om die onzekerheid weg te nemen wordt in onderdeel E van de nota van wijziging artikel 14 aangepast.

Deze leden vragen ook of ambtenaren hun recht op bovenwettelijke uitkeringen behouden. Het recht op bovenwettelijke uitkeringen is, net zoals bijvoorbeeld het salaris, een materiële arbeidsvoorwaarde. De Wnra regelt de materiële arbeidsvoorwaarden niet. Die worden in het vervolg bij cao of individuele arbeidsovereenkomst afgesloten. Bij de omzetting naar een arbeidsovereenkomst blijven op grond van artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017 de bestaande aanspraken van de ambtenaren behouden. De inhoud van de materiële arbeidsvoorwaarden is en blijft een zaak van de sociale partners en worden ingevolge de Wnra voortaan bij cao afgesloten. In het overleg van werkgevers en vakbonden worden de arbeidsvoorwaarden besproken en vastgesteld. Als zij bij de onderhandelingen over nieuwe cao's kiezen voor wijzigingen, is dat aan hen en niet meer aan de wetgever. In de nieuwe cao's kan het recht op bovenwettelijke uitkeringen dus komen te vervallen of wijzigen wanneer sociale partners dat overeenkomen.

De leden van de fractie van D66 vragen om een nadere toelichting op de wijziging van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: WPE). Zij vragen of het klopt dat de WPE alleen van belang is voor ambtenaren die werkzaam zijn (geweest) ten behoeve van een Minister of een tot de Staat behorend orgaan en of dat niet allemaal ambtenaren in de zin van de Wnra zijn. Tevens vragen zij waarom wordt verwezen naar artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 als geheel, terwijl in de WPE bestuurders afzonderlijk naast ambtenaren worden genoemd. Kan dit niet worden vervangen door een verwijzing naar alleen militaire ambtenaren, dienstplichtigen en ambtenaren van politie, zo vragen zij.

De leden van de fractie van D66 veronderstellen terecht dat de bepalingen van de WPE die specifiek betrekking hebben op ambtenaren, van belang zijn voor ambtenaren die werkzaam zijn of zijn geweest ten behoeve van een Minister of Staatssecretaris, of voor ambtenaren die ten behoeve van een tot de Staat behorend orgaan werkzaam zijn of zijn geweest. Artikel 16, tweede lid, dat regelt dat informatieverstrekking door ambtenaren aan een enquêtecommissie uitsluitend door tussenkomst van de betrokken Minister geschiedt, en artikel 20, eerste lid, dat regelt dat geen informatie over de beraadslagingen in een vergadering van de ministerraad, de daarin genomen beslissingen en de gronden waarop zij berusten wordt verstrekt, zijn uitsluitend van toepassing op ambtenaren die werkzaam zijn of zijn geweest ten behoeve van een Minister of Staatssecretaris.

Het in artikel 19, eerste en tweede lid, neergelegde verschoningsrecht in geval van strijd met het belang van de Staat, komt toe aan ambtenaren, die werkzaam zijn of zijn geweest ten behoeve van een tot de Staat behorend orgaan. Voor deze uitgebreidere reikwijdte is volgens de memorie van toelichting bij de WPE gekozen «omdat deze organen veelal informatie onder zich zullen hebben, die van de betrokken ministeries afkomstig is. Indien [ambtenaren die werkzaam zijn (geweest) bij] deze

organen niet de verschoningsgrond <<belang van de Staat>> zou toekomen, zou de situatie kunnen ontstaan dat bepaalde informatie die niet door een bewindspersoon wordt verstrekt, bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer kan worden gevraagd.»<sup>1</sup>

De vraag of in de voorgestelde wijziging van de definitie van ambtenaar niet specifiek kan worden verwezen dan naar het gehele artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017, kan ik bevestigend beantwoorden. Deze vraag van de leden van de fractie van D66 is aanleiding geweest om het voorgestelde artikel 2.19 te vereenvoudigen. Hiervoor zij tevens verwezen naar onderdeel F van de bijgevoegde nota van wijziging. Hieronder wordt ten aanzien van de verschillende onderdelen van artikel 3 stilgestaan bij de noodzaak deze al dan niet te handhaven in de voorgestelde wijziging van artikel 1 van de WPE.

Zoals de leden van de D66-fractie terecht stellen behoren de dienstplichtigen, militaire ambtenaren en burgerlijke ambtenaren van het Ministerie van Defensie onder het begrip ambtenaar als bedoeld in de WPE te blijven vallen. Zij zijn ingevolge de onderdelen c en d van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 echter geen ambtenaar in de zin van die wet. Zij dienen daarom onder het begrip «ambtenaar» als bedoeld in de WPE te worden gebracht.

De leden van de fractie van D66 merken tevens terecht op dat leden en bestuurders van tot de Staat behorende organen in artikel 19, eerste en tweede lid, van de WPE al apart worden genoemd. Voor hen geldt via die weg reeds een verschoningsrecht; het is daarvoor niet noodzakelijk dat zij onder het begrip «ambtenaar» in de zin van de WPE komen te vallen. Verwijzing naar onderdeel a van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 in artikel 1 van de WPE is daardoor niet nodig.

Voor wat betreft ambtenaren van politie (onderdeel f van genoemd artikel 3), geldt dat zij naar huidig recht geen ambtenaren zijn die werkzaam zijn of zijn geweest ten behoeve van een tot de Staat behorend orgaan. De Nationale politie heeft op grond van artikel 26 van de Politiewet 2012 eigen rechtspersoonlijkheid, waardoor ambtenaren van politie niet werkzaam zijn ten behoeve van een tot de Staat behorend orgaan. Zij kunnen zich dus niet op grond van artikel 19 WPE beroepen op het belang van de Staat als verschoningsgrond. Met dit wetsvoorstel wordt daarin geen verandering beoogd; de verwijzing naar onderdeel f van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 in artikel 1 van de WPE blijft daarom achterwege.

