

Verslag Internetconsultatie van het voorstel van wet tot aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra).

Het wetsvoorstel is van 29 januari tot en met 12 maart 2018 in openbare internetconsultatie gegeven. Hierop zijn 40 reacties binnengekomen, waarvan 26 openbare. Het grootste deel van de reacties heeft betrekking op de Wnra zelf. Vijf openbare reacties hebben betrekking op het wetsvoorstel.

Reacties met betrekking tot de Wnra zelf

De reacties die betrekking hebben op de Wnra zelf zijn veelal ingediend door particulieren. Vaak werd aandacht gevraagd voor het, naar de mening van de indieners onterecht, niet uitzonderen van medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en van de Belastingdienst, waaronder begrepen de Douane. Er wordt op gewezen dat DJI net als de politie en de rechterlijke macht ook behoort tot strafrechtsketen. Het in- en opsluiten is een typische overheidstaak en het personeel van DJI heeft de bevoegdheid om bij de uitoefening van de werkzaamheden geweld toe te passen. De medewerkers van de Belastingdienst zijn belast met het innen van belastingen, wat ook een typische overheidstaak is. Daarbij heeft de Douane volgens de reacties ook een taak op het gebied van de veiligheid van het land. Volgens de reacties rechtvaardigen deze omstandigheden dat ook deze twee groepen hun publiekrechtelijke aanstelling behouden.

Daarnaast blijkt uit meerdere reacties dat er veel onzekerheid is over de gevolgen van de overgang naar een privaatrechtelijke rechtspositie. Het beeld bestaat dat met deze overgang de bescherming van ambtenaren minder wordt. Dit wordt met name bezwaarlijk geacht als het gaat om ambtenaren die wapens dragen of geweldsmiddelen mogen toepassen. Tevens worden in meerdere reacties twijfels uitgesproken of gelijkgeschakeling met de rechtspositie van werknemers in de private sector wel goed mogelijk is. Ambtenaren functioneren in een politieke omgeving. Overheidswerkgevers worden bovendien niet geregeerd door de tucht van de markt, maar door de tucht van de politiek. Dit werkt door in de wijze waarop organisaties worden (her)ingericht en de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden.

Een aantal organisaties heeft reacties ingediend met als strekking dat zij ervan uitgaan geen overheidswerkgever te zijn, dan wel dat zij daarvan wensen te worden uitgezonderd. Zij dragen daarvoor verschillende redenen aan, bijvoorbeeld dat het uitvoeren van de Wnra tot onredelijke lasten leidt gezien de omvang van de betreffende organisatie of omdat zij vrezen voor grotere politieke invloed op hun functioneren.

Deze reacties hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel, nu zij betrekking hebben op de Wnra zelf. Uit de reacties blijkt wel dat er zowel onder ambtenaren als onder (toekomstige) overheidswerkgevers veel onzekerheid is over de gevolgen van invoering van de Wnra. De regering hecht er wel aan hier een aantal opmerkingen over te maken.

De ambtelijke status verdwijnt niet met de inwerkingtreding van de Wnra. De overheid is en blijft een bijzondere werkgever en dit vraagt om medewerkers die goed kunnen omgaan met de publieke taak en verantwoordelijkheid van de overheid. Dit verandert niet met de Wnra. De ambtelijke status blijft behouden. De Wnra brengt wel met zich, dat de aard van de arbeidsrelatie verandert. De rechtsbescherming van ambtenaren loopt voortaan via het privaatrecht, zoals voor werknemers in de private sector nu al het geval is. Ook in het private arbeidsrecht zijn waarborgen voor een zorgvuldig proces en rechtsbescherming van werknemers van belang. Zo is er voor ontslag een goede – in de wet genoemde – reden nodig, die vooraf door het UWV of de rechter wordt getoetst. Daarnaast is en blijft de wetgeving betreffende gelijke behandeling bij het aangaan en beëindigen van arbeidsrelaties van kracht. Op grond hiervan is onder meer onderscheid op grond van politieke gezindte verboden. De bevoegdheid om een wapen te dragen of geweldsmiddelen toe te passen staat los van de arbeidsrelatie. Die bevoegdheden zijn ook nu apart geregeld en dat blijft zo. De bevoegdheid om een wapen te dragen of geweldsmiddelen toe te

passen en de regels over het toepassen van die bevoegdheid blijven hetzelfde. Het is een misverstand dat politie- en defensiepersoneel zijn uitgezonderd vanwege hun bevoegdheid om wapens te dragen.

De reactie van Stichting Waternet, die overeenkomt met een deel van de formele consultatiereactie van Unie van Waterschappen, heeft geleid tot een verduidelijking in de toelichting. Deze reactie betreft de vraag, of de zinsnede "bekleed met openbaar gezag" in artikel 2, onderdeel i, van de Ambtenarenwet 2017 ook betrekking heeft op mandaat. Dat is niet het geval. Met deze zinsnede wordt bedoeld dat het betreffende orgaan een eigen bevoegdheid tot het uitoefenen van openbaar gezag heeft. Bij mandaat gaat het om het uitoefenen van de bevoegdheid van een ander tot het nemen van besluiten (een vorm van openbaar gezag) op naam en verantwoordelijkheid van die ander. Degene aan wie mandaat is verleend heeft geen eigen bevoegdheid gekregen en is niet bekleed met openbaar gezag in de zin van artikel 2, onderdeel i, van de Ambtenarenwet 2017.

Reacties met betrekking tot de aanpassingswetgeving

Zes reacties hadden betrekking op het wetsvoorstel. Deze zijn ingediend door het Bureau Schade-afwikkeling, de Vereniging van Griffiers, de Koninklijke Beroepsorganisatie Gerechtsdeurwaarders, de plantaardige keuringsdiensten (deze reactie had ook deels betrekking op de positie van deze diensten als overheidswerkgever en de positie van uitzendkrachten) en twee particulieren.

De Vereniging van Griffiers heeft een instemmend advies uitgebracht over het wetsvoorstel, waar het de positie van gemeentelijke en provinciale griffiers betreft.

De reactie van het Bureau Schade-afwikkeling heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting voor wat betreft de wijziging van de Verhaalswet ongevallen ambtenaren (hierna: Voa). De Voa kent een regresrecht toe aan de overheid ten aanzien van derden, die aansprakelijk zijn voor dienstongevallen van ambtenaren als gevolg waarvan die ambtenaar arbeidsongeschikt raakt. De overheid kan op grond van deze wet als gevolg van de arbeidsongeschiktheid gemaakte kosten op die aansprakelijke derde verhalen. Artikel 6:107a BW kent een dergelijk regresrecht ook toe aan private werkgevers. In het wetsvoorstel werd geregeld dat voor genormaliseerde ambtenaren voortaan het regresrecht van artikel 6:107a BW van toepassing zou zijn, omdat de Wnra beoogt de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te schakelen aan die van het bedrijfsleven. De Voa blijft dan alleen in stand voor de uitgezonderde groepen, die hun aanstelling behouden. Het BSA merkt hierover op dat dat een inhoudelijke wijziging is, omdat het regresrecht van artikel 6:107a BW enger is dan dat van de Voa. Dat eerste ziet alleen op het (netto) doorbetaalde loon; het regresrecht van de Voa is breder. Tevens moet in overgangsrecht worden voorzien voor lopende schadezaken tussen de overheid en aansprakelijke derden, omdat de grondslag door de voorgestelde wijziging verandert van de Voa naar artikel 6:107a BW. Het BSA adviseert om ofwel het regresrecht van artikel 6:107a van het BW voor alle private werkgevers uit te breiden, zodat het dezelfde reikwijdte krijgt als de Voa nu heeft, ofwel de Voa voor alle ambtenaren en de uitgezonderde groepen in stand te laten. De regering heeft die laatste suggestie gevolgd, omdat dat de meest beleidsneutrale oplossing is.

De plantaardige keuringsdiensten hebben een reactie ingediend, die inhoudelijk overeenkomt met die van het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ).

Het COKZ meent dat het voorgestelde artikel 11.1, eerste lid, dat regelt dat titel II van de Ambtenarenwet na inwerkingtreding van de Wnra van toepassing blijft op leden van zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges, niet klopt. De bepaling is zo geredigeerd, dat zij ook van toepassing is op leden van zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Volgens het COKZ klopt dat niet, omdat deze leden geen ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet. De bepaling is in deze zin aangepast. Het COKZ zet vraagtekens bij de gevolgen van de Wnra voor de leden van zelfstandige bestuursorganen, die deel uitmaken van privaatrechtelijke rechtspersonen, en het personeel. Leden van die zelfstandige bestuursorganen kunnen niet worden aangemerkt als ambtenaar in de zin van de

Ambtenarenwet 2017, maar het personeel dat onder hun gezag staat wel. Ook vraagt het COKZ zich af of het uitvoeren van wettelijke taken in alle gevallen als de uitoefening van openbaar gezag kan worden aangemerkt.

Ten aanzien van de groepen die worden aangemerkt als ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017, geldt dat dit voortvloeit uit de Wnra zelf. Dit valt buiten het bestek van de aanpassingswetgeving. Dit geldt ook voor de vraag welke rechtspersoon als overheidswerkgever wordt aangemerkt. Ten aanzien van het onderscheid tussen wettelijke taken en het uitoefenen van openbaar gezag geldt dat niet alle wettelijke taken ook inhouden dat sprake is van de uitoefening van openbaar gezag. Voor dat laatste is vereist, dat het orgaan bevoegd is eenzijdig de rechtspositie van derden vast te stellen. Het verrichten van feitelijke werkzaamheden valt hier niet onder.

Tenslotte de vraag naar de status van uitzendkrachten. Deze zijn geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Daarvoor is vereist dat betrokkene een arbeidsovereenkomst heeft met een overheidswerkgever. Uitzendkrachten hebben een arbeidsovereenkomst met het uitzendbureau.