

# Normalisering van de rechtspositie van de Nederlandse ambtenaren: bron van inspiratie?

Sarah PALINCKX & Ria JANVIER



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING**

## Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



**INSTITUUT VOOR DE OVERHEID**

Parkstraat 45 bus 3609  
B-3000 Leuven  
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert  
Promotor-coördinator  
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem  
Verantwoordelijke KU Leuven  
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2  
B-2000 Antwerpen  
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren  
Verantwoordelijke UAntwerpen  
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G  
Henleykaai 84  
B-9000 Gent  
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets  
Verantwoordelijke UGent  
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42  
B-3500 Hasselt  
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert  
Verantwoordelijke UHasselt  
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing  
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België  
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: [svb@kuleuven.be](mailto:svb@kuleuven.be) - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.



**NORMALISERING VAN DE**  
**RECHTSPOSITIE VAN DE**  
**NEDERLANDSE**  
**AMBTENAREN: BRON**  
**VAN INSPIRATIE?**

9.12.2020

Sarah PALINCKX & Ria JANVIER



## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>NORMALISERINGSPROCES .....</b>	<b>5</b>
2.1	Mijlpalen	5
2.2	Redenen voor de invoering van de Wnra	7
2.2.1	Bijzondere rechtspositie van de ambtenaren achterhaald	7
2.2.2	Grenzen aan de normalisering?	10
<b>3</b>	<b>VAN AMBTENAAR NAAR AMBTENAAR.....</b>	<b>10</b>
3.1	Ambtenaar oude stijl	10
3.2	Ambtenaar nieuwe stijl	11
3.2.1	Ambtenaren blijven ambtenaren	11
3.2.2	Uitzonderingen	15
3.2.3	Onderwijs	23
<b>4</b>	<b>VAN AMBTENARENWET 1929 NAAR AMBTENARENWET 2017 .....</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>VAN EENZIJDIGE AANSTELLING NAAR ARBEIDSOVEREENKOMST.....</b>	<b>27</b>
5.1	Voor de Wnra	27
5.2	Big bang	29
<b>6</b>	<b>VAN EENZIJDIGE COLLECTIEVE ARBEIDSV ERHOUDINGEN NAAR CAO-OVERLEG .....</b>	<b>31</b>
6.1	Van rechtspositieregeling naar cao	32
6.1.1	Rechtspositieregeling	32
6.1.2	Collectieve arbeidsovereenkomst	33
6.2	Van overeenstemmingsvereiste naar vrije onderhandelingen	47
6.2.1	Overeenstemmingsvereiste	47
6.2.2	Vrije cao-onderhandelingen	49
6.3	Behoud sectorenmodel	51
6.3.1	Overleg op sector- en decentraal niveau	51
6.3.2	Overleg op centraal niveau	54
6.4	Behoud geschillenregeling	55
6.5	Behoud Wet op de ondernemingsraden	57
6.5.1	Toepassingsgebied	58
6.5.2	Sociale verkiezingen	59
6.5.3	Specifieke bepalingen publieke sector	59
6.5.4	Rechten van de ondernemingsraad	60
<b>7</b>	<b>VAN BESTUURSRECHT(ER) NAAR CIVIEL(E) RECHT(ER).....</b>	<b>64</b>
<b>8</b>	<b>VIERLAGENMODEL .....</b>	<b>67</b>
<b>9</b>	<b>STOF TOT NADENKEN.....</b>	<b>68</b>
9.1	Overwegingen in het normaliseringsdebat	69
9.2	Ambtenaren	69
9.3	Ambtenarenwet	71
9.4	Aard van de individuele arbeidsverhouding	71
9.5	Collectieve arbeidsverhoudingen	73
9.6	Rechtsbescherming	76
<b>10</b>	<b>CONCLUSIE .....</b>	<b>78</b>
	<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>79</b>

# 1 INLEIDING

Op 1 januari 2020<sup>1</sup> is de Nederlandse<sup>2</sup> Wet normalisering rechtspositie ambtenaren<sup>3</sup> – kortweg Wnra – in werking getreden<sup>4</sup>. Deze wet vormt het sluitstuk van het normaliseringsproces dat in Nederland sinds de jaren 1980 aan de gang is. Het oogmerk is om de arbeidsverhoudingen in de overheidssector en in de private sector zo veel mogelijk identiek te maken, richting het model van laatstgenoemde sector<sup>5</sup>.

In dit onderzoeksrapport gaan we in op het Nederlandse systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen voor en na de inwerkingtreding van de Wnra, en op een aantal facetten die daar onlosmakelijk mee verbonden zijn. Voor een goed begrip van de totstandkoming van de Wnra starten we met een beknopte toelichting bij het normaliseringsproces (*infra*, 2). Vervolgens zoomen we in op de verschillen tussen het oude en het nieuwe systeem wat betreft het begrip “ambtenaar” (*infra*, 3), de toepassing van de ambtenarenwet (*infra*, 4), de aard van de individuele arbeidsrelatie (*infra*, 5), de collectieve arbeidsverhoudingen (*infra*, 6), het toepasselijke (ontslag)recht *c.q.* de bevoegde rechter (*infra*, 7). Vervolgens laten we het voorgaande samenvloeien in het vierlagenmodel (*infra*, 8). Het uiteindelijke doel van onze studie is om na te gaan op welke punten het Nederlandse systeem aanknopingspunten kan bieden en een bron van inspiratie kan zijn voor een eventuele aanpassing van het Belgische systeem. In het laatste hoofdstuk (*infra*, 9) reiken wij enkele handvatten aan om de discussie hierover op gang te brengen.

## 2 NORMALISERINGSPROCES

### 2.1 MIJLPALEN

Op 8 november 2016 nam de Eerste Kamer na lang aarzelen de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren aan<sup>6</sup>. Deze wet kadert binnen een ruimer geheel van ontwikkelingen die worden aangeduid met de term

---

<sup>1</sup> In aanloop naar de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren werd een speciale website aangemaakt, te weten [www.wnra.nl/](http://www.wnra.nl/). Op deze website is (achtergrond)informatie over de voorbereidingen op de Wnra uit 2019 terug te vinden. Deze website is nuttig als naslagwerk, maar wordt vanaf 1 juli 2020 niet langer geüpdatet. Volgens een mededeling op deze website blijft de informatie voorlopig nog beschikbaar.

<sup>2</sup> Verwijzingen naar het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden worden naar analogie met het Belgische Staatsblad (*BS*) afgekort als *NS*. Omdat het in Nederland gebruikelijk is om naar het jaartal en de nummer van het staatsblad te verwijzen, wordt deze werkwijze overgenomen. Voor de verwijzingen naar Belgische regelgeving wordt gerefereerd aan de datum van publicatie in het Belgische Staatsblad overeenkomstig INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE JURIDISCHE VERWIJZINGEN EN AFKORTINGEN, *Juridische verwijzingen en afkortingen* (ed. 6), Mechelen, Kluwer, 2015, 133 p., [legalworld.wolterskluwer.be/media/8828/v\\_a\\_juridische-verwijzingen-afkortingen.pdf](http://legalworld.wolterskluwer.be/media/8828/v_a_juridische-verwijzingen-afkortingen.pdf).

<sup>3</sup> Wet 9 maart 2017 tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) (*NS* 2017, nr. 123, [zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-123.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-123.html)) (hierna: Wnra).

<sup>4</sup> Voor een overzicht van alle belangrijke kamerstukken in verband met de Wnra, zie [www.wnra.nl/overzicht-van-belangrijke-kamerstukken](http://www.wnra.nl/overzicht-van-belangrijke-kamerstukken).

<sup>5</sup> MvT bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 1, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html).

<sup>6</sup> Stemming Normalisering rechtspositie ambtenaren, *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 8 november 2016, nr. 6, [zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-6-4.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-6-4.html).

“normalisering”<sup>7</sup>. Het normaliseringsproces nam een aanvang in de jaren tachtig van de vorige eeuw en heeft ertoe geleid dat ambtenaren in de publieke sector en werknemers uit de private sector inmiddels op tal van vlakken onder dezelfde regels vallen<sup>8</sup>. Hieronder geven wij in tabel 1 de mijlpalen weer in dat normaliseringsproces. Deze tabel illustreert dat we de inwerkingtreding van de Wnra moeten beoordelen in het licht van een decennialange evolutie. Wat specifiek de collectieve arbeidsverhoudingen betreft, blijkt uit het overzicht dat Nederland – voor er nog maar sprake was van de Wnra – al deels was afgestapt van de loutere eenzijdigheid door de invoering van het overeenstemmingsvereiste (*infra*, 6.2.1).

**Tabel 1 – Mijlpalen in het normaliseringsproces<sup>9</sup>**

JAARTAL	MIJLPAAL
1980	Schrapping strafrechtelijk stakingsverbod ambtenaren
1984	Invoering geschillenregeling (advies- en arbitragecommissie) ( <i>infra</i> , 6.4)
1989	Invoering overeenstemmingsvereiste ( <i>infra</i> , 6.2)
1993	Start sectorenmodel: decentralisatie arbeidsvoorwaardenoverleg ( <i>infra</i> , 6.3)
1995	Wet op de ondernemingsraden <sup>10</sup> van toepassing verklaard op de overheidssector ( <i>infra</i> , 6.5)
1995	Arbeidstijdenwet <sup>11</sup> van toepassing verklaard op de overheidssector
1996	Privatisering algemeen burgerlijk pensioenfonds (ABP)
1998-2001	Invoering werknemersverzekeringen voor het overheidspersoneel
2006	Zorgverzekeringswet <sup>12</sup> vervangt Ziekenfondswet <sup>13</sup>
2010	Initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren <sup>14</sup>
2012	Regeerakkoord 29 oktober 2012 “Bruggen slaan” <sup>15</sup> : gelijkschakeling ontslagrecht en secundaire arbeidsvoorwaarden
2014	Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren aangenomen in de Tweede Kamer <sup>16</sup>
2016	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren aangenomen in de Eerste Kamer <sup>17</sup>
2020	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking getreden

<sup>7</sup> Zie ook I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 19, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid) (en ook [www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties](http://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties)).

<sup>8</sup> B. BARENTSEN, “Normalisering ambtelijke rechtspositie”, *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 509; B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 7; L.C.J. SPRENGERS, “Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar”, *TRA* 2011, afl. 4, nr. 35, (13) 13.

<sup>9</sup> Gebaseerd op I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 20, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid).

<sup>10</sup> Wet 28 januari 1971 houdende nieuwe regelen omtrent de medezeggenschap van de werknemers in de onderneming door middel van ondernemingsraden (*NS* 1971, nr. 54).

<sup>11</sup> Wet 23 november 1995 houdende bepalingen inzake de arbeids- en rusttijden (*NS* 1995, nr. 598).

<sup>12</sup> Wet 16 juni 2005 houdende regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking (Zorgverzekeringswet) (*NS* 2005, nr. 358).

<sup>13</sup> Wet 15 oktober 1964 houdende regelen met betrekking tot de geneeskundige verzorging door middel van ziekenfondsverzekering (*NS* 1964, nr. 381).

<sup>14</sup> Voorstel van wet 3 november 2010 van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/2, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-2.html.

<sup>15</sup> Regeerakkoord 29 oktober 2012, “Bruggen slaan”, [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord).

<sup>16</sup> Stemming Normalisering rechtspositie ambtenaren, *Hand.* Tweede Kamer 2013-14, 4 februari 2014, nr. 49, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20132014-49-10-n1.html.

<sup>17</sup> Stemming Normalisering rechtspositie ambtenaren, *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 8 november 2016, nr. 6, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-6-4.html.

## 2.2 REDENEN VOOR DE INVOERING VAN DE WNRA<sup>18</sup>

Aan de invoering van de Wnra zijn heel wat discussies voorafgegaan en hebben zeer uiteenlopende overwegingen een rol gespeeld bij de keuze voor de normalisering van de rechtspositie van de ambtenaren<sup>19</sup>. Een belangrijk inzicht dat mee aan de basis lag van de invoering van de Wnra, was het besef dat de redenen die oorspronkelijk pleitten voor een bijzondere rechtspositie voor de ambtenaren, door de tijd achterhaald waren<sup>20</sup> (*infra*, 2.2.1). Binnen de huidige realiteit is gelijkheid tussen de overheidswerknemer en de overheidswerkgever en tussen overheidswerknemers en private werknemers meer op z'n plaats.<sup>21</sup> Toch hebben de indieners van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wnra ook oog gehad voor het feit dat ambtenaren nog steeds bijzonder zijn, waardoor een volledige normalisering geen optie was (*infra*, 2.2.2).

### 2.2.1 Bijzondere rechtspositie van de ambtenaren achterhaald

We bespreken achtereenvolgens de belangrijkste redenen die oorspronkelijk pleitten voor een bijzondere rechtspositie voor ambtenaren en geven hierbij aan waarom deze redenen niet langer houdbaar waren.

#### 2.2.1.1 Bescherming tegen politieke willekeur

De initiële idee om de bijzondere status van de ambtenaren te schragen, was de noodzaak om de ambtenaren te beschermen tegen ontslag omwille van politieke redenen<sup>22</sup>. Opvallend is dat de ambtelijke status als beschermingsmechanisme tegen politieke willekeur relatief weinig aandacht heeft gekregen in het normaliseringsdebat. De reden hiervoor is wellicht het uitzonderlijke ontslagstelsel dat de Nederlandse private sector kenmerkt. De preventieve ontslagtoets zorgt ervoor dat een derde zich uitsprekt over de wettelijkheid van het ontslag alvorens hiertoe daadwerkelijk kan worden overgegaan. Zoals verder zal blijken, zijn het private en het publieke ontslagrecht in Nederland steeds meer naar elkaar toegegroeid<sup>23</sup> (*infra*, 7).

#### 2.2.1.2 Overheidsgezag

Daarnaast is er het klassieke argument dat het overheidsgezag eraan in de weg staat dat de overheid en de ambtenaar een in essentie bilaterale arbeidsovereenkomst zouden sluiten aangezien zij zich niet in een gelijkwaardige positie bevinden. Dit argument was volgens de initiatiefnemers van het wetsvoorstel<sup>24</sup> niet

<sup>18</sup> Zie ook B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 9-10; I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 22-29, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid).

<sup>19</sup> I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 22-29, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid). In dit rapport werd bovendien onderzocht in welke mate een bepaald argument eveneens zou kunnen gelden voor het discours binnen de Vlaamse overheid.

<sup>20</sup> MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 4, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html).

<sup>21</sup> MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, I, 2; E. GEURINK, "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2013, afl. 1, (28) 37.

<sup>22</sup> MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, I, 2, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html).

<sup>23</sup> A.H.L. DE BECKER, "Verleden en toekomst van de ambtelijke status in Europees perspectief" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (251) 262.

<sup>24</sup> In wat volgt bedoelen we met het "wetsvoorstel": het voorstel van wet dat heeft geleid tot de Wnra, meer bepaald het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met

langer houdbaar. De aard van de arbeidsverhouding was reeds onder gelding van de oude regeling dezelfde als die in de private sector. Zo werkte ook voor de inwerkingtreding van de Wnra de meerderheid van het overheids personeel in ondergeschikt verband, onder gezag van een werkgever en tegen betaling van een loon<sup>25</sup>. Een bijkomend element was dat ook in de private sector functionarissen actief zijn van wie de werkzaamheden door de wetgever zijn bepaald maar op wie toch het gewone arbeidsrecht van toepassing is<sup>26</sup>.