Verwijzing naar de onderdelen b en e van artikel 3 kan achterwege blijven omdat deze groepen niet behoren te vallen onder het begrip «ambtenaar» in de zin van de WPE. Zij zullen namelijk niet beschikken over informatie die afkomstig is van ministeries en zijn evenmin werkzaam voor een Minister. De artikelen 16, 19 en 20 van de WPE zijn voor hen dus niet relevant.

Ook hadden deze leden een vraag over het begrip «ambtenaar» in het Wetboek van Strafrecht. Deze leden van de D66-fractie lijken uit te gaan van de veronderstelling dat de uitleg in de memorie van toelichting dat de term «ambtenaar» in bijzondere wetgeving na inwerkingtreding van de Wnra verwijst naar de ambtenaar, bedoeld in de Ambtenarenwet 2017, ook betrekking heeft op het Wetboek van Strafrecht. In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting is aangegeven dat het begrip ambtenaar in bijzondere wetgeving dient te worden aangepast in de gevallen waarin dit

<sup>1</sup> Kamerstukken II 30 415, nr. 3, p. 29.

begrip wordt gebruikt in de *ambtenaarrechtelijke context*, dat wil zeggen wetgeving die specifiek ziet op de (rechts)positie van ambtenaren. De reden is dat de reikwijdte van het begrip ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet verschilt van het begrip in de Ambtenarenwet 2017. Daarom moet worden gezien of het gebruik van het woord «ambtenaar» in de bijzondere wet na inwerkingtreding van de Wnra nog juist is (paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting).

In het ambtenarenrecht beoogt de definitie van het begrip «ambtenaar» in rechtspositionele context vast te stellen op wie de rechten en plichten in de Ambtenarenwet en de daarop gebaseerde regelgeving van toepassing zijn. De definitie van het begrip in de Ambtenarenwet 2017 bepaalt de reikwijdte van de toepasselijkheid van de ambtenaarrechtelijke regels in de paragrafen 2, 3 en 4 van die wet. Deze regels concretiseren de arbeidsrelatie met een overheidswerkgever aanvullend op het civiele arbeidsrecht en hebben tevens tot doel vast te stellen op wie de rechten en plichten uit de Ambtenarenwet 2017 van toepassing zijn.

In de context van het Wetboek van Strafrecht heeft het ambtenaarbegrip een andere functie. Daar is het ambtenaarbegrip relevant voor de toepassing van de strafbepalingen waarin de term «ambtenaar» voorkomt, zoals ambtelijke omkoping bedoeld in artikel 177 van het Wetboek van Strafrecht en de door deze leden genoemde ambtsmisdrijven bedoeld in de artikelen 355 en volgende van het Wetboek van Strafrecht. Het ambtenaarbegrip heeft in het strafrecht een autonome betekenis. Het begrip omvat eveneens, zoals de leden van de D66-fractie ook aangeven, «degene die onder toezicht en verantwoordelijkheid van de overheid is aangesteld in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden ontzegd» (HR 30 mei 1995, *NJ* 1995/620 en HR 18 mei 2004, *NJ* 2004/527). De reden daarvoor kan worden gevonden in de achterliggende ratio van de strafbaarstellingen. Zo is het belang dat wordt beschermd door de strafbaarstelling van ambtsmisdrijven het bieden van waarborgen tegen misbruik van het openbaar gezag, de bescherming van het publiek tegen misbruik van overheidsgezag en het bevorderen van (het publieke vertrouwen) in de integriteit van het openbaar gezag.

Ten overvloede merk ik op dat de reikwijdte van het strafrechtelijke ambtenarenbegrip het bestek van dit wetsvoorstel – dat een technische en beleidsarme aanpassingsoperatie ter uitvoering van de Wnra betreft – te buiten gaat, nu het een inhoudelijke invulling van de reikwijdte van strafbaarstellingen zou meebrengen. In dit wetsvoorstel is slechts beoogd het begrip ambtenaar in bijzondere wetgeving aan te passen in de gevallen waarin dit begrip wordt gebruikt in de ambtenaarrechtelijke context (paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting).

#### **4. Gevolgen voor wetgeving van de overgang van publiekrecht naar privaatrecht**

De leden van de VVD-fractie vragen of met de invoering van de Wnra er bij een organisatie twee regimes met betrekking tot de arbeidsverhouding gaan gelden waar nu één arbeidsregime geldt, of dat zich gaat voordoen bij het Loodswezen en hoe de regering een dergelijke situatie beoordeelt. Het Loodswezen bestaat uit de Nederlands Loodswezen B.V, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid in de zin van artikel 175 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Nederlandse loodsencorporatie, een openbaar lichaam voor beroep in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Nederlands Loodswezen B.V is geen overheidswerkgever in de zin van artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017. De Nederlandse loodsencorporatie is echter wel een overheidswerkgever in de zin van artikel 2, onderdeel e, van de Ambtenarenwet 2017. De Ambtenarenwet 2017 is

daardoor van toepassing op de Nederlandse loodsencorporatie. Dat betekent dat voor die medewerkers naast het gewone arbeidsrecht een aantal extra eisen geldt, zoals het afleggen van de eed of belofte en de melding en registratie van nevenwerkzaamheden.

Een situatie waarin binnen één organisatie naast het private arbeidsrecht een apart rechtsregime voor ambtenaren met een aanstelling geldt, doet zich wel voor bij de veiligheidsregio's. Het ambulancepersoneel dat in dienst is van een veiligheidsregio valt immers met de inwerkingtreding van de Wnra onder het private arbeidsrecht en de Ambtenarenwet 2017, terwijl het overige personeel tijdelijk nog zijn aanstelling behoudt en de daarop van toepassing zijnde regelgeving voor hen blijft gelden. De regering acht deze situatie voor deze specifieke overheidswerkgever aanvaardbaar, omdat het om een tijdelijke overgangperiode gaat, waar goede redenen voor zijn. In paragraaf 5 «Overgangsrecht» wordt hier nader op ingegaan in reactie op de vraag van de CDA-fractie.

