



A D V O C A T E N

Onderzoeksrapport

Van ambtenaar naar werknemer

's-Hertogenbosch, mei 2011

Opdrachtgevers:
Juridische Hogeschool Avans-Fontys
BANNING N.V.

Opdrachtnemer:
Karin Mølgaard 2008996

Afstudeerstage E1-E2

Stagedocenten: mr. M.L.G. Kooij, mr. J.P.E. Lousberg
Stagementoren: mr. M.O. de Bont, mr. S. Wouters



A D V O C A T E N

Onderzoeksrapport

Van ambtenaar naar werknemer

Opdrachtgevers:

Juridische Hogeschool Avans-Fontys
BANNING N.V.

Functie auteur:

Stagiaire sector arbeidsrecht

Voorwoord

BANNING N.V. verzocht mij onderzoek te doen naar de aanstaande veranderingen in het ambtenarenrecht. Naar aanleiding van het regeerakkoord is het wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren" ingediend.

In deze scriptie worden de termen 'ambtenaar' en 'werknemer' gehanteerd. De definitie hiervan is enerzijds de ambtenaar zoals omschreven in artikel 1 lid 1 van de Ambtenarenwet 1929. Anderzijds wordt met werknemer bedoeld degene die op grond van een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 Burgerlijk Wetboek in dienst is bij een werkgever.

Met het begrip 'normalisering' wordt bedoeld het proces waarin de verschillen tussen ambtenaar en werknemer worden weggenomen. Normalisering is het doel van het wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren".

Op het moment van schrijven is net het 'nader rapport' uitgebracht. Dat behelst de reactie van de indieners van het wetsvoorstel op het advies van de Raad van State. Nu wordt gewacht op de plenaire behandeling in de Tweede Kamer. De inhoud van deze scriptie is dus gebaseerd op het wetsvoorstel zoals dat oorspronkelijk is ingediend bij de Tweede Kamer in november 2010.

Met problemen heb ik bij dit onderzoek niet te maken gehad. Wel was zinvol geweest voor het onderzoek naar draagvlak bij betrokkenen, als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) mij te woord had willen staan. Hun opinie was in dit kader zinvol geweest. De gemeentes die wel tijd hebben gemaakt wil ik daarvoor bedanken. Deze gemeentes zijn: gemeente 's-Hertogenbosch, gemeente Zwolle, gemeente Nijmegen, gemeente Uden, gemeente Arnhem en gemeente Breda. Zij hebben een zeer nuttige bijdrage geleverd aan deze scriptie. Hierdoor is het onderwerp meer gaan leven.

In dit kader is een voorbehoud op zijn plaats. Met betrekking tot standpunten die gemeenten in deze scriptie worden toegeschreven, moet worden opgemerkt dat het mijn weergave daarvan is, gebaseerd op wat in mijn beleving tijdens de gesprekken is gezegd en bedoeld.

Ten slotte wil ik mijn stageverlener, BANNING N.V. bedanken dat zij mij deze stageplaats heeft geboden en mij dit onderzoek heeft laten uitvoeren. Hierbij wil ik mijn stagebegeleider de heer mr. M.O. de Bont bedanken, en vooral mijn feitelijk scriptiebegeleidster mevrouw mr. S. Wouters voor goede begeleiding en veel zeer nuttige feedback.

Karin Mølgaard

's-Hertogenbosch, mei 2011

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
Inleiding	7
De organisatie	7
Aanleiding onderzoek en probleembeschrijving	7
Doelstelling	8
Centrale vraag	8
Methoden van onderzoek	8
Leeswijzer	9
Geschiedenis, ontwikkeling en resultaat	10
Bijzondere rechtspositie ambtenaar	10
Normaliseringsproces	10
Mijlpalen	11
Resultaat normalisering – resterende verschillen	16
Formeeljuridische verschillen	16
Materieeljuridische verschillen	17
De weg naar volledige normalisering	22
Het regeerakkoord: aanleiding wetsvoorstel	22
Inhoud en strekking wetsvoorstel	22
Advies van de Raad van State	23
Nader rapport en aangepast wetsvoorstel	24
Voor- en nadelen van normalisering	25
Voordelen	25
Nadelen	27
De mening van onderzoeker	28
Veranderingen als gevolg van normalisering	29
Betrokken partijen	29
Inhoudelijke veranderingen	29
Ambtenarenstatus	29
Ongelijke partijen	29
Totstandkoming arbeidsvoorwaarden	30
Sociale zekerheid	30
Rechtsbescherming en ontslag	31
Van normalisering uitgezonderde sectoren	32
Volledige normalisering – ooit te verwachten?	32
Invoering normalisering binnen de gemeente	34
Invoering normalisering – hoe?	34
Middelen	34
Actoren	34
Termijnen	35
Overgangstermijn en -regeling	36
Resultaat	36
Gevolgen invoering normalisering voor gemeente	37
Binnen de organisatie	37
Aanstellingsbesluit en arbeidsovereenkomst	37

Ontslag	37
Werknemersverzekeringen en bovenwettelijke regelingen.....	38
Buiten de organisatie.....	38
Op de arbeidsmarkt	38
Geschillenbeslechting.....	38
Arbeidsvoorwaardenoverleg	38
Draagvlak bij betrokkenen	40
De gemeente als overheidswerkgever	40
Vereniging Nederlandse Gemeenten.....	42
Abvakabo/FNV	42
Conclusies en aanbevelingen.....	43
Conclusies.....	43
Aanbevelingen.....	45
Evaluatie	46
Bronnen	47

Samenvatting

In 1929 hebben ambtenaren een bijzondere rechtspositie gekregen. Zij werden namelijk niet geacht op voet van gelijkheid te kunnen contracteren met de overheid. De ambtenaar moest beschermd worden tegen politieke willekeur en verzekerd zijn van een inkomen.

Voor de werknemer daarentegen was de Wet op de arbeidsovereenkomst¹ van toepassing. Daarin waren slechts enkele minimumregelingen opgenomen met betrekking tot het laten verrichten van arbeid door jonge kinderen. Verder werd de verhouding werkgever-werknemer beheerst door het algemene contractenrecht. Echter, er was geen sprake van nader vastgelegde arbeidsvoorwaarden of garanties voor de werknemer.

In de loop van de vorige eeuw is deze bijzondere rechtspositie steeds vaker onderwerp van discussie geweest. Immers, het nut en de noodzaak van het verschil in rechtspositie tussen ambtenaar en werknemer was niet langer overduidelijk.

Weliswaar is de rechtspositie al gedeeltelijk genormaliseerd, in dat kader wijst onderzoeker op bijvoorbeeld de OOW-operatie. Echter, nog steeds bestaan er verschillen tussen ambtenaar en werknemer. Zo wordt een ambtenaar nog steeds eenzijdig aangesteld en ontslagen, worden arbeidsvoorwaarden eenzijdig vastgesteld, geldt een gesloten ontslagstelsel en is de Awb van toepassing voor rechtsbescherming.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte (CDA/VVD) is overeengekomen de ambtelijke rechtspositie in overeenstemming te brengen met die van de werknemer.

Het wetsvoorstel “Normalisering rechtspositie ambtenaren”² is ingediend om uitvoering te geven aan dit akkoord. Dit wetsvoorstel wordt door de indieners betiteld als het sluitstuk in het normaliseringsproces.

Op het moment dat de wet in werking is getreden zijn alle ambtenaren³ in dienst van de overheid op grond van een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 BW.

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen waarom de ambtenaar een bijzondere rechtspositie heeft, of die nog langer te rechtvaardigen is, hoe het proces van normalisering verloopt, of er draagvlak voor is en hoe de gemeente als overheidswerkgever zich kan voorbereiden op invoering.

Voor gemeenten is aan te bevelen om zich voor te bereiden op verdere normalisering.

Daarnaast is het wenselijk voor gemeenten om de afdeling P&O te laten bijscholen op het terrein van civiel arbeidsrecht.

Ook is het van belang de ambtenaren te informeren over zijn veranderde rechtspositie.

¹ Wet van 13 juli 1907, *Stb.* 193.

² *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550.

³ Een klein deel van het ambtenarenkorps is uitgezonderd vanwege de aard van hun functie. Deze sectoren zijn kort samengevat defensie, de rechterlijke macht en politieke ambtsdragers.

Inleiding

De organisatie

BANNING N.V. is een advocatenkantoor met vestigingen in 's-Hertogenbosch en Rotterdam en ruim vijftientig advocaten. De advocaten zijn gespecialiseerd in negen rechtsgebieden en BANNING N.V. heeft zowel nationale als internationale cliënten. Daarnaast beschikt BANNING N.V. over bijzondere kennis van en ervaring met het toepassen van haar specialismen binnen de zorg-, energie-, technologie- en automotive sector.

Het wetenschappelijk bureau van BANNING N.V. ondersteunt de advocaten bij de behandeling van zaken en verzorgt publicaties in wetenschappelijke tijdschriften en in andere media.

Voor advocaatstagiaires bij de organisatie kent BANNING N.V. een eigen opleidingsprogramma, genaamd Draakenstein. Dat wordt gecombineerd met de opleiding die advocaatstagiaires volgen bij de Orde van Advocaten.⁴

Een van de specialismen van BANNING N.V. is het arbeidsrecht en het ambtenarenrecht. BANNING N.V. houdt zich bezig met de actuele ontwikkelingen op gebied van het ambtenarenrecht. Uit dien hoofde is de aanleiding voor het schrijven van deze scriptie ontstaan.

Aanleiding onderzoek en probleembeschrijving

Op dit moment bestaat de discussie genaamd 'normalisering' over het al dan niet behouden van de bijzondere rechtspositie van de ambtenaar. De verschillen in rechtspositie tussen ambtenaar en werknemer zijn ontstaan in 1929. Toen werd namelijk de Ambtenarenwet 1929 ingevoerd die de ambtenaar deze bijzondere rechtspositie toekent.

Daarmee kregen de ambtenaren een bijzondere rechtspositie. Hierdoor werden zij gevrijwaard van – zoals dat toen werd genoemd – de zorgen van het dagelijks bestaan en werden zij beschermd tegen politieke willekeur.

De kans dat de overheid te maken zou krijgen met ontevreden en daardoor corrupte ambtenaren werd door deze bijzondere rechtspositie gereduceerd.

De aanstelling van de ambtenaar kreeg een eenzijdig karakter en de bezoldiging werd publiekrechtelijk vastgesteld.

Met de invoering van de Ambtenarenwet ontstonden verschillen met de rechtspositie van de 'gewone' werknemer.

De eerste arbeidsrechtelijke bepaling deed zijn intrede in 1874. Toen werd kinderarbeid verricht door kinderen jonger dan twaalf jaar strafbaar gesteld in het *Kinderwetje van Van Houten*. Daarna is het inzetten van vrouwen in samenhang met zwangerschap en bevalling en van jeugdige personen ook verboden.⁵

Sinds het ontstaan van de rechtspositionele verschillen tussen werknemer en ambtenaar bestaat daarover een discussie die wordt aangeduid met de term 'normalisering'. In deze discussie staat centraal of het behouden van de bijzondere rechtspositie nog steeds wenselijk en noodzakelijk is.

Om te onderzoeken of behoud van de bijzondere ambtelijke rechtspositie nog wenselijk is, werden door de jaren heen een aantal commissies ingesteld. Onder andere de staatscommissie Kranenburg (1952), de Raad voor het Overheidspersoneel (ROP) (1998 en 2006) en de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel' (2005) werden

⁴ <<http://www.banning.nl/3254/nl/over-ons.html>>

⁵ Prof. mr. H.L. Bakels, Prof. mr. I.P. Asscher-Vonk en Prof. mr. W.H.A.C.M. Bouwens, *Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 29-30.

gevraagd om advies uit te brengen. Allen kwamen zij tot de conclusie dat het nog te vroeg was voor volledige normalisering.

In de loop van de vorige eeuw is de rechtspositie van de ambtenaar deels genormaliseerd onder andere door invoering van de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (Wet OOW). Sinds de OOW-operatie gelden de werknemersverzekeringen ook voor ambtenaren.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte (VVD/CDA, 30 september 2010) is onder meer afgesproken om de rechtspositie van ambtenaren volledig te normaliseren (een klein deel uitgezonderd vanwege de aard van hun taken).

Beoogd wordt om de meeste verschillen tussen de rechtspositie van de ambtenaar en die van de werknemer weg te nemen.

Daartoe is op 8 november 2010 een initiatiefwetsvoorstel ingediend door de Tweede Kamerleden mr. Fatma Koşer Kaya (D66) en dr. Eddy van Hijum (CDA): “Wet normalisering rechtspositie ambtenaren”.

De wet-in-spe treedt in werking op 1 januari 2015. Het verschil tussen de naar publiekrecht aangestelde ambtenaar en de naar privaatrecht aangenomen werknemer moet dan verleden tijd zijn.

Doelstelling

Vóór 30 mei 2011 in een adviesrapport voor BANNING N.V. in kaart brengen:

- waarom de bijzondere rechtspositie is ingevoerd,
- wat normalisering van de ambtelijke rechtspositie inhoudt,
- hoe het normaliseringsproces tot nu toe is vormgegeven,
- of het nut en de noodzaak van de bijzondere rechtspositie nog bestaan,
- op welke manier de normalisering kan worden doorgevoerd,
- wat de inhoudelijke gevolgen van normalisering zijn voor ambtenaar en overheidswerkgever,
- wat betrokken partijen ervan vinden en
- hoe de gemeente als overheidswerkgever zich kan voorbereiden op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Centrale vraag

Waarom is de bijzondere rechtspositie ingevoerd, wat houdt normalisering van de ambtelijke rechtspositie in, hoe is het normaliseringsproces tot nu toe vormgegeven, bestaan het nut en de noodzaak van de bijzondere rechtspositie nog, op welke manier wordt de normalisering doorgevoerd, wat zijn de inhoudelijke gevolgen van normalisering voor de ambtenaar en de overheidswerkgever, wat vinden betrokken partijen ervan en hoe kan de gemeente als overheidswerkgever zich voorbereiden op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel?

Methoden van onderzoek

Het onderzoek naar de inhoud en de gevolgen van wijzigingen in het ambtenarenrecht wordt op de volgende manieren verricht.

Om inzicht te krijgen in de ontstaansgeschiedenis van het ambtenarenrecht wordt literatuur (waaronder begrepen kamerstukken) geraadpleegd.

Verder worden interviews gehouden om een beeld te krijgen van het draagvlak binnen gemeenten.

Leeswijzer

De geschiedenis van de ambtenarenstatus eerst in kaart gebracht. Daarbij wordt stil gestaan bij het ontstaan van de bijzondere ambtelijke rechtspositie en de ontwikkeling daarvan door de jaren heen.

Vervolgens wordt het initiatiefwetsvoorstel “Normalisering rechtspositie ambtenaren” inhoudelijk uitgebreid besproken. Ook komen de meningen van betrokken partijen aan bod.

Verder worden de veranderingen die normalisering met zich meebrengt behandeld, gevolgd door de wijze van invoering in het algemeen, dus voor alle overheidsinstanties.

Daarna spitst het onderzoek zich toe op de invoering van de nieuwe wet en de gevolgen voor één specifieke overheidswerkgever, de gemeente. Daarbij wordt behandeld hoe de normalisering kan worden vormgegeven en wat de gevolgen van normalisering zijn voor de gemeente.

Vervolgens worden de meningen van betrokken partijen weergegeven en besproken.

Afgesloten wordt met de conclusies die voortvloeien uit het onderzoek, alsook aanbevelingen voor de gemeenten voor als de normalisering definitief wordt ingevoerd.

Geschiedenis, ontwikkeling en resultaat

De ambtenaar kreeg met de invoering van de Ambtenarenwet in 1929 een bijzondere rechtspositie. In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in het ontstaan van de bijzondere rechtspositie en de ontwikkeling daarvan, alsook het bereikte resultaat.

Bijzondere rechtspositie ambtenaar

In de negentiende eeuw was er nog bijna geen regelgeving voor de werkenden. Eind 19^{de} eeuw was slechts voorzien in een verbod op kinderarbeid verricht door kinderen jonger dan twaalf jaar. Hierin voorzag het *Kinderwetje van Van Houten*.

Verder golden enkele beperkingen voor de inzetbaarheid van vrouwen in verband met zwangerschap en bevalling en voor het inzetten van jeugdigen.

Voordat de Ambtenarenwet tot stand kwam werden de overeenkomsten tussen ambtenaar en overheid gesloten als gelijke partijen op basis van de contractsvrijheid, zoals die in het BW van 1838 was opgenomen⁶.

Van staatsrechtelijke zijde werd begin 20^{ste} eeuw gewezen op het belang van een goede rechtspositie voor ambtenaren. Door de invoering van de bijzondere rechtspositie werden de ambtenaren namelijk gevrijwaard “*van de dagelijkse zorgen van het bestaan en werden zij beschermd tegen de gevolgen van politieke willekeur*”.

Later is aan de motivering van het invoeren van de bijzondere rechtspositie het argument toegevoegd dat een onafhankelijk ambtenarenkorps – als constante factor in het openbaar bestuur – van fundamenteel belang is voor een stabiele staat en onpartijdige handhaving van de rechtsorde.

De bijzondere rechtspositie werd gecodificeerd in de Ambtenarenwet 1929. Deze werd in 1929 ingevoerd, en vanaf dat moment was de bijzondere, ambtelijke rechtspositie een feit.

De grondslag voor de aparte regeling van de ambtelijke rechtspositie werd gevormd door de gedachte dat de ambtenaar niet gelijk is aan de overheidswerkgever belast met overheidsgezag.