### 2.2.1.3 Takenpakket

In de achttiende eeuw heerste de opvatting dat de bijzondere facetten van de taken en de arbeidsrelatie van de ambtenaar het onmogelijk maakten om een ambtenaar met een arbeidsovereenkomst tewerk te stellen. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat op dat ogenblik alle ambtenaren een gezagsfunctie bekleedden<sup>27</sup>. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond een economische hoogconjunctuur en moest de nachtwakersstaat plaats maken voor de sociale verzorgingsstaat. Dit deed twijfels rijzen bij de oorspronkelijke grondslagen van de ambtelijke tewerkstelling. Doordat de overheid nieuwe taken op zich nam, oefenen vele ambtenaren niet langer alleen klassieke gezagstaken uit<sup>28</sup>. Bovendien ontstond een tendens die maakte dat ook private actoren zich gingen bezighouden met het publieke belang. Denk bijvoorbeeld aan de zorgsector en de bankensector. Verder werden er heel wat privatiseringen doorgevoerd waardoor het takenpakket van de ambtenaar steeds minder ging verschillen van dat van de werknemer<sup>29</sup>. De staat moet niet (enkel) meer waken over de veiligheid, maar heeft zich van langsom meer ontpopt tot een marktdeelnemer<sup>30</sup>. Het onderscheid tussen een ambtenaar en een werknemer is dan ook minder helder geworden<sup>31</sup>. Dat de aard van het werk niet langer een eenzijdige rechtspositie vereist, blijkt ook uit het feit dat een aantal specifieke overheidstaken al voor de inwerkingtreding van de Wnra werden uitgeoefend door arbeidscontractanten. Omgekeerd waren er

---

die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/2, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-2.html.

<sup>25</sup> MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, 1, 2, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html; B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13; I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 23 en 29, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid); E. GEURINK, "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 37; R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, (37) 42.

<sup>26</sup> Brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 12 juni 1997, 's-Gravenhage, 12 juni 1997, *Parl.St.* Tweede Kamer 1996-97, nr. 24.253/6, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24253-6.html.

<sup>27</sup> W. THIELE, *Die Entwicklung des Deutschen Berufsbeamtenums*, Hamburg, Maximilian Verlag, 1981, 19, aangehaald door A.H.L. DE BECKER en K. DECKERS, "Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie", *TRA* 2013, afl. 4, nr. 33, (5) 5.

<sup>28</sup> Voorbeelden zijn het ophalen van huisvuil of het onderhouden van sportcomplexen. Dit zijn taken die ook binnen de civiele sector worden uitgevoerd (MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, 1, 2, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html; A.H.L. DE BECKER en K. DECKERS, "Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie", *TRA* 2013, afl. 4, nr. 33, (5) 6; A. H. VAN ZUTPHEN, *De rechtspositie van de Rijksambtenaar: aanstelling en ontslag*, Den Haag, VUGA, 1991, 415).

<sup>29</sup> Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 3, c, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html; B. BARENTSEN, "Normalisering ambtelijke rechtspositie", *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 509; B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13; A.H.L. DE BECKER en K. DECKERS, "Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie", *TRA* 2013, afl. 4, nr. 33, (5) 6; I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 23 en 29, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid); S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 13.

<sup>30</sup> A.H.L. DE BECKER en K. DECKERS, "Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie", *TRA* 2013, afl. 4, nr. 33, (5) 9.

<sup>31</sup> F.M. VAN DER MEER, C. VAN DEN BERG en G. DIJKSTRA, *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*, Leiden, Centrum voor Publieke Sectorhervormingen. Bestuurskunde Universiteit Leiden, 2011, 27-28.

ambtenaren die geen specifieke overheidstaken uitoefenden<sup>32</sup>. De vraag rees dan ook hoe het verschil in behandeling tussen een ambtenaar en een contractant in dienst van dezelfde overheidswerkgever en met hetzelfde takenpakket kon worden verantwoord. De ambtelijke rechtspositie leek dermate uitgehoud en de redenen om een aparte behandeling te behouden, waren schaars behoudens voor degenen die bekleed zijn met het overheidsgezag<sup>33</sup>.

#### 2.2.1.4 Bijzondere positie

Verder werden er nog tal van andere argumenten aangehaald die verband houden met de bijzondere positie van de overheidswerkgever en de ambtenaar. Zo dient de overheid en in het verlengde hiervan de ambtenaren het algemeen belang en moet hun optreden democratisch gelegitimeerd zijn. De overheid is de enige die gerechtigd is om geweld te gebruiken, om de vrijheid van burgers te beperken en te beschermen, om de burgers te verplichten om belastingen te betalen... In tegenstelling tot een privaat bedrijf kan de overheid nooit afstand doen van haar taken<sup>34</sup>. De indieners van het wetsvoorstel zijn het met de Raad van State eens dat de overheidswerkgevers en ambtenaren bijzonder zijn, maar niet in die mate dat het civiele arbeidsrecht niet van toepassing kan zijn<sup>35</sup>. Ze verzekerden in hun reactie op het advies van de Raad van State dat beide invalshoeken wel degelijk compatibel zijn. De indieners van het wetsvoorstel stellen dat loyaliteit, integriteit en dienstbaarheid aan het algemeen belang niet worden gerealiseerd door de eenzijdige aanstelling en de unilaterale totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden, maar een gevolg zijn van opvoeding, opleiding, bedrijfscultuur en rolmodellen waardoor de ambtenaren zich de normen van het ambtenaarschap eigen maken. Dit gedrag van de ambtenaren zal niet veranderen wanneer zij verbonden zijn met een tweezijdige arbeidsovereenkomst<sup>36</sup>. De handhaving van de bepalingen in de Ambtenarenwet 2017<sup>37</sup> inzake integriteit<sup>38</sup>, ambtseed<sup>39</sup>, beperking van de grondrechten<sup>40</sup>, geheimhouding<sup>41</sup> en vertrouwensfuncties<sup>42</sup> biedt volgens hen voldoende waarborgen (*infra*, 4). Bovendien moet de ambtenaar zijn verplichtingen vervullen zoals het een goede ambtenaar betaamt<sup>43</sup>. Er bestaan overigens ook in de private sector heel wat vertrouwensfuncties die worden vervuld door personen met een arbeidsovereenkomst. Als dit mogelijk is in de private sector, moet dit

<sup>32</sup> Nadere memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2014-15, nr. 32.550/G, 4, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-G.html; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 448; A.H. VAN ZUTPHEN, *De rechtspositie van de Rijksambtenaar: aanstelling en ontslag*, Den Haag, VUGA, 1991, 415.

<sup>33</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 18.

<sup>34</sup> Minister Donner verklaarde dit op 24 november 2010 in zijn toespraak tijdens de verkiezing van de overheidsmanager van het jaar 2010 (Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html).

<sup>35</sup> Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 1 en 3, a, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

<sup>36</sup> Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 1, 3, a en 3, b, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

<sup>37</sup> Wet 12 december 1929 houdende regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren (*NS* 1929, nr. 530), zoals gewijzigd bij art. I Wnra.

<sup>38</sup> Art. 4 Ambtenarenwet 2017, grotendeels overgenomen uit art. 125<sup>quater</sup> Ambtenarenwet 1929; zie ook K.M.C.J. VAN DEN BREKEL, "Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?", *ArbeidsRecht* 2020/4, 16-21; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Handreiking voor decentrale overheidswerkgevers: invulling geven aan integriteit na 2020", 2019, [www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/11/15/handreiking-integriteit-november-2019](http://www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/11/15/handreiking-integriteit-november-2019).

<sup>39</sup> Art. 5 en 7 Ambtenarenwet 2017, grotendeels overgenomen uit art. 125<sup>quinquies</sup> Ambtenarenwet 1929.

<sup>40</sup> Art. 10 en art. 11 Ambtenarenwet 2017, overgenomen uit art. 125a, eerste en tweede lid en art. 125d Ambtenarenwet 1929.

<sup>41</sup> Art. 9 Ambtenarenwet 2017, overgenomen uit art. 125a, derde lid Ambtenarenwet 1929.

<sup>42</sup> Art. 12 en art. 13 Ambtenarenwet 2017.

<sup>43</sup> Art. 6 Ambtenarenwet 2017.

ook kunnen in de publieke sector. Tot slot moet de overheid ook na de normalisering nog steeds de beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen<sup>44</sup>. De indieners van het wetsvoorstel zijn dan ook van mening dat het handhaven van de publiekrechtelijke rechtspositie van de ambtenaren geen toegevoegde waarde biedt<sup>45</sup>.

## 2.2.2 Grenzen aan de normalisering?

De Wnra had tot doel om het normaliseringsproces te finaliseren door de rechtspositie van de ambtenaren en van de werknemers in de private sector zo veel mogelijk gelijk te trekken. De Raad van State benadrukte dat het niet de bedoeling is om te komen tot een volledige normalisering van de rechtspositie van ambtenaren. De ambtenaren en de overheid zijn nog steeds bijzonder (*supra*, 2.2.1). Om deze reden is een aantal categorieën uitgezonderd van het toepassingsgebied van de Wnra (*infra*, 3.2.2) en bevat de Ambtenarenwet 2017 een aantal waarborgen om het eigen karakter van de ambtenaren veilig te stellen<sup>46</sup> (*infra*, 4).

# 3 VAN AMBTENAAR NAAR AMBTENAAR

## 3.1 AMBTENAAR OUDE STIJL

Voor de inwerkingtreding van de Wnra werd “*degene die was aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn*”<sup>47</sup> beschouwd als ambtenaar. Deze definitie omvat twee vereisten, namelijk het werkzaam zijn in openbare dienst en de aanstelling.

Onder de term “openbare dienst” vallen alle diensten en bedrijven die door de Staat en de openbare lichamen worden beheerd<sup>48</sup>. Het gaat bijgevolg niet enkel om zuivere overheidsinstanties. Ook private rechtspersonen konden ambtenaren in dienst hebben, meer bepaald in het geval dat er sprake was van een overwegende overheidsinvloed<sup>49</sup>.

De aanstelling impliceert een eenzijdige beslissing van het bestuursorgaan om de ambtenaar in dienst te nemen (*infra*, 5.1). Personen werkzaam voor de overheid met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht,

<sup>44</sup> Boek 3, art. 14 Nederlands BW; art. 3:1, tweede lid wet 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (NS 1992, nr. 315); MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 3, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html; zie ook nota naar aanleiding van het verslag ontvangen op 20 september 2011 bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/8, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-8.html; HR (NL) 27 maart 1987, nr. 12807, ECLI:NL:HR:1987:AG5565, NJ 1987, 727; H. MOLTMAKER, “De overheidswerknemer, normaal of juist bijzonder?” in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, (217) 220, openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1.

<sup>45</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-4 en 89-3-15, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html.

<sup>46</sup> Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html; L. JANSSEN, “Op weg naar een nieuwe ambtelijke status”, *Bestuurskunde* 2014, afl. 4, (5) 10.

<sup>47</sup> Art. 1, eerste lid Ambtenarenwet 1929.

<sup>48</sup> Art. 1, tweede lid Ambtenarenwet 1929.

<sup>49</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 15.

waren onder de oude regeling dan ook geen ambtenaar<sup>50</sup>. Hoewel de overheidscontractanten sterk in de minderheid waren<sup>51</sup>, had het onderscheid tot gevolg dat in sommige sectoren twee verschillende regimes van toepassing waren aangezien ze zowel ambtenaren als contractanten tewerk stelden<sup>52</sup>. De meeste overheidsdiensten en –instellingen hadden echter ofwel ambtenaren, ofwel contractanten in dienst<sup>53</sup>. Deze tweedeling vormde overigens een belangrijke leidraad om te bepalen welke categorieën uitgezonderd zouden worden van het toepassingsgebied van de Wnra. Hierbij was de belangrijkste overweging om zoveel mogelijk te vermijden dat binnen een organisatie twee aparte rechtsstelsels zouden gelden<sup>54</sup> (*infra*, 3.2.2.2). We geven het onderscheid tussen beide regimes schematisch weer in tabel 2.

**Tabel 2 – Onderscheid tussen ambtenaren en overheidscontractanten voor de Wnra<sup>55</sup>**

Ambtenaar	Overheidscontractant
Ambtenarenwet 1929 <sup>56</sup> ( <i>infra</i> , 4)	Arbeidsovereenkomstenrecht <sup>57</sup>
Indiensttreding via eenzijdige aanstelling ( <i>infra</i> , 5)	Indiensttreding via tweezijdige arbeidsovereenkomst
Rechtspositie geregeld in de rechtspositieregeling ( <i>infra</i> , 6)	Rechtspositie geregeld in een verordening <sup>58</sup> c.q. de rechtspositieregeling <sup>59</sup>
Geschillen beslecht door bestuursrechter ( <i>infra</i> , 7)	Geschillen beslecht door burgerlijke rechter

## 3.2 AMBTENAAR NIEUWE STIJL

### 3.2.1 Ambtenaren blijven ambtenaren

De benaming “ambtenaar” is behouden gebleven na de inwerkingtreding van de Wnra. Aan deze term kleven een aantal belangrijke regels die moeten blijven gelden voor het overheidspersoneel omwille van hun

<sup>50</sup> Art. 1, derde lid Ambtenarenwet 1929.

<sup>51</sup> Aanvankelijk hadden vele overheden ook werknemers met een arbeidsovereenkomst in dienst, maar in overleg met de vakbonden is de contractuele tewerkstelling in de publieke sector nagenoeg afgeschaft. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wnra hadden de meeste onderdelen van de Nederlandse overheid dan ook uitsluitend ambtenaren in dienst (D. CHRISTE, N. HUMMEL, B.B.B. LANTING en L.C.J. SPRENGERS, *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom Juridisch, 2014, 20; B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 6).

<sup>52</sup> G.J.J. HEERMA VAN VOSS, “Juridische aspecten van de ambtelijke status” in G. BOTH (ed.), *Gemeenteambtenaar zijn, (n)iets bijzonders*, Den Haag, College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1998 (15) 16.

<sup>53</sup> De rijksoverheid stelde bijvoorbeeld enkel ambtenaren te werk, net als de gemeenten (zie Werken in de publieke sector 2015: cijfers, 10, rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive). Een beperkt aantal overheidswerkgevers hadden uitsluitend arbeidscontractanten in dienst. Het ging veelal om gespecialiseerde agentschappen met een specifieke wettelijke taak, zoals de verstrekking van uitkeringen aan werklozen of gepensioneerden (zie Werken in de publieke sector 2015: cijfers, 10, rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive). Zie ook B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 6.

<sup>54</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand. Eerste Kamer* 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-21 en 1-8-22, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html.

<sup>55</sup> Tabel gebaseerd op M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdpijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 24.

<sup>56</sup> Wet 12 december 1929 houdende regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren (*NS* 1929, nr. 530).

<sup>57</sup> De bepalingen van boek 7, titel 10 Nederlands BW zijn echter niet van toepassing tenzij ze voor of bij aanvang van de dienstbetrekking door of namens de partijen, bij wet of verordening van toepassing zijn verklaard (boek 7, art. 615 Nederlands BW).

<sup>58</sup> Zie bijvoorbeeld de arbeidsovereenkomstenverordening van de gemeente Ooststellingwerf (decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Ooststellingwerf/CVDR80681.html). Deze verordening was gebaseerd op art. 134, tweede lid Ambtenarenwet 1929 dat stelde dat de gemeenten bepalingen dienden vast te stellen betreffende de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder indienstneming met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht kon plaatshebben.