De fractieleden van D66 vragen naar de noodzaak om bij koninklijk besluit te kunnen besluiten tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst. Zij vragen of dit geen extra administratieve lasten geeft en welk zwaarwegend doel dit dient. Het is hen niet duidelijk hoe deze nieuwe figuur zich verhoudt tot het uitgangspunt aan te sluiten bij de bestaande bevoegdheidsverdeling nu deze benoemingen een meer formele en symbolische dan een materiële betekenis hebben.

Ambtenaren die straks onder de Ambtenarenwet 2017 vallen en die nu bij koninklijk besluit worden benoemd en ontslagen zullen na inwerkingtreding van de Wnra werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Een beleidsneutrale implementatie van de Wnra betekent dat betrokkenheid van de Koning in dezelfde situaties in stand moet blijven. In de huidige situatie vallen de aanstelling en de benoeming in die functie samen in het koninklijk besluit. Na de inwerkingtreding van de Wnra wordt de aanstelling vervangen door een arbeidsovereenkomst.

Volgens de initiatiefnemers van de Wnra kan een benoeming bij koninklijk besluit zeer wel samen gaan met een privaatrechtelijke rechtspositie.<sup>2</sup> In een privaatrechtelijke rechtspositie komt de arbeidsrelatie tot stand door een overeenkomst tussen twee partijen. Dat sluit volgens de initiatiefnemers echter niet uit dat voorafgaand daaraan, kort daarna of – afhankelijk van de carrière van betrokkene – langere tijd daarna ten aanzien van de werknemer een koninklijk besluit wordt genomen.

Bij koninklijk besluit besluiten om over te gaan tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst met een bepaalde persoon voor een bepaalde functie leidt uiteraard tot administratieve lasten. Die last is echter beperkt, omdat het om een zeer beperkte groep ambtenaren gaat. De regering is van mening dat benoemingen bij koninklijk besluit niet alleen een symbolische en formele betekenis hebben, maar ook een belang dienen dat verder strekt. Het symbolische en formele aspect heeft in dit geval namelijk ook een belangrijke functie. Het bevordert een zorgvuldige besluitvorming en creëert meer afstand tussen bevoegd gezag en de betrokken persoon. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wnra is de zorg geuit over de positie van ambtenaren, die als ambtenaar extra bescherming behoeven tegen (politieke) willekeur.<sup>3</sup> De vrees werd geuit dat door ambtenaren onder het gewone arbeidsrecht te brengen de rechtsbescherming tegen willekeur onvoldoende zou zijn geborgd. Met de

<sup>2</sup> *Kamerstukken I 2013/14*, 32 550, nr. C, p. 21.

<sup>3</sup> Zie *Kamerstukken II 2010/11*, 32 550, 7, *Handelingen II 2011/12*, 70, item 11, *Handelingen II 2011/12*, 89, item 3, *Handelingen I 2015/16*, 1, item 7, en *Handelingen I 2016/17*, 4, item 11.

initiatiefnemers ben ik van mening dat die vrees ongegrond voorkomt. Dat neemt niet weg dat het risico van willekeur in het bijzonder voor hogere functies in voorkomende gevallen kan spelen. Ik zie dan ook in de handhaving van het koninklijk besluit (voorafgaand aan) benoeming en ontslag voor bepaalde functies een extra waarborg tegen willekeur die er nu ook al is en die in stand moet worden gehouden. Daar komt bij dat uit artikel 4, onderdeel I, onder 1o, van het Reglement van Orde voor de ministerraad blijkt dat voordrachten voor benoeming en ontslag bij koninklijk besluit van rijksambtenaren die hoger worden bezoldigd dan een directeur-generaal aan de ministerraad moeten worden voorgelegd. Daarmee wordt een hogere drempel gecreëerd wat bescherming tegen willekeur van de betrokkene tegen zijn bevoegd gezag vergroot. Dat hiervoor een nieuwe figuur in het leven moet worden geroepen is inherent aan de lastige vertaalslag die gemaakt moet worden als van oorsprong publiekrechtelijke constructies moeten worden omgezet in privaatrechtelijke equivalenten.

Deze leden vragen ook of het juridisch mogelijk is dat na zo'n «voorbereidend koninklijk besluit» er toch geen overeenkomst tot stand komt, bijvoorbeeld omdat de betrokkene ervan afziet ambtenaar te worden. Theoretisch kan dit tot de mogelijkheden behoren. Voor de overeenkomst zelf is immers wilsovereenstemming nodig, wat voor een eenzijdig besluit niet het geval is. In de praktijk zal dit niet voorkomen, omdat dergelijke procedures vooraf goed en zorgvuldig worden voorbereid. Overigens is het ook nu theoretisch mogelijk dat tijdens de procedure de kandidaat zich terugtrekt als de Koning het koninklijk besluit al heeft getekend. Tot op heden heeft dit zich niet voorgedaan. De kans dat een spijtoptant zich plotseling terugtrekt acht ik dan ook zeer gering tot verwaarloosbaar.

In verband met de vraag naar de toegevoegde waarde van deze nieuwe figuur vragen de leden van de D66-fractie naar de betekenis van de bestaande rol van de Minister van Financiën bij de benoeming van de secretaris van de Algemene Rekenkamer, nu de voordracht wordt gedaan door de Algemene Rekenkamer en niet door de Minister. Zou het, zo vragen deze leden, niet passender zijn, gelet op de positie van de Algemene Rekenkamer, dat instellingen als de Algemene Rekenkamer zelf, zonder betrokkenheid van de regering, de arbeidsovereenkomsten sluiten met het eigen personeel, dus ook de arbeidsovereenkomst met de secretaris?