Daardoor werd het niet mogelijk geacht voor overheid en ambtenaar om een tweezijdige arbeidsovereenkomst te sluiten, aangezien de arbeidsovereenkomst uitgaat van gelijkheid van partijen.⁷

De ambtenaar wordt sinds de invoering van de Ambtenarenwet 1929 dan ook aangesteld en ontslagen bij publiekrechtelijk besluit: een éénzijdige rechtshandeling.⁸

De bijzondere rechtspositie gaf de ambtenaar dus bepaalde mate van zekerheid. De ambtenaar verwierf namelijk het recht op een bepaalde bezoldiging en daarmee de garantie dat hij die bezoldiging ook daadwerkelijk ontving.

Deze bijzondere rechtspositie heeft de ambtenaar anno 2011 nog steeds.

Normaliseringsproces

Door de jaren heen is de bijzondere ambtelijke rechtspositie meerdere malen onderwerp van discussie geweest. Was de bijzondere rechtspositie nog wel wenselijk en noodzakelijk?

⁶ Prof. mr. H.L. Bakels, Prof. mr. I.P. Asscher-Vonk en Prof. mr. W.H.A.C.M. Bouwens, *Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 4.

⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 2.

⁸ Art. 1 AW

In 1952 werd de staatscommissie Kranenburg ingesteld. Zij onderzocht of een bijzondere rechtspositie voor ambtenaren nog steeds wenselijk was.

Zes jaar later bracht de commissie een rapport uit.

De conclusie luidde dat de publiekrechtelijke rechtspositie van de ambtenaar moest worden behouden. De belangrijkste overweging daartoe was “*dat de overheid als hoedster van het algemeen belang niet op voet van gelijkheid kon onderhandelen met zowel ambtenaren als ambtenarenorganisaties*”. Deed de overheid dat wel, dan zou “*zij een te groot deel van de behartiging van het algemeen belang uit handen geven*.”⁹

De commissie was dan ook van mening dat de ambtelijke arbeidsvoorwaarden blijvend eenzijdig en publiekrechtelijk moesten worden vastgesteld. Ook de aanstelling van de ambtenaar moest eenzijdig blijven.

Echter, het advies van de commissie Kranenburg was niet unaniem. Een minderheid meende dat de ambtenaar, net als iedere andere werknemer, primair “*een in ondergeschiktheid presterend mens*” is. Tenzij er aantoonbare rechtvaardigingsgronden waren om daarvan af te wijken, zouden voor ambtenaren dezelfde regels moeten gelden als voor werknemers.

Sindsdien bleef de normaliseringsdiscussie terugkeren. Steeds werd de bijzondere rechtspositie verdedigd met het argument dat de ambtenaar moest worden beschermd tegen politieke willekeur.¹⁰

Pas sinds begin jaren '80 van de vorige eeuw hebben elkaar opvolgende kabinetten daadwerkelijk stappen ondernomen om de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen binnen de overheidssector in overeenstemming te brengen met die in de marktsector. Hieronder volgt een overzicht van de mijlpalen die zijn bereikt in het normaliseringsproces.

Mijlpalen

Langzaam maar zeker werd aan de weg naar normalisering getimmerd. De volgende mijlpalen in het proces zijn in de loop der jaren bereikt.

Het overeenstemmingsvereiste

In 1989 werd het overeenstemmingsvereiste bij wijze van experiment ingevoerd in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Dat hield in dat geen rechten en plichten van ambtenaren konden worden gewijzigd zonder dat daaraan voorafgaand overeenstemming met de vakbonden was bereikt. Deze afspraak was gemaakt door de vakbonden en de Minister van Binnenlandse Zaken. De overlegsituatie die hierdoor tot stand kwam vertoonde gelijkenis met die in de marktsector.

Na de proefperiode is het overeenstemmingsvereiste opgenomen in het ARAR en andere rechtspositieregelingen en in werking getreden op 1 juni 1993.¹¹

Het besluit waarbij het overeenstemmingsvereiste in werking is getreden geeft nadere regels over de reikwijdte van het overeenstemmingsvereiste en over wanneer overeenstemming is bereikt.¹²

Bij een wijziging van de Ambtenarenwet¹³ in 1995 is het overeenstemmingsvereiste opgenomen in artikel 125 lid 1 sub m van die wet.¹⁴

⁹ Staatscommissie Kranenburg, *Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren*, Den Haag 1958, p. 96.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 2-3.

¹¹ Besluit van 15 januari 1993, *Stb.* 1993, 94.

¹² *Kamerstukken II* 1993/94, 23792, nr. 3, p. 1.

¹³ Wet van 9 maart 1995, *Stb.* 1995, 184.

¹⁴ Prof. mr. A.D. Belinfante en mr. J.L. de Reede, *Beginnelen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 162.

Het sectorenmodel

Sinds 1988 is het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen vakbonden en overheidswerkgeversorganisaties in ontwikkeling. In 1993 werd het “sectorenmodel” ingevoerd. Daarin werd het arbeidsvoorwaardenoverleg gedecentraliseerd naar de acht sectoren van de overheid: rijk, defensie, politie, onderwijs en wetenschappen, rechterlijke macht, gemeente, provincie en waterschap.¹⁵

Door invoering van het sectorenmodel werden de arbeidsvoorwaarden voortaan per sector overeengekomen, zodat afspraken beter aansloten op de betreffende sector. Er kon meer ‘maatwerk’ worden geleverd.

Ook werd met de invoering van het sectorenmodel aansluiting gezocht bij het decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg in de marktsector.¹⁶

De OOW-operatie

In het midden van de jaren '90 is begonnen met de zogenoemde OOW-operatie¹⁷. Daardoor werd de ambtenaar stapsgewijs ondergebracht bij de wettelijke werknemersverzekeringen, zoals de Werkloosheidswet (WW), de Ziektewet (ZW), en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (WAO) (nu Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, WIA).

De OOW-operatie wordt in de memorie van toelichting slechts onderbouwd met twee argumenten.

De eerste reden was het kabinetsbeleid dat al een aantal jaren gericht was op het gelijkstellen van ambtenaren en werknemers op het gebied van regelingen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

De andere reden was dat alle nieuwe regelgeving voor ambtenaren moest worden vertaald naar hun publiekrechtelijke rechtspositieregeling. Door de Wet OOW was dat niet langer noodzakelijk.¹⁸

Omdat het kabinet de OOW-operatie complex en invoeringstechnisch risicovol achtte, is gekozen voor een gefaseerde invoering van de werknemersverzekeringen voor ambtenaren.¹⁹

In fase 1 werden de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Ziektewet (ZW) en de Werkloosheidswet (WW) ingevoerd.

In fase 2 werden de ZW en de WW ingevoerd voor alle ambtenaren met uitzondering van de reeds lopende gevallen.

In fase 3 werden de ZW en de WW ook op de reeds bestaande gevallen van toepassing.²⁰

WOR van toepassing op ambtenaren

De Wet op de ondernemingsraden werd in 1995 van toepassing op het merendeel van²¹ de overheidssectoren.

Daarvoor kenden de overheidssectoren ieder hun eigen medezeggenschapsregelingen. De ‘dienstcommissie’ was de tegenhanger van de OR.

Echter, uit een evaluatie van medezeggenschap bij de rijksoverheid²² eind jaren '80 bleek dat de overheid op dat gebied achterliep bij de marktsector.

¹⁵ Prof. mr. E. Verhulp e.a., *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 245.

¹⁶ Mr. C. van Nijhof-Heugten e.a., *Praktijkgids Ambtenarenrecht 2010*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 21.

¹⁷ Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen, Wet OOW, *Stb* 1997, 768.

¹⁸ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 282, nr. 3, p. 2.

¹⁹ Circulaire Overheidswerknemers onder de werknemersverzekeringen, 19 juni 1997, nr. AD97/U521.

²⁰ *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 282, nr. 3, p. 7.

²¹ De sectoren onderwijs, defensie en rechterlijke macht werden uitgezonderd.

²² Evaluatie van de nieuwe regeling dienstcommissies, 1987, uitgave van het IVA, Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek.

Zo koppelde de WOR de bevoegdheden van de OR aan het onderwerp. Bij de overheid was de instemmings- of adviesbevoegdheid van de dienstcommissie afhankelijk van de besluitbevoegdheid van het hoofd van dienst.

Daarnaast kan de OR op grond van de WOR een beroep doen op een onafhankelijke rechter.²³ Een dergelijke mogelijkheid kende de medezeggenschapsregelingen van de overheid niet. Deze regelingen voorzagen slechts in een interne beroepsgang wanneer de dienstcommissie instemmingsbevoegdheid had.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 'Regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Wet op de ondernemingsraden' werd betoogd dat de arbeidsverhoudingen binnen de overheid reeds toegroeien naar die in de marktsector. Daarom kon dat op het gebied van medezeggenschap niet anders zijn, tenzij de bijzondere positie van de overheid als werkgever dat rechtvaardigde.

Dit standpunt vormde de aanleiding voor het wetsvoorstel "Regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Wet op de ondernemingsraden".²⁴

Door dit voorstel is de medezeggenschap voor ambtenaar en werknemer gelijk geworden op grond van de WOR.

Privatisering ABP

In 1996 werd het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) geprivatiseerd. ABP is het pensioenfonds voor werkgevers en werknemers in de sectoren overheid en onderwijs.²⁵

De redenen die ten grondslag lagen aan deze privatisering waren de volgende.

Ten eerste werd de "motie-Paulis"²⁶ ingediend. Deze motie behelsde het standpunt dat het ABP een zelfstandig pensioenfonds met eigen rechtspersoonlijkheid en een onafhankelijk bestuur moest worden waarop de PSW van toepassing was.²⁷ Op een publiekrechtelijk fonds was de toen geldende Pensioen- en spaarfondswet (PSW) namelijk niet van toepassing. Ten tweede achtte men een aanpassing van de pensioenregeling aan relevante maatschappelijke ontwikkelingen wenselijk.²⁸ Gedoeld wordt op de opbouw van pensioenrechten van in deeltijd werkende vrouwen. De man bouwde namelijk als enige pensioen op omdat hij werd gezien als kostwinner van het gezin. Het was van belang om dit verschil te neutraliseren.²⁹

Het laatste argument voor de privatisering van het ABP had betrekking op de financiering van de pensioenen. Daarvoor bestond geen solide systeem. Zo waren de pensioenpremies die werden afgedragen te laag en waren deze niet afgestemd op het rendement van beleggingen van het ABP.

Er moest een structurele regeling tot stand worden gebracht voor het financieren van de pensioenen. Voorbeeld hiervoor bood het geldend systeem in de marktsector. In die sector werden de pensioenen al gefinancierd op basis van een omslagstelsel; in plaats van het door het ABP gehanteerde kapitaaldekkingssysteem.^{30, 31}

Gevolg van de privatisering was dat de verzekerden niet langer aanspraken hadden jegens het ABP maar jegens Stichting Pensioenfonds ABP.

Goed werkgever- en goed ambtenaarschap

²³ Art. 36 WOR

²⁴ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 551, nr. 3, p. 1-2.

²⁵ http://www.abp.nl/abp/abp/over_abp/

²⁶ *Kamerstukken II* 1990/91, 21 515, nr. 11.

²⁷ Hennie Kemner, *Het ABP en het mysterie van de verdwenen miljarden*, 23 mei 2010, www.pensioenbelangen.nl (Zoek op mysterie.)

²⁸ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 442, nr. 3, p. 2.

²⁹ Hennie Kemner, *Het ABP en het mysterie van de verdwenen miljarden*, 23 mei 2010, www.pensioenbelangen.nl (Zoek op mysterie.)

³⁰ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 442, nr. 3, p. 2.

³¹ Hennie Kemner, *Het ABP en het mysterie van de verdwenen miljarden*, 23 mei 2010, www.pensioenbelangen.nl (Zoek op mysterie.)

In 2005 is er een bepaling toegevoegd aan de Ambtenarenwet (AW): artikel 125ter. Dit was om – in het kader van de normalisering – verdere ‘onnodige verschillen’ tussen ambtenaar en werknemer weg te nemen.³² In dat artikel is het goed werkgeverschap en het goed ambtenaarschap opgenomen. Het artikel vormt de tegenhanger van het civiele ‘goed werkgever- en goed werknemerschap’ als bedoeld in art. 7:611 BW.

De jurisprudentie

Naast ontwikkelingen in de wet- en regelgeving laat zich ook een ontwikkeling zien in de jurisprudentie. Deze ontwikkeling doet zich met name voor op het gebied van de werkgeversaansprakelijkheid, waarvoor het ambtenarenrecht een regeling mist.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) past, om die onvolkomenheid te omzeilen, artikel 7:658 BW naar analogie toe.³³

Ook bij vormen van schadevergoeding past de CRvB bepalingen uit het BW naar analogie toe.³⁴ Voorbeelden hiervan zijn immateriële schade en in samenhang daarmee wettelijke rente³⁵ en psychische schade³⁶.

Politieke opinie

In 1994 liet de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, dr. Guusje ter Horst (PvdA), aan de Tweede Kamer weten de “statuskwestie” mee te willen nemen in de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren.³⁷

Echter, in 1997 besloot diezelfde minister dat het bij nader inzien niet wenselijk was om de ambtenarenstatus overheidsbreed af te schaffen. Deze beleidswijziging motiveerde de minister met de volgende argumenten.

Ten eerste bestonden er naar aanleiding van de reeds genomen normaliserende maatregelen, bijvoorbeeld de OOW-operatie, niet zo veel materiële verschillen meer tussen ambtenaren en werknemers.

De verschillen die nog wel bestonden waren de volgende. Zo had de ambtenaar nog zijn bijzondere rechtspositie waaruit eenzijdige aanstelling en ontslag voortvloeide. Voor uitgebreide rechtsbescherming kon hij zich beroepen op de Awb. Op het gebied van sociale zekerheid had hij hogere aanspraken dan de werknemer, ook na de OOW-operatie. Deze aanspraken had hij op grond van bovenwettelijke regelingen.

Ten tweede zou de overheid alle grip op de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden uit handen geven bij volledige normalisering.³⁸

De aanzet voor verdere normalisering werd hierdoor met de ene hand geven om vervolgens met de andere te worden teruggenomen.

De regering vond deze beleidswijziging niet passend gezien de onlangs geboekte vooruitgang in het normaliseringsproces, namelijk de privatisering van het ABP en de invoering van de Wet OOW en de wenselijkheid van verdergaande normalisering. De motie-Zijlstra werd ingediend om te laten onderzoeken onder welke voorwaarden de verdergaande normalisering kon worden ingevoerd.³⁹

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) werd verzocht dit onderzoek uit te voeren.

Het advies werd eind 1998 uitgebracht. De ROP concludeerde dat “*het ‘natuurlijke’ moment voor de afschaffing van de ambtelijke status nog niet is aangebroken.*” De ROP voegde daar

³² Kamerstukken II 2003/04, 29 436, nr. 3, p. 2.

³³ CRvB 22 juni 2000, LJN AB0072.

³⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 4.

³⁵ CRvB 14 april 2005, LJN AT4525.

³⁶ CRvB 8 september 2005, LJN AU2896.

³⁷ Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VII, nr. 31.

³⁸ Kamerstukken II 1996/97, 24 253, nr. 6.

³⁹ Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Advies inzake de Ambtelijke Status*, advies nummer 17, Den Haag 1998, p. 1.

aan toe voorstander te zijn van “het proces van geleidelijke normalisering met de daaraan eigen dynamiek voort te zetten.”⁴⁰

De onderbouwing was als volgt.

Ten eerste werd normalisering wel mogelijk geacht.

Echter, de afschaffing van ambtelijke status zou de nodige voorzieningen vergen “om de kwaliteit van het overheidshandelen en de rechtspositie van het overheidspersoneel te behouden.” Zo was het volgens de ROP van belang dat een goede afweging werd gemaakt om al dan niet te normaliseren. Punten van belang in die afweging waren onder meer “de gevolgen voor de werknemers met name voor wat betreft de bescherming tegen politieke willekeur”, “de financiële gevolgen voor de werkgever” en “de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid”.

Verder was het gelijktijdig invoeren van volledige normalisering overheidsbreed volgens de ROP niet mogelijk. De ROP baseerde dit standpunt op het gegeven dat alle overheidssectoren verschillend zijn. Op welk moment een sector toe is aan normalisering is afhankelijk van de structuur en/of de taak van de betreffende overheidssector. Immers, alle sectoren verschillen in meer of mindere mate van inrichting en van taak. Daarom diende afschaffing van de ambtelijke status op verschillende tijdstippen plaats te vinden voor de verschillende sectoren.

Tot slot was het, volgens de ROP, nog te vroeg om de discussie rondom normalisering af te sluiten. Veel elementen, onder andere de arbeidsovereenkomst, het ontslagstelsel en het procesrecht moesten namelijk nog worden onderzocht. Daarbij diende het evenwicht tussen de belangen van de overheidswerkgever en de ambtenaren steeds centraal te staan.⁴¹

Na het advies van de ROP bleef het enkele jaren stil rondom de normalisering.

Pas in 2004 werd een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), naar de voor- en nadelen van verdere normalisering, aangekondigd.⁴² Hiervoor werd de “werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel” ingesteld.