<sup>59</sup> De arbeidsvoorwaardenvorming en de rechtspositieregelingen die gelden voor ambtenaren, zijn niet automatisch van toepassing op de arbeidscontractanten. Dit is enkel het geval voor zover dit specifiek is geregeld (e-mail 24 april 2019 van de heer Jasper de Waard, advocaat bij Sprengers Advocaten, aan Sarah Palinckx). Wat de sector Gemeenten betreft werden enkele specifieke regels van de CAR-UWO van toepassing verklaard op personen werkzaam met een arbeidsovereenkomst (art. 2:5 en art. 2:5:1 CAR-UWO).

bijzondere positie<sup>60</sup> (*supra*, 2.2.1.4). De betekenis van de term is wel veranderd. De Wnra heeft een nieuwe dubbele definitie van het begrip “ambtenaar” geïntroduceerd in de Ambtenarenwet 2017, meer bepaald “degene die krachtens een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht met een overheidswerkgever werkzaam is”<sup>61</sup> en “degene die met een overheidswerkgever is overeengekomen zonder aanspraak op loon<sup>62</sup> een functie te vervullen die is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, waarvan de voordracht geschiedt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties”<sup>63</sup>. De laatste definitie maakt het mogelijk om door middel van een algemene maatregel van bestuur bepaalde groepen onbezoldigde overheidsmedewerkers onder het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017 te brengen<sup>64</sup>.

De eerste omschrijving omvat twee bestanddelen. Zo dient een ambtenaar tewerkgesteld te zijn met een arbeidsovereenkomst, en dit bij een overheidswerkgever. Wanneer we deze definitie vergelijken met de definitie onder de oude regeling, stellen we vast dat het begrip “openbare dienst” werd vervangen door de term “overheidswerkgever” en dat de arbeidsovereenkomst in de plaats is gekomen van de aanstelling. Dit laatste facet komt later nog uitvoerig aan bod (*infra*, 5).

Onder de noemer “overheidswerkgevers” vallen alle publiekrechtelijke rechtspersonen. Ook een private rechtspersoon kan een overheidswerkgever zijn als een orgaan van die rechtspersoon bekleed is met openbaar gezag, waarbij de uitoefening ervan de kernactiviteit is van de rechtspersoon<sup>65</sup>. Het orgaan van deze rechtspersoon moet wel in eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid openbaar gezag uitoefenen. Rechtspersonen die in een mandaat een aantal taken uitvoeren namens bestuursorganen oefenen geen openbaar gezag uit en zijn dan ook geen overheidswerkgever<sup>66</sup>. Concreet worden als overheidswerkgever beschouwd<sup>67</sup>:

- de staat, de provincies, de gemeenten en de waterschappen;
- de openbare lichamen voor beroep en bedrijf<sup>68</sup>;

<sup>60</sup> Voor het overheidspersoneel dat uitgezonderd is van het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017, is een aantal wets- en reglementswijzigingen doorgevoerd om het wegvallen van de bepalingen van de Ambtenarenwet 1929 op te vangen. Op bepaalde uitzonderingscategorieën werden overigens § 2 tot en met § 4 van de Ambtenarenwet 2017 van toepassing verklaard (zie art. 47, derde lid Politiewet 2012 (NS 2012, nr. 315), gewijzigd bij art. 11A Wnra en art. 12a, derde lid Wet ambtenaren defensie (NS 1931, nr. 519, zoals gewijzigd bij (Aanpassingswet) Wnra), ingevoegd bij art. 11B Wnra). Voor de meeste uitzonderingscategorieën bestaat een eigen regeling inzake integriteit. De ambtenaren die buiten de normalisering blijven, zijn zo via een omweg toch nog gebonden aan bepaalde regels die gelden voor de genormaliseerde ambtenaren (B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 15; B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 8-9; E. GEURINK, “Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren”, *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 33; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 38; J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 13).

<sup>61</sup> Art. 1, eerste lid Ambtenarenwet 2017. Deze definitie mangelt volgens ons op taalkundig vlak. We zouden veeleer gaan voor: “degene die krachtens een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht met een overheidswerkgever verbonden is” of “degene die krachtens een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht bij een overheidswerkgever werkzaam is”.

<sup>62</sup> De ambtenaar mag geen aanspraak maken op loon als bedoeld in boek 7, art. 610 Nederlands BW (art. 1, tweede lid Ambtenarenwet 2017).

<sup>63</sup> Het KB 30 september 2019 tot uitvoering van de Ambtenarenwet 2017 (Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017) (NS 2019, nr. 346) verduidelijkt om welke functies het gaat: hoofd van een consulaire post; degene belast met de heffing of invordering van provinciale, gemeentelijke of waterschapsbelastingen; belastingdeurwaarder bij een provincie, gemeente of waterschap; toezichthouder en buitengewoon opsporingsambtenaar bij een provincie, gemeente, waterschap of openbaar lichaam (als bedoeld in de wet 20 december 1984 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (NS 1984, nr. 669)); toezichthouder (in de zin van art. 5.10, eerste lid wet 6 november 2008 houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) (NS 2008, nr. 496)); buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand; gemeentelijk lijkschouwer (art. 1, tweede lid Ambtenarenwet 2017, uitgevoerd bij art. 2 Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017).

<sup>64</sup> S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 19.

<sup>65</sup> Art. 2, eerste lid, i Ambtenarenwet 2017.

<sup>66</sup> MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 5, [www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorietext\\_van\\_toelichting\\_2/document3/f/vkt9hykqt9v2.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorietext_van_toelichting_2/document3/f/vkt9hykqt9v2.pdf).

<sup>67</sup> Art. 2, eerste lid Ambtenarenwet 2017.

<sup>68</sup> Denk aan de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants en de Nederlandse Loodsen Corporatie (B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 12; S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 20).

- andere openbare lichamen waaraan krachtens de Nederlandse Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend<sup>69</sup>;
- de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking met een statutaire zetel in Nederland;
- overige krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen<sup>70</sup>;
- andere dan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, waarvan een orgaan bekleed is met openbaar gezag en waarbij de uitoefening van dat gezag de kernactiviteit vormt van de rechtspersoon<sup>71</sup>.

Op basis van deze bepaling kunnen private werkgevers worden gekwalificeerd als overheidswerkgever.

De wetgever is nagegaan of de notie “ambtenaar” die in de wetgeving wordt gehanteerd, overeenkomt met deze nieuwe definitie en heeft waar nodig de wetgeving aangepast<sup>72</sup>.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat bepaalde werknemers die voor de inwerkingtreding van de Wnra geen ambtenaar waren, sinds de inwerkingtreding van de Wnra wel ambtenaar zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de arbeidscontractanten<sup>73</sup>. Een ander voorbeeld betreft de Nederlandsche Bank NV, een privaatrechtelijke organisatie die voor de inwerkingtreding van de Wnra niet tot de openbare dienst behoorde maar sinds de inwerkingtreding wel een overheidswerkgever is. Haar kernactiviteit is immers de uitoefening van openbaar gezag. Het personeel van de Nederlandsche Bank NV is bijgevolg ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017, maar geen ambtenaar conform de Ambtenarenwet 1929<sup>74</sup>. Bepaalde werknemers hebben de omgekeerde beweging gemaakt. Zij waren vroeger ambtenaar, maar zijn dat sinds de inwerkingtreding van de Wnra niet meer. Denk onder meer aan musea en andere instellingen waar de overheid een overwegende invloed heeft. Zij zijn voortaan werkzaam met een arbeidsovereenkomst, maar vallen niet meer onder de Ambtenarenwet<sup>75</sup>. De Wnra maakt bovendien melding van een aantal personen met wie de werkgever geen arbeidsovereenkomst sluit<sup>76</sup> (*infra*, 3.2.2). Deze personeelsleden beantwoorden niet aan de definitie van “ambtenaar” in de zin van de Ambtenarenwet 2017, maar waren wel ambtenaar volgens de Ambtenarenwet 1929.

Concluderend kunnen we stellen dat er sinds de inwerkingtreding van de Wnra drie categorieën van “werknemers” zijn. Een eerste categorie betreft de gewone werknemers. Een tweede groep bestaat uit de ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017, de zogenaamde ambtenaren nieuwe stijl. De derde

<sup>69</sup> Het gaat bijvoorbeeld om bepaalde gemeenschappelijke regelingen. Via deze regelingen kunnen gemeenten, provincies en/of waterschappen samenwerken in publiekrechtelijke constructies. Ook andere openbare lichamen en rechtspersonen kunnen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling (zie wet 20 december 1984 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (NS 1984, nr. 669); S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 20).

<sup>70</sup> Een overzicht is terug te vinden in het zbo-register, het register van zelfstandige bestuursorganen ([almanak.overheid.nl/Zelfstandige\\_bestuursorganen/](http://almanak.overheid.nl/Zelfstandige_bestuursorganen/)).

<sup>71</sup> Het betreft onder meer de Stichting Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank NV (B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 13).

<sup>72</sup> L.C.J. SPRENGERS en J. DE WAARD, “Whitepaper Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: Wat gaat dat betekenen?”, Xpert ambtenarenrecht, 9 november 2016, (1) 7, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2016/11/Xpert-Ambtenarenrecht\\_Whitepaper\\_WNRA-1.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2016/11/Xpert-Ambtenarenrecht_Whitepaper_WNRA-1.pdf).

<sup>73</sup> Het gaat onder andere om het personeel werkzaam (met een arbeidsovereenkomst) bij de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 12).

<sup>74</sup> MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 6, [www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie\\_van\\_toelichting\\_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie_van_toelichting_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf).

<sup>75</sup> B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 12; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 36.

<sup>76</sup> Art. 3 Ambtenarenwet 2017.

categorie behelst ambtenaren die een uitzonderingspositie innemen, ook wel de ambtenaren oude stijl genoemd<sup>77</sup>.

**Tabel 3 – Typologie van het personeel na de inwerkingtreding van de Wnra<sup>78</sup>**

<b>WERKNEMERS</b>	<b>AMBTENAREN NIEUWE STIJL</b>	<b>AMBTENAREN OUDE STIJL (infra, 3.2.2)</b>
Wel of geen werknemer voor de Wnra	Wel of geen ambtenaar voor de Wnra	Ambtenaar voor de Wnra
Geen ambtenaar in de zin van Ambtenarenwet 2017	Ambtenaar in de zin van Ambtenarenwet 2017	Geen ambtenaar in zin van Ambtenarenwet 2017 <sup>79</sup>
Arbeidsovereenkomst	Omzetting aanstelling naar arbeidsovereenkomst of behoud arbeidsovereenkomst	Behoud publieke aanstelling
Civiele arbeidsrecht	Civiele arbeidsrecht	Rechtspositie via afzonderlijke wet- en regelgeving
Cao-recht	Cao-recht	Rechtspositieregeling <sup>80</sup>
Civiele rechter	Civiele rechter	Bestuursrechter (Algemene wet bestuursrecht <sup>81</sup> )
<i>Bijvoorbeeld medewerkers openbare en private scholen</i>	<i>Bijvoorbeeld medewerkers rijksoverheid</i>	<i>Bijvoorbeeld politieambtenaren</i>

Uit bovenstaande tabel 3 blijkt dat ambtenaren nog steeds verschillend zijn van werknemers naar privaat recht gelet op het feit dat de Ambtenarenwet 2017 op hen van toepassing is (*infra*, 4). De ambtenaren nieuwe stijl ressorteren voor het overige wel onder dezelfde regeling als de private werknemers en zijn vanuit dat perspectief dus ook werknemers<sup>82</sup>. De ambtenaren nieuwe stijl zijn werkzaam met een arbeidsovereenkomst (*infra*, 5.2), vallen onder het cao-recht (*infra*, 6) en onder de bevoegdheid van de civiele rechter (*infra*, 7). Alvorens we nader ingaan op elk van deze deelfacetten, besteden we aandacht aan de uitzonderingen waarvoor de oude regeling (grotendeels) van kracht blijft.

<sup>77</sup> L.C.J. SPRENGERS, "Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar", *TRA* 2011, afl. 4, nr. 35, (13) 15.

<sup>78</sup> Zie S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 37.

<sup>79</sup> Voor bepaalde van deze categorieën werd § 2 tot en met § 4 van de Ambtenarenwet toch van toepassing verklaard (zie art. 47, derde lid wet 12 juli 2012 tot vaststelling van een nieuwe politiewet (Politiewet 2012), gewijzigd bij art. IIA Wnra en art. 12o, derde lid Wet ambtenaren defensie, ingevoegd bij art. IIB Wnra). Voor de meeste uitzonderingscategorieën bestaat een eigen regeling inzake integriteit. Voor het overige werd het wegvallen van de bepalingen van de Ambtenarenwet 1929 opgevangen door andere wets- en reglementswijzigingen.

<sup>80</sup> Deze regelgeving was voor de inwerkingtreding van de Wnra afgestemd of gebaseerd op de Ambtenarenwet 1929. Deze vervielen op 1 januari 2020 conform art. 17, eerste lid Ambtenarenwet 2017. Voor deze groepen waren dan ook wettelijke aanpassingen nodig om te voorkomen dat na het vervallen van de Ambtenarenwet 1929 en de hierop gebaseerde regelgeving onvoldoende grondslag zou overblijven om hun rechtspositie op te stelen (MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 3, [www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memoriede\\_van\\_toelichting\\_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memoriede_van_toelichting_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf)). In de Politiewet 2012 werd bijvoorbeeld een bepaling opgenomen vergelijkbaar met art. 125 Ambtenarenwet 1929, die als rechtsgrond dient voor het rechtspositiereglement (art. 47 Politiewet 2012, gewijzigd bij art. IIA, A Wnra); zie ook N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 217).

<sup>81</sup> Wet 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (*NS* 1992, nr. 315).

<sup>82</sup> Inhouse scholing – *De Wnra komt eraan: op weg naar de arbeidsovereenkomst in 2020*, presentatie G. STOUTHART en J. DE WAARD, "De overheids-OR op weg naar het arbeidsrecht", 15 maart 2019.

## 3.2.2 Uitzonderingen

### 3.2.2.1 Categorieën

De Wnra vermeldt een aantal uitzonderingscategorieën, goed voor ongeveer 20% van de ambtenaren volgens de oude regeling<sup>83</sup>:

- de ambtsdragers: de personen benoemd in het ambt van een eenhoofdig bestuursorgaan of als lid van een orgaan of college dat onderdeel uitmaakt van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Zij mogen niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan<sup>84</sup>. Het gaat onder meer om de volgende ambtsdragers<sup>85</sup>: de politieke ambtsdragers zoals bedoeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers<sup>86</sup> (ministers en staatssecretarissen; commissarissen van de Koning; gedeputeerden; burgemeesters; wethouders; leden van dagelijkse besturen van waterschappen, waaronder de voorzitters<sup>87</sup>); de leden van de Hoge Colleges van Staat (Eerste en Tweede Kamer; Raad van State; Algemene Rekenkamer; Nationale ombudsman; substituut-ombudsmannen); de voorzitter en de leden van de commissie van toezicht<sup>88</sup>; de ambtsdragers benoemd als (lid van) een zelfstandig bestuursorgaan<sup>89</sup>; de leden van de besturen van andere openbare lichamen<sup>90</sup>; de leden van een adviescollege bedoeld in de Kaderwet adviescolleges<sup>91</sup> (de leden van de KNMI-raad; de (plaatsvervangende) leden van de Raad voor werk en inkomen)<sup>92</sup>;

<sup>83</sup> Art. 3 Ambtenarenwet 2017. Dit artikel werd gewijzigd en aangevuld bij art. 2.18, A wet 17 april 2019 houdende aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra) (NS 2019, nr. 173); zie, voor meer informatie, N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 214.