In dit verband merk ik op dat de Algemene Rekenkamer, die nu bevoegd is het eigen personeel te benoemen zonder betrokkenheid van de Minister na inwerkingtreding van de Wnra met het eigen personeel arbeidsovereenkomsten sluit zonder betrokkenheid van de Minister. Zij heeft die bevoegdheid na inwerkingtreding van de Wnra op grond van artikel 4.6, tweede lid, in samenhang met artikel 1.1, van de Comptabiliteitswet 2016. Ten aanzien van de secretaris van de Algemene Rekenkamer is bepaald dat deze functionaris bij koninklijk besluit wordt benoemd op voordracht van de Algemene Rekenkamer. Het past bij het uitgangspunt van een beleidsarme omzetting dat in dit geval een besluit tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst bij koninklijk besluit wordt genomen, alvorens de arbeidsovereenkomst aan te gaan. Overigens is het dan de Algemene Rekenkamer die de arbeidsovereenkomst sluit. Bij de benoeming van de secretaris van de Algemene Rekenkamer heeft *niet* de Minister van Financiën, maar de Minister van BZK een rol. Ik benut deze gelegenheid in overeenstemming met de Minister van Financiën van de nota naar aanleiding van het verslag dan ook graag om de onjuistheid die hierover tot hun spijt in de memorie van toelichting is geslopen recht te zetten. De rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij dit koninklijk besluit is, evenals nu, dat de Minister de verantwoordelijkheid



draagt voor de rechtshandelingen van de Koning. Voor elk besluit dat de Koning neemt dient immers op grond van artikel 42, tweede lid, van de Grondwet de Minister de verantwoordelijkheid te dragen.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of het niet verwarrend is dat in artikel 11 van de Wet op de Raad van State het woord «benoemd» bij koninklijk besluit blijft gehandhaafd en of het niet beter zou zijn hier het woord «aanwijzen» te gebruiken, merkt de regering het volgende op. Het woord «aanwijzen» heeft de regering gereserveerd voor de situaties waarin aan een ambtenaar van rechtswege eigenstandige bevoegdheden zijn toegekend. Op dit moment valt het benoemingsbesluit samen met het aanwijzingsbesluit, zodat uit het benoemingsbesluit tevens volgt dat de betreffende ambtenaar de bij of krachtens wet geattribueerde bevoegdheden kan uitoefenen. Als ambtenaren straks een arbeidsovereenkomst krijgen kan die bevoegdheid niet volgen uit de arbeidsovereenkomst. Daarom dient er na inwerkingtreding van de Wnra naast de arbeidsovereenkomst een aanwijzingsbesluit te worden genomen om de betreffende ambtenaar de functie toe te kennen waaraan bij of krachtens wet bevoegdheden zijn toegekend. Als ambtenaren in zo'n functie nu benoemd worden bij koninklijk besluit ligt het voor de hand dat na inwerkingtreding van de Wnra die functie bij koninklijk besluit wordt toegevoegd. Voor die situaties wordt het aanwijzingsbesluit dan bij koninklijk besluit genomen. De wet geeft de secretaris van de Raad van State geen eigen bevoegdheden. Daarom is er niet voor gekozen om in artikel 11, tweede lid, van de Wet op de Raad van State het woord «benoemd» te vervangen door «aangewezen». Dat zou de gekozen systematiek doorbreken. Door artikel 11 ongewijzigd te laten wordt benadrukt dat de bestaande praktijk met betrekking tot de ambtenaren van Staat en de secretaris, die bij koninklijk besluit worden benoemd, bij de Raad van State ongewijzigd blijft. Ambtenaren in dienst van de Raad van State krijgen een arbeidsovereenkomst. Op grond van artikel 4.4, tweede lid, Comptabiliteitswet 2016 is de Raad van State bevoegd zelf die arbeidsovereenkomsten te sluiten. In de praktijk worden de ambtenaren bij een bepaalde staat van dienst, nadat zij al in dienst zijn genomen, bij koninklijk besluit benoemd tot ambtenaar van Staat. Deze benoemingen hebben geen rechtspositionele gevolgen, zoals bij andere benoemingen bij koninklijk besluit. Ook hebben noch de secretaris, noch de ambtenaren van Staat bevoegdheden die rechtstreeks uit de wet voortvloeien. Om deze unieke benoeming bij koninklijk besluit te onderscheiden van het aanwijzingsbesluit bij koninklijk besluit en het voorbereidend besluit tot het aangaan (of beëindigen van) de arbeidsovereenkomst is er voor gekozen de betreffende bepaling ongewijzigd te laten.

De leden van de D66-fractie zien in de formulering van artikel 13a van de Ambtenarenwet 2017, tweede zin, geen voorbereidend besluit, zoals ze dat wel zien in de eerste zin van de voorgestelde bepaling. De tweede zin van het voorgestelde artikel 13a van de Ambtenarenwet 2017 luidt «Tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst wordt bij koninklijk besluit besloten, tenzij de Staat de arbeidsovereenkomst opzegt op grond van artikel 677 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.» Anders dan de D66-fractieleden ben ik van mening dat ook uit deze formulering blijkt dat het gaat om een voorbereidend besluit, te weten het besluit om over te gaan tot het in gang zetten van de beëindiging van een arbeidsovereenkomst. Voor beëindiging van de arbeidsovereenkomst biedt het Burgerlijk Wetboek verschillende mogelijkheden. Zo kan de arbeidsovereenkomst beëindigd worden door middel van een overeenkomst tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst (zie artikel 7:670b en volgende Burgerlijk Wetboek) of door middel van opzegging (artikel 7:669 en volgende Burgerlijk Wetboek). In het eerste geval zal het voorbereidend besluit een voornemen tot het sluiten van een beëindigingsovereenkomst inhouden,

in het tweede geval het voornemen om de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Die opzegging zal volgens de regels van de wet moeten worden gedaan. Voor zover toestemming van het UWV of de kantonrechter nodig is zal die toestemming moeten worden gevraagd. Het betreft dus een voorbereidend besluit tot het in gang zetten van de toepasselijke ontslagprocedure. Enkel het ontslag op staande voet is daarvan uitgesloten, omdat in een dergelijk geval onmiddellijk moet worden gehandeld. Een procedure om bij koninklijk besluit eerst daarover een besluit te nemen past daar niet bij.

Indien de kantonrechter de Staat veroordeelt tot herstel van de dienstbetrekking is er geen sprake van «het aangaan van een arbeidsovereenkomst». De kantonrechter vernietigt dan de opzegging, waardoor de arbeidsovereenkomst juridisch gezien nooit is beëindigd. Dat is een andere situatie dan waarop het voorgestelde artikel 13a van de Ambtenarenwet 2017 ziet. Dat ziet immers alleen op het aangaan en het beëindigen van de arbeidsovereenkomst. Dit in antwoord op de desbetreffende vragen van deze leden.