In augustus 2005 leverde deze werkgroep het IBO-rapport “Buitengewoon normaal” op. De werkgroep kwam tot de conclusie dat het eenzijdige aanstellingsbesluit van het overgrote deel van het ambtenarenkorps kon worden vervangen door een arbeidsovereenkomst. De reden hiervoor was dat het juridische verschil tussen eenzijdig en tweezijdig nauwelijks praktisch belang had. Uit de aanstelling van de ambtenaar vloeien namelijk net zo min als bij de arbeidsovereenkomst geen rechten of plichten voort tenzij de ambtenaar daarmee heeft ingestemd.⁴³

Voor de rechterlijke macht, de Hoge Colleges van Staat⁴⁴ en benoemde politieke ambtsdragers moest de bestaande regelgeving van kracht blijven.

Met betrekking tot het ambtelijk ontslagrecht concludeerde de werkgroep dat het gesloten stelsel niet meer strikt noodzakelijk was voor de bescherming tegen politieke willekeur. De ontslagbescherming voor de ambtenaar kon namelijk voldoende worden gewaarborgd door het civiele ontslagrecht dat een toetsing aan de redelijkheid en billijkheid kent. In combinatie met de toetsing aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur zou dit voldoende bescherming bieden tegen “mogelijk politiek willekeurig genomen besluiten”.⁴⁵

⁴⁰ Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Advies inzake de Ambtelijke Status*, advies nummer 17, Den Haag 1998, p. 3-4.

⁴¹ Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Advies inzake de Ambtelijke Status*, advies nummer 17, Den Haag 1998, p. 2-3

⁴² *Kamerstukken II* 2004/05, 29 801, nr 1-2, p. 45-46 (Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005).

⁴³ Werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel’, *Buitengewoon normaal*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6; het IBO-rapport, p. 15.

⁴⁴ Hoge Colleges van Staat zijn overheidsorganen waarvan (grond)wettelijk is vastgelegd dat zijn zelfstandig en onafhankelijk zijn. Dit zijn de Kamers der Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman.

⁴⁵ Werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel’, *Buitengewoon normaal*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6; het IBO-rapport, p. 25.

Aangezien de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de ambtenaar extra waarborgen bieden tegen willekeur en behoorlijke besluitvorming garanderen werd van belang geacht dat deze beginselen in stand bleven en niet 'weggenormaliseerd' werden.

Op de bevindingen van de werkgroep kwam geen reactie van de Tweede Kamer. Daarop diende de Lijst Pim Fortuyn een motie in teneinde het civiele ontslagrecht ook van toepassing te verklaren op ambtenaren.⁴⁶ Deze motie werd door de Tweede Kamer aangenomen.

Echter, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mr. Aart Jan de Geus (CDA) wilde eerst het nieuwe rapport van de ROP, over de bevindingen in het IBO-rapport, afwachten voordat actie werd ondernomen.

Een half jaar later verscheen het rapport van de ROP. Daarin ging de ROP uitgebreid in op de bijzondere positie van de overheid en haar ambtenaren in de maatschappij. Helaas werd geen antwoord gegeven op de vraag of de bijzondere ambtelijke rechtspositie nog wenselijk was.⁴⁷

De ROP wees er wel op dat de overheidswerkgever sterke behoefte had aan vergaande normalisering, en wel op korte termijn. De reden daarvoor was dat het binnen de "*gemoderniseerde verhoudingen*" niet meer paste dat beelden van overheid als werkgever en als wetgever door elkaar liepen.⁴⁸

Resultaat normalisering – resterende verschillen

De nog bestaande verschillen, zowel formeel als materieel worden hieronder besproken.

Formeeljuridische verschillen

Het verschil tussen het publiekrecht dat van toepassing is op de ambtenaar en het civiele recht dat op de werknemer van toepassing is komt met name tot uitdrukking in drie onderwerpen.

Eenzijdige aanstelling en tweezijdige arbeidsovereenkomst

Om te beginnen wordt de ambtenaar eenzijdig aangesteld bij aanstellingsbesluit op grond van art. 5 e.v. ARAR en art. 2:1 CAR/UWO. De werknemer is daarentegen werkzaam op grond van een tweezijdige arbeidsovereenkomst als bedoeld in art. 7:610 BW. Dus anders dan de werknemer krijgt de ambtenaar zijn rechtspositieregeling opgelegd en kan hij niet onderhandelen over de inhoud.

Totstandkoming rechten en plichten

De werknemer ontleent zijn rechten en plichten primair aan de arbeidsovereenkomst die hij met zijn werkgever heeft gesloten. Deze overeenkomst wordt beheerst door contractsvrijheid en komt tot stand wanneer partijen overeenstemming bereiken.

Eventueel kan er ook een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing zijn op de bedrijfstak waarin werknemer werkzaam is. De CAO wordt afgesloten door vakbonden en werkgeversorganisaties, wanneer zij tot overeenstemming komen. Hieruit vloeien ook rechten en plichten voort voor werkgever en werknemer.

Tot slot is titel 10 van boek 7 BW van toepassing op de verhouding werkgever-werknemer.

De ambtenaar ontleent zijn rechten en plichten in beginsel aan de Ambtenarenwet. De kaders gegeven in de Ambtenarenwet worden uitgewerkt in een rechtspositieregeling. Iedere overheidssector heeft zijn eigen rechtspositieregeling. Zo geldt bijvoorbeeld voor rijksambtenaren het ARAR en voor gemeenteambtenaren de CAR/UWO.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 XV, nr. 68.

⁴⁷ Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel*, advies nummer 27, Den Haag 26 juni 2006.

⁴⁸ Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid 2006, p. 8.

De bepalingen komen tot stand door overleg tussen werkgeversvereniging en vakbonden. Echter, de bepalingen moeten na totstandkoming eerst publiekrechtelijk worden vastgesteld voordat de ambtenaar er een beroep op kan doen. Hierin komt de eenzijdigheid van de ambtelijke rechtspositieregeling naar voren.

Tot slot is de ambtenaar eenzijdig aangesteld bij aanstellingsbesluit. Afspraken buiten de rechtspositieregeling kan de ambtenaar in theorie dus niet maken. Immers, hij kan niet onderhandelen over zijn rechtspositie.

Rechtsbescherming

De rechtsbescherming voor de werknemer verschilt in veel opzichten van die van de ambtenaar.

In het geval dat de werknemer een beslissing van zijn werkgever wil aanvechten staat de gang naar de rechter open voor hem.

Echter, in veel gevallen maakt de werknemer geen gebruik van zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden. Aangezien de stap naar de rechter groot is en een gerechtelijke procedure een kostbare aangelegenheid is, staat het 'gelijk' van de werknemer vaak niet in verhouding tot de kosten. Kosten die de werknemer moet maken zijn griffierecht, en kunnen advocaatkosten zijn.

De ambtenaar daarentegen kan in bezwaar, beroep en hoger beroep tegen alle besluiten en feitelijke handelingen die hem betreffen. In geval dat de ambtenaar een beoordeling krijgt waarmee hij het oneens is, kan hij daartegen kosteloos bezwaar maken bij zijn werkgever.

Aldus is hiermee de rechtsbescherming voor de ambtenaar feitelijk veel laagdrempeliger dan die voor de werknemer.

Hoe de rechtsbescherming voor ambtenaar en werknemer is geregeld in geval van ontslag komt in § 4.2.5 aan de orde.

Materieeljuridische verschillen

De grootste materiële verschillen tussen de rechtspositie van de ambtenaar en die van de werknemer zijn het ontslagrecht en het sociale zekerheidsrecht. Deze verschillen worden hieronder nader toegelicht.

Het ontslagstelsel

Het ontslagstelsel dat geldt voor de ambtenaar verschilt van dat voor de werknemer. Hierna wordt dat verschil besproken.

Het ambtenarenrecht kent een gesloten ontslagstelsel. Dat houdt in dat de gronden waarop ontslag kan worden verleend limitatief zijn opgesomd in de betreffende rechtspositieregeling. De ontslaggronden kunnen per overheidssector verschillen.⁴⁹

De ambtenaar kan geen ontslag *nemen*, maar in geval dat hij de aanstelling wenst te beëindigen wordt hem op zijn verzoek ontslag verleend. Ook dit gegeven vloeit voort uit het eenzijdige ontslagstelsel.

De ontslaggronden die het ARAR en de CAR/UWO kennen zijn de volgende:

- ontslag op aanvraag⁵⁰,
- strafontslag⁵¹,
- medische ongeschiktheid voor de functie⁵²,
- onbekwaamheid voor de functie⁵³,

⁴⁹ Prof. mr. E. Verhulp e.a., *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 47.

⁵⁰ Art. 94 ARAR – art. 8:1 CAR/UWO

⁵¹ Art. 80 ARAR – art. 8:13 CAR/UWO

⁵² Art. 98 lid 1 sub f ARAR – art. 8:4-8:5 CAR/UWO

⁵³ Art. 98 lid 1 sub g ARAR – art. 8:6 CAR/UWO

- onbetrouwbaarheid⁵⁴,
- leeftijdsontslag bij het bereiken van pensioengerechtigde leeftijd⁵⁵,
- diverse persoonlijke gronden⁵⁶ en
- overige gronden⁵⁷ waarbij er sprake moet zijn van gewichtige redenen⁵⁸.

In 1996 heeft de CRvB bepaald dat het voor de overheidswerkgever mogelijk is om een ontslag te baseren op een primaire én een subsidiaire ontslaggrond.⁵⁹

Het ambtenarenrecht kent een eenzijdig aanstellings- en ontslagsysteem. De limitatieve opsomming van ontslaggronden (gesloten stelsel) dient ertoe dat de ambtenaar die concreet genoemde ontslaggronden kan laten toetsen door de bestuursrechter.

Deze rechtsbescherming biedt de ambtenaar compensatie van de ongelijkheid als gevolg van het eenzijdige karakter van de dienstbetrekking.

Door de mogelijkheid van de overheidswerkgever om het ontslag op twee gronden te baseren, neemt de rechtsbescherming van de ambtenaar af.

Het arbeidsrecht zoals geregeld in titel 10 van boek 7 BW kent eveneens een gesloten ontslagsysteem. Het grote verschil met het systeem van toepassing op de ambtenaar is dat een preventieve ontslagtoets is opgenomen. Deze toets houdt in dat de werkgever een arbeidsovereenkomst niet kan beëindigen anders dan door ontbinding door de kantonrechter, dan wel door opzegging met voorafgaande toestemming van het UWV Werkbedrijf.

Met instemming van de werknemer kan eveneens worden beëindigd. Dan is sprake van beëindiging met wederzijds goedvinden.

Eerst op het moment dat de werkgever de toestemming verkrijgt kan hij ingevolge artikel 6 lid 1 BBA de arbeidsovereenkomst opzeggen.

Bij het uitvoeren van de preventieve ontslagtoets beoordeelt het UWV Werkbedrijf of het voorgenomen ontslag redelijk is. Daarbij worden de belangen van werkgever en werknemer afgewogen.⁶⁰

Het UWV Werkbedrijf kan toestemming voor het voorgenomen ontslag verlenen indien er sprake is van ontslag wegens bedrijfseconomische redenen dan wel ontslag wegens andere dan bedrijfseconomische redenen. Deze redenen zijn opgenomen in § 4 en 5 van het Ontslagbesluit.

Daarnaast kunnen zowel de werkgever als de werknemer ontbinding van de arbeidsovereenkomst verzoeken bij de kantonrechter⁶¹ ex artikel 7:685 BW.

De kantonrechter kan de ontbinding slechts uitspreken op grond van gewichtige redenen. Deze gewichtige redenen zijn onder te verdelen in enerzijds dringende redenen zoals bedoeld in artikel 7:677 lid 1 BW. Daarbij *“gelden dezelfde maatstaven als bij opzegging wegens dringende redenen”*.

Anderzijds vormen veranderingen in de omstandigheden reden voor ontbinding. Deze reden kan alle mogelijke ontslaggronden omvatten, bijvoorbeeld bedrijfseconomische- of bedrijfsorganisatorische redenen, een verstoorde arbeidsrelatie of arbeidsongeschiktheid.⁶²

⁵⁴ Art. 125e lid 1 AW

⁵⁵ Art. 98 lid 1 sub h ARAR – art. 8:2 CAR/UWO

⁵⁶ Art. 98 ARAR – art. 8:7 CAR/UWO

⁵⁷ Art. 99 ARAR – art. 8:8 CAR/UWO

⁵⁸ Prof. mr. E. Verhulp e.a., *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 47.

⁵⁹ CRvB 31 december 1996, TAR 1997, 32.

⁶⁰ Prof. mr. P.F. van der Heijden, prof. mr. J.M. van Slooten en prof. mr. E. Verhulp, *Tekst en Commentaar Arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 224-225.

⁶¹ Art. 93 sub c Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering (Rv)

⁶² Prof. mr. P.F. van der Heijden, prof. mr. J.M. van Slooten en prof. mr. E. Verhulp, *Tekst en Commentaar Arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 189.

De kantonrechter heeft op grond van artikel 7:685 lid 8 BW de discretionaire bevoegdheid om in geval van ontbinding wegens veranderingen in de omstandigheden een ontbindingsvergoeding toe te kennen aan een der partijen. De hoogte hiervan kan de rechter bepalen aan de hand van de kantonrechtersformule.⁶³

Bovenwettelijke regelingen

In de loop van de vorige eeuw is het normaliseringsproces gevorderd. Een mijlpaal die werd bereikt was de invoering van de OOW-operatie⁶⁴ eind jaren '90.

Door de invoering van de Wet OOW werden de werknemersverzekeringen uit het civiele recht, zoals de ZW, de WW en de WAO (nu: Wet WIA) van toepassing op ambtenaren. Vóór die tijd waren per sector verschillende "wachtgeldregelingen" van toepassing. Daarin waren de aanspraken opgenomen die de arbeidsongeschikte ambtenaar of werkloze voormalig ambtenaar had. Ambtenaren hadden recht op een uitkering, genaamd wachtgeld. Het wachtgeld was relatief hoog, vergeleken met een uitkering op grond van een werknemersverzekering. Reden hiervan is dat het dagloon van de ambtenaar niet wordt gemaximeerd voor het berekenen van de hoogte van de uitkering. Daardoor was het wachtgeld dus hoger dan een werknemersuitkering.

Om te voorkomen dat de ambtenaar als gevolg van de OOW-operatie een veel lagere uitkeringen zou ontvangen dan voorheen werden bovenwettelijke uitkeringen in het leven geroepen. De aanspraken van de ambtenaar verschillen per overheidssector.

De aanspraken die een werknemer heeft in geval van arbeidsongeschiktheid door ziekte verschillen veel van die van de ambtenaar. Het verschil tussen de aanspraken wordt hierna in een voorbeeldcasus in beeld gebracht.⁶⁵

Casus

De tweeling Willem en Gijs is geboren op 16 april 1965.

Vanaf hun achttiende, gedurende hun studie, werkten zij bij een vakbond. Na het succesvol afronden van hun studie Nederlands recht zijn beide broers in 1987 gaan werken.

Willem werkt sinds 1 juli 1987 als adviseur bij een groot adviesbureau in Amsterdam tegen een salaris van € 7.500,-- bruto per maand, inclusief 8% vakantietoeslag.

Gijs is in hun geboorteplaats blijven wonen en werkt, eveneens sinds 1 juli 1987 bij de gemeente, laatstelijk als hoofd juridische zaken. Daar verdient hij eveneens € 7.500,-- bruto per maand, inclusief vakantiegeld.

In het voorjaar van 2009 besluiten zowel de werkgever van Willem als de gemeente waar Gijs werkt dat het tijd is om intrek te nemen in een nieuw gebouw. Alle werknemers respectievelijk ambtenaren helpen met verhuizen.

Echter, op 7 mei 2009 komt Willem lelijk ten val bij het naar beneden dragen van een zware dossierkast. Hierbij raakt hij zwaargewond.

Op 8 mei 2009 heeft de verhuizing van het gemeentehuis waar Gijs werkt verstrekken gevolgen voor hem. Hij komt namelijk per ongeluk onder de verhuiswagen als deze achteruit inparkeert. Ook hij raakt zwaargewond.

Na een revalidatieperiode die twee jaar in beslag heeft genomen blijkt dat beide broers blijvend en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, beide voor 82%.

Aanspraken Willem (werknemer)

Na het ongeluk is Willem niet langer in staat om zijn werkzaamheden uit te voeren.

Gedurende de eerste 104 weken waagt zijn werkgever enige pogingen om hem te laten re-integreren, maar helaas mislukken deze.

⁶³ Aanbeveling 3.1 e.v. van de Kring van Kantonrechters

⁶⁴ Zie hierover nader §4.2.4.

⁶⁵ Voor de leesbaarheid en de begrijpelijkheid zijn de pensioenaanspraken niet meegenomen in de berekening in de voorbeeldcasus.

Op grond van artikel 7:629 lid 1 BW heeft Willem recht op doorbetaling van 70% van zijn laatstverdiende loon.

Aangezien het BW slechts in minimaal aanspraken voorziet kan daarvan bij CAO worden afgeweken. Ingevolge de voor Willem geldende CAO wordt in het eerste jaar 100% van zijn loon doorbetaald en in het tweede jaar 70% daarvan.

Na deze twee jaar ziekte blijkt dat Willem nog steeds volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Zijn werkgever zegt dan de arbeidsovereenkomst op met toestemming van het UWV Werkbedrijf aangezien re-integratie niet mogelijk is gebleken.

Vanaf het moment dat Willem 104 weken arbeidsongeschikt is heeft hij recht op een uitkering op grond van artikel 23 lid 1 Wet WIA, mits hij voldoet aan alle daarvoor in artikel 47 Wet WIA gestelde eisen.

Hij komt in aanmerking voor een IVA-uitkering op grond van artikel 47 e.v. Wet WIA omdat hij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Herstel is dus niet binnen afzienbare termijn te verwachten.

De hoogte van de uitkering bedraagt 75% van zijn gemaximeerde loon voor ziekte ingevolge artikel 51 juncto 126 Wet WIA. Willem ontvangt vanaf dat moment nog slechts € 3081,11 bruto per maand. Dit betekent voor hem een inkomensdaling van 59%.

De uitkering duurt, op grond van artikel 43 sub g Wet WIA voort tot Willem de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, tenzij hij voor die tijd niet langer voldoet aan de in artikel 47 Wet WIA gestelde eisen.

Aanspraken Gijs (gemeenteambtenaar)

Ook Gijs is na het ongeluk niet langer in staat zijn werkzaamheden uit te voeren. Voor hem wordt eveneens een re-integratietraject ingezet, maar helaas ook zonder resultaat.

Gedurende deze twee jaar van re-integratie heeft Gijs gedurende de eerste zes maanden recht op doorbetaling van zijn volledige bezoldiging. In de daarop volgende zes maanden heeft hij recht op 90% daarvan. Gedurende het tweede jaar ziekte ontvangt hij 75% van zijn oude bezoldiging en daarna, tot aan einde aanstelling behoudt hij recht op 70% van zijn laatstgenoten bezoldiging⁶⁶. Deze aanspraken vloeien voort uit artikel 7:3 lid 1-4 CAR/UWO. Na deze twee jaar van re-integratie zonder resultaat blijkt herstel naar alle waarschijnlijkheid uitgesloten. Aan Gijs wordt eervol ontslag verleend op grond van artikel 8:4 lid 2 CAR/UWO wegens ongeschiktheid voor het vervullen van zijn betrekking.

Na de OOW-operatie heeft Gijs recht op dezelfde arbeidsongeschiktheidsuitkering als Willem op grond van de Wet WIA. Echter, de uitkering van Gijs wordt aangevuld met een aanvullende uitkering. Omdat Gijs meer dan 80% arbeidsongeschikt is geraakt tijdens dienst wordt zijn uitkering op grond van artikel 7:5 lid 1 en 2 CAR/UWO aangevuld tot 95% van de bezoldiging die hij genoot in het jaar voor zijn ontslag.⁶⁷ Het recht op uitkering blijft bestaan zo lang Gijs voldoet aan de vereisten genoemd in artikel 47 e.v. Wet WIA waarop de aanvullende uitkering wordt gebaseerd. Uiterlijk tot pensioengerechtigde leeftijd behoudt hij dus bovengenoemde aanspraak. De uitkering bedraagt € 5.343,75 bruto per maand. Hij heeft dus 'slechts' 29% minder inkomen door zijn arbeidsongeschiktheid.

Tot slot kan Gijs ingevolge artikel 7:7 CAR/UWO aanspraak maken op vergoeding van gemaakte kosten in verband met zijn geneeskundige behandeling en/of verzorging.

Conclusie

⁶⁶ Dus 70% van 75% van zijn laatstgenoten bezoldiging.

⁶⁷ Aangezien Gijs € 7.500,- bruto per maand verdiende, genoot hij tijdens het tweede jaar arbeidsongeschiktheid door ziekte (het jaar voorafgaand aan het ontslag) 75% daarvan. De uitkering waarop hij recht heeft ingevolge de WIA bedraagt in het geval van Gijs 95% van die 75%.

Zoals uit het boven beschrevene blijkt bestaat er een groot verschil tussen de aanspraken die een werknemer en een ambtenaar hebben in geval van arbeidsongeschiktheid ontstaan tijdens het uitoefenen van hun werk.

In het voorbeeld verschilt de uitkering van de broers wel 30 procentpunt, gelijk aan een bedrag van € 2.262,64 bruto per maand.

Het verschil is groot, zo niet enorm te noemen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat beide broers gelijke opleiding, ervaring en anciënniteit hebben en gelijk werden beloond.

Niet alleen in geval van arbeidsongeschiktheid vertonen de verschillende rechtssystemen dergelijke grote verschillen, maar ook in geval van werkloosheid en wanneer tot reorganisatie wordt overgegaan.

Zo lang de normalisering hierin geen verandering brengt, blijven deze verschillen bestaan. Ambtenaren zijn dan nog steeds niet gelijk aan werknemers. Het wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren" brengt hierin geen verandering.

Voor een volledig overzicht van de aanspraken op sociale zekerheid die werknemer en gemeenteambtenaar hebben, zie het vergelijkend overzicht in bijlage 1.

De weg naar volledige normalisering

In november 2010 is het wetsvoorstel “Normalisering rechtspositie ambtenaren” ingediend dat het sluitstuk van het normaliseringsproces moet vormen. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het wetgevingsproces – en alles wat daarbij hoort – tot nu toe.

Het regeerakkoord: aanleiding wetsvoorstel

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte is overeengekomen om de ambtelijke rechtspositie in overeenstemming te brengen met die van de werknemer.⁶⁸ Aangezien ambtenaar en werknemer beide in gezagsverhouding tot hun werkgever staan en in allebei de gevallen sprake is van loonafhankelijkheid, valt het verschil in rechtspositie niet meer te rechtvaardigen.

Het bovenstaande vormde voor de indieners, mr. Fatma Koşer Kaya en dr. Eddy van Hijum de reden om het wetsvoorstel “Normalisering rechtspositie ambtenaren” in te dienen. Zij spreken dan ook van een principiële keuze bij het gelijkstellen van de rechtsposities. Volgens hen past principiële gelijkheid beter bij de huidige tijdsgeest.⁶⁹

De heer Van Hijum benadrukt dat de aanleiding van het wetsvoorstel een principiële kwestie is. De verschillen tussen ambtenaar en werknemer zijn tegenwoordig niet meer te rechtvaardigen. De werkgever heeft namelijk niet meer een zo grote machtspositie tegenover de werknemers als toen de bijzondere rechtspositie werd ingevoerd. Immers, er bestaan tegenwoordig meer mogelijkheden voor de ambtenaar tot rechtsbescherming dan bijna een eeuw geleden. Daarom hoeft de aanstelling van de ambtenaar aldus de heer Van Hijum niet langer een eenzijdig karakter te hebben, maar is een tweezijdige arbeidsovereenkomst ook geschikt om deze verhouding te reguleren.

Het doel van normalisering is dan ook het creëren van grotere gelijkheid tussen deze twee groepen. Het afschaffen van de bijzondere rechtspositie bevordert dit. Zo ook het omzetten van de eenzijdige aanstelling in een tweezijdige arbeidsovereenkomst en het daarmee vervangen van het gesloten ambtelijke ontslagstelsel door het civiele.

Meerdere landen binnen de Europese Unie, bijvoorbeeld Denemarken, Italië en het Verenigd Koninkrijk, hebben namelijk de rechtspositie van hun ambtenaren al in meer of mindere mate genormaliseerd⁷⁰.

De heer Van Hijum is met betrekking tot de uitvoering van de normaliseringsoperatie in Nederland ervan overtuigd dat “*wij dat ook moeten kunnen*”.⁷¹

Inhoud en strekking wetsvoorstel

Na de invoering van de “Wet Normalisering rechtspositie ambtenaren” zijn ambtenaar en werknemer in theorie gelijk.

Wel behoudt de ambtenaar zijn status en blijft de eed/belofte van toepassing.

Op het moment dat de “Wet Normalisering rechtspositie ambtenaren” in werking treedt komen de lagere regelingen uit het ambtenarenrecht te vervallen. Deze rechtspositieregelingen kunnen eventueel worden vervangen door CAO's.

⁶⁸ Regeerakkoord CDA/VVD, *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*, 30 september 2010, p. 43.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 10.

⁷⁰ Hierbij verwijst Van Hijum naar het artikel *Onder ambtenaren* van Carien Overdijk dat op 21 juli 2006 werd gepubliceerd in het tijdschrift *Binnenlands Bestuur*. In dat artikel is in kaart gebracht hoe de rechtspositie van de ambtenaren in andere landen van de EU op dat moment was geregeld en al dan niet verregaand was genormaliseerd.

⁷¹ Karin Mölgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dr. Y.J. van Hijum, Den Haag, 16 maart 2011.

De Ambtenarenwet regelt dan nog slechts die onderdelen van de ambtelijke status *“die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter van het werken bij de overheid en daarmee uitstijgen boven de zaken die tot het echte arbeidsvoorwaardenoverleg behoren”*⁷².

Dit wetsvoorstel zet een omvangrijke operatie in gang. Om alle spreekwoordelijke bergen te verzetten die het voorstel met zich meebrengt, is de inwerkingtreding gepland op 1 januari 2015.

Een kleine groep ambtenaren, circa 5%, kan vanwege de bijzondere aard van hun functie niet gelijk worden gesteld met een werknemer. Deze bijzondere groepen ambtenaren zijn, kort samengevat, militairen, leden van de rechterlijke macht en politieke ambtsdragers. Voor deze groep blijft de bestaande regelgeving van kracht.

Het doel van het wetsvoorstel is harmonisering van wetgeving waarbij de verschillen in rechtspositie tussen ambtenaren en werknemers worden weggenomen.

Advies van de Raad van State

Het advies van de Raad van State inzake wetsvoorstel 32 550: “Normalisering rechtspositie ambtenaren” werd op 3 februari 2011 uitgebracht.

De Raad ziet om te beginnen de urgentie en klemmendheid van volledige, overheidsbrede normalisering niet. De punten van kritiek die de Raad verder heeft op het wetsvoorstel zijn de volgende.

Ten eerste merkt de Raad op dat het begrip ‘normalisering’ *“niet waardevrij”* is. Ten onrechte zou dat impliceren dat er geen andere arbeidsverhoudingen zouden kunnen bestaan naast de civiele.

Bij de overheid kunnen zich situaties voordoen waarbij het algemeen belang dient te prevaleren. Het kan in dat geval voorkomen dat van het ‘standaard’ civiele stelsel moet kunnen worden afgeweken.

Aangezien het ingrijpen in het kader van het algemeen belang mogelijk moet blijven, valt inderdaad te betwisten of het begrip ‘normalisering’ een juiste benaming is.

Vervolgens wijst de Raad er op dat een ambtenaar een dienaar is van het algemeen belang. Daaraan wordt steeds op nieuw invulling gegeven door de regering en de Staten-Generaal. De invulling van het begrip ‘algemeen belang’ wijzigt op het moment dat de regering en de Staten-Generaal van mening veranderen.

Aangezien daardoor zwaardere eisen worden gesteld aan de flexibiliteit van de ambtenaar is zijn rechtspositie dus per definitie niet volledig vergelijkbaar met die van de werknemer. Het bijzondere karakter van de taken van de ambtenaar moet terugkomen in zijn rechtspositieregeling.

Daarnaast constateert de Raad dat de overheidswerkgever belang heeft bij het eenzijdig kunnen wijzigen van arbeidsvoorwaarden.

Volgens de Raad moet deze mogelijkheid bestaan wanneer het algemeen belang daartoe noopt.

Naar aanleiding van het bovenstaande vraagt de Raad zich af wat dan nog het nut is van de normalisering.

Immers, na normalisering wordt een tweezijdige arbeidsovereenkomst gesloten met de ambtenaar. Daarbij is sprake van contractsvrijheid van partijen en de overeenkomst komt eerst tot stand op het moment dat partijen overeenstemming bereiken. Toch moet de overheid deze overeenkomst eenzijdig kunnen wijzigen wanneer het algemeen belang dat vergt. De situatie blijft volgens de Raad in dat geval onveranderd.

⁷² Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 1.

De overheid behoudt bij normalisering de eenzijdige wijzigingsbevoegdheid, hetgeen naar de mening van onderzoeker zou leiden tot uitholling van de contractsvrijheid van partijen. Wat is het nut van het maken van afspraken wanneer de andere partij deze achteraf eenzijdig kan wijzigen?

Anderzijds kent het civiele recht het leerstuk van de eenzijdige wijziging, opgenomen in artikel 7:613 BW. Op grond daarvan kan de werkgever een eenzijdige wijzigingsbevoegdheid bedingen.

De vraag is of het civiele recht via deze weg niet voldoende waarborg biedt voor de behartiging zowel van het belang van de ambtenaar als voor dat van de overheidswerkgever. Immers, in het kader van de scheiding der machten zou het volgens onderzoeker juist positief uitwerken wanneer de invulling van het algemeen belang kan worden getoetst.

Een ander met normalisering beoogd doel waarbij de Raad bedenkingen heeft is de vergroting van de arbeidsmobiliteit. In de memorie van toelichting wordt namelijk niet toegelicht in hoeverre de arbeidsmobiliteit op dit moment wordt beperkt door het verschil in rechtspositie.

Volgens een in 2010 uitgebracht rapport⁷³ is *“het mobiliteitsprobleem niet op te lossen met het afschaffen van de publiekrechtelijke status”*. Daarbij spelen ook andere factoren een rol, zoals de werkzaamheden horend bij een bepaalde functie en het verschil in beloning tussen de twee sectoren.

Ook plaatst de Raad vraagtekens bij de begrote kosten van normalisering. De indieners baseren zich in de memorie van toelichting op het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Regioplan, *“Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel”* uit 2006.

De indieners gaan uit van het gunstigste scenario, inhoudend structurele baten groot € 7,6 miljoen per jaar en eenmalige kosten van € 76 miljoen. Hiermee wordt de terugverdientijd begroot op tien jaar.

Echter, het rapport van SEO bevat zeer ruime marges. De eenmalige kosten worden daarin namelijk begroot op tussen de € 76 miljoen en € 245 miljoen, en de baten per jaar op tussen de € 5 miljoen en € 7,6 miljoen.

In het scenario dat de onderzoekers van SEO het meest waarschijnlijk noemen bedragen de eenmalige kosten € 146 miljoen en de baten € 6,4 miljoen per jaar. In dat geval bedraagt de terugverdientijd 23 jaar.⁷⁴

Ten slotte vraagt de Raad zich af of niet meer groepen ambtenaren dienen te worden uitgezonderd. Immers, gelet op de bevoegdheden van bepaalde groepen ambtenaren, zoals de politie, acht de Raad uitzonderingen wel noodzakelijk. De politieambtenaar mag burgers namelijk onder omstandigheden hun vrijheid ontnemen of gepast geweld tegen hen gebruiken. Daarom is het van belang dat de ambtelijke status met al wat daarbij hoort in stand blijft.⁷⁵

Nader rapport en aangepast wetsvoorstel

In reactie op het advies van de Raad van State hebben de indieners van het wetsvoorstel een nader rapport uitgebracht.

Daarin voeren zij aan het op een aantal punten niet eens te zijn met de Raad. Voor zover de indieners de mening van de Raad wel delen, zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op die punten aangepast. Hun kritiekpunten op het advies volgen hierna.

⁷³ Van der Meer, F.M, Van den Berg, C. Dijkstra, G.S.A, *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl, Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance vanuit internationaal perspectief bezien*, CAOP 2011.

⁷⁴ C. van Rij, H. ter Beek & C. Koopmans, *Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel*, Regioplan en SEO, september 2006, p. 31-42.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 550, nr. 4, p. 1-17.

Ten eerste zijn de indieners – nog steeds – van mening dat de tweezijdige arbeidsovereenkomst zich uitstekend leent voor de verhouding overheid-ambtenaar. De ambtelijke aanstelling heeft namelijk dezelfde kenmerken, ondergeschiktheid en loonafhankelijkheid, als de arbeidsovereenkomst. Slechts op basis van goede gronden kunnen groepen ambtenaren worden uitgezonderd van deze regel. Verder zien de indieners geen dwingend verband tussen het dienen van het algemeen belang en het eenzijdig vaststellen van arbeidsvoorwaarden. Slechts de eed/belofte, de integriteit, het vervullen van vertrouwensfuncties en het uitoefenen en beperken van grondrechten dienen nog eenzijdig te worden vastgesteld. Dit zijn namelijk de “*publiekrechtelijke randvoorwaarden voor het ambtelijk functioneren*” en geen arbeidsvoorwaarden.

Vervolgens stellen zij dat het door de wetgever eenzijdig wijzigen van arbeidsvoorwaarden in het kader van het algemeen belang slechts bij uitzondering plaats moet vinden. Het past namelijk “*niet in de huidige tijdgeest*” als de overheid gemaakte afspraken “*vrij gemakkelijk met een beroep op het algemeen belang kan wijzigen*”. Ongeacht of de arbeidsvoorwaarden eenzijdig zijn vastgesteld of zijn overeengekomen in een (collectieve) arbeidsovereenkomst, achten de indieners dat niet wenselijk. Waarom zij deze mening zijn toegedaan blijkt niet uit het nader rapport.

Met betrekking tot de toename van de arbeidsmobiliteit benadrukken de indieners dat zij slechts hebben gesproken van een “vergroete kans” op toename van de arbeidsmobiliteit. Dit aangezien daarop veel meer factoren van invloed zijn dan alleen het gelijkstellen van rechtsposities.

Voor wat betreft de kosten van normalisering merken de indieners slechts op dat het voorstel “in ieder geval op termijn besparingen zal opleveren”. Ook achten de indieners het onderzoek naar ontslagkosten verricht door het Hugo Sinzheimer Instituut niet langer bruikbaar als basis voor argumenten omdat in die kostenberekening te veel overbodige factoren waren opgenomen.

Tot slot stellen de indieners dat zij hun wetsvoorstel wel urgent achten, maar dat de geplande invoeringsdatum, 1 januari 2015, niet gehaald wordt. Dit in verband met de bewerkelijkheid van de invoering en de aanloop daar naartoe. Ook achten zij geen dwingende samenhang aanwezig tussen de normalisering en de herziening van het openbaar bestuur zoals die is in aangekondigd in het regeerakkoord.⁷⁶

Al met al blijven de indieners van mening dat normalisering wenselijk en noodzakelijk is.

Voor- en nadelen van normalisering

Om het draagvlak voor normalisering te toetsen, zijn een aantal gemeenten geïnterviewd.

Voordelen

Volgens de gemeenten

De gemeenten voeren concrete voordelen aan die te realiseren zijn met normalisering.

Ten eerste stellen gemeente Arnhem⁷⁷ en Zwolle⁷⁸ dat de Awb niet is geschreven om arbeidsverhoudingen te reguleren.

⁷⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 4, p. 18-36.

⁷⁷ Karin Mölgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dhr. mr. F.P.M. Duijf, Arnhem, 27 april 2011.

⁷⁸ Karin Mölgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dhr. R. de Graaf, Zwolle, 12 april 2011

Immers, dat deze wet de rechtsbescherming van de ambtenaar omvat komt simpelweg doordat de wetgever is vergeten om deze categorie uit te zonderen.⁷⁹

Het bestuursrecht leent zich minder goed voor de rechtsbescherming van de ambtenaar dan het arbeidsrecht. Het bestuursrecht kent namelijk een langere procedure waardoor de ambtenaar minder snel rechtszekerheid heeft.

Een voordeel van het bestuursrecht is de mogelijkheid van bezwaar tegen een besluit.

De arbeidsverhoudingen van de ambtenaar komen door normalisering onder titel 10 van boek 7 BW, waar arbeidsverhoudingen thuishoren.

Ten tweede is gemeente Arnhem⁸⁰ en Nijmegen⁸¹ de mening toegedaan dat de rechtsbeschermingsmogelijkheden op dit moment relatief breed zijn. Zo kan de ambtenaar bezwaar kan maken tegen bijvoorbeeld een beoordeling. Maar de beoordeling kan niet worden overgedaan omdat de basis ervoor reeds is gevormd door waarnemingen gedurende een bepaalde periode.

Anderzijds wordt niet altijd geprocedeerd tot aan de CRvB. Meestal stoppen ambtenaren met procederen na het beroep bij de bestuursrechter.

Voordeel van normalisering is dus dat het aantal mogelijkheden tot rechtsbescherming voor de ambtenaar wordt beperkt.

Volgens de indieners

De memorie van toelichting noemt een aantal met normalisering te realiseren voordelen. Hierna worden deze besproken.

Ten eerste wordt de dubbele rol van de overheid genoemd, omdat zij zowel wetgever als werkgever is. Als gevolg van normalisering – waarbij de overheid en de ambtenaar op voet van gelijkheid contracteren over de arbeidsvoorwaarden – wordt een verdere vermenging van deze rollen voorkomen.

Daarnaast wordt de arbeidsvoorwaardenvorming voor ambtenaren meer in overeenstemming gebracht met de principes gehanteerd door de Internationale Arbeidsorganisatie ILO.

Als gevolg van normalisering wordt het beginsel van contractsvrijheid namelijk geïntroduceerd in de arbeidsvoorwaardenvorming.

Ten derde brengt normalisering een vergrote kans op toename van de arbeidsmobiliteit tussen overheid- en marktsector.

Op dit moment leiden deze twee markten volgens de indieners een gescheiden bestaan, waardoor werknemers en ambtenaren zich slechts blijven oriënteren op hun eigen sector.

Verder stellen de indieners dat een werknemer zich rechtstreeks op in de CAO gemaakte afspraken kan beroepen, dus in principe zodra de CAO algemeen verbindend is verklaard. De ambtenaar daarentegen kan geen rechtstreeks beroep doen op afspraken gemaakt door vakbonden en werkgeversorganisaties. Deze afspraken moeten namelijk eerst worden omgezet in publiekrechtelijke regelingen, bijvoorbeeld een algemeen verbindend voorschrift (avv).

⁷⁹ Mr. F.P.M. Duijf, *De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren leidt tot een ongewenste eenheidsworst*, 2011, <http://www.hr-overheid.nl/binaries/content/assets/Publicaties/uit-hr-overheid/blog-frans-duijf.pdf>.

⁸⁰ Karin Mölgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dhr. mr. F.P.M. Duijf, Arnhem, 27 april 2011.

⁸¹ Karin Mölgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met mw. mr. Thissen en dhr. De Ruiter, Nijmegen, 19 april 2011.

Tot slot wordt aangevoerd dat er geen vertaalslag meer nodig is – uitzonderingen daargelaten – van nieuwe wetgeving naar verschillende ambtelijke rechtspositieregelingen. Dit gezien de bovengenoemde conversie van ambtelijke arbeidsvoorwaarden.⁸²

Nadelen

Volgens de gemeenten

Iedere medaille heeft twee kanten. De verschillende gemeenten hebben allemaal een beeld van de nadelen.

Gemeente Breda voert als bedenking aan dat de overheid een bijzondere werkgever is. De overheid moet het algemeen belang, zoals de regering en de Staten-Generaal dat steeds invullen, dienen. Normalisering maakt dat niet anders. Daarom moet zij onafhankelijk kunnen blijven beslissen in het algemeen belang zonder inmenging van andere partijen. Bij het nemen van een beslissing mag het persoonlijk belang van de betrokken ambtenaar niet meewegen.

Daarnaast moet de gemeente na normalisering onder het BBA voorafgaand toestemming vragen van het UWV Werkbedrijf op het moment dat zij het bijvoorbeeld in het algemeen belang acht om een functie op te heffen en de betreffende ambtenaar te ontslaan. De gemeente kan dus niet langer eenzijdig besluiten een ambtenaar te ontslaan wanneer het algemeen belang dat vergt. Aangezien de gemeente telkens in het algemeen belang moet handelen is van belang dat zij daartoe de mogelijkheid behoudt, zonder hindernissen als die van de preventieve ontslagtoets.⁸³

Gemeente Den Bosch heeft bedenkingen bij de verantwoording van door de rechter toegekende ontslagvergoedingen. Immers, eventuele ontslagvergoedingen moeten worden voldaan uit belastingmiddelen.⁸⁴

Gemeente Nijmegen plaatst vraagtekens bij de strekking van het wetsvoorstel. Zo merkt zij op dat een goed doordachte selectie dient te worden gemaakt voor de uit te zonderen sectoren. Bijvoorbeeld de politie heeft bevoegdheden die de grondrechten van burgers kunnen beperken. Daarom is het van groot belang dat voor de politie ook de bijzondere rechtspositie blijft bestaan.

Ook deelt deze gemeente de mening van de indieners niet op het gebied van arbeidsmobiliteit.

Volgens de gemeente maakt het voor jongeren niet uit of ze bij overheid of in de marktsector aan de slag gaan. Men moet overal integer te werk gaan en de baan zekerheid is op het moment even groot. Dus heeft de normalisering geen directe invloed op de arbeidsmobiliteit.⁸⁵

Het nadeel dat volgens gemeente Uden aan normalisering kleef is dat de normalisering een zeer kostbare operatie is. Was dat anders geweest, dan was de normalisering al een aantal kabinetten eerder ingevoerd. Daarom dient nog eens te worden gezien of normalisering de enige manier is om de gestelde doelen te realiseren.⁸⁶

⁸² *Kamerstukken II 2010/11*, 32 550, nr. 3, p. 10.

⁸³ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dhr. mr. R.J. Kroezen, Breda, 28 april 2011.

⁸⁴ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met mw. mr. J.G.F. van der Donk en mw. mr. J.A. van de Pasch, 's-Hertogenbosch, 28 maart 2011.

⁸⁵ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met mw. mr. Thissen en dhr. De Ruiter, Nijmegen, 19 april 2011.

⁸⁶ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met mw. mr. B. Bossink, Uden, 26 april 2011.

Gemeente Arnhem ziet het nut en de noodzaak van normalisering niet. Immers, het ambtenarenrecht is nog uitstekend te gebruiken. Daarnaast is de bijzondere rechtspositie van de ambtenaar nog steeds wenselijk aangezien de redenen die eraan ten grondslag hebben gelegen nog steeds geldig zijn.⁸⁷

In de gemeente Zwolle ziet men eigenlijk geen nadelen van normalisering, maar slechts voordelen.⁸⁸

Tot slot plaatsen bijna alle gemeenten vraagtekens bij de beloofde bevordering van de arbeidsmobiliteit. De normalisering heeft hierop volgens hen geen invloed.

Volgens de indieners

Vanzelfsprekend hebben de indieners ook de nadelen van het voorstel in overweging genomen.

Het enige nadeel van de normalisering is de moeite en de kosten die gemoeid zijn met de implementatie van de nieuwe regels, zo stelt de heer Van Hijum.⁸⁹ Volgens het wetsvoorstel heeft de normalisering een terugverdientijd van tien jaar.

De indieners gaan uit van het gunstigste financiële scenario. Echter, in het rapport waarop zij zich baseren wordt gesproken van een waarschijnlijke terugverdientijd van 23 jaar.⁹⁰

In het ergste geval berekent dit rapport een terugverdientijd van 49 jaar.⁹¹

Een volledig overzicht van bovengenoemde bedragen en termijnen wordt gegeven in § 3.3.

De mening van onderzoeker

Door het uitvoeren van dit onderzoek is er voor onderzoeker een wereld opengedaan, namelijk die van het ambtenarenrecht.

Onderzoeker heeft in de loop van het onderzoek een mening gevormd over de wenselijkheid en noodzaak van normalisering.

Onderzoeker acht normalisering wenselijk aangezien de noodzaak om de ambtenaar extra te beschermen niet langer in dezelfde mate aanwezig is als begin vorige eeuw.

Wel is van belang dat de mogelijkheid tot rechtsbescherming in de zin van bezwaar blijft bestaan, dan wel een civielrechtelijke tegenhanger krijgt. De ambtenaar blijft namelijk werkzaam in een politiek milieu, waardoor een dergelijke mogelijkheid onmisbaar is.

Onderzoeker vindt normalisering in beginsel wenselijk.

Daarentegen acht onderzoeker volledige, inhoudelijke gelijkheid tussen ambtenaar en werknemer uitgesloten. Immers, de overheid blijft een bijzondere werkgever met als taak de behartiging van het algemeen belang. De ambtenaar blijft een bijzondere werknemer die uitvoering geeft aan het algemeen belang.

⁸⁷ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dhr. mr. F.P.M. Duijf, Arnhem, 27 april 2011.

⁸⁸ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dhr. R. de Graaf, Zwolle, 12 april 2011.

⁸⁹ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dr. Y.J. van Hijum, Den Haag, 16 maart 2011.

⁹⁰ C. van Rij, H. ter Beek & C. Koopmans, *Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheids personeel*, Regioplan en SEO, september 2006.

⁹¹ Hans Bekkers, *Raad van State mist noodzaak schrappen ambtelijke status*, 15 april 2011, www.binnenlandsbestuur.nl (Zoek op ambtelijke status).

Veranderingen als gevolg van normalisering

Het heeft grote gevolgen voor de ambtenaar en de overheidswerkgever op het moment dat het wetsvoorstel wordt aangenomen. Onder andere op het terrein van ontslagrecht, rechtsbescherming en sociale zekerheid brengt het grote veranderingen mee.

Betrokken partijen

Voor vele partijen heeft invoering van de “Wet Normalisering rechtspositie ambtenaren” gevolgen.

De ambtenaar zal in eerste instantie niet veel merken van de wijziging. Immers, de aanstelling wordt van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst met dezelfde rechten en plichten.

Ook vakbonden en werkgeversorganisaties krijgen te maken met de veranderingen. Zij krijgen er bijvoorbeeld de taak bij om te onderhandelen en CAO's af te sluiten voor ambtenaren. Ook krijgen zij, zeker in het begin, een adviserende functie. Werknemers en werkgevers zullen zich tot hen wenden met vragen. Deze organisaties moeten dus goed op de hoogte zijn van de wijzigingen en de nieuwe regels.

Tot slot vindt er een verschuiving plaats in de taakverdeling tussen de bestuursrechter en de civiele rechter. De ambtenaar met een arbeidsovereenkomst kan namelijk slechts een beroep doen op de civiele rechter.

De voorgenomen wetswijziging is dus vrij veelomvattend. De opvattingen van de betrokken partijen over de voorgenomen wijzigingen komen in hoofdstuk 8 aan de orde.

Inhoudelijke veranderingen

Door normalisering blijft de ambtenarenstatus in stand, maar wordt de rechtspositie van de ambtenaar voor het overige in theorie gelijk aan die van de werknemer.

Ambtenarenstatus

De bijzondere rechtspositie van de ambtenaar brengt de ambtenarenstatus met zich mee. Aan deze status is sinds 2006⁹² de wettelijk geregelde eed/belofte en het preventieve integriteitsbeleid van de overheid gekoppeld. Artikel 125 quarter en 125 quinquies Ambtenarenwet verplichten de overheidswerkgever tot het voeren van een integriteitsbeleid. Ook moet de ambtenaar de eed/belofte afleggen.

Met de eed/belofte en regelingen per overheidssector⁹³ onder andere voor nevenfuncties, financiële belangenverstrengeling en klokkenluiden kan de overheid ‘zwakke plekken’ in de organisatie voorkomen. Aldus de indieners is van belang dat ook dat, evenals de ambtenarenstatus, in stand blijft na normalisering.

Daarnaast krijgen de overheidsmedewerkers die nog geen ambtenarenstatus hebben, deze door normalisering. De indieners benadrukken daarmee het bijzondere karakter van het werken bij de overheid.

Ongelijke partijen

In 1929 werd de ambtenaar niet geacht op voet van gelijkheid te kunnen contracteren met de overheid als zijn werkgever.

Als compensatie van die ongelijkheid is toen voor de ambtenaar de bijzondere rechtspositie ingevoerd. De ambtenaar werd beschermd tegen politieke willekeur vanwege zijn bijzondere positie.

⁹² Wijzigingswet van 22 december 2005, *Stb* 2005, 695.

⁹³ Op grond van art. 125 quarter Ambtenarenwet worden hier overeenkomstig de overheidssectoren rijk, provincie, gemeente en waterschap bedoeld.

Anno 2010 zijn de indieners van het wetsvoorstel van mening dat de ambtenaar wel geacht kan worden een overeenkomst te sluiten met zijn overheidswerkgever. Bescherming is niet langer nodig in de vorm van ongelijkheidscompensatie. Immers, wanneer de bijzondere rechtspositie is afgeschaft resten de ambtenaar andere mogelijkheden om op te komen voor zijn belangen. Zo kan de ambtenaar dan rechtsbescherming zoeken bij de civiele rechter.

Over de stelling dat de werkgever en werknemer in het civiele recht wel gelijke partijen zijn, valt te discussiëren. Is bijvoorbeeld een eenzijdig wijzigingsbeding⁹⁴ opgenomen in de arbeidsovereenkomst, kan de werkgever ook arbeidsvoorwaarden eenzijdig aanpassen. Hierbij zij opgemerkt dat hij daarbij uiteraard wel is gebonden aan de minima die boek 7 titel 10 BW stelt.

Daarnaast is de werknemer voor zijn loon afhankelijk van de werkgever. Dat leidt er vaak toe dat de werknemer niet zonder meer ingaat tegen de werkgever. Ook haalt de werknemer minder snel dan de ambtenaar zijn gelijk bij de rechter. De rechtsbescherming voor de werknemer is namelijk minder laagdrempelig dan voor de ambtenaar.

Totstandkoming arbeidsvoorwaarden

Op dit moment zijn de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren geregeld in de Ambtenarenwet en in daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, bijvoorbeeld het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), ministeriële regelingen en verordeningen van lagere overheden.

Door normalisering wordt de Ambtenarenwet zo aangepast dat daarin nog slechts de randvoorwaarden van het ambtenaarschap worden geregeld.⁹⁵ De rechtspositiereglementen – uitzonderingen daargelaten – vervallen op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet. De aanstelling van de ambtenaar wordt dan van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst. Vanaf dat moment is titel 10 van boek 7 BW van toepassing op ambtenaren. Daaraan wordt nadere uitwerking gegeven in de individuele arbeidsovereenkomst en eventueel in CAO's.

Niet langer worden de ambtelijke arbeidsvoorwaarden dus eenzijdig vastgesteld door de overheid. Hierover moeten door normalisering collectieve overeenkomsten worden gesloten met de vakbonden, en arbeidsovereenkomsten met nieuwe ambtenaren.

Sociale zekerheid

Eind jaren '90 heeft een belangrijke ontwikkeling in het normaliseringsproces plaatsgevonden. Toen werd de zogenoemde OOW-operatie doorgevoerd. Dat gebeurde naar aanleiding van het wetsvoorstel 'Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen'⁹⁶. Daarmee zijn de werknemersverzekeringen die al golden voor werknemers, ook van toepassing geworden op ambtenaren.

De aanspraken van de ambtenaar op grond van de werknemersverzekeringswetten worden aangevuld met bovenwettelijke en nawettelijke uitkeringen. Reden hiervoor is dat er anders een te groot verschil in inkomsten zou ontstaan wanneer de ambtenaar aanspraak kon maken op een uitkering.

Weliswaar vervallen de bestaande rechtspositieregelingen, maar daarmee niet de ambtelijke status en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ook de bovenwettelijke, aanvullende aanspraken van ambtenaren op het gebied van sociale zekerheid blijven naar alle waarschijnlijkheid bestaan. Het laatstgenoemde moet worden overeengekomen met de werkgeversbonden in het centraal overleg. Echter, zou dit niet

⁹⁴ Art. 7:613 BW

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 4, p. 8.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 282.

worden overeengekomen ontstaat er strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Onderzoeker acht het dus aannemelijk dat de sociale zekerheid, ook na normalisering, ongewijzigd blijft.

Rechtsbescherming en ontslag

Tussen ambtenaar en werknemer bestaat een aanzienlijk verschil in mogelijkheden tot rechtsbescherming in geval van ontslag.

De arbeidsovereenkomst van een werknemer kan op meerdere manieren eindigen. Twee van deze wijzen waarbij de instemming van werknemer niet is vereist zijn opzegging met toestemming van het UWV Werkbedrijf en ontbinding door de kantonrechter. Voor een uitwerking van deze wijzen van beëindiging wordt verwezen naar § 2.3.2.1.

Ten eerste staat ingevolge artikel 6 lid 10 BBA geen hoger beroep open tegen door het UWV Werkbedrijf verleende toestemming voor ontslag.

Heeft de werkgever geen voorafgaande toestemming verkregen kan de werknemer op grond van artikel 9 lid 1 en 3 BBA binnen zes maanden de vernietiging van het ontslag inroepen bij de kantonrechter.

Indien de werkgever de toestemming wel krijgt, maar een onjuiste opzegtermijn in acht neemt is de opzegging onregelmatig. De werknemer kan ingevolge artikel 7:677 lid 4 en 7:680 lid 1 BW volledige of gefixeerde schadevergoeding vorderen bij de kantonrechter.

De opzegging van de arbeidsovereenkomst kan onevenredig zware gevolgen hebben voor de werknemer. Deze gevolgen staan niet in verhouding tot de gevolgen voor de werkgever bij het laten voortduren van het dienstverband. In dat geval kan de werknemer binnen zes maanden na opzegging met toestemming van het UWV Werkbedrijf een kennelijk onredelijk ontslag-procedure ex. artikel 7:681 lid 2 sub b BW starten.

In het geval dat de opzegging *“geschiedt zonder opgave van redenen of onder opgave van een voorgewende of valse reden”* kan werknemer bovengenoemde procedure eveneens starten, ditmaal op grond van artikel 7:681 lid 2 sub a BW.

In beide gevallen kan de rechter de werknemer schadevergoeding toekennen op grond van artikel 7:681 lid 1 BW.

Ten tweede kunnen werkgever en werknemer ingevolge artikel 7:685 lid 1 BW ontbinding van de arbeidsovereenkomst verzoeken bij de kantonrechter.

Tegen ontbinding staat op grond van artikel 7:685 lid 11 BW geen hoger beroep open.

De ambtenaar kan, in tegenstelling tot de werknemer, bezwaar maken tegen alle besluiten – het ontslagbesluit hieronder begrepen – en alle feitelijke handelingen van het bestuursorgaan die op hem betrekking hebben.⁹⁷

Wordt de ambtenaar hierin niet in het gelijk gesteld kan hij in beroep bij de sector bestuursrecht van de rechtbank.⁹⁸

Mocht de ambtenaar ook hier in het ongelijk worden gesteld rest hem de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan bij de Centrale Raad van Beroep.⁹⁹

De rechtsbescherming voor de ambtenaar is op dit moment in feite veel laagdrempeliger dan die voor de werknemer. De ambtenaar krijgt bij ieder besluit dat hem betreft een brief thuisgestuurd. Daarin is aangegeven dat de ambtenaar het besluit kan aanvechten door middel van bezwaar.

Door normalisering komt ook de ambtenaar onder de regeling van het BW en worden zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden relatief gezien beperkt. Daarentegen neemt de

⁹⁷ Art. 1:1 lid 3 jo. 1:3 lid 1 jo. 7:1 lid 1 Awb

⁹⁸ Art. 7:1 jo. 8:1 Awb

⁹⁹ Art. 18 lid 1 sub a Beroepswet

rechtszekerheid voor de ambtenaar toe onder het civiele recht, aangezien geen beroep mogelijk is tegen bijvoorbeeld ontbinding door de kantonrechter.

Van normalisering uitgezonderde sectoren

Enkele groepen ambtenaren, circa 5% van het ambtenarenbestand, zijn uitgezonderd van normalisering. De grond hiervoor is de bijzondere aard van hun werkzaamheden. Zij behouden hun bijzondere rechtspositie.

De ambtenaren die de normaliseringsdans ontspringen zijn de militaire ambtenaren bij de krijgsmacht, de zittende magistratuur en de leden van de Hoge Colleges van Staat, benoemde ambtsdragers, zoals ministers, staatsecretarissen, burgemeesters en de commissarissen van de Koningin en leden van zelfstandige bestuursorganen.

De aard van de werkzaamheden die deze groepen verrichten verzetten zich tegen de omzetting naar privaatrecht.

Allereerst behouden militairen hun bijzondere rechtspositie. Aan hen worden namelijk zeer vergaande eisen gesteld met betrekking tot hun inzetbaarheid. Ook worden zij beperkt in hun grondrechten: er geldt een stakingsverbod voor militairen.

Verder kent defensie eigen tuchtrecht. Hierdoor moet de publiekrechtelijke regeling de meest geschikte worden geacht om de militaire rechtspositie te regelen.

Ook de leden van de zittende magistratuur en de leden van de Hoge Colleges van Staat worden uitgezonderd van normalisering. Aangezien hun kerncompetentie 'onafhankelijkheid' is, leent hun verhouding tot de overheid zich niet voor een arbeidsverhouding waarin de gezagsverhouding centraal staat.¹⁰⁰

Tot slot worden ook de benoemde ambtsdragers en de leden van zelfstandige bestuursorganen uitgezonderd.

Om bovengenoemde reden zijn de indieners van het wetsvoorstel van mening dat de relatie van deze groepen tot de overheid zich niet leent voor normalisering en daarmee het contracteren op voet van gelijkheid met de overheid.¹⁰¹

Volledige normalisering – ooit te verwachten?

Volgens de indieners van het wetsvoorstel vormt de beoogde wetswijziging het sluitstuk in het normaliseringsproces.

Enerzijds, eng geredeneerd, kan 'volledige normalisering' worden gedefinieerd als volgt: *alle* werknemers en *alle* ambtenaren in *alle* opzichten gelijk aan elkaar.

Een aantal sectoren is uitgesloten van normalisering, gezien de aard van hun functies. De aard van de functies van deze groepen zal in de toekomst niet veranderen. Zo blijft bijvoorbeeld de kerncompetentie van de rechterlijke macht 'onafhankelijkheid'.

Daardoor blijft volledige normalisering, in deze definitie, onmogelijk.

Anderzijds, wanneer 'volledige normalisering' ruim wordt gedefinieerd, kan dat begrip inhouden dat werknemers en ambtenaren in beginsel gelijke rechten en plichten hebben.

Hierbij zij – wellicht ten overvloede – benadrukt dat ambtenaar en werknemer in deze definitie niet inhoudelijk gelijk aan elkaar worden.

In dat geval is volledige normalisering wel mogelijk.

¹⁰⁰ Prof. mr. L.C.J. Spengers, *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid*. Op weg naar een arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers?, dissertatie Amsterdam UvA, Deventer 1998, p 89.

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 10.

Het wetsvoorstel “Normalisering rechtspositie ambtenaren” strekt ertoe laatstgenoemde definitie van ‘volledige normalisering’ te verwezenlijken.
Daarmee is volledige normalisering te verwachten op het moment dat de “Wet Normalisering rechtspositie ambtenaren” wordt ingevoerd.

Invoering normalisering binnen de gemeente

Per 1 januari 2015 wordt de normalisering ingevoerd. Hoe deze operatie kan worden vormgegeven wordt hierna besproken.

Invoering normalisering – hoe?

Dat normalisering wordt ingevoerd – vroeg of laat – is zeer aannemelijk. De vraag is hoe hieraan feitelijk uitvoering kan worden gegeven zonder dat betrokkenen er onnodig veel hinder van ondervinden.

Wanneer de “Wet Normalisering rechtspositie ambtenaren” in werking treedt vervalt de bestaande regelgeving gebaseerd op de Ambtenarenwet.¹⁰² Voor de gemeenteambtenaar is de rechtspositieregeling, de CAR/UWO, dan dus verleden tijd.

Zijn op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet CAO's tot stand gekomen, treden deze gelijk met de nieuwe wet in werking. Bestaat er daarentegen op dat moment nog geen nieuwe regelgeving valt de ambtenaar terug op de minimaal aanspraken die het BW biedt.

Middelen

Uit de memorie van toelichting blijkt dat er geen concreet stappenplan is uitgewerkt voor de praktische invoering van het wetsvoorstel. Wel wordt in de memorie van toelichting genoemd dat er onder andere CAO's tot stand moeten komen. Welke aanpassingen verder concreet nodig zijn en hoe die gestalte moeten krijgen komt in de memorie niet naar voren. Het opstellen van nieuwe regelgeving wordt dus geheel aan de decentrale overheidswerkgever(svereniging) en de vakbonden overgelaten.

Als het initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen door de Tweede Kamer, wordt volgens de heer Van Hijum de media-aandacht groot. Dat moment vormt ook het startsein voor de verschillende koepelorganisaties en vakgroepen om aan de slag te gaan. Zij geven dan vorm aan de uitvoering van het wetsvoorstel.¹⁰³

Op het moment dat de invoering van normalisering definitief is kan de VNG, als belangenorganisatie van de gemeenten, een plan van aanpak opstellen voor haar leden. Aan de hand daarvan kan de gemeente ambtenaren inzetten om zich voor te bereiden op de nieuwe regels. Zo kan het nieuwe beleid tot stand worden gebracht.

Ook is op dat moment van belang om ambtenaren bij te scholen op het gebied van het civiele arbeidsrecht. Immers, dat is voor hen waarschijnlijk een geheel nieuwe tak van sport.

Onderzoeker acht het daarnaast waarschijnlijk dat P&O-ambtenaren het aanspreekpunt worden voor alle vragen over de nieuwe regels en het arbeidsrecht. Zij zijn namelijk de eerste binnen de gemeente met kennis van zaken.

Actoren

Alle bestaande lagere regelgeving gebaseerd op de Ambtenarenwet vervalt als de nieuwe wet in werking treedt.¹⁰⁴ De ambtenaar valt dan terug op titel 10 van boek 7 BW. Nadere uitwerking hiervan in een CAO kan bij voorkeur van tevoren tot stand worden gebracht. De

¹⁰² Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 2.

¹⁰³ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dr. Y.J. van Hijum, Den Haag, 16 maart 2011.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 2.

taak van werkgevers- en werknemersorganisaties wordt om te onderhandelen en een CAO tot stand te brengen.

De gemeente wordt in deze onderhandelingen vertegenwoordigd door de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Aan de kant van de ambtenaar spreekt de ambtenarenvakbond, bijvoorbeeld Abvakabo/FNV.

Voor de opinie van deze partijen met betrekking tot de normalisering wordt verwezen naar § 8.2 en 8.3.

De cao voor de gemeente biedt waarschijnlijk – net als nu – de kaders waarbinnen de gemeenten zelf invulling kunnen geven. In hoeverre een gemeente dus na normalisering nog vrij is om het eigen beleid vorm te geven, is helemaal afhankelijk van de afspraken die de gemeente maakt.¹⁰⁵

Naast het onderhandelen over een CAO acht onderzoeker het aannemelijk dat normalisering de nadruk legt op de adviserende functie van de vakbonden. Immers, het civiele arbeidsrecht is nieuw voor zowel ambtenaar als overheidswerkgever. Door normalisering is dus aannemelijk dat de vakbond er een takenpakket verkrijgt.

Het UWV Werkbedrijf krijgt er door de normalisering ook werk bij. De ambtenaren vormen dan namelijk een groep waarvoor eveneens ontslagaanvragen kunnen worden gedaan. Afhankelijk van het aantal ambtenaren dat na normalisering wordt ontslagen, moet het UWV Werkbedrijf daardoor eventueel meer personeel aannemen.

Ook voor de rechterlijke macht brengt het wetsvoorstel een taakverschuiving mee. De ambtenaar kan zich dan niet langer wenden tot de bestuursrechter voor rechtsbescherming. Na normalisering gaat dat namelijk tot de taak van de civiele rechter behoren. Of de rechterlijke macht hierdoor rechters overhoudt binnen de sector bestuur en rechters tekort komt bij sector civiel zal ook moeten blijken wanneer de normalisering ingevoerd is.

Op het moment dat duidelijk is dat de wet wordt ingevoerd, worden er binnen de gemeenten verschillende werkgroepen samengesteld. Deze groepen gaan aan de slag met verschillende onderwerpen die voortvloeien uit de nieuwe regelgeving. Voorbeelden van dergelijke deelonderwerpen zijn de aanstelling, de bezoldiging en het ontslag.¹⁰⁶

Termijnen

In het wetsvoorstel wordt als datum voor inwerkingtreding 1 januari 2015 genoemd. Aangezien het voorstel op 8 november 2010 is ingediend bij de Tweede Kamer is dit een betrekkelijk lange termijn. Volgens de indieners moeten in deze tijd alle voorbereidingen worden getroffen om de invoering zo gestroomlijnd mogelijk te laten verlopen.

De overkoepelende organisaties kunnen de tijd tot de invoering van de nieuwe wet gebruiken voor het voorbereidende werk en om de inhoudelijke uitvoering van het wetsvoorstel vorm te geven.

De indieners houden rekening met een uitgebreide schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel voordat het plenair wordt behandeld in de Tweede Kamer. Het is daarom mogelijk dat het moment van inwerkingtreding moet worden uitgesteld.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Karin Mölgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dhr. R. de Graaf, Zwolle, 12 april 2011.

¹⁰⁶ Karin Mölgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met mw. mr. J.G.F. van der Donk en mw. mr. J.A. van de Pasch, 's-Hertogenbosch, 28 maart 2011.

¹⁰⁷ Karin Mölgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dr. Y.J. van Hijum, Den Haag, 16 maart 2011.

Inmiddels hebben de indieners aangekondigd dat de geplande datum voor inwerkingtreding niet haalbaar is. Een alternatieve datum wordt later bekend gemaakt.¹⁰⁸

Overgangstermijn en -regeling

Op het moment van inwerkingtreding zijn alle ambtenaren nog aangesteld op grond van een aanstellingsbesluit. Om hieraan een einde te maken worden alle aanstellingsbesluiten van rechtswege omgezet in arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht. De ambtenaar behoudt daarbij dezelfde rechten en plichten als hij had op grond van het aanstellingsbesluit.¹⁰⁹ Daardoor wordt met normalisering geen inbreuk gemaakt op het recht op eigendom dat het EVRM toekent¹¹⁰. Ook de opgebouwde rechten inzake sociale verzekeringen en pensioen worden niet beïnvloed door de toekomstige wet.

Op grond van artikel 5:6 Arbeidstijdenwet verricht een werknemer geen arbeid op zondag, tenzij dat voortvloeit uit de aard van de functie en dat uitdrukkelijk is overeengekomen in de arbeidsovereenkomst.

Voor zover het gewoon was voor de ambtenaar om arbeid te verrichten op zondag, hoeft dat niet alsnog te worden overeengekomen. De indieners hebben voorgesteld deze regel op te nemen in artikel 133 Ambtenarenwet.

In arbeidsovereenkomsten die worden gesloten na de invoering, wordt conform voornoemd artikel wel een dergelijk beding opgenomen.

Aanhangige procedures worden onder het oude recht voortgezet en afgedaan. De procedures die dit omvat zijn die die worden gevoerd inzake een op grond van de Ambtenarenwet 1929 of artikel 50 lid 1 Politiewet 1993 genomen besluit of verrichte handeling. Voorgesteld is om deze bepaling op te nemen in artikel 133a Ambtenarenwet.¹¹¹

Resultaat

Op het moment dat de bestaande regelgeving voor ambtenaren is vervangen door het BW en CAO's is dezelfde regelgeving van toepassing op zowel ambtenaar als werknemer. Dan is het doel van de normaliseringsoperatie, zoals beschreven in het wetsvoorstel bereikt.

Echter, inhoudelijk blijven grote verschillen bestaan, vooral op het gebied van sociale zekerheid. De aanspraken die de ambtenaar heeft, behoudt hij. Alleen de grondslag daarvoor verandert.

De normalisering kan dus worden ingevoerd zonder dat dat inhoudelijke gelijkheid met zich meebrengt.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 4, p. 33.*

¹⁰⁹ Art. 133 lid 1 Wet Normalisering rechtspositie ambtenaren (toekomstig)

¹¹⁰ Het recht op eigendom als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.

¹¹¹ *Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 30.*

Gevolgen invoering normalisering voor gemeente

De gemeente als overheidswerkgever krijgt te maken met veranderingen als gevolg van de normalisering. Deze vinden zowel plaats binnen de organisatie als daarbuiten.

Binnen de organisatie

De gemeente kan de hierna te bespreken veranderingen binnen de organisatie verwachten naar aanleiding van normalisering.

Aanstellingsbesluit en arbeidsovereenkomst

Door normalisering wordt de ambtelijke aanstelling van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst.

De gemeentewerkgever kan dan niet langer eenzijdig een ambtenaar aanstellen. Een arbeidsovereenkomst naar privaatrecht moet namelijk worden gesloten tussen partijen.

Daarbij zijn de partijen gelijkwaardig en is er sprake van contractsvrijheid.

In theorie krijgt de ambtenaar daardoor de mogelijkheid tot onderhandelen over zijn arbeidsvoorwaarden. In de praktijk is dat niet nieuw, aangezien hij die mogelijkheid nu ook al heeft.¹¹²

De arbeidsvoorwaarden worden daardoor mede bepaald door de onderhandelingsvaardigheden en -positie van de ambtenaar. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan onder andere in de beloning van ambtenaren die dezelfde functie bekleden en voor het overige gelijk zijn. Het gevolg hiervan is strijd met het gelijkheidsbeginsel, dat de overheidswerkgever wordt geacht te hanteren.¹¹³

Om toch zoveel mogelijk gelijkheid te behouden binnen de organisatie kan de gemeente een beleid opstellen met betrekking tot loononderhandelingen. Daarmee kan bovengenoemd verschil worden voorkomen.

Ontslag

Voor de gemeentewerkgever die een ambtenaar om welke reden dan ook wil ontslaan is na normalisering het civiele recht van toepassing. Het gesloten ontslagstelsel uit het ambtenarenrecht is dan niet langer van toepassing. Daarvoor in de plaats komt dat van het civiele recht.

Welke wijzen van beëindiging het civiele recht kent is nader uitgewerkt in § 2.3.2.1.

Voor de gemeente houdt dat in, aldus het rapport¹¹⁴ waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen, dat ontslag goedkoper wordt. De procedure in het civiele recht zou namelijk de helft korter zijn, en daarmee goedkoper.¹¹⁵

Deze stelling wordt genuanceerd in het nader rapport. Daar wordt door de indieners gesteld dat het ontslag van een ambtenaar gemiddeld 1,75 keer duurder is dan het ontslaan van een werknemer.¹¹⁶

Op het moment dat de ambtenaar kan worden ontslagen op grond van het civiele recht betekent dat niettemin een aanzienlijke kostendaling voor de overheidswerkgever.

¹¹² Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dhr. mr. F.P.M. Duijf, Arnhem, 27 april 2011.

¹¹³ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met mw. mr. van der Donk en mw. mr. J.A. van de Pasch, 's-Hertogenbosch, 28 maart 2011.

¹¹⁴ Ontslagkosten van werkgevers. Rapport n.a.v. onderzoek Hugo Sinzheimer Instituut, Universiteit van Amsterdam, juli 2007.

¹¹⁵ In het Nader rapport, *Kamerstukken II*, 32 550, nr. 4, p. 29 is door de indieners gekozen om af te stappen van dit rapport. Daarin was namelijk uitgegaan van hoge ontslagvergoedingen en advocaatkosten. Toch stellen de indieners dat de kosten van het ontslag van een ambtenaar nog 1,75 keer zo hoog zijn als die voor het ontslaan van een werknemer.

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 4, p. 29.

Werknemersverzekeringen en bovenwettelijke regelingen

De werknemersverzekeringen gelden reeds voor ambtenaren. Dat is het resultaat van de OOW-operatie. Daarnaast kan de ambtenaar aanspraak maken op bovenwettelijke uitkeringen op basis van zijn rechtspositieregelingen en uitwerkingen daarvan.

Deze regelingen komen te vervallen door normalisering.

Echter, waarschijnlijk is dat de vervallen aanspraken opnieuw worden overeengekomen in de CAO's die tot stand worden gebracht.

In dat geval blijven de aanspraken van de ambtenaar gelijk, en verandert slechts de grondslag daarvoor.

Buiten de organisatie

Ook de invloeden van buitenaf veranderen voor de gemeente door de normalisering. Enige hiervan worden hieronder toegelicht.

Op de arbeidsmarkt

Doel van normalisering is om de ambtenaar gelijk te stellen met de werknemer.¹¹⁷ Hierdoor zou volgens onderzoeker de scheidslijn tussen de publieke sector en de marktsector verdwijnen, waardoor in theorie één arbeidsmarkt ontstaat. Gevolg daarvan kan vergroting van de arbeidsmobiliteit zijn.

Volgens de indieners vergroot normalisering de kans op toename van de arbeidsmobiliteit. Dit omdat de grens tussen de twee markten dan wordt vervaagd. Wel realiseren zij zich dat de arbeidsmobiliteit wordt beïnvloed door meerdere factoren.¹¹⁸

Indien normalisering de overstap van marktsector naar gemeente gemakkelijker maakt kan dat positieve invloed hebben op de samenstelling van het gemeenteammbtenarenbestand. De vergrijzing bij de gemeente kan dan namelijk worden afgeremd. Op het moment van schrijven is de gemiddelde gemeenteammbtenaar namelijk 45,3 jaar oud.¹¹⁹

Voor een schematisch overzicht van de leeftijd binnen de gemeente en in de marktsector, zie ter vergelijking bijlage2.

Ten slotte krijgt de nieuwe ambtenaar de mogelijkheid om te onderhandelen over zijn arbeidsvoorwaarden. Dit kan hoogopgeleide werknemers aantrekken, omdat zij dan dezelfde carrièremogelijkheden kunnen hebben bij de overheid als in de maatschappij.

Geschillenbeslechting

Vóór normalisering kon een ambtenaar op grond van de Awb in bezwaar, beroep en hoger beroep tegen alle besluiten en feitelijke handelingen die hem betroffen.

Daarna kan de ambtenaar zich voor rechtsbescherming en geschillenbeslechting verder wenden tot de civiele rechter. Vanzelfsprekend is het civiele recht van toepassing.

Echter, voor een werknemer zijn in beginsel geen wegen te bewandelen wanneer hij het oneens is met een beoordeling.

Arbeidsvoorwaardenoverleg

Door normalisering komt de rechtspositieregeling voor de gemeenteammbtenaar, de CAR/UWO, te vervallen. De ambtenaar valt dan terug op de bepalingen van titel 10 van boek 7 van het BW, eventueel aangevuld met een CAO.

¹¹⁷ Regeerakkoord CDA/VVD, *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*, 30 september 2010, p. 43.

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 4, p. 22. Welke factoren zij bedoelen wordt niet specifiek toegelicht.

¹¹⁹ <http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1983816/vergrijzing-gemeentepersoneel-zet-door.html>

Over de nieuwe collectieve arbeidsvoorwaarden voor de sector gemeenten wordt door de vakbonden en de werkgeversorganisaties onderhandeld. Een CAO komt tot stand op het moment dat deze partijen overeenstemming bereiken.

Bij deze onderhandelingen dient rekening te worden gehouden met het rechtszekerheidsbeginsel. In het kader daarvan behouden ambtenaren volgens de memorie van toelichting hun arbeidsduur en bezoldiging, evenals opgebouwde pensioenrechten.

Het overeenstemmingsvereiste komt eveneens door normalisering te vervallen. Bij de toekomstige CAO-onderhandelingen hoeft de werkgeversorganisatie dus geen overeenstemming meer te bereiken met het merendeel van de vakbonden. Conform de Wet CAO is het dan voldoende dat overeenstemming wordt bereikt met een deel van de werknemersorganisaties.¹²⁰

¹²⁰ Art. 1 lid 1 Wet CAO

Draagvlak bij betrokkenen

Voordat de normalisering een feit is moet een omvangrijke omzetting van publiekrechtelijke regels naar privaatrechtelijke regels plaatsvinden. Degenen die hieraan uitvoeren gaan geven zijn de (decentrale) overheidsorganen en de belangenorganisaties.

Om een beeld te krijgen van het draagvlak onder deze partijen is gesproken met een aantal gemeenten.

Voor een volledige weergave van de afgenomen interviews, zie bijlage 3.

De gemeente als overheidswerkgever

Allereerst de mening van een aantal gemeentes. Zij spelen een belangrijke rol in de aanloop naar de normalisering, tijdens de invoering en daarna.

Gemeente 's-Hertogenbosch

Bij deze gemeente ziet men zowel voor- als nadelen in de normalisering. Een aantal onderwerpen behoeven nog nadere uitwerking in geval van aanneming van het wetsvoorstel. Voorbeelden zijn het te voeren integriteitsbeleid, de salarisonderhandeling van de individuele ambtenaar en de ontslagvergoeding berekend aan de hand van de kantonrechtersformule. Een positief aspect van normalisering is dat een combinatie van de beide systemen tot een voor alle partijen gunstig resultaat leidt.

Een nadeel van de normalisering is dat de beleidsvrijheid van de gemeente wordt ingekrompen. Dit is namelijk het geval wanneer alle regelgeving op overkoepelend niveau wordt opgesteld. Dan blijft niet veel over waaraan de gemeente zelf invulling kan geven. Al met al is men bij deze gemeente van mening dat de normalisering maar weinig nut heeft. Voordat enige voorbereidingen worden getroffen dient dan ook afgewacht te worden of de normalisering een feit wordt.¹²¹

Gemeente Zwolle

Bij gemeente Zwolle is men content over de normalisering. De wetswijziging heeft geen nadelen. Wel is het van belang dat het ambtenaarschap 'bijzonder' blijft, aangezien de ambtenaar het algemeen belang dient.

Men is van mening dat het bestuursrecht zich niet leent voor het reguleren van de verhouding werkgever-werknemer. Immers, als een ontslagbesluit wordt vernietigd in een beroepzaak, krijgt de gemeente dat besluit terug met de opdracht opnieuw te beslissen in de zaak. Men is met die uitspraak dus terug bij af. Er is wel recht gesproken, maar er is geen oplossing.

Ook op het gebied van de overkoepelende regelgeving maakt men zich geen zorgen: immers, de mate van beleidsvrijheid die de gemeente behoudt is afhankelijk van de afspraken die zij zelf maakt.

Tot slot kan het voordeel van vergrote arbeidsmobiliteit worden genoemd. Wanneer de grens tussen marktsector en overheid wordt vervaagd, zijn werknemers eerder geneigd verder te kijken dan hun eigen sector wanneer zij werk zoeken. Laat die normalisering dus maar komen!¹²²

Gemeente Nijmegen

Deze gemeente ziet zowel voor- als nadelen van normalisering. Wel is zij kritisch over de strekking van het wetsvoorstel.

¹²¹ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met mw. mr. J.G.F. van der Donk en mw. mr. J.A. van de Pasch, 's-Hertogenbosch, 28 maart 2011.

¹²² Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dhr. R. de Graaf, Zwolle, 12 april 2011.

Gemeente Nijmegen stelt zich met name de vraag wat de normalisering oplevert. In dat opzicht deelt zij het standpunt van de Raad van State. Immers, het is ook mogelijk om een gedeelte van het wetsvoorstel door te voeren – met hetzelfde resultaat – zonder dat het gehele ambtenarenrecht hoeft te worden afgeschaft.

Het is van belang dat de politiek een weloverwogen en gemotiveerde selectie maakt van de groepen ambtenaren op wie de normalisering van toepassing wordt. Wordt dat niet gedaan bestaat de kans dat te ingrijpend wordt genormaliseerd en dat dat niet verenigbaar is met de taak van de ambtenaar.

Ten slotte zijn volgens gemeente Nijmegen alle onderwerpen waarbij dat mogelijk was in het publiek- en het privaatrecht al in overeenstemming gebracht. Wanneer men verdergaat daarmee moet men ervoor waken niet door te slaan.¹²³

Gemeente Uden

Ook volgens gemeente Uden heeft de normalisering zowel voor- als nadelen. Aangezien de ambtelijke aanstelling niet meer van deze tijd is, kunnen veranderingen geen kwaad. Enerzijds is het ambtenarenrecht nog bruikbaar, anderzijds biedt het civiele recht ook mogelijkheden. In dit kader is van belang dat als wordt genormaliseerd, dat op alle vlakken gebeurt.

Daarnaast kunnen veel doelen van de normalisering ook worden bereikt zonder dat het gehele ambtenarenrecht hoeft te worden afgeschaft.

Ten slotte had de normalisering al een aantal kabinetten geleden ingevoerd kunnen worden als de baten op zouden wegen tegen de kosten.¹²⁴

Gemeente Arnhem

De gemeente Arnhem is van mening dat alle regelgeving die op dit moment bestaat volledig geschikt is om de ambtelijke rechten en plichten te reguleren. Aangezien er zich geen problemen voordoen binnen het ambtenarenrecht is het nut en de noodzaak van normalisering ver te zoeken.

Een klein voordeel dat normalisering kan brengen is een beperking in de rechtsbescherming voor ambtenaren. Deze is op dit moment bovenmatig.

Uiteindelijk komt de normalisering er ongetwijfeld, maar in feite is het niet te verantwoorden en volledig stupide.¹²⁵

Gemeente Breda

Bij deze gemeente ziet men ook zowel voor- als nadelen van normalisering. Op veel gebieden bestaan er al raakvlakken tussen het publieke en het civiele rechtssysteem, bijvoorbeeld wat betreft het resultaat van de OOW-operatie.

Het is van belang dat de overheid in het kader van het algemeen belang zelf besluiten kan blijven nemen, zonder daartoe eerst een ander orgaan te hoeven raadplegen. Dat moet zo blijven, ook na normalisering. Aangezien de overheid democratisch is gekozen moet zij de macht behouden om zaken eenzijdig te kunnen vaststellen wanneer zij dat nodig acht.

Een concreet voorbeeld hierbij is de toestemming van het UWV Werkbedrijf die na normalisering moet worden aangevraagd als de overheid een ambtenaar wil ontslaan.¹²⁶

¹²³ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met mw. mr. Thissen en dhr. De Ruiter, Nijmegen, 19 april 2011.

¹²⁴ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met mw. mr. B. Bossink, Uden, 26 april 2011.

¹²⁵ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dhr. mr. F.P.M. Duijf, Arnhem, 27 april 2011.

¹²⁶ Karin Mølgaard, *Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, interview met dhr. mr. R.J. Kroezen, Breda, 28 april 2011.

Vereniging Nederlandse Gemeenten

Helaas was de VNG niet bereikbaar voor een gesprek of een toelichting. Volgens diverse gemeenten en de media beschouwt de VNG de normalisering als positief.

Op het moment dat de normalisering moet worden ingevoerd is de VNG de aangewezen belangenvereniging om deel te nemen aan de CAO-onderhandelingen voor de sector gemeenten.

Abvakabo/FNV

De ambtenarenvakbond Abvakabo/FNV ziet op dit moment geen voordelen in normalisering. Hiertoe wordt verwezen naar het standpunt dat de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) innam in het ROP-advies uit 2006.

Men was toen van mening dat er fundamentele gelijkheid moest zijn tussen werknemers en ambtenaren. Daaraan werd toegevoegd dat er op dat moment veel weerstand bestond tegen verdergaande normalisering. Toen heerste er namelijk wantrouwen onder de ambtenaren tegenover de overheid als werkgever als gevolg van de bezuinigingen.

De SCO is van mening dat dit argument nog steeds geldig is. De politiek heeft zich namelijk wederom tot doel gesteld om fors te bezuinigen op ambtenaren. Dit zal leiden tot grootschalige reorganisaties bij de overheid.

Vervolgens vindt de SCO het gekozen moment voor indiening verre van ideaal. Het wetsvoorstel is namelijk een relatief duur project met een lange terugverdientermin. In deze tijden van forse bezuinigingen op overheidskosten acht men een dergelijke mega-operatie dan ook niet opportuun.

Wel vindt SCO het van belang om *“in discussie te gaan over verbetering van het stelsel van arbeidsverhoudingen, arbeidsomstandigheden en de rechtspositie van ambtenaren”*.

Ook is men van mening dat niet moet worden ingezet op afschaffing van de ambtelijke rechtspositie, maar op een combinatie van het beste van beide stelsels.

Verder vindt de SCO de memorie van toelichting niet voldoende duidelijk op een aantal punten. Hierbij wordt genoemd onder andere het civiele ontslagstelsel, waar op het moment van het advies veel discussie over wordt gevoerd.

Ook noemt de SCO het gebrek aan concretisering van hoe de ambtelijke status behouden wordt wanneer de rechtspositie wordt genormaliseerd.

Hieraan voegt de SCO toe dat de normalisering door velen wordt gezien als het verlengde van privatisering bij de overheid. Daardoor wordt de operatie als negatief beoordeeld.

Tot slot vraagt de SCO zich af hoe de normalisering bijdraagt aan het herstellen van het beeld van de overheid als betrouwbare werkgever.

Al met al ziet de SCO dus wel voordelen van de normalisering. Echter, op dit moment is de tijd nog niet rijp voor invoering omdat er nog te veel zaken onduidelijk zijn.¹²⁷

¹²⁷ Ruud Kuin, Voorzitter ACOP FNV, *Reactie op het initiatiefvoorstel van D66 en CDA tot wijziging van de Ambtenarenwet en enkele wetten in verband met het gelijkschakelen van ambtenarenrecht en arbeidsrecht.*, Zoetermeer, 22 juli 2010.

Conclusies en aanbevelingen

Langzaam maar zeker komt de normalisering van de ambtelijke rechtspositie dichterbij. Als alles verloopt volgens plan wordt de volledige normalisering ingevoerd per 1 januari 2015. Hoe daaraan uitvoering wordt gegeven, welke gevolgen de omschakeling heeft en hoe de overheidswerkgever, meer specifiek de gemeente, en de ambtenaar zich daarop kunnen voorbereiden is in deze scriptie onderzocht.

Conclusies

De argumenten die ten grondslag lagen aan de invoering van de bijzondere rechtspositie zijn niet langer van deze tijd, aldus de indieners. Zij zien niet langer het nut en de noodzaak van het behoud van de bijzondere positie. Het verschil tussen ambtenaar en werknemer dat het teweegbrengt achten zij niet langer te rechtvaardigen. Mede daarom hebben zij het wetsvoorstel ingediend.

In november 2010 is het wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren" ingediend bij de Tweede Kamer. Het wordt door de indieners betiteld als het sluitstuk van het normaliseringproces. Met dit wetsvoorstel wordt namelijk volledige normalisering beoogd.

Door normalisering wordt de bijzondere rechtspositie van de ambtenaar afgeschaft en worden dezelfde regels op hem van toepassing als op de werknemer.

Deze bijzondere rechtspositie is aan het begin van de vorige eeuw ingevoerd. De ambtenaar die zich inzette als dienaar van het algemeen belang werd in ruil daarvoor een vaste bezoldiging gegarandeerd en hij werd beschermd tegen politiek willekeurig genomen besluiten.

Doordat de overheid haar ambtenaren tevreden hield, was de kans op corruptie vanwege onvrede klein.

In de loop van de vorige eeuw zijn al diverse acties ondernomen om te normaliseren. Politici achtte de bijzondere rechtspositie van de ambtenaar niet langer wenselijk of noodzakelijk. De behoefte aan bescherming tegen de overheid en tegen politieke willekeur wordt namelijk niet langer noodzakelijk geacht. Daarom werd overwogen om deze af te schaffen, te 'normaliseren'.

Enige van de door normalisering bereikte resultaten zijn de OOW-operatie, de invoering van het sectorenmodel en de privatisering van Stichting ABP.

Op het moment dat de normalisering wordt ingevoerd veranderen een aantal zaken voor zowel (gemeente)ambtenaar als overheidswerkgever. De voornaamste veranderingen zijn:

- De eenzijdige aanstelling van de ambtenaar wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:610 BW.
- Als gevolg daarvan wordt het civiele recht van toepassing op de verhouding ambtenaar-overheidswerkgever.
- De Awb regelt vanaf dat moment niet langer de rechtsbescherming van de ambtenaar.
- Het ontslagstelsel van het civiele recht wordt van toepassing op ambtenaren. Het gesloten ontslagstelsel van het ambtenarenrecht met limitatief opgesomde gronden vervalt naar aanleiding van de omschakeling naar civiel recht.
- Rechtspositieregelingen van ambtenaren vervallen wanneer normalisering wordt ingevoerd. Omdat het civiele recht dan van toepassing is op de ambtenaar, valt hij in beginsel terug op de rechten en plichten zoals beschreven in titel 10 van boek 7 BW. Echter, de ambtenaar behoudt aldus de memorie van toelichting al zijn rechten en plichten, zoals voor normalisering.

Voor ambtenaren die na normalisering in dienst treden bij de overheid geldt dat zij een arbeidsovereenkomst sluiten waarop het BW van toepassing is. Primair ontlenen zij hun rechten en plichten aan het BW en aan de arbeidsovereenkomst.

Ook kan op dat moment wenselijk worden geacht dat er CAO's tot stand zijn gekomen waarin hun bovenwettelijke rechten en plichten zijn opgenomen.

Al met al betekent normalisering een flinke operatie. Onder de gemeentes, die uitvoering moeten geven aan de normaliseringsplannen, zijn de meningen verdeeld over het nut en de noodzaak van normalisering.

Enigen zien het nut en de noodzaak van normalisering niet, aangezien de bestaande regelgeving nog uitstekend kan fungeren voor het regelen van de verhouding ambtenaar-overheidswerkgever.

Toch ziet het merendeel van de gemeentes er wel voordelen in, vooropgesteld dat op alle vlakken wordt genormaliseerd. Ook moet de overheid haar bijzondere bevoegdheid behouden om beslissingen te kunnen nemen, zonder inmengingen van derden, wanneer het algemeen belang daartoe noopt.

Onderzoeker acht normalisering wenselijk. Immers, de redenen die ten grondslag lagen aan de invoering van de bijzondere rechtspositie zijn niet langer actueel. Zo kan de ambtenaar nu worden geacht op voet van gelijkheid te kunnen contracteren met zijn overheidswerkgever. De rechtspositieregeling van de ambtenaar hoeft ook niet langer een waarborg te bieden voor de uitbetaling van zijn bezoldiging. Daarvoor biedt ten eerste het BW voldoende garantie. Daarnaast bestaan er andere waarborgen, zoals niet alleen de 'contractuele' verplichting die de overheid op zich heeft genomen, maar ook de maatschappelijke normen en waarden op grond waarvan de overheid haar ambtenaren dient te belonen voor verricht werk.

Nog een andere waarborg wordt gevormd doordat de ambtenaar in bezwaar, beroep en hoger beroep een beslissing van zijn werkgever kan aanvechten.

Echter, de ambtenaar blijft werkzaam in een politiek milieu, en zijn taak blijft bestaan uit het dienen van het algemeen belang. Onderzoeker acht het daarom wenselijk dat er de mogelijkheid tot (uitsluitend) bezwaar blijft bestaan, dan wel dat daarvoor een civielrechtelijke tegenhanger wordt ingevoerd. Hiermee behoudt de ambtenaar de mogelijkheid om op laagdrempelige wijze een beslissing van zijn overheidswerkgever, die hij onredelijk acht, aan te vechten.

Door normalisering worden ambtenaar en werknemer in theorie gelijk. Zo zijn zij bijvoorbeeld beide na normalisering in dienst van hun werkgever op grond van een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst en is het civiele recht van toepassing op de verhouding tussen hen. Echter, er zullen altijd verschillen blijven bestaan tussen ambtenaar en werknemer. Een voorbeeld wordt gevormd doordat de ambtenaar zijn bovenwettelijke aanspraken op het gebied van sociale zekerheid behoudt. De werknemer kan daarentegen slechts aanspraak maken op een uitkering op grond van een werknemersverzekering. Het gevolg hiervan is dat een ambtenaar, bijvoorbeeld in geval van arbeidsongeschiktheid, een veel hoger percentage van zijn oude inkomen gedurende langere tijd behoudt dan de werknemer. Dit verschil bedraagt, in het geval van een vergelijking tussen een gemeenteambtenaar en een werknemer, 30 procentpunt.

Volledige gelijkstelling tussen ambtenaar en werknemer acht onderzoeker niet mogelijk. De overheid is en blijft namelijk een bijzondere werkgever en de ambtenaar een bijzondere werknemer. Zij dienen beide het algemeen belang, iets wat in de verhouding werkgever-werknemer in de marktsector zeer zelden voorkomt.

Daarom blijft volledige normalisering, waarbij geen verschillen meer bestaan tussen ambtenaar en werknemer, volgens de redenering van onderzoeker niet mogelijk.

Ten slotte kan de vraag worden gesteld of het ingediende wetsvoorstel wel leidt tot de beoogde, volledige normalisering.

Immers, de ambtenarenstatus blijft behouden. Consequentie hiervan is dat de eed/belofte en de verplichting voor de overheid om een integriteitsbeleid te voeren in stand blijven. In dat opzicht blijft het verschil tussen ambtenaar en werknemer dus bestaan.

Daarnaast blijft het eigenrisicodragerschap van de overheid voor bijvoorbeeld de WW in stand. Op dat gebied blijft het verschil dus ook bestaan.

Ook worden de ambtelijke rechtspositieregelingen vervangen door CAO's. Echter, feitelijk blijven ook deze verschillen bestaan. Een treffend voorbeeld vormt het verschil in sociale zekerheid, zoals in de voorbeeldcasus naar voren komt.

Het behoud van dit en andere verschillen staat normalisering in de weg.

Aanbevelingen

Op het moment dat vaststaat dat normalisering daadwerkelijk wordt ingevoerd is het tijd voor de gemeente om voorbereidingen te treffen. Daarbij verdienen de volgende punten aanbeveling.

Ten eerste heeft de gemeente als goed werkgever de taak om haar ambtenaren te informeren over de wijzigingen. Hierbij kan worden gedacht aan een overzicht van de veranderingen en de gevolgen daarvan dat aan de ambtenaren wordt verstrekt. In dit kader kan de gemeente haar ambtenaren ook geruiststellen. Alle arbeidsvoorwaarden en opgebouwde rechten (anciënniteit, pensioenopbouw, enz.) blijven namelijk ongewijzigd.

Door normalisering wordt de ambtenaar niet langer eenzijdig aangesteld. Daardoor krijgt hij de mogelijkheid om te onderhandelen over de rechten en plichten in zijn arbeidsovereenkomst. Gevolg hiervan kan zijn dat verschillen ontstaan in beloning en overige arbeidsvoorwaarden tussen ambtenaren die dezelfde taken verrichten. Dergelijke verschillen kunnen in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel.

Om te voorkomen dat deze verschillen ontstaan is aan te raden om vooraf een te voeren beleid vast te stellen. Daardoor kan sturing worden gegeven aan onderhandelingen met ambtenaren. Vast staat dan in welke gevallen een ambtenaar bepaalde arbeidsvoorwaarden kan bedingen. Hierdoor wordt voorkomen dat de onderhandelingen (onbepreikt) kunnen worden beïnvloed door de onderhandelingspositie en –vaardigheden van de ambtenaar.

Vervolgens kan de gemeente als overheidswerkgever na normalisering niet langer een ambtenaar eenzijdig ontslaan.

Om te voorkomen dat de gemeente goedkeuring behoeft van het UWV Werkbedrijf dan wel de kantonrechter, kan mediation uitkomst bieden.

In het geval dat mediation slaagt kan de arbeidsovereenkomst namelijk worden beëindigd met wederzijds goedvinden en is de gemeente niet afhankelijk van bovengenoemde instanties.

Ten vierde is van belang dat na normalisering niet langer het bestuursrecht maar het civiele recht van toepassing is op de verhouding ambtenaar–werkgever.

Aan te raden is om de medewerkers van de afdelingen Arbeidszaken bij te scholen op het gebied van het civiele arbeidsrecht.

Ten slotte wordt door normalisering onder andere de Wet CAO van toepassing op ambtenaar en gemeente als overheidswerkgever. Het overeenstemmingsvereiste is dan verleden tijd en de overheidswerkgevers(organisaties) kunnen CAO's afsluiten met een minderheid van meer of minder representatieve ambtenarenvakbonden.

Hierbij is aan te raden – wellicht ten overvloede – om slechts CAO's af te sluiten met representatieve vakbonden. Daardoor worden de belangen van een groter aantal ambtenaren behartigd en is een groter deel van de ambtenaren gebonden aan de CAO. Als gevolg daarvan heeft de gemeente minder met ongebonden werknemers te maken.

Evaluatie

Het onderzoek

Bij het verrichten van dit onderzoek was er nog bijzonder weinig discussie rondom de voorgenomen normalisering. De weinige meningen die op internet circuleren zijn voornamelijk van juristen, die als eerste met de normalisering te maken krijgen.

De stukken en de literatuur die voor handen waren bij het uitvoeren van dit onderzoek waren die die in het verleden zijn opgesteld in deze discussie. Veel nieuw materiaal was niet te vinden, in verband met de korte bestaansgeschiedenis van het wetsvoorstel.

Ten slotte zij opgemerkt dat geïnterviewde gemeenten allemaal goed op de hoogte waren van de kabinetsplannen. Zij waren allen zeer vriendelijk en hebben een zeer bruikbare bijdrage geleverd voor dit onderzoek.

Waardebepaling

De bevindingen in dit onderzoek zijn gebaseerd op de gegevens en feiten zoals bekend op het moment van onderzoek, dus in het voorjaar van 2011. Hoe de discussie rondom normalisering zich in de (nabije) toekomst ontwikkelt zal nog moeten blijken. Te verwachten is dat de discussie op gang komt wanneer het wetsvoorstel op de agenda komt voor behandeling in de plenaire vergadering in de Tweede Kamer.

Gezien de op korte termijn te verwachten ontwikkelingen ligt het in de rede om te zijner tijd een vervolgonderzoek uit te voeren waarin de dan recente ontwikkelingen onder de loep worden genomen.

De adviezen gegeven naar aanleiding van dit onderzoek zijn relatief algemeen en gaan niet in op details. Daarom blijven deze adviezen bruikbaar en geldig zo lang de “Wet Normalisering rechtspositie ambtenaren” wordt ingevoerd.

Bronnen

Elektronische bronnen

- http://www.abp.nl/abp/abp/over_abp/, geraadpleegd op 23 maart 2011.
- <http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1983816/vergrijzing-gemeentepersoneel-zet-door.html>, geraadpleegd op 12 april 2011.

Interviews

Bossink 2011

Bossink, *Wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren"*, interview met mw. mr. B. Bossink, Uden, 26 april 2011.

Van der Donk en Van de Pasch 2011

Van der Donk en Van der Pasch, *Wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren"*, interview met mw. mr. J.G.F. van der Donk en mw. mr. J.A. van de Pasch, 's-Hertogenbosch, 28 maart 2011.

Duijf 2011

Duijf, *Wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren"*, interview met dhr. mr. F.P.M. Duijf, Arnhem, 27 april 2011.

De Graaf 2011

De Graaf, *Wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren"*, interview met dhr. R. de Graaf, Zwolle, 12 april 2011.

Van Hijum 2011

Van Hijum, *Wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren"*, interview met dr. Y.J. van Hijum, Den Haag, 16 maart 2011.

Kroezen 2011

Kroezen, *Wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren"*, interview met dhr. mr. R.J. Kroezen, Breda, 28 april 2011.

De Ruijter en Thissen 2011

De Ruijter en Thissen, *Wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren"*, interview met mw. mr. Thissen en dhr. De Ruiter, Nijmegen, 19 april 2011.

Jurisprudentie

- CRvB 14 april 2005, *LJN* AT4525.
- CRvB 22 juni 2000, *LJN* AB0072.
- CRvB 31 december 1996, *TAR* 1997, 32
- CRvB 8 september 2005, *LJN* AU2896.

Kamerstukken

- Aanvulling op circulaire Overheidswerknemers onder de werknemersverzekeringen, 19 juni 1997, nr. AD97/U521.
- Circulaire Overheidswerknemers onder de werknemersverzekeringen, 19 juni 1997, nr. AD97/U521.
- *Kamerstukken II* 1990/91, 21 515, nr. 11.

- *Kamerstukken II* 1993/94, 23 400 VII, nr. 31.
- *Kamerstukken II* 1993/94, 23 442, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1993/94, 23 551, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1993/94, 23 646, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1996/97, 24 253, nr. 6.
- *Kamerstukken II* 1996/97, 25 282, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 436, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2004/05, 29 801, nr 1-2 (Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005).
- *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 XV, nr. 68.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 3.

Bibliografie

Boeken

Bakels 2009

Prof. mr. H.L. Bakels, Prof. mr. I.P. Asscher-Vonk en Prof. mr. W.H.A.C.M. Bouwens, *Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2009.

Van der Heijden 2008

Prof. mr. P.F. van der Heijden, prof. mr. J.M. van Slooten en prof. mr. E. Verhulp, *Tekst en Commentaar Arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2008.

Spengers 1998

Prof. mr. L.C.J. Spengers, *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid. Op weg naar een arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers?*, dissertatie Amsterdam UvA, Deventer 1998.

Verhulp 2010

Prof. mr. E. Verhulp e.a., *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Tijdschriften/ -artikelen

Duijf 2011

Mr. F.P.M. Duijf, *De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren leidt tot een ongewenste eenheidsworst*, 2011, www.hr-overheid.nl, geraadpleegd op 12 april 2011.

Kemner 2010

Hennie Kemner, *Het ABP en het mysterie van de verdwenen miljarden*, 23 mei 2010, www.pensioenbelangen.nl (Zoek op mysterie.), geraadpleegd op 3 mei 2011.

VNG 2011

VNG, "Ambtenarenrecht gelijktrekken met markt", 18 januari 2011, www.gemeente-processen.nl, geraadpleegd op 6 april 2011.

Overige stukken

Du Bois 2009

P. du Bois, *Ambtenaar 3.0? Normalisering van de ambtelijke rechtspositie in Nederland*, Masterscriptie UvA, Amsterdam: 2009.

Hugo Sinzheimer Instituut 2007

Ontslagkosten van werkgevers. Rapport n.a.v. onderzoek Hugo Sinzheimer Instituut, Universiteit van Amsterdam, juli 2007.

IVA 1987

Evaluatie van de nieuwe regeling dienstcommissies, 1987, uitgave van het IVA, Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek.

Kuin 2010

Ruud Kuin, Voorzitter ACOP FNV, *Reactie op het initiatiefvoorstel van D66 en CDA tot wijziging van de Ambtenarenwet en enkele wetten in verband met het gelijkschakelen van ambtenarenrecht en arbeidsrecht.*, Zoetermeer, 22 juli 2010.

IBO 2005

Wergroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel', *Buitengewoon normaal*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6; het IBO-rapport.

Van Rij 2006

C. van Rij, H. ter Beek & C. Koopmans, *Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel*, Regioplan en SEO, september 2006.

ROP 1998

Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Advies inzake de Ambtelijke Status*, advies nummer 17, Den Haag 1998.

ROP 2006

Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel*, advies nummer 27, Den Haag 26 juni 2006.

Wet- en regelgeving

- Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)
- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Ambtenarenwet 1929 (AW)
- Arbeidstijdenwet
- Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA)
- Burgerlijk Wetboek (BW)
- Collectieve arbeidsovereenkomst/Uitwerkingsovereenkomst (CAR/UWO)
- Grondwet (GW)
- Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO)
- Wet op de ondernemingsraden (WOR)
- Wet van 24 december 1997, Stb. 1997, 768.
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)
- Wetboek van burgerlijke rechtsvordering