<sup>84</sup> Deze laatste zinsnede werd overgenomen uit art. 10:22 Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel handelt over de attributie van bevoegdheden tot het nemen van besluiten aan ambtenaren. Een dergelijke attributie maakt de betrokken ambtenaar een bestuursorgaan in de zin van die wet, maar het doorbreekt niet de gezagsverhouding met het verantwoordelijke bestuursorgaan. Een voorbeeld van een ambtenaar aan wie dergelijke bevoegdheden zijn geattribueerd, is de inspecteur der belastingen. Ook de officier van justitie kan als voorbeeld dienen. Men beschouwt deze categorie ambtenaren primair als ambtenaren en niet als bestuursorgaan. Daarom wou men ze niet uitzonderen van het toepassingsgebied van de Wnra. Deze ambtenaren zijn sedert de inwerkingtreding van de Wnra werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst (MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html).

<sup>85</sup> MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html.

<sup>86</sup> Wet 10 december 1969 houdende nieuwe regeling van de toekenning van uitkering en van pensioen aan politieke ambtsdragers, zomede van pensioen aan hun nabestaanden (NS 1969, nr. 594).

<sup>87</sup> MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html, dat verwijst naar art. 2 Ambtenarenwet 1929.

<sup>88</sup> Het gaat om de commissie van toezicht bedoeld in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, intussen vervangen door wet 26 juli 2017 houdende regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017) (NS 2017, nr. 317).

<sup>89</sup> Voor een overzicht, zie MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html.

<sup>90</sup> Voor een overzicht, zie MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html.

<sup>91</sup> Wet 3 juli 1996 houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges) (NS 1996, nr. 378).

<sup>92</sup> MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html, dat verwijst naar art. 2 Ambtenarenwet 1929.

- de rechterlijke macht<sup>93</sup>, onder meer<sup>94</sup> raadsheren, rechters, officieren van justitie en procureurs-generaal, advocaten-generaal, gerechtsauditeurs, griffiers van de Hoge Raad; rechters en officieren in opleiding;
- de deskundige leden die zitting hebben in een pachtkamer, een kamer voor het kwekersrecht bij de rechtbank Den Haag of het gerechtshof Den Haag, een ondernemingskamer bij het gerechtshof Amsterdam, een meervoudige kamer bij het gerechtshof Den Haag of een meervoudige kamer bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, evenals hun plaatsvervangers<sup>95</sup>;
- de militaire leden die zitting hebben in een militaire kamer bij de rechtbank Den Haag, de rechtbank Gelderland of het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, evenals hun plaatsvervangers<sup>96</sup>;
- de leden die met rechtspraak zijn belast en tewerkgesteld zijn bij de Centrale Raad van Beroep<sup>97</sup> (senior raadsheren; raadsheren; raadsheren-plaatsvervangers<sup>98</sup>) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven<sup>99</sup> (senior raadsheren; raadsheren; raadsheren-plaatsvervangers), net als de daar werkzame gerechtsauditeurs<sup>100</sup>;
- de leden van het veterinaire tuchtcollege, zijnde de voorzitter, vier praktiserende dierenartsen en de andere personen die zijn toegelaten om beroepsmatig diergeneeskundige handelingen te verrichten en als zodanig actief zijn<sup>101</sup> en de leden van het veterinaire beroepscollege, te weten drie rechtsgeleerden (waarvan een voorzitter), twee praktiserende dierenartsen en andere personen die zijn toegelaten om beroepsmatig diergeneeskundige handelingen te verrichten en als zodanig werkzaam zijn<sup>102</sup>. Ook de plaatsvervangers van deze leden zijn uitgezonderd<sup>103</sup>;
- de personen die deel uitmaken van de controle-instelling voor de landbouwkwaliteit<sup>104</sup>;
- de voorzitter en de leden van de accountantskamer en hun plaatsvervangers<sup>105</sup>;
- de voorzitter en de leden van het tuchtcollege loodsen en hun plaatsvervangers<sup>106</sup>;
- de voorzitters en leden van het tuchtcollege voor de scheepvaart en hun plaatsvervangers<sup>107</sup>;

<sup>93</sup> Het gaat om de rechterlijke ambtenaren bedoeld in art. 1, b wet 18 april 1827 op de zamenstelling der Regterlijke magt en het beleid der Justitie (Wet op de rechterlijke organisatie) (NS 1827, nr. 20).

<sup>94</sup> Voor een volledige opsomming, zie art. 1, b Wet op de rechterlijke organisatie.

<sup>95</sup> Het gaat om de deskundige leden bedoeld in art. 48, tweede lid, art. 55a, tweede lid, art. 66, tweede en derde lid, art. 67, derde lid, art. 69, tweede lid en art. 70, tweede lid Wet op de rechterlijke organisatie en hun plaatsvervangers.

<sup>96</sup> Bedoeld worden, de militaire leden in de zin van art. 54, derde lid, art. 55, tweede lid en art. 68, tweede lid Wet op de rechterlijke organisatie en hun plaatsvervangers.

<sup>97</sup> Het betreft de leden beoogd in art. 2, eerste lid, a wet 2 februari 1955 houdende nieuwe regeling van de organisatie en procedure van de Centrale Raad van Beroep en de raden van beroep (Beroepswet) (NS 1955, nr. 47).

<sup>98</sup> Art. 2, tweede lid Beroepswet.

<sup>99</sup> Het gaat om de leden geïnviseerd in art. 3 eerste lid, a wet 16 september 1954 houdende administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie) (NS 1954, nr. 416).

<sup>100</sup> Het betreft de senior-gerechtsauditeurs en de gerechtsauditeurs beoogd in art. 4, tweede lid Beroepswet en in art. 5, tweede lid Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

<sup>101</sup> Het gaat om een door de ministers te bepalen aantal dierenartsen en andere personen die zijn ingeschreven in het register van personen die een opleiding op het gebied van de diergeneeskunde met goed gevolg hebben voltooid en om andere personen die worden toegelaten om beroepsmatig diergeneeskundige handelingen te verrichten (art. 3, b, 5° Ambtenarenwet 2017, dat verwijst naar art. 8.16, derde lid wet 19 mei 2011 houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren) (NS 2011, nr. 345), dat op zijn beurt verwijst naar art. 4.1, eerste lid Wet dieren, dat refereert aan art. 4.3, eerste lid Wet dieren).

<sup>102</sup> Zie vorige voetnoot.

<sup>103</sup> Art. 3, b, 5° Ambtenarenwet 2017.

<sup>104</sup> Beoogd worden, de personen die deel uitmaken van een orgaan conform art. 13, tweede lid wet 8 april 1971 houdende een algemene regeling betreffende de kwaliteit van voortbrengselen van de landbouw en visserij (Landbouwkwaliteitswet) (NS 1971, nr. 371) (art. 3, 2, 6° Ambtenarenwet 2017). Dit artikel stelt dat de controle-instelling bij reglement de samenstelling en bevoegdheid van haar organen regelt die de tuchtrechtspraak uitoefenen, alsmede de rechtsgang van het tuchtrechtelijk geding.

<sup>105</sup> Het betreft de accountantskamer bedoeld in art. 11 wet 27 juni 2008 houdende nieuwe regels inzake tuchtrechtspraak ten aanzien van accountants (Wet tuchtrechtspraak accountants) (NS 2008, nr. 290) (art. 3, b, 7° Ambtenarenwet 2017).

<sup>106</sup> Bedoeld worden, de voorzitter en de leden in de zin van art. 30 wet 7 juli 1988 houdende regels betreffende loodsen (Loodsenwet) (NS 1988, nr. 353) (art. 3, b, 8° Ambtenarenwet 2017).

<sup>107</sup> Te weten het tuchtcollege bedoeld in art. 55a wet 11 december 1997 houdende regels omtrent de bemanning van zeeschepen (Wet zeevaartbemanningwet) (NS 1997, nr. 757) (art. 3, b, 9° Ambtenarenwet 2017).

- de voorzitter en de leden van de kamers voor het notariaat en hun plaatsvervangers<sup>108</sup>;
- de voorzitter en leden-advocaten van de raden van discipline en hun plaatsvervangers<sup>109</sup>;
- de voorzitter en leden-advocaten van het hof van discipline en hun plaatsvervangers<sup>110</sup>;
- de voorzitter en de leden van de kamer voor gerechtsdeurwaarders en hun plaatsvervangers<sup>111</sup>;
- de voorzitters en de leden van het centrale of een regionaal tuchtcollege bevoegd voor de individuele gezondheidszorg en hun plaatsvervangers<sup>112</sup>;
- de voorzitter en de leden van het College van beroep voor het hoger onderwijs en hun plaatsvervangers<sup>113</sup>;
- de voorzitters en de leden van de grondkamers en van de centrale grondkamer en hun plaatsvervangers<sup>114</sup>;
- de militairen<sup>115</sup> en het burgerlijk defensiepersoneel<sup>116</sup>;
- de dienstplichtigen<sup>117</sup>;
- de (waarnemend) notarissen<sup>118</sup>;
- de (waarnemend) gerechtsdeurwaarders<sup>119</sup>;
- de politieambtenaren en de plaatsvervanger van de directeur van de Politieacademie<sup>120</sup>. Het gaat om alle politieambtenaren: politieagenten, rechercheurs, administratief personeel en technisch personeel<sup>121</sup>.

<sup>108</sup> Het gaat om de kamers voor het notariaat bedoeld in art. 94 wet 3 april 1999 houdende wettelijke regeling van het notarisambt, mede ter vervanging van de Wet van 9 juli 1984, stb. 20, op het Notarisambt en de Wet van 31 maart 1947, stb. 12, houdende vaststelling van het tarief betreffende het honorarium der notarissen en verschotten (Wet op het notarisambt) (NS 1999, nr. 190) (art. 3, b, 10° Ambtenarenwet 2017).

<sup>109</sup> Het betreft de raden van discipline bedoeld in art. 46b wet 23 juni 1952 houdende instelling van de Nederlandse orde van advocaten alsmede regelen betreffende orde en discipline voor de advocaten en procureurs (Advocatenwet) (NS 1952, nr. 365) (art. 3, b, 11° Ambtenarenwet 2017).

<sup>110</sup> Namelijk het hof van discipline beoogd in art. 51 Advocatenwet (art. 3, b, 12° Ambtenarenwet 2017).

<sup>111</sup> Het gaat om de kamer voor gerechtsdeurwaarders bedoeld in art. 35 wet 26 januari 2001 tot vaststelling van de Gerechtsdeurwaarderswet (Gerechtsdeurwaarderswet) (NS 2001, nr. 70) (art. 3, b, 13° Ambtenarenwet 2017).

<sup>112</sup> Meer bepaald een tuchtcollege bedoeld in art. 55 en 56 wet 11 november 1993 houdende regelen inzake beroepen op het gebied van de individuele gezondheidszorg (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg) (NS 1993, nr. 655) (art. 3, b, 14° Ambtenarenwet 2017).

<sup>113</sup> Te weten het college van beroep bedoeld in art. 7.64, tweede lid wet 8 oktober 1992 houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (NS 1992, nr. 593) (art. 3, b, 15° Ambtenarenwet 2017).

<sup>114</sup> Het gaat om de grondkamers bedoeld in art. 2, eerste lid wet 6 december 2006 ter uitvoering van titel 7.5 (Pacht) van het Burgerlijk Wetboek inzake de samenstelling en werkwijze van de grondkamers en de centrale grondkamer (Uitvoeringswet grondkamers) (NS 2007, nr. 164) en om de Centrale grondkamer bedoeld in art. 13, eerste lid Uitvoeringswet grondkamers (art. 3, b, 16° Ambtenarenwet 2017).

<sup>115</sup> Het betreft de militaire ambtenaren bedoeld in art. 1, eerste lid, a Wet ambtenaren defensie; zie in dit verband ook N. HUMMEL, "Het Flexibel Personeelssysteem en de dienstverplichting: te bijzonder voor het arbeidsrecht?", *MRT* 2013, 127-141; R. VAN STOKKOM, *De militaire ambtenaar te bijzonder voor een genormaliseerde arbeidsverhouding? Rechtvaardigt de bijzondere rechtspositie van militairen ambtenaren, gezien de grondrechtelijke beperkingen, een uitzonderingspositie in een genormaliseerde arbeidsverhouding?*, onuitg. masterproef Rechten Tilburg University, 2014, arno.uvt.nl/show.cgi?fid=135740; G.F. WELGEMOED, "De Militaire Ambtenarenwet 1931 tachtig jaar. Een bijzondere rechtspositie voor militairen?", *TAR* 2013, afl. 3, 115-125.

<sup>116</sup> Het gaat om de burgerlijke ambtenaren bedoeld in art. 12o, eerste lid Wet ambtenaren defensie. Artikel 12o werd ingevoerd bij art. IIB, B Wnra. Dit artikel kent aan de minister van Defensie de bevoegdheid toe om burgerlijke ambtenaren aan te stellen. Vroeger had de minister deze bevoegdheid op grond van art. 1 Ambtenarenwet 1929, maar dit artikel werd opgeheven door de Wnra (art. I Wnra).

<sup>117</sup> Zoals bedoeld in art. 1, eerste lid, b wet 13 maart 1997 houdende bepalingen met betrekking tot de militaire dienstplicht alsmede wijziging van enige wetten en overgangsrecht (Kaderwet dienstplicht) (NS 1997, nr. 139).

<sup>118</sup> Het gaat om de notarissen in de zin van art. 2 wet 3 april 1999 houdende wettelijke regeling van het notarisambt, mede ter vervanging van de Wet van 9 juli 1842, Stb. 20, op het Notarisambt en de Wet van 31 maart 1847, Stb. 12, houdende vaststelling van het tarief betreffende het honorarium der notarissen en verschotten (Wet op het notarisambt), en de waarnemende notarissen zoals beoogd in art. 29 Wet op het notarisambt.

<sup>119</sup> Het betreft de gerechtsdeurwaarders bedoeld in art. 2 Gerechtsdeurwaarderswet en om de waarnemend gerechtsdeurwaarders bedoeld in art. 23 Gerechtsdeurwaarderswet.

<sup>120</sup> Het gaat om de ambtenaren van de politie bedoeld in art. 2 Politiewet 2012 en om de plaatsvervanger van de directeur van de Politieacademie bedoeld in art. 76, eerste lid Politiewet 2012 (art. 3, f Ambtenarenwet 2017).

<sup>121</sup> Art. 2 Politiewet 2012; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Wie worden er van de Wnra uitgezonderd?", [www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/uitzonderingen](http://www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/uitzonderingen).

### 3.2.2.2 Reden<sup>122</sup>

Het uitgangspunt van de initiatiefnemers van het wetsvoorstel was om zoveel mogelijk ambtenaren onder het toepassingsgebied van de Wnra te brengen<sup>123</sup>. Naar aanleiding van het wetsvoorstel werd uitvoerig gediscussieerd over de excepties en vooral over de nood aan bijkomende uitzonderingen. De Raad van State<sup>124</sup> vond de uitzonderingen aanvankelijk te beperkt geformuleerd en deed een aantal suggesties om de categorieën uit te breiden, onder meer tot ambtenaren werkzaam in een politieke omgeving; ambtenaren met een vertrouwensfunctie; ambtenaren die geweld mogen gebruiken of die de (bewegings)vrijheid van de burgers aan banden mogen leggen; ambtenaren die het algemeen belang dienen en daarin herkenbaar moeten zijn voor de burgers en maatschappelijke organisaties; ambtenaren van wie de beslissingen rechtstreeks gevolgen kunnen hebben voor de inkomsten van de burgers, die burgers kunnen bestraffen of die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid van de burgers. Uiteindelijk formuleerde de Raad van State twee mogelijke criteria voor de selectie van de uitzonderingscategorieën, enerzijds de bijzondere functies die in directe zin in verband kunnen worden gebracht met het bijzondere karakter van het overheidsoptreden (het algemeen belang en het democratisch gelegitimeerd zijn van haar optreden) en anderzijds het vervullen van een bepaalde overheidstaak door personen die in die hoedanigheid optreden en als zodanig door de burgers worden ervaren. De vraag is welke functies aan deze omschrijving voldoen en of deze criteria voldoende duidelijk zijn om een precieze afbakening toe te laten.

De indieners van het wetsvoorstel reageerden dat zij geen reden zagen om een onderscheid te maken tussen ambtenaren die meer of minder betrokken zijn bij politieke processen of bij de uitoefening van het overheidsgezag. Dit is volgens hen praktisch niet uitvoerbaar. Bovendien blijft het uitgangspunt dat alle ambtenaren het algemeen belang dienen. Verregaande uitzonderingen inlassen zou hieraan afbreuk doen. Enkel wanneer het gaat om omvangrijke groepen die duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn, kan het volgens hen nuttig zijn om een verschillende status toe te kennen<sup>125</sup>. Hoewel de initiatiefnemers dus niet te vinden waren voor bijkomende uitzonderingen, vonden andere kamerleden de suggesties van de Raad van State wel overtuigend. Er werden dan ook amendementen ingediend om de volgende categorieën uit te zonderen: de buitengewone opsporingsambtenaren<sup>126</sup>; de gemeentelijke en provinciale griffiers, net als de op

<sup>122</sup> We merken op dat heel wat uitzonderingscategorieën ook voor de inwerkingtreding van de Wnra waren uitgezonderd van bepaalde delen van de Ambtenarenwet 1929 (zie art. 2 Ambtenarenwet 1929).

<sup>123</sup> Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

<sup>124</sup> Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

<sup>125</sup> Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 1 en 3, d, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

<sup>126</sup> Amendement (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/16, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-16.html. Later diende ook Ulenbelt een amendement in (amendement (Ulenbelt) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/50, www.eerstekamer.nl/behandeling/20140128/amendement\_van\_het\_lid\_ulenbelt\_3/document3/f=/vjt1lz115zm.pdf.

de griffie werkzame ambtenaren<sup>127</sup>; personen werkzaam bij de rijksbelastingdienst<sup>128</sup>; personen die een vertrouwensfunctie<sup>129</sup> uitoefenen; personen die geweld mogen gebruiken bij de uitvoering van hun taak of de bewegingsvrijheid van burgers mogen beperken; personen werkzaam in een politieke omgeving waarbij de functie vereist dat een politiek onafhankelijk standpunt kan worden ingenomen<sup>130</sup>; personen betrokken bij of belast met het nemen van besluiten<sup>131</sup>. Uiteindelijk hebben enkele van deze amendementen geleid tot bijkomende uitzonderingen die werden toegevoegd aan de Wnra via de Aanpassingswet Wnra<sup>132</sup>. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel zijn van mening dat in de toekomst wellicht enkele van de uitgezonderde categorieën alsnog onder het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017 zouden kunnen worden gebracht<sup>133</sup>.

De uitzonderingen worden gerechtvaardigd door argumenten van uiteenlopende aard<sup>134</sup>. Eén van de belangrijkste overwegingen was het vermijden dat binnen één organisatie twee verschillende rechtsstelsels zouden gelden<sup>135</sup>. Dit is echter klaarblijkelijk niet voor alle categorieën gelukt. Wat bijvoorbeeld de rechterlijke macht betreft, zijn de rechters uitgezonderd, maar het ondersteunende personeel niet. Het burgerlijk defensiepersoneel en het ondersteunende politiepersoneel lift dan weer wel mee<sup>136</sup>. Tabel 4 geeft de voornaamste redenen weer om categorieën uit te zonderen, waarop we vervolgens meer in detail terugkomen. Het mag duidelijk zijn dat niet achter elke reden evenveel logica schuilt.

<sup>127</sup> Heijnen vindt deze uitzondering gerechtvaardigd omwille van hun belangrijke ondersteunende rol bij het democratische proces. Het is dan ook van belang hun integriteit en onafhankelijkheid te waarborgen (Gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 15 (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/21, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-21.html, gewijzigd door nader gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 1 (Kerstens) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/47, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-47.html, op zijn beurt gewijzigd door tweede nader gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 47 (Kerstens) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/53, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-53.html).

<sup>128</sup> Deze personen hebben namelijk verstrekende bevoegdheden waarbij integriteit en onafhankelijkheid van groot belang zijn waardoor ze uitgezonderd moeten worden, aldus Heijnen (Amendement (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/20, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-20.html). Later werd ook een amendement ingediend door Ulenbelt (amendement (Ulenbelt) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/51, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-51.html); zie ook L. STEVENS, "De "genormaliseerde" inspecteur", *WFR* 2019, afl. 7290, nr. 116, 694-695.

<sup>129</sup> Het gaat om een vertrouwensfunctie zoals bedoeld in art. 3, eerste lid Wet 10 oktober 1996 houdende regelen inzake het verrichten van veiligheidsonderzoeken (Wet veiligheidsonderzoeken) (*NS* 29 1996, nr. 525).

<sup>130</sup> Bijvoorbeeld raadsgriffiers of wetgevingsjuristen.

<sup>131</sup> Het gaat om besluiten in de zin van art. 1:3, eerste lid Algemene wet bestuursrecht, te weten schriftelijke beslissingen van een bestuursorgaan die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhouden (art. 1:3 Algemene wet bestuursrecht). Hierbij kan worden gedacht aan ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van de belastingwetgeving of bij het verlenen van vergunningen of een uitkering.

<sup>132</sup> Zie art. 2.18, A wet 17 april 2019 houdende aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra) (*NS* 2019, nr. 173).

<sup>133</sup> Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

<sup>134</sup> N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 214.

<sup>135</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-21 en 1-8-22, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html.

<sup>136</sup> N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 220.

**Tabel 4 – Uitzonderingscategorieën**

UITZONDERINGSCATEGORIE	REDEN
Politieke ambtsdragers en leden van de Hoge Colleges van Staat	Ontbreken band van ondergeschiktheid
Notarissen	
Deurwaarders	
Rechterlijke macht	
Personen die met rechtspraak zijn belast	
Leden van de tuchtcolleges	
Leden van het College van beroep voor het hoger onderwijs en hun plaatsvervangers	
Leden van de grondkamers en van de Centrale grondkamer en hun plaatsvervangers	
Militairen	Specifieke taak, verregaande beperkingen grondrechten, bijzonder tuchtrecht
Politieambtenaren	Verwijzing naar militairen
Burgerlijk defensiepersoneel	Vermijden twee regimes binnen een organisatie
Ondersteunend personeel politie	

Een eerste reden die vaak terugkeerde, betreft het ontbreken van een band van ondergeschiktheid. Deze band vormt een essentieel bestanddeel van een arbeidsovereenkomst en bijgevolg een voorwaarde om onder de Ambtenarenwet 2017 te vallen (*supra*, 3.2.1). Aangezien politieke ambtsdragers en de leden van de Hoge Colleges van Staat niet werkzaam zijn in ondergeschikt verband, zijn zij uitgesloten uit de Ambtenarenwet 2017<sup>137</sup>. De arbeidsrelatie van deze personen wordt meer door politiek-bestuurlijke dan door arbeidsrechtelijke verhoudingen beheerst. Zij dienen dan ook een publiekrechtelijke rechtspositie te hebben<sup>138</sup>. Ook notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn uitgezonderd omwille van het ontbreken van een band van ondergeschiktheid<sup>139</sup>. Deze reden speelde verder ook een rol bij de uitzondering van de rechterlijke macht. Het behoort tot de kerncompetenties van rechters om onafhankelijk te zijn<sup>140</sup> waardoor met hen geen arbeidsovereenkomst kan worden gesloten waarin de gezagsverhouding centraal staat. Doordat ook voor de leden van het Openbaar Ministerie een uitzondering wordt gemaakt<sup>141</sup>, zijn op beide categorieën dezelfde

<sup>137</sup> Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

<sup>138</sup> MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 3, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html.

<sup>139</sup> Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

<sup>140</sup> Verhulp plaatst vraagtekens bij de uitzondering van de rechters. De rechtspraak is weliswaar onafhankelijk, maar de rechter is niet onafhankelijk van zijn werkgever, volgens de genoemde auteur. Er zijn overigens nog beroepen die worden gekenmerkt door een grote mate van vrijheid en zelfstandigheid waarbij de werkgever inhoudelijk geen instructies geeft, maar wel degelijk sprake is van een gezagsverhouding (bijvoorbeeld artiesten en medisch specialisten). Volgens de conclusie van advocaat-generaal Huydecoper bij het Beurspromovendiarrrest is dit ook het geval bij rechters (HR (NL) 14 april 2006, nr. C04/352HR en nr. C05/043HR, ECLI:NL:HR:2006:AU9722, *NJ* 2007, 447, concl. Huydecoper, overw. 22). De gezagsverhouding kan blijken uit organisatorische facetten van de arbeidsverhouding, bijvoorbeeld de functionele autoriteit die de werktijdregeling vaststelt (zie art. 20 en art. 21 Wet op de rechterlijke organisatie). De vraag luidt dan wel wie de werkgever zou worden (E. VERHULP, "Nieuwe prijs: de lantaarn. Evert Verhulp eerste winnaar", *Mr.* 2010, afl. 6/7, (66) 73).

<sup>141</sup> De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom er aanvankelijk geen uitzondering werd gemaakt voor de leden van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie maakt deel uit van de rechtspraak en dient onafhankelijk te zijn. Er bestaat daarenboven een bijzondere gezagsverhouding tussen de leden van het

rechtspositieregelingen van toepassing. Zo wordt de arbeidsmobiliteit tussen beide categorieën niet belemmerd<sup>142</sup>. Verder werd ook de levenslange benoeming van de rechters zoals vastgelegd in artikel 117 van de Nederlandse Grondwet, aangehaald als een argument om voor hen in een uitzondering te voorzien. De uitzondering is echter ruimer geformuleerd dan de leden die worden beoogd door dit grondwetsartikel<sup>143</sup>. Naar analogie met de rechters moesten ook de deskundige, niet-rechterlijke leden van (wettelijk geregelde) tuchtcolleges worden uitgezonderd. Wettelijk geregeld tuchtrecht is namelijk een vorm van rechtspraak in de zin van de Nederlandse Grondwet. De leden dienen dan ook onafhankelijk en onpartijdig te zijn, wat niet samengaat met de gezagsrelatie die kenmerkend is voor een arbeidsovereenkomst<sup>144</sup>. Verder diende ook voor de leden van het College van beroep voor het hoger onderwijs en de leden van de grondkamers en van de Centrale grondkamer een uitzondering te worden ingebouwd gelet op hun onafhankelijke positie die gepaard gaat met de aard van hun taken<sup>145</sup>.

Een tweede argument is de specifieke taak van bepaalde categorieën en de hiermee gepaard gaande beperkingen van hun grondrechten, waaronder de militairen<sup>146</sup>. Aangezien het personeel van defensie kan worden ingezet bij internationale vredesmissies en voor de belangenverdediging van het Koninkrijk, moet de krijgsmacht de personeelsinzet kunnen garanderen<sup>147</sup>. Militairen hebben een bijzondere rechtspositie gekenmerkt door de verplichte militaire gezondheidszorg, het eigen straf- en tuchtrecht, de uitzonderingspositie in bepaalde wetten<sup>148</sup>, de leeftijdsgrenzen bij aanstelling, de bevoegdheid van de minister om in buitengewone omstandigheden af te wijken van de rechtspositieregeling en het stakingsverbod<sup>149-150</sup>.

---

Openbaar Ministerie en de minister (Verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/7, 3, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-7.html). De indieners van het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren ontkennen het bestaan van dergelijke bijzondere gezagsverhouding. De niet-rechtsprekende leden van de rechterlijke macht maken deel uit van het Openbaar ministerie waarover het college van procureurs-generaal de leiding heeft. Het College staat onder gezag van de minister van Veiligheid en Justitie. De minister van Justitie draagt de volledige verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid en de vervolging in individuele gevallen. De minister kan het Openbaar Ministerie aanwijzingen geven over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden (MvT bij wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket), *Parl.St.* Tweede kamer 1996-97, nr. 25.392/3, 6 en 18 en volgende, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25392-3.html; zie ook CRvB 10 juli 1997, ECLI:CRVB:1997:ZB7072, TAR 1997/141). Uiteindelijk werden de leden van het Openbaar Ministerie dan toch uitgezonderd.

<sup>142</sup> Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html; MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 3, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html.

<sup>143</sup> MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html.

<sup>144</sup> MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 80-81, www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie\_van\_toelichting\_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf.

<sup>145</sup> MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 81, www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie\_van\_toelichting\_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf.

<sup>146</sup> Art. 12i, eerste lid wet 19 december 1931 houdende regelen betreffende den rechtstoestand van de militaire ambtenaren (NS 1931, nr. 519), intussen opgeheven en vervangen door Wet ambtenaren defensie zoals gewijzigd bij (Aanpassingswet) Wnra.

<sup>147</sup> Zie Rijkswet 14 juni 1990 tot herziening van het militair tuchtrecht (Wet militair tuchtrecht) (NS 1990, nr. 367).

<sup>148</sup> Bijvoorbeeld de Arbeidstijdenwet en de Wet op de ondernemingsraden.

<sup>149</sup> Art. 12i, eerste lid Militaire Ambtenarenwet 1931, intussen opgeheven en vervangen door art. 12i, eerste lid Wet ambtenaren defensie.

<sup>150</sup> N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 222; G.F. WALGEMOED, "De Militaire Ambtenarenwet 1931 tachtig jaar. Een bijzondere rechtspositie voor militairen", TAR 2013, afl. 3, 115-125.

Bepaalde rechtsgeleerden zijn echter van mening dat de militairen niet noodzakelijk uitgezonderd hadden moeten worden<sup>151</sup>.

De uitzondering van de politieambtenaren is het gevolg van een motie aangenomen door de Tweede Kamer. Aanvankelijk was deze categorie dus niet uitgezonderd. De motie geeft geen inzicht in de beweegredenen van de indieners ervan. De eerste indiener van de motie maakte wel de vergelijking met de militairen. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel waren het niet eens met deze vergelijking aangezien het stakingsverbod voor militairen doorslaggevend was en dit anders is geregeld voor de politie. Toch namen zij de motie aan omdat er blijkbaar veel belang aan werd gehecht<sup>152</sup>. De politieagenten werden volgens Hummel<sup>153</sup> dan ook om louter pragmatische redenen geweerd. Ondanks de bijzondere taak die de politie vervult, komt hun rechtspositie in belangrijke mate overeen met die van andere ambtenaren<sup>154</sup>. Sommigen zijn dan ook van mening dat het niet uitgesloten is om met de politieambtenaren een arbeidsovereenkomst te sluiten, hoewel niet kan worden onderhandeld over de eisen voor aanstelling en de verplichte politieopleiding<sup>155</sup>. Volgens anderen zou het arbeidsrecht niet voldoende zijn om onrechtmatig politiegeweld te beteugelen. Een eigen politietucht recht zou de bezwaren tegen de normalisering van de rechtspositie van de politie kunnen wegnemen<sup>156</sup>. Opvallend is dat het dragen van wapens niet werd aangehouden als argument om de politieambtenaren uit te zonderen niettegenstaande een aantal kamerleden dit als argument naar voor had geschoven<sup>157</sup>. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel zijn van mening dat een eenzijdige aanstelling geen waarborg biedt tegen misbruik van het geweldsmonopolie. Wat nodig is, zijn goede (publiekrechtelijke) instructies, toezicht, opleidingen en het afleggen van verantwoording. Deze waarborgen gaan volgens de initiatiefnemers (even) goed samen met een arbeidsovereenkomst naar privaat recht<sup>158</sup>. Veel buitengewone

<sup>151</sup> N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 222-227.

<sup>152</sup> Koşer Kaya bevestigt dat zij deze uitzondering enkel hebben overgenomen in het wetsvoorstel omdat de meerderheid van de Kamer hiervoor stemde (Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand*. Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-14, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html). Zie ook behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand*. Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-21 en 1-8-22, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html; memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html; nota naar aanleiding van het verslag ontvangen op 20 september 2011 bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/8, 9, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-8.html.

<sup>153</sup> N. HUMMEL, "Het 'genormaliseerde' collectief actierecht van de politie", *TRA* 2016, afl. 6-7, nr. 56, (9) 9.

<sup>154</sup> N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 228-229.

<sup>155</sup> N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 230.

<sup>156</sup> N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 233.

<sup>157</sup> Slob diende bijvoorbeeld een amendement in betreffende de ambtenaren werkzaam in het gevangeniswezen. Slob meent dat deze ambtenaren, net als ambtenaren bij politie en defensie, een monopoliepositie bekleden op het vlak van de uitoefening van geweld (Amendement (Slob) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/54, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-54.html).

<sup>158</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand*. Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-21 en 1-8-22, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html; Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

opsporingsambtenaren die verbonden zijn met een arbeidsovereenkomst, mogen overigens ook wapens dragen<sup>159</sup>.

Voor het burgerlijk defensiepersoneel en het ondersteunende politiepersoneel werd een uitzondering gemaakt omwille van praktische overwegingen. De meerderheid van de Tweede Kamer vond het niet wenselijk dat binnen deze organisaties twee verschillende regimes zouden gelden<sup>160</sup>. Volgens Heijnen, die een amendement indiende om een uitzondering voor het burgerpersoneel bij het ministerie van Defensie in te schrijven, is het bovendien onmogelijk om het burgerpersoneel te onderscheiden van het militaire defensiepersoneel dat in ieder geval uitgezonderd moest worden<sup>161</sup>.

### 3.2.3 Onderwijs

Voor de sector onderwijs werd een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend<sup>162</sup> met als doel tot dezelfde rechtspositie te komen voor al het personeel binnen deze sector<sup>163</sup>. Dit zou niet het geval geweest zijn indien enkel de “gewone” Wnra van toepassing zou zijn aangezien dan een klein deel van het onderwijspersoneel onder de Ambtenarenwet 2017 zou vallen en het grootste deel niet<sup>164</sup>. De meeste openbare scholen worden

- <sup>159</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-13 tot 98-3-14, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html.
- <sup>160</sup> Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html; MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 3 I, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html; Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-21 en 1-8-22, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html; Rapport werkgroep “Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel”, *Buitengewoon normaal*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6, 34, kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/buitengewoon-normaal-rapport-van-de-werkgroep-normalisatie-rechtspositie-overheidspersoneel/; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES, “Wie worden er van de Wnra uitgezonderd?”, [www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/uitzonderingen](http://www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/uitzonderingen).
- <sup>161</sup> Amendement (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/23, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-23.html, dat werd vervangen door gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 23 (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/27, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-27.html, dat op zijn beurt werd gewijzigd door nader gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 27 (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/31, I, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-31.html, dat op zijn beurt werd gewijzigd door tweede nader gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 31 (Kerstens) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/46, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-46.html, op zijn beurt gewijzigd door amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 46 (Kerstens) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/48, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-48.html, op zijn beurt vervangen door gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 48 (Kerstens) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/57, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-57.html.
- <sup>162</sup> Voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs, *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.089/2, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35089-2.html, dat uiteindelijk resulteerde in de wet 27 september 2019 tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs (NS 2019, nr. 395); zie ook KB 24 oktober 2019 houdende intrekking of wijziging van verschillende besluiten in verband met de normalisering van de rechtspositie van het personeel in het openbaar onderwijs (NS 2019, nr. 396). Dit besluit zorgt voor de intrekking of wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur die voortvloeien uit de Wnra en de Wnra onderwijs.
- <sup>163</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 14.
- <sup>164</sup> Zo zou bijvoorbeeld het personeel in dienst van een overheidswerkgever onder de Ambtenarenwet 2017 vallen. Er zijn enkele gemeenten in Nederland die zelf het bevoegde gezag van het openbaar primair en voortgezet onderwijs vormen. Op deze onderwijsinstellingen zou de Ambtenarenwet 2017 van toepassing zijn. Het overgrote deel van het openbaar primair en voortgezet onderwijs is echter ondergebracht in een privaatrechtelijke stichting of vereniging, die niet kwalificeren zijn

bestuurd door een stichting voor openbaar onderwijs waarvan de werkzaamheden worden aangemerkt als werkzaamheden in de openbare dienst, waardoor de Ambtenarenwet 1929 van toepassing was<sup>165</sup> (*supra*, 3.1). Sinds de inwerkingtreding van de Wnra onderwijs<sup>166</sup> zijn de onderwijswerkgevers in het openbaar onderwijs<sup>167</sup> niet langer als overheidswerkgever te kwalificeren zoals uitdrukkelijk wordt bepaald in de wet<sup>168</sup>. Ze zijn dan ook uitgesloten uit het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017, net als de onderwijswerkgevers in het bijzonder onderwijs<sup>169</sup>. Deze personeelsleden hebben vanzelfsprekend wel een arbeidsovereenkomst gekregen gegeven dat de aanstelling is voorbehouden voor de uitzonderingscategorieën<sup>170</sup> (*supra*, 3.2.2). Tabel 5 geeft, wat betreft het openbaar en het bijzonder onderwijs, de regeling weer voor en na de Wnra.

**Tabel 5 – Regeling voor en na de Wnra volgens het type onderwijs**

BIJZONDER ONDERWIJS		OPENBAAR ONDERWIJS	
Voor de Wnra	Na de Wnra	Voor de Wnra	Na de Wnra
Geen ambtenaar	Geen ambtenaar	Ambtenaar	Geen ambtenaar
Arbeidsovereenkomst	Arbeidsovereenkomst	Aanstelling	Arbeidsovereenkomst
Cao-recht	Cao-recht	Rechtspositieregeling <sup>171</sup>	Cao-recht
Civiele rechter	Civiele rechter	Bestuursrechter	Civiele rechter

De Wnra onderwijs bevat her en der wat slordigheden<sup>172</sup>. Zo bepaalt artikel IX van de wet niets voor het hoger onderwijs, maar enkel voor het primair en het voortgezet onderwijs<sup>173</sup>. Artikel X van de wet vermeldt dan weer wel het hoger onderwijs<sup>174</sup>.

als overheidswerkgevers en bijgevolg niet onder het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017 zouden vallen (L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgechillen, 2019, 11).

<sup>165</sup> F.H.J.G. BREKELMANS en E. VAN VLIET, "De leraar" in G.W. VAN DER VOET (ed.), *Arbeidsrechtelijke Themata – Bijzondere Arbeidsverhoudingen*, Den Haag, Boom Juridisch, 2017, (101) 103; L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgechillen, 2019, 23.

<sup>166</sup> Wet 27 september 2019 tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs (NS 2019, nr. 395).

<sup>167</sup> De werkgevers in het bijzonder onderwijs waren nooit overheidswerkgever, ook niet voor de inwerkingtreding van de Wnra.

<sup>168</sup> Art. 2, tweede lid Ambtenarenwet 2017 werd ingevoegd bij art. 1 wet 27 september 2019 tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs.

<sup>169</sup> Art. 2, tweede lid Ambtenarenwet 2017 werd ingevoegd bij art. 1 wet 27 september 2019 tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs.

<sup>170</sup> Er zijn er wel gelijkaardige bepalingen opgenomen in de onderwijs-cao's, bijvoorbeeld Cao UMC's 2018-2020 (Inhouse scholing – *De WNRA komt eraan: op weg naar de arbeidsovereenkomst in 2020*, presentatie G. STOUTHART en J. DE WAARD, "De overheids-OR op weg naar het arbeidsrecht", 15 maart 2019).

<sup>171</sup> Voor de inwerkingtreding van de Wnra werden voor de onderwijssectoren hybride collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten. Voor het bijzonder onderwijs ging het om cao's in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten, voor het personeel in het openbaar onderwijs dienden de cao's door de werkgever te worden omgezet in een algemeen bindend voorschrift opdat de arbeidsvoorwaarden uit de cao van toepassing waren (*infra*, 6.1.2.3).

<sup>172</sup> Inhouse scholing – *De WNRA komt eraan: op weg naar de arbeidsovereenkomst in 2020*, presentatie G. STOUTHART en J. DE WAARD, "De overheids-OR op weg naar het arbeidsrecht", 15 maart 2019.

<sup>173</sup> Art. IX wet 27 september 2019 tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs.

<sup>174</sup> Art. X wet 27 september 2019 tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs.

## 4 VAN AMBTENARENWET 1929 NAAR AMBTENARENWET 2017

Voor de inwerkingtreding van de Wnra regelde de Ambtenarenwet 1929<sup>175</sup> de rechtstoestand van de ambtenaren, in uitvoering van artikel 109 van de Nederlandse Grondwet. De Ambtenarenwet 1929 bevatte zelf geen inhoudelijke bepalingen inzake de arbeidsvoorwaarden, maar wees de organen aan die bevoegd waren om rechtspositieregelingen tot stand te brengen<sup>176</sup>. De wet vermeldde hierbij een aantal onderwerpen die in ieder geval moesten worden geregeld<sup>177</sup>. De Ambtenarenwet 1929 ging hierbij uit van een decentraal stelsel waarbij het aan de onderscheiden centrale en decentrale overheden toekwam om de rechten en plichten te regelen<sup>178</sup>. Voor de rijksambtenaren was bijvoorbeeld de materiële rechtspositie verder uitgewerkt in het ARAR<sup>179</sup>, dat op zijn beurt veel bepalingen bevatte die een regelopdracht inhielden<sup>180</sup>. De Nederlandse Grondwet legt geenszins het rechtskarakter van de verhouding tussen de overheid en de ambtenaar vast en de eenzijdige aanstelling (*infra*, 5.1) volgde niet absoluut uit de wet. Wel werd het bijzondere karakter van de overheidstaak en de rol die de ambtenaren hierin spelen, benadrukt<sup>181</sup>. Dit is meteen ook de reden dat men ervoor heeft gekozen om na de normalisering een ambtenarenwet te behouden, als waarborg voor het bijzondere karakter van de arbeidsverhouding tussen de overheidswerkgever en de ambtenaar<sup>182</sup>. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benadrukte de nood aan een complete set van beginselen die de kernwaarden voor het ambtelijke vakmanschap wettelijk verankeren<sup>183</sup>. Barentsen erkent het belang van deze waarden, maar betwijfelt of ze noodzakelijk in een ambtenarenwet moeten worden geregeld<sup>184</sup>.

Hoewel de ambtenarenwet behouden is gebleven na de inwerkingtreding van de Wnra, is hij van naam veranderd. Zo is voortaan de Ambtenarenwet 2017 van toepassing, die de Ambtenarenwet 1929 danig heeft ingeperkt en enkel nog de onderdelen van de ambtelijke status regelt die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter dat eigen is aan het ambtenaarschap. Het gaat om onderdelen die uitstijgen boven de zaken die tot het arbeidsvoorwaardenoverleg behoren<sup>185</sup>.

<sup>175</sup> Ambtenarenwet 1929.

<sup>176</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 12-13; M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdpijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 27.

<sup>177</sup> Art. 125 Ambtenarenwet 1929.

<sup>178</sup> M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdpijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 30.

<sup>179</sup> Het gaat om het KB 12 juni 1931 tot vaststelling van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (*NS* 1931, nr. 248).

<sup>180</sup> Zo stelde artikel 4a ARAR bijvoorbeeld dat de minister van Binnenlandse Zaken regels moest vaststellen voor de werving en selectie van ambtenaren. Deze bepaling werd uitgevoerd bij MB 14 oktober 1985 werving en selectie (Besluit werving en selectie) (*NS* 1985, nr. 204). De bepaling is vervallen per 1 januari 2020.

<sup>181</sup> A.K. KOEKKOEK (ed.), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer, Tjeen Willink, 2000, 509-510, aangehaald door A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 446-447; M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdpijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 27-28; P.E.M. MESSER-DINNISSEN, *De Rijksarbeidscontractant: een onderzoek naar de functie van het instituut arbeidscontractant in een genormaliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen bij de Rijksoverheid*, Den Haag, VUGA, 1995, 206-207, aangehaald door A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 446-447.

<sup>182</sup> Nota naar aanleiding van het verslag ontvangen op 20 september 2011 bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/8, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-8.html.

<sup>183</sup> Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 4 juni 2012, *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/28, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-28.html.

<sup>184</sup> B. BARENTSEN, "De Ambtenarenwet 2017" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 25-26.

<sup>185</sup> MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 9, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html; B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 2.

Inhoudelijk werd een aantal zaken behouden. Zo zijn onder andere de eedaflegging<sup>186</sup> en de bijzondere integriteitsbepalingen<sup>187</sup> nog steeds van belang. De ambtelijke integriteit was voor de initiatiefnemers van het wetsvoorstel de reden bij uitstek om een aparte ambtenarenwet te handhaven. Ook in de private sector is een integriteitsbeleid belangrijk, maar bij de overheid zou het cruciaal zijn<sup>188</sup>. Wat de ambtseed betreft, stelt Barentsen vragen bij het gewicht dat hieraan wordt toegekend. Wie niet integer is, zal zich ook niet veel aantrekken van de eed, aldus de auteur. De bepaling heeft dan ook veeleer een symbolische waarde. Bovendien is niet elke ambtenaar even nauw betrokken bij de uitoefening van het overheidsgezag of de democratische politieke processen<sup>189</sup>. Verder vormt de ambtenarenwet nog steeds de grondslag voor de regulering van de beperkingen van de grondrechten van de ambtenaren. Zo moet een ambtenaar bijvoorbeeld bepaalde publieke uitingen vermijden<sup>190</sup>. Barentsen werpt de vraag op of deze specifieke wettelijke grondslag voor de regulering van grondrechten nog nodig is. Voor de normalisering luidde het antwoord bevestigend, aangezien overheidswerkgevers de rechtspositie van hun ambtenaren eenzijdig vastlegden in een rechtspositieregeling. Zij moesten de bevoegdheid krijgen om hierin beperkingen aan te brengen op de grondrechten vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra worden de arbeidsvoorwaarden vastgelegd in cao's. Barentsen besluit dat ook na de normalisering een wettelijke grondslag moet bestaan voor inbreuken op grondrechten, maar dat men hiervoor beroep kan doen op het werkgeversgezag<sup>191</sup>, het goed werknemerschap<sup>192</sup> en het instructierecht<sup>193</sup>, al dient hier voorzichtig mee te worden omgegaan. Is er voor bepaalde verplichtingen toch een specifieke grondslag nodig, dan hoeft dit volgens Barentsen niet noodzakelijk in een ambtenarenwet te gebeuren<sup>194</sup>. Hoewel de initiatiefnemers de norm van het goed werknemerschap voldoende vonden, hebben ze toch een aparte bepaling opgenomen in de Ambtenarenwet 2017. Zodoende wilden ze de bijzondere verplichtingen verbonden aan het

---

<sup>186</sup> De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde dat de eedaflegging het moment bij uitstek is om de normen en waarden die verbonden zijn aan het ambtenaarschap in de verf te zetten. Het is de basis voor het ambtelijk vakmanschap (Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 4 juni 2012, *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/28, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-28.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-28.html)). Sinds 1 januari 2020 zijn de overheidswerkgevers verplicht om de eed of belofte te laten afleggen volgens een formulier uit de bijlage bij KB 30 september 2019 tot uitvoering van de Ambtenarenwet 2017 (Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017) (NS 2019, nr. 346).

<sup>187</sup> De Becker en Deckers vragen zich af of er geen sancties moeten worden gekoppeld aan inbreuken op de ambtelijke integriteit (A.H.L. DE BECKER en K. DECKERS, "Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie", *TRA* 2013, afl. 4, nr. 33, (5) 9). Onder de oude regeling kon een ambtenaar disciplinair worden gestraft wanneer hij of zij een integriteitsnorm had overschreden. Deze straffen zijn na de normalisering niet langer van toepassing. Het Nederlands Burgerlijk Wetboek voorziet weliswaar in andere mogelijkheden, zoals het ontslag om dringende reden, maar dit verschilt van het ambtenarenrecht dat van toepassing was voor de normalisering (S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 63-66). De invulling van het goed ambtenaarschap en de sancties in geval van een schending van de integriteit hangen voortaan af van de mogelijkheden die zijn opgenomen in de wet, de cao's, het personeelshandboek, de gedragsregels, de arbeidsovereenkomst en de wijze waarop de civiele rechter hiermee omgaat (K.M.C.J. VAN DEN BREKEL, "Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?", *ArbeidsRecht* 2020/4, (16) 18).

<sup>188</sup> B. BARENTSEN, "De Ambtenarenwet 2017" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 22.

<sup>189</sup> B. BARENTSEN, "De Ambtenarenwet 2017" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 23-25.

<sup>190</sup> Art. 10, eerste lid Ambtenarenwet 2017. Deze bepaling is nagenoeg identiek aan het vroegere art. 125a, eerste lid Ambtenarenwet 1929.

<sup>191</sup> Boek 7, art. 610 Nederlands BW.

<sup>192</sup> Boek 7, art. 611 Nederlands BW.

<sup>193</sup> Boek 7, art. 660 Nederlands BW.

<sup>194</sup> B. BARENTSEN, "De Ambtenarenwet 2017" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 22.

ambtenaarschap in de verf zetten<sup>195</sup>. Opmerkelijk is wel dat er geen gelijkaardige bepaling werd opgenomen voor het goed overheidswerkgeverschap en hier klaarblijkelijk kon worden volstaan met de algemene norm<sup>196</sup>.

Heel wat bepalingen die vervat waren in de Ambtenarenwet 1929 werden niet overgenomen in de Ambtenarenwet 2017. Een deel van deze bepalingen wordt opgevangen door het Nederlands Burgerlijk Wetboek<sup>197</sup>, in het bijzonder door boek 7, titel 10, het zogenaamde arbeidsovereenkomstenrecht<sup>198</sup>. Wil men ook de overige regelingen behouden, dan moet dit worden geregeld in de arbeidsovereenkomst, het personeelshandboek of een cao<sup>199</sup>. Het onderscheid tussen wat van publiek belang is en door de Ambtenarenwet 2017 wordt geregeld enerzijds, en wat tot de arbeidsvoorwaarden behoort en in een cao kan worden geregeld anderzijds, laat toe om de rol van de overheid als wetgever en als werkgever gescheiden te houden<sup>200</sup>. Zoals blijkt uit het voorgaande, is echter niet iedereen het eens over wat dan precies in de ambtenarenwet thuishoort.

## 5 VAN EENZIJDIGE AANSTELLING NAAR ARBEIDSOVEREENKOMST

### 5.1 VOOR DE WNRA

Uit de definitie van het begrip “ambtenaar” bleek reeds dat ambtenaren voor de inwerkingtreding van de Wnra eenzijdig werden aangesteld<sup>201</sup> via een besluit uitgaande van de werkgever (*supra*, 3.1). Het ging om een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waarbij het betreffende bestuursorgaan eenzijdig besliste tot indiensttreding van de ambtenaar. De notie “aanstelling” is breed en omvat bijvoorbeeld ook de

<sup>195</sup> Nota naar aanleiding van het verslag ontvangen op 20 september 2011 bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/8, 14, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-8.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-8.html); zie ook B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 23.

<sup>196</sup> Deze norm is vervat in boek 7, art. 611 Nederlands BW; zie ook B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 23.

<sup>197</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 44.

<sup>198</sup> Zo geldt bijvoorbeeld het wettelijke sanctie- en ontslagrecht van boek 7, titel 10 van het Nederlands BW voortaan ook voor ambtenaren. Het is mogelijk om het sanctiestelsel uit te breiden bij cao, voor zover deze regeling niet strijdig is met de wet. De cao’s die inmiddels zijn gesloten, maken niet allemaal gebruik van deze mogelijkheid. De Cao Gemeenten bevat bijvoorbeeld geen bepalingen over disciplinaire straffen. De Cao Rijk daarentegen heeft een hoofdstuk gewijd aan ordemaatregelen en straffen (zie hoofdstuk 15 Cao Rijk). Van Waegeningh en van Maurik menen dat ook voor ambtenaren het civiele sanctie- en ontslagstelsel volstaat. De gelaagdheid in straffen valt echter grotendeels weg, waardoor minder maatwerk mogelijk is ten opzichte van vroeger (S. VAN WAEGENINGH en J. VAN MAURIK, “De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een ‘gewone’ werknemer”, *Arbeidsrecht* 2020/2, afl. 1, (5) 6, [www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf](http://www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf)). Van den Brekel wijst erop dat de overheidswerkgever bij gebrek aan sancties opgenomen in een cao ervoor kan kiezen om sancties op te nemen in voorschrift en gedragsregels. De werkgever kan hierbij niet raken aan de overeengekomen arbeidsvoorwaarden, maar kan wel een ordemaatregel nemen (K.M.C.J. VAN DEN BREKEL, “Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?”, *ArbeidsRecht* 2020/4, (16) 19).

<sup>199</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 54-55; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 54-55.

<sup>200</sup> L.C.J. SPRENGERS en J. DE WAARD, “Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Werknemer worden”, *OR informatie* januari 2017, (28) 28, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2017/02/Gevolgen-van-de-Wet-normalisering-rechtspositie-ambtenaren-OR-Informatie-2017-1.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2017/02/Gevolgen-van-de-Wet-normalisering-rechtspositie-ambtenaren-OR-Informatie-2017-1.pdf);

<sup>201</sup> L.C.J. SPRENGERS, “Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar”, *TRA* 2011, afl. 4, nr. 35, (13) 15. Art. 1, 1 Ambtenarenwet 1929.

benoeming van politieke ambtsdragers of leden van zelfstandige bestuursorganen<sup>202</sup>. Het arbeidsovereenkomstenrecht<sup>203</sup> was niet van toepassing op de ambtenaren<sup>204</sup>.

De meeste Nederlandse overheidsdiensten stelden uitsluitend ambtenaren tewerk<sup>205</sup>. De weinige arbeidscontractanten werkzaam voor de overheid, waren geen ambtenaar gegeven dat zij niet werden aangesteld (*supra*, 3.1).

De Wnra heeft ervoor gezorgd dat men is afgestapt van de eenzijdige aanstelling in het voordeel van de arbeidsovereenkomst (*infra*, 5.2). Dit deed vragen rijzen over de verschillen en gelijkenissen tussen beiden. Zo werd geopperd dat op materieel vlak geen verschil bestaat tussen een aanstelling en een arbeidsovereenkomst.

Eenzijds zou de aanstelling niet zo eenzijdig zijn als gedacht. Er gaat immers steeds een overeenstemming vooraf aan een aanstelling, net als bij een arbeidsovereenkomst. Zo vinden er sollicitatiegesprekken en onderhandelingen plaats over onder meer het loon en de werktijden<sup>206</sup>. Bovendien kan niemand tegen zijn wil worden aangesteld<sup>207</sup> en vereisen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de ambtenaar instemt met de aanstelling<sup>208</sup>. Sprengers<sup>209</sup> wijst erop dat er zich binnen de publieke sector evoluties hebben voorgedaan die ertoe hebben bijgedragen dat de individuele rechtsbetrekking steeds meer tweezijdig is geworden. Zo kunnen de overheid en de ambtenaar bijvoorbeeld bijzondere arbeidsvoorwaarden overeenkomen. Deze voorwaarden kunnen eenzijdig worden opgelegd, maar de ambtenaar kan dit aanvechten door zich te beroepen op de beginselen van behoorlijk bestuur. Barentsen merkt tot slot op dat er altijd enige onderhandelingsruimte is, zoals over thuiswerk, die afhankelijk is van de gedetailleerdheid van de rechtspositieregeling<sup>210</sup>.

Anderzijds zou de arbeidsverhouding tussen een werknemer en een werkgever uit de private sector niet zo tweezijdig en gelijkwaardig zijn als het lijkt. Er bestaat een groot machtsonevenwicht tussen beide partijen. De wilsautonomie en de contractvrijheid worden beperkt door dwingend recht en door een verregaande standaardisering van de arbeidsvoorwaarden vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten. De werkgever

<sup>202</sup> MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 4, [www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie\\_van\\_toelichting\\_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie_van_toelichting_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf).

<sup>203</sup> Boek 7, titel 10 Nederlands BW.

<sup>204</sup> Overeenkomstig boek 7, art. 615 Nederlands BW waren de bepalingen van boek 7, titel 10 Nederlands BW niet van toepassing op personen in dienst van de staat, provincie, gemeente, waterschap of enig ander publiekrechtelijk lichaam. De bepalingen konden wel van toepassing worden verklaard voor of bij aanvang van de dienstbetrekking door of namens de partijen of bij wet of verordening. Het artikel werd vanaf 1 januari 2020 opgeheven bij art. III, A Wnra (zie B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 6).

<sup>205</sup> D. CHRISTE, N. HUMMEL, B.B.B. LANTING en L.C.J. SPRENGERS, *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom Juridisch, 2014, 20.

<sup>206</sup> B. BARENTSEN, "Normalisering: introductie" in J.J.M. UIJLENBROEK (ed.), *Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?*, Den Haag, CAOP, 2016, (13) 16; B. BARENTSEN, "Normalisering. Een processie van Echternach of een rituele dans?" in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, (225) 227, [openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1](http://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1); L. JANSSEN, "Op weg naar een nieuwe ambtelijke status", *Bestuurskunde* 2014, afl. 4, (5) 6.

<sup>207</sup> Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninklijkrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 30 oktober 2008, *Parl.St.* Tweede Kamer 2008-09, nr. 31.701/5, 4.3, a, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31701-5.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31701-5.html); Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 's-Gravenhage, 12 juni 1997, *Parl.St.* Tweede Kamer 1996-97, nr. 24.253/6, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24253-6.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24253-6.html); Adv.RvS en reactie van de indiërs bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 2, b, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html).

<sup>208</sup> M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdpijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 100.

<sup>209</sup> L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 330.

<sup>210</sup> Masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie B. BARENTSEN, "Normalisering", 18 september 2018.

kan bovendien eenzijdig instructies opleggen aan de werknemer betreffende de orde en de inhoud van de arbeid<sup>211</sup>.

Gelet op het voorgaande zouden we kunnen argumenteren dat niet zozeer de aanstelling op zich, maar wel de daaraan gekoppelde regelingen een probleem vormen. Zo gaat de aanstelling bijvoorbeeld hand in hand met de mogelijkheid om de individuele arbeidsvoorwaarden eenzijdig te wijzigen, met (hoofdzakelijk) eenzijdig vormgegeven collectieve arbeidsverhoudingen (*infra*, 6) en met een formalistisch bestuurs(proces)recht (*infra*, 7).

## 5.2 BIG BANG

Sinds 1 januari 2020 is het arbeidsovereenkomstenrecht vervat in boek 7, titel 10 van het Nederlands Burgerlijk Wetboek van toepassing op de genormaliseerde ambtenaren<sup>212</sup>. De aanstelling van de ambtenaren<sup>213</sup> zoals die bestond voor de inwerkingtreding van de Wnra, werd op 1 januari 2020 van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Men spreekt in dit verband ook wel van de *big bang*. De arbeidsovereenkomst omvat al de bestaande beslissingen, afspraken en toezeggingen inzake arbeidsvoorwaarden. De duur van het dienstverband, de bezoldiging, de werktijden, het rooster, de verlofregeling, de faciliteiten voor de uitoefening van de functie en de studiefaciliteiten zijn hierin in elk geval begrepen<sup>214</sup>. Inhoudelijk is er in principe dus niets veranderd. Het gaat om dezelfde rechtsverhouding die wordt voortgezet in een andere juridische vorm<sup>215</sup>.

Sinds de inwerkingtreding van de Wnra treden ambtenaren die worden aangeworven meteen in dienst met een arbeidsovereenkomst<sup>216</sup>. Ook eerdere aanstellingen worden sinds de inwerkingtreding van de Wnra beschouwd als arbeidsovereenkomsten<sup>217</sup>.

De van rechtswege omzetting impliceert dat geen arbeidsovereenkomst moest worden gesloten. De overheidswerkgevers die er niet voor kozen om een arbeidsovereenkomst te laten ondertekenen, kregen wel de aanbeveling om een informatieve brief rond te sturen. Hiermee was meteen voldaan aan de wettelijke

---

<sup>211</sup> B. BARENTSEN, "Normalisering. Een processie van Echternach of een rituele dans?" in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, (225) 227, [openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1); R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, (37) 45.

<sup>212</sup> Boek 7, art. 615 Nederlands BW, dat stelde dat de bepalingen van boek 7, titel 10 Nederlands BW niet van toepassing waren op ambtenaren, werd opgeheven bij art. III, A Wnra. De bepalingen van boek 7, titel 10 van het Nederlands BW zijn van toepassing samen met de materiële bepalingen van de Ambtenarenwet 2017. Ingeval zich een strijdigheid voordoet, gaan de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek voor (boek 7, art. 610, tweede lid Nederlands BW).

<sup>213</sup> Het gaat om de aanstelling van ambtenaren in de zin van art. 1, eerste lid Ambtenarenwet 2017 die op het tijdstip van de inwerkingtreding van de Wnra aanspraak konden maken op een bezoldiging als bedoeld in art. 115 Ambtenarenwet die kwalificeert als loon in de zin van boek 7, art. 610, eerste lid Nederlands BW (art. 14, eerste lid Ambtenarenwet 2017). De aanstelling van de ambtenaren die geen aanspraak hadden op een dergelijke bezoldiging, is van rechtswege omgezet in een overeenkomst die eveneens de bestaande beslissingen, afspraken en toezeggingen inzake het verrichten van arbeid bevat (art. 14, tweede lid Ambtenarenwet 2017). De Wnra onderwijs bevat een gelijkaardige bepaling en stelt dat de aktes van aanstelling en de aktes van benoeming van rechtswege worden omgezet in of aangemerkt als een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (art. IX Wnra onderwijs).

<sup>214</sup> Art. 14, eerste lid Ambtenarenwet 2017. De opsomming geldt bij wijze van voorbeeld en is bijgevolg niet limitatief (Tweede nota van wijziging bij voorstel van wet van de leden Koser Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/11, 7, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-11.html](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-11.html)).

<sup>215</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 39.

<sup>216</sup> I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 21, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](https://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid).

<sup>217</sup> Art. 14, derde lid Ambtenarenwet 2017.

informatieplicht<sup>218</sup>. De sector Rijk en de meeste gemeenten hebben voor deze optie gekozen<sup>219</sup>. Het daadwerkelijk laten ondertekenen van een arbeidsovereenkomst past nochtans beter binnen het contractuele karakter van de arbeidsverhouding waarbij wilsovereenstemming centraal staat. Sprengers<sup>220</sup> merkt in dit verband op dat de overgang van rechtswege een pragmatische, maar geen dogmatische keuze was. De van rechtswege omzetting moest de vele praktische moeilijkheden die het sluiten van nieuwe arbeidsovereenkomsten tot gevolg zou kunnen hebben, vermijden. Zo kon bijvoorbeeld discussie over de inhoud ervan worden vermeden en konden de kosten worden gedrukt. De ambtenaar kan zich wel tot de burgerlijke rechter wenden als hij vindt dat zijn ambtelijke aanspraken niet correct worden weerspiegeld in zijn arbeidsovereenkomst<sup>221</sup>. Van Drongelen stelt zich kritischer op en meent dat het gaat om een fictieve wilsovereenstemming waaraan geen rechtsgevolgen kunnen worden verbonden. De wilsovereenstemming moet nadrukkelijk geuit zijn<sup>222</sup>. In dit verband verwijzen we ook naar de opvatting dat zelfs aan een eenzijdige aanstelling instemming van de ambtenaar voorafgaat<sup>223</sup> (*supra*, 5.1).

Het voorgaande neemt niet weg dat de overheden wel degelijk de keuze hadden om een arbeidsovereenkomst op te stellen en te laten ondertekenen door de ambtenaar<sup>224</sup>. De twaalf provincies hebben bijvoorbeeld allen een arbeidsovereenkomst laten ondertekenen door hun personeelsleden, met inbegrip van een dynamisch incorporatiebeding waarbij wordt verwezen naar de Cao Provinciale sector<sup>225</sup> en het personeelsreglement<sup>226</sup>. Hierbij waren er verschillende mogelijkheden. Zo kon in de arbeidsovereenkomst enkel worden verwezen naar het feit dat alle individuele arbeidsvoorwaarden mee overgaan op grond van artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017<sup>227</sup>. In de arbeidsovereenkomst konden ook een incorporatiebeding, bijzondere bedingen en/of individuele afspraken worden opnemen<sup>228</sup>. Ook de toepasselijkheid van het personeelshandboek kon worden vastgelegd. Het was mogelijk om enkel een arbeidsovereenkomst te laten ondertekenen wat de “extra’s” betreft of om alle arbeidsvoorwaarden uitdrukkelijk op te nemen. De ambtenaar behoudt in ieder geval wel al zijn bestaande rechten en plichten, ook al regelt de arbeidsovereenkomst enkel een aantal deelaspecten<sup>229</sup>. Het mag duidelijk zijn dat ongeacht de keuze van de werkgever, de aanstelling steeds van rechtswege werd omgezet in een arbeidsovereenkomst. Wanneer de

<sup>218</sup> Boek 7, art. 655 Nederlands BW. De sector Rijk koos hier bijvoorbeeld voor en stuurde een informatieve brief ([www.wnra.nl/documenten/brieven/2019/12/02/informatieve-brief-voor-rijksambtenaren](http://www.wnra.nl/documenten/brieven/2019/12/02/informatieve-brief-voor-rijksambtenaren)).

<sup>219</sup> T. PIETERS en L. VAN DEN BERG, *Wat betekent de Wnra voor de rechterlijke macht?*, 21 november 2019, [files.vng.events/files/28d875d0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf](https://files.vng.events/files/28d875d0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf).

<sup>220</sup> L.C.J. SPRENGERS, “Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar”, *TRA* 2011, afl. 4, nr. 35, (13) 18.

<sup>221</sup> B. BARENTSEN, “All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie”, *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 21; B. BARENTSEN, “Normalisering ambtelijke rechtspositie”, *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 511; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 56.

<sup>222</sup> J. VAN DRONGELEN, “Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren. Over de eenzijdige aanstelling en de overgang naar de arbeidsovereenkomst”, *HR overheid* 2014, 27-29.

<sup>223</sup> Zie ook HR (NL) 5 april 2002, nr. C00/334HR, ECLI:NL:HR:2002:AD8186, *NJ* 2003, 124; M.A. SCHNEIDER en E.I. DEKKERS, “Overgangsrecht en transitie” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (197) 202.

<sup>224</sup> Zo heeft de provincie Noord-Brabant aan alle 12.000 medewerkers een arbeidsovereenkomst voorgelegd (MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Tekenen met een goed gevoel”, Nieuwsbericht 26 oktober 2018, [www.wnra.nl/actueel/nieuws/2018/10/26/tekenen-met-een-goed-gevoel](http://www.wnra.nl/actueel/nieuws/2018/10/26/tekenen-met-een-goed-gevoel)).

<sup>225</sup> Voor de integrale tekst van de Cao Provinciale sector zie [ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2019/08/IPO-CAO-provincies\\_v8\\_2020.pdf](http://ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2019/08/IPO-CAO-provincies_v8_2020.pdf).

<sup>226</sup> T. PIETERS en L. VAN DEN BERG, *Wat betekent de Wnra voor de rechterlijke macht?*, 21 november 2019, [files.vng.events/files/28d875d0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf](https://files.vng.events/files/28d875d0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf).

<sup>227</sup> M.A. SCHNEIDER en E.I. DEKKERS, “Overgangsrecht en transitie” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (197) 210-211.

<sup>228</sup> VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, *Afwegingskader arbeidsovereenkomst zittende medewerkers*, 26 februari 2019, [www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/02/26/vng-toolkit-arbeidsovereenkomst](http://www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/02/26/vng-toolkit-arbeidsovereenkomst).

<sup>229</sup> HR (NL) 8 april 1994, nr. 15292, ECLI:NL:HR:1994:ZC1322, *NJ* 1994, 704; B. BARENTSEN, “All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie”, *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 20; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 56.

ambtenaar weigert om de arbeidsovereenkomst te ondertekenen, heeft dit dan ook geen gevolgen voor de voortzetting van het dienstverband en voor de rechtspositie van de ambtenaar<sup>230</sup>.

Indien de ambtenaar vaststelt dat de inhoud van zijn arbeidsovereenkomst anders is dan deze van zijn aanstelling, kan hij zich tot de kantonrechter wenden. Heeft de ambtenaar de arbeidsovereenkomst ondertekent, dan kan hij aantonen dat hij onvoldoende informatie kreeg en zijn toestemming is aangetast door een wilsgebrek. Afwijkingen van de inhoud van de aanstelling zijn enkel mogelijk mits en voor zover de ambtenaar hier bewust mee heeft toegestemd<sup>231</sup>. De overheidswerkgever kan de arbeidsvoorwaarden niet langer eenzijdig wijzigen<sup>232</sup>, wat een belangrijk verschil is met de oude regeling.

## 6 VAN EENZIJDIGE COLLECTIEVE ARBEIDSVERHOUDINGEN NAAR CAO-OVERLEG

De inwerkingtreding van de Wnra heeft ook op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen gezorgd voor tal van wijzigingen. Tabel 6 biedt een overzicht van de belangrijkste veranderingen die we elk apart verder onder de loep zullen nemen.

**Tabel 6 – Regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen voor en na de Wnra<sup>233</sup>**

	VOOR DE WNRA	NA DE WNRA
<b>WIJZIGING</b>		
Type regeling ( <i>infra</i> , 6.1)	Rechtspositieregeling	Cao
Vaststelling regeling ( <i>infra</i> , 6.2)	Verplicht overleg + overeenstemmings- en meerderheidsvereiste	Vrije cao-onderhandelingen – verplicht overleg opgenomen in cao's
<b>BEHOUD</b>		
Overlegstructuren ( <i>infra</i> , 6.3)	Sectorenmodel – overleg op sector- en decentraal niveau	Sectorenmodel – overleg op sector- en decentraal niveau
Geschillenregeling ( <i>infra</i> , 6.4)	Geschillenregeling uitgewerkt in rechtspositieregelingen	Geschillenregeling uitgewerkt in cao's, aangepast aan de gewijzigde (vaststelling) regeling
Medezeggenschap ( <i>infra</i> , 6.5)	Wet op de ondernemingsraden	Wet op de ondernemingsraden, aangepast aan de gewijzigde regeling

<sup>230</sup> VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, *Afwegingskader arbeidsovereenkomst zittende medewerkers*, 26 februari 2019, 4, [www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/02/26/vng-toolkit-arbeidsovereenkomst](http://www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/02/26/vng-toolkit-arbeidsovereenkomst).

<sup>231</sup> Masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie B. BARENTSEN, "Normalisering", 18 september 2018.

<sup>232</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 55.

<sup>233</sup> Schema deels gebaseerd op T. PIETERS en L. VAN DEN BERG, *Wat betekent de Wnra voor de rechterlijke macht?*, 24, files.vng.events/files/28d875d0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf.

## 6.1 VAN RECHTSPOSITIEREGELING NAAR CAO

### 6.1.1 Rechtspositieregeling

Onder de oude regeling diende iedere overheidswerkgever een rechtspositieregeling vast te stellen door middel van een besluit. Het ging om een algemeen bindend voorschrift<sup>234</sup> dat bepalingen bevatte inzake de arbeidsvoorwaarden, onder meer over het loon en de vakantiedagen, evenals regels betreffende het ontslag<sup>235</sup>. Deze rechtspositieregelingen sloten vaak aan bij de ambtenarenreglementen die op sectorniveau werden afgesproken met de vakorganisaties, zoals het ARAR en de CAR-UWO<sup>236</sup>. Het arbeidsvoorwaardenoverleg vond plaats binnen veertien sectoren (*infra*, 6.3). Het akkoord dat werd gesloten per overheidssector, diende vervolgens per overheidswerkgever te worden vertaald in een rechtspositiereglement. De overheidswerkgever moest de rechtspositieregelingen gesloten op sectorniveau formeel aanvaarden. Het college van burgemeester en wethouders moest zo bijvoorbeeld formeel besluiten om de CAR-UWO toe te passen. Het college kon de uitvoeringsvoorschriften van de CAR-UWO vaststellen of andere uitvoeringsregelingen van toepassing verklaren. Rechtspositieregelingen konden in principe niet worden gewijzigd zonder overeenstemming (*infra*, 6.2.1) in het Georganiseerd Overleg (GO)<sup>237</sup>. Belangrijk is dat de rechtspositieregeling niet in overeenstemming moest zijn met het arbeidsrecht aangezien ambtenaren voor de inwerkingtreding van de Wnra niet onder het arbeidsrecht vielen.

De individuele ambtenaren konden onder de oude regeling pas rechten putten uit de afspraken die de sociale partners waren overeengekomen nadat de overheidswerkgever deze had omgezet in (een wijziging van) een rechtspositieregeling<sup>238</sup>. De overheidswerkgever kon hier echter niet toe worden verplicht<sup>239</sup>. De ambtenaar moest op geen enkel ogenblik toestemmen met de omzetting. Het was bovendien irrelevant of de ambtenaar lid was van een vakbond of niet<sup>240</sup>. De ambtenaren konden beroep instellen tegen de rechtspositiebesluiten overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht<sup>241</sup> (*infra*, 7).

De gemaakte afspraken waren in principe geldig voor onbepaalde tijd<sup>242</sup>. Tijdens het overleg kwamen de partijen vaak wel een duurtijd overeen van de overeenkomst waarin de arbeidsvoorwaarden werden bepaald

<sup>234</sup> Art. 3:1 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>235</sup> L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 330.

<sup>236</sup> De CAR-UWO is samengesteld uit de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) en de Uitwerkingsovereenkomst (UWO). Voor de integrale tekst van de CAR-UWO, zie [caruwo.vng.nl/IntegraleVersie.htm](http://caruwo.vng.nl/IntegraleVersie.htm).

<sup>237</sup> Het Georganiseerd Overleg (GO) is het overleg tussen de werkgevers en de vakorganisaties over de arbeidsvoorwaarden; zie B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 13; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 17-18; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 17-18.

<sup>238</sup> B. BARENTSEN, "Normalisering: introductie" in J.J.M. UJLENBROEK (ed.), *Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?*, Den Haag, CAOP, 2016, (13) 17; B. BARENTSEN, "Normalisering. Een proces van Echternach of een rituele dans?" in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, (225) 227, [openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1); L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 330.

<sup>239</sup> L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 153; e-mail 24 april 2019 van de heer Jasper de Waard, advocaat bij Sprengers Advocaten, aan Sarah Palinckx.

<sup>240</sup> L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 735; L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 330; A.M. WEVERS en P.TH. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 9.

<sup>241</sup> Hoofdstukken 6 en 7 Algemene wet bestuursrecht; B. BARENTSEN, "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 17.

<sup>242</sup> M.L.M. VAN DE LAAR, "Reorganiseren bij de overheid", *SR* 2007, (47) 48.

en die later werd omgezet naar een rechtspositieregeling. Dit kwam erop neer dat werd bepaald wanneer opnieuw zou worden overlegd. De rechtspositieregeling gold echter steeds voor onbepaalde duur<sup>243</sup>.

In tegenstelling tot de private sector konden voor de inwerkingtreding van de Wnra in de publieke sector geen collectieve arbeidsovereenkomsten worden gesloten. Het was niet mogelijk om de cao's voor de private sector van toepassing te verklaren op de ambtenaren. Aanvankelijk werd hiervoor als reden aangehaald dat een overheidswerkgever de arbeidsvoorwaarden eenzijdig moet kunnen vastleggen op de door hem gewenste wijze als hij geen overeenstemming bereikt met de vakbonden. Het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten beperkt in aanzienlijke mate deze vrijheid van de werkgever<sup>244</sup>. Sinds de invoering van het overeenstemmingsvereiste was de bevoegdheid van de overheid om de arbeidsvoorwaarden eenzijdig vast te stellen en te wijzigen echter al danig ingeperkt<sup>245</sup> (*infra*, 6.2.1), waardoor dit argument niet langer onverkort stand hield.

### 6.1.2 Collectieve arbeidsovereenkomst

De Wnra heeft het collectief onderhandelen onder het toepassingsgebied gebracht van de bestaande wetgeving die reeds van toepassing was in de private sector<sup>246</sup>