Verder vroegen deze leden in dit verband hoe dit voorbereidend besluit van de Koning zich verhoudt tot het uitgangspunt dat de Koning in zijn hoedanigheid van staatsorgaan geen privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Het gaat hier om een voorbereidend besluit tot het verrichten van een privaatrechtelijke handeling. Dat is een bestuursrechtelijk besluit en dus geen privaatrechtelijke rechtshandeling. Dit is te vergelijken met de bevoegdheid van bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders om een besluit tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te nemen. Ook het college kan zelf geen privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten namens de gemeente. Dat kan alleen de burgemeester op grond van artikel 171 Gemeentewet. Het college heeft op grond van artikel 160, eerste lid, onderdeel e, Gemeentewet de bevoegdheid om daartoe een voorbereidend besluit te nemen. Een dergelijke constructie wordt nu ook voorgesteld om de betrokkenheid van de Koning bij bepaalde benoemingen in stand te houden.

De leden van de D66-fractie vragen voorts of het voorgestelde artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet in wezen voorziet in een publiekrechtelijke regeling van de rechtspositie van ambtenaren bij zelfstandige bestuursorganen, in de vorm van een verwijzing in de wet naar een collectieve arbeidsovereenkomst van ambtenaren die in dienst zijn van een andere rechtspersoon, namelijk de Staat. Zij vragen hoe de regering dit rijmt met de uitgangspunten van de Wnra. Verder vragen zij of is bezien of er andere mogelijkheden zijn om tot hetzelfde resultaat te komen, bijvoorbeeld door de oprichting van een werkgeversorganisatie en waarom van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt.

De regeling in het tweede lid van artikel 15, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald voor welke aangelegenheden kan worden afgeweken van het eerste lid, wekt bij de leden van de D66-fractie de indruk dat het ook hier gaat om een publiekrechtelijke rechtspositieregeling die in hoge mate de vrijheid van onderhandelen beperkt van de partijen die een cao overeen willen komen. Zij vragen of het niet aan die partijen is om voor bepaalde groepen werknemers, of voor werknemers die werkzaam zijn bij bepaald organisaties of onderdelen daarvan, bijzondere arbeidsvoorwaarden vast te stellen.

De voorliggende invoerings- en aanpassingswetgeving is technisch van aard en niet het kader om geldende standaarden voor zelfstandige bestuursorganen inhoudelijk te wijzigen. In de uitgangspunten van de Wnra afgezet tegen de achtergrond en inhoud van artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ziet de regering geen aanleiding tot een meer dan alleen technische aanpassing.

In dit verband wijst de regering erop dat op het moment van totstandkoming van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voor een deel van de zelfstandige bestuursorganen waarop de wet van toepassing zou worden, contractsvrijheid bestond. Dat gegeven is meegewogen bij de keuze om voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid artikel 15, eerste lid, als standaardregeling in te voeren. Achterliggende gedachte was dat deze zelfstandige bestuursorganen een overheidstaak uitvoeren met publieke middelen en als belangrijkste kenmerk hebben dat zij niet ondergeschikt zijn aan politiek verantwoordelijke organen. Daarmee bestaat op hun handelen geen volledige controle door de Staten-Generaal. Artikel 15 is één van de instrumenten waarmee grip kan worden gehouden op de besteding van de publieke middelen, in dit geval de besteding van de publieke middelen die worden ingezet voor de arbeidsvoorwaarden van het personeel van het zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. Dit acht de regering nog steeds voldoende rechtvaardiging voor de beperking van de contractsvrijheid die artikel 15, eerste lid, met zich brengt.

Afwijking van de in het eerste lid van het voorgestelde artikel 15 opgenomen standaardregeling is mogelijk. Dat kan als de formele wetgever daartoe aanleiding ziet en dit regelt in de desbetreffende instellingswet of in die gevallen waarin op grond van het tweede lid van artikel 15 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen, waarover het zelfstandig bestuursorgaan zelf kan onderhandelen. Artikel 15 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen regelt derhalve het kader waarbinnen er onderhandelingsruimte is voor deze zelfstandige bestuursorganen, en is daarmee geen publiekrechtelijke regeling van de rechtspositie, waarmee rechtstreeks in de arbeidsvoorwaarden wordt ingegrepen.

De suggestie van deze leden om een werkgeversvereniging op te richten waarbij de Staat de cao afsluit, kan alleen het gewenste effect hebben als er een aansluitingsplicht voor deze zelfstandige bestuursorganen zou worden voorgeschreven. Behalve dat dit een zo mogelijk nog grotere inbreuk is op de contractsvrijheid, zou daarmee juist één van de uitgangspunten van de Wnra, namelijk een heldere scheiding tussen de rol van wetgever en de rol van werkgever, worden doorbroken. De publiekrechtelijke grip op de kostenontwikkeling voor de arbeidsvoorwaarden zou dan immers in handen worden gelegd van private (cao-)partijen, terwijl het hier gaat om de inzet van publieke middelen en de verantwoording die daarvoor moet worden afgelegd binnen het publieke bestel.

De fractieleden van D66 vragen ook in hoeverre bij het voorgestelde artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen het door de regering gehanteerde uitgangspunt een rol speelt, dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande bevoegdheidsverdeling binnen de rechtspersoon waartoe een bestuursorgaan behoort, en voor zover dat zo is, om welke bevoegdheden het dan gaat. Zij willen weten of het dan gaat om de bevoegdheden – binnen de Staat, waartoe de hier aan de orde zijnde zelfstandige bestuursorganen niet behoren – van de Minister van BZK met betrekking tot het sluiten van cao's of wellicht van de Minister van Financiën met betrekking tot het bepalen van de financiële ruimte voor het afsluiten van cao's.

Het door deze leden aangehaalde uitgangspunt ziet uitsluitend op de bevoegdheidsverdeling tussen organen binnen een rechtspersoon. Het gaat dan om de bevoegdheid van bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Beide organen kunnen zelf geen privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten namens de gemeente, maar stellen nu wel eigen personeel aan en beide zijn ook bevoegd daarvoor eigen arbeidsvoorwaarden vast te stellen. Deze bevoegdheden dienen in stand te blijven en daarvoor zijn ook oplossingen gevonden. Dat geldt ook voor de rechtspersoon de Staat. Organen binnen de rechtspersoon de Staat die niet bevoegd zijn om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten namens de Staat en nu wel bevoegd zijn eigen personeel te benoemen, behouden die bevoegdheid. Soms hebben die organen alleen de bevoegdheid eigen personeel aan te stellen en soms kunnen ze daarvoor ook (beperkt) eigen arbeidsvoorwaarden vaststellen. Voorbeelden van bestuursorganen die nu bevoegd zijn eigen personeel aan te stellen, maar niet om daarvoor eigen arbeidsvoorwaarden vast te stellen zijn het College voor de rechten van de mens en het Huis voor klokkenluiders. Voorbeelden van organen die eigen personeel kunnen aanstellen en beperkt eigen arbeidsvoorwaarden kunnen bepalen zijn de in de Comptabiliteitswet 2016 genoemde colleges, zoals de Staten-Generaal, de Raad van State en de Kiesraad. Artikel 15 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voorziet in het behoud van grip op de uitgave van publieke middelen en heeft dus een andere functie. Het uitgangspunt met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen organen binnen de rechtspersoon speelt hier dus niet.

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe dit uitgangspunt aansluit bij hetgeen in de toelichting is opgemerkt over sommige zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid. Zij willen weten of het niet noodzakelijk zou zijn voor de onafhankelijkheid van sommige zelfstandige bestuursorganen, zowel met als zonder eigen rechtspersoonlijkheid, om zelf daarvoor het personeel aan te nemen en over de arbeidsvoorwaarden met (vertegenwoordigers van) het personeel te onderhandelen.

Uitgangspunt van de aanpassingswetgeving is dat de wetgeving beleidsarm en technisch wordt omgezet. De vraag of de instellingswetten, waarin de onafhankelijkheid van zelfstandige bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken is geregeld, in het licht van hun onafhankelijkheid op het punt van de bevoegdheid om eigen personeel aan te nemen en daarvoor eigen arbeidsvoorwaarden vast te stellen zouden moeten worden gewijzigd, valt buiten het kader van deze aanpassingswet. Verder vragen de leden van de D66-fractie in hoeverre het uitgangspunt van artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen geldt voor privaatrechtelijke bestuursorganen, zoals de Stichting Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V. en of dit uitgangspunt ook geldt voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen waarvan de medewerkers door de Wnra ambtenaar worden, zoals het UWV.

De Stichting Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V. zijn privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Zowel het huidige als het voorgestelde artikel 15 is niet van toepassing op privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Dit artikel is evenmin van toepassing op publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid die zijn uitgezonderd van de werking van artikel 15, zoals het UWV op grond van artikel 4, eerste lid, van de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Deze zelfstandige bestuursorganen waarop artikel 15 niet van toepassing is, kunnen een eigen cao afsluiten. Niettemin geldt onverkort dat zij een overheidstaak uitvoeren met publieke middelen en niet ondergeschikt zijn aan politiek verantwoorde organen. Daarmee bestaat ook op hun handelen geen volledige

controle door de Staten-Generaal. Om die reden is dan ook voor de instelling van privaot- en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen van geval tot geval de medewerking nodig van het betrokken algemeen vertegenwoordigend orgaan, zodat per geval een zorgvuldige afweging kan plaatsvinden.

De leden van de D66-fractie lezen in de voorgestelde artikelen ten aanzien van de in artikel 1.1 Comptabiliteitswet 2016 genoemde colleges een soortgelijk probleem met betrekking tot de ruimte die zij hebben om specifieke arbeidsvoorwaarden af te spreken voor het eigen personeel. Alhoewel deze organisaties niet vergelijkbaar zijn met zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid, alleen al omdat zij onderdeel zijn van de rechtspersoon de Staat, is de bevoegdheid die zij hebben ten aanzien van hun personeel inderdaad vergelijkbaar met die van zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid. De voorgestelde bepalingen beperken inderdaad, zoals deze leden veronderstellen, de algemeen en ruim geformuleerde bevoegdheid die artikel 4.6, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 aan deze colleges geeft om privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat te verrichten, waaronder het aangaan en beëindigen van arbeidsovereenkomsten. De beoogde beperking in artikel 7.11 van de Comptabiliteitswet 2016 houdt in dat voor de ambtenaren van de Algemene Rekenkamer de collectieve arbeidsovereenkomst voor de sector Rijk van toepassing is. Dit geldt voor alle ambtenaren die op basis van een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn. De regering heeft overwogen om dit in de Comptabiliteitswet 2016 zelf voor alle Hoge colleges te regelen. Dit bleek wettelijk lastig te realiseren. Om die reden worden deze bepalingen technisch omgezet in de relevante wetten voor de overige Hoge Colleges van Staat en daarmee in artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016 gelijkgestelde organisaties (de colleges). Aangezien het rechtspositionele aspecten van de desbetreffende organisaties betreft, acht ik het logischer dit in de wetgeving te regelen die toeziet op de betreffende specifieke instituties, waar ook bepalingen ter zake van het personeel zijn opgenomen. Na inwerkingtreding van de Wnra, hebben de Hoge Colleges van Staat de bevoegdheid om op (bij algemene maatregel van bestuur bepaalde) onderwerpen eigen arbeidsvoorwaarden af te spreken in aanvulling op of soms in afwijking van de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren die bij de Staat werkzaam zijn. Voor alle Hoge Colleges van Staat geldt nu immers ook al dat zij het eigen personeel in dienst kunnen nemen en dat zij in beginsel de rechtspositie van de ambtenaren die voor de sector Rijk werken volgen, maar op onderdelen daarvan desgewenst kunnen afwijken. Zie voor meer uitweiding over de beleidsarme omzetting van de huidige situatie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.1, onderdeel B, van de memorie van toelichting.

De leden van de D66-fractie vragen zich daarbij af of de Hoge Colleges van Staat eenzijdig kunnen bepalen voor welke ambtenaren bijzondere arbeidsvoorwaarden gelden die afwijken van de collectieve arbeidsvoorwaardenovereenkomst die voor alle ambtenaren van de Staat geldt, wie daartoe een verzoek kan doen en aan wie dat verzoek moet worden gericht, en waarom dit wettelijk moet worden geregeld.

De mogelijkheid voor de colleges om eigen arbeidsvoorwaarden af te spreken in aanvulling op of soms in afwijking van de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren die bij de Staat werkzaam zijn moet wettelijk worden geregeld, omdat in de wet is geregeld dat voor het personeel in beginsel de arbeidsvoorwaarden gelden van de ambtenaren die een arbeidsovereenkomst met de Staat hebben. Zonder de afwijkmogelijkheid in de wet op te nemen, zou afwijken dan ook niet mogelijk zijn voor zover de collectieve arbeidsvoorwaardenovereenkomst niet de ruimte biedt om aan te vullen of af te wijken. Om aanvullende of afwijkende arbeidsvoorwaarden te realiseren dient daarover net als in de huidige praktijk

overeenstemming te zijn bereikt met de vakbonden. Als de collectieve arbeidsvoorwaardenovereenkomst die voor alle ambtenaren van de Staat geldt daarvoor de ruimte biedt, kunnen dergelijke afspraken met vakbonden worden opgenomen in het personeelsreglement van een college. Als de collectieve arbeidsvoorwaardenovereenkomst die ruimte niet biedt, kan het college de Minister verzoeken de met vakbonden gemaakte afspraken op te nemen in de collectieve arbeidsovereenkomst. Het spreekt voor zich dat de Minister deze wens honoreert en de afspraken dan opneemt in de collectieve arbeidsovereenkomst, nadat de bonden daarmee hebben ingestemd.

## **5. Overgangsrecht**

De leden van de CDA-fractie en de leden van de D66-fractie stellen vragen over het overgangsrecht met betrekking tot de veiligheidsregio's en over de positie van de brandweervrijwilliger.

De veiligheidsregio's hebben door hun verscheidenheid aan taken verschillende groepen functionarissen in dienst: brandweerpersoneel, ambulancepersoneel, personeel ten dienste van de crisisbeheersing en overig personeel (ondersteunend personeel, staffunctionarissen et cetera). Voor deze functionarissen gelden verschillende arbeidsvoorwaarden- en rechtspositieregelingen. De verschillende arbeidsvoorwaardenregelingen voor de verschillende groepen functionarissen maken de overgang naar het private arbeidsrecht extra gecompliceerd. De complexiteit van de situatie bij de veiligheidsregio's hangt samen met de rechtspositie van één van de groepen functionarissen die werkzaam is bij de veiligheidsregio, namelijk de brandweervrijwilligers.

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft uw Kamer bij brief van 10 december 2018 geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek over de rechtspositie van brandweervrijwilligers in relatie tot Europese en internationale regelgeving.<sup>4</sup> De onderzoekers concluderen kort gezegd dat er een reëel risico bestaat dat elementen in de rechtspositie van de brandweervrijwilligers in strijd zijn met de normen uit Europese en internationale regelgeving en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Voor de goede orde: deze kwestie kwam mede door de Wnra aan het licht, maar is niet door de Wnra veroorzaakt.

Gelet op deze problematiek en de daarmee samenhangende complexiteit van de situatie bij de veiligheidsregio's, is het van belang de situatie op zorgvuldige wijze te beschouwen. Daarom is voorgesteld om de invoering van de Wnra uit te stellen voor het personeel van de veiligheidsregio's (met uitzondering van het ambulancepersoneel) tot een nader te bepalen moment. Dit geldt ook voor de brandweervrijwilligers. De Minister van Justitie en Veiligheid beziet met betrokken partijen (vertegenwoordiging van werkgevers, vertegenwoordiging van werknemers) welke structurele oplossing passend is en recht doet aan de positie van brandweervrijwilligers. Lopende dit traject zal met betrokken partijen in gesprek worden gegaan over de wenselijkheid tot het geheel of ten dele continueren van de huidige uitzonderingspositie. Volledigheidshalve zij verwezen naar de brief van 10 december 2018, waarin uitvoering is gegeven aan de motie-Kuiken/Laan-Geselschap van 22 november 2018. De Minister van Justitie en Veiligheid zal naar verwachting uw Kamer in de eerste helft van 2019 nader informeren over het vervolgtraject.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken // 2018–2019, 29 517, nr. 153.

## 6. Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie vragen aan welke organisaties het conceptwetsvoorstel formeel voor advies is voorgelegd. Dit in verband met de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat zij het wetsvoorstel graag rechtstreeks ontvangt in plaats van een verwijzing naar de consultatie-website.

Het wetsvoorstel is formeel voorgelegd aan:

- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- het Interprovinciaal Overleg;
- de vier Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel:
  - de Algemene Centrale van Overheidspersoneel;
  - de Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijspersoneel;
  - het Ambtenarencentrum;
  - de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen;
- de Nationale ombudsman;
- de Raad van State;
- het Huis voor klokkenluiders;
- de Referendumcommissie;
- de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten;
- de Nederlandse orde van advocaten;
- de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders;
- de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie;
- de Tuchtcolleges voor de advocatuur, het notariaat en gerechtsdeurwaarders;
- de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming;
- de Nationale politie;
- het Openbaar Ministerie;
- de Autoriteit persoonsgegevens;
- het Centraal Orgaan opvang asielzoekers;
- het College voor de rechten van de mens;
- de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen;
- de Hoge Raad der Nederlanden;
- de procureur-generaal Hoge Raad der Nederlanden;
- de Raad voor de rechtspraak;
- de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak;
- de Raad voor de rechtsbijstand;
- het Schadefonds geweldsmisdrijven;
- het College van Toezicht collectieve beheerorganisaties Auteurs- en naburige rechten;
- het Bureau Financieel Toezicht;
- het College gerechtelijke deskundigen;
- het Instituut fysieke veiligheid;
- de Kansspelautoriteit;
- het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen;
- de Onderzoeksraad voor veiligheid;
- de Politieacademie;
- de RDW.

Het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn tevens per e-mail van 30 januari 2018 voor consultatie aangeboden aan de leden van het Overleg Rechtspositie Decentrale Politieke Ambtsdragers (ORDPA).

De Minister van Financiën heeft de Algemene Rekenkamer bij brief van 14 februari 2018 geconsulteerd over het conceptwetsvoorstel en heeft daarbij voor de tekst verwezen naar [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Over het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting van de Aanpas-

singswet Wnra is na de consultatie – conform artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 – formeel overleg met de Algemene Rekenkamer gevoerd. De suggesties van de Algemene Rekenkamer zijn verwerkt.

De Minister van VWS heeft met het CAK, Ambulancezorg Nederland en Zorgverzekeraars Nederland per e-mail en telefonisch overleg gevoerd over de op specifiek op hen van toepassing zijnde onderdelen en heeft daarnaast verwezen naar [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) voor het gehele conceptvoorstel.

Verder is door de Minister van VWS, in afstemming met mijzelf, naar aanleiding van een nagekomen reactie op de internetconsultatie van Zorgverzekeraars Nederland, per brief een toelichting verstuurd.

De Minister van I&W heeft de LVNL en Unie van Waterschappen per e-mail en telefonisch geconsulteerd over het wetsvoorstel. Er hebben overleggen plaatsgevonden tussen de Ministeries van OCW, JenV, BZK en SZW en het UWV over de gevolgen van de invoering van de Wnra op de ontslagtoets door UWV. In deze overleggen is ook gesproken over dit wetsvoorstel.

Ook vragen deze leden op welke wijze de regering bevordert dat alle betrokken partijen de nodige stappen zetten om de Wnra in te voeren.

De regering bevordert op verschillende manieren dat alle betrokken partijen de nodige stappen zetten om de Wnra in te voeren.

Zo voorziet de website [www.wnra.nl](http://www.wnra.nl) overheidswerkgevers van algemene informatie over wat er wel en niet gaat veranderen na invoering van de Wnra. Ook biedt de website praktische hulp bij de implementatie van de Wnra, zoals praktijkvoorbeelden, checklists en communicatiemiddelen. Onder meer aan de hand van onderzoek naar en monitoring van de informatiebehoefte van overheidswerkgevers, wordt de website steeds aangevuld en geactualiseerd. Daarnaast worden overheidswerkgevers door middel van een maandelijkse nieuwsbrief op de hoogte gebracht van recente ontwikkelingen op het gebied van de Wnra en beschikbare praktijkvoorbeelden.

Tevens is een Transitiekamer ingesteld. De Transitiekamer is een bestuurlijk overleg van de werkgevers- en werknemersorganisaties in de publieke sector en valt onder de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). Het overleg wordt voorbereid door een werkgroep op ambtelijk-/ beleidsniveau. Op bestuurlijk niveau komt de Transitiekamer in beginsel drie keer per jaar bijeen. In de Transitiekamer wordt overleg gevoerd over de wijze van invoering en uitvoering van de Wnra en wordt informatie over de actuele stand van zaken van de implementatie van de Wnra in de sectoren uitgewisseld.

De meeste werknemersorganisaties, sectoren en werkgeversorganisaties zorgen daarnaast voor sectorspecifieke informatievoorziening en hulpmiddelen. In sessies en bijeenkomsten met hen wordt kennis uitgewisseld en het onderling delen van juridisch-technische inzichten en praktische oplossingen voor implementatievraagstukken gefaciliteerd.

Voor overheidswerkgevers die niet zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie (zoals bepaalde zelfstandige bestuursorganen) worden verschillende informatiebijeenkomsten georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten komen de wijzigingen die de nieuwe rechtspositie met zich mee brengt voor deze overheidswerkgevers en hun personeel aan bod.



## II. ARTIKELGEWIJS

### *Hoofdstuk 2. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

#### *Artikel 2.4 (Gemeentewet)*

De leden van de VVD-fractie menen dat behalve het besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten, er andere privaatrechtelijke rechtshandelingen zijn waartoe de gemeenteraad kan besluiten. Daarbij denken zij aan detacheringsovereenkomsten, vaststellingsovereenkomsten en inhuurovereenkomsten met betrekking tot de griffie. De leden van de VVD-fractie vragen om in het voorstel op te nemen dat de raad ook de bevoegdheid heeft alle voorbereidende besluiten ten behoeve van dergelijke overeenkomsten te nemen. Deze vragen betreffen mutatis mutandis ook de provincie.

Dit wetsvoorstel heeft alleen betrekking op de invoering van de privaatrechtelijke rechtspositie van ambtenaren. De wijze waarop overeenkomsten tot detachering, vaststelling of inhuur van ander personeel tot stand komen staat los van de omslag van een publiekrechtelijke ambtelijke rechtspositie naar een privaatrechtelijke.

Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de wetgeving met betrekking tot het besluiten tot het aangaan van overeenkomsten tot detachering, vaststelling en inhuur ten behoeve van de griffie. Het college is naar huidig recht bevoegd om alle besluiten ter voorbereiding van privaatrechtelijke rechtshandelingen te nemen. Het voorliggende wetsvoorstel is technisch van aard en daarom niet het kader om de op dit punt reeds bestaande regels inhoudelijk te heroverwegen. Het voorgaande geldt mutatis mutandis voor de provincie.

#### *Artikel 2.21 (Wet raadgevend referendum)*

Terecht merken de leden van de VVD-fractie op dat een bepaald artikel van de Wet raadgevend referendum vervalt, terwijl deze wet is ingetrokken. Bij nota van wijziging wordt dit gerepareerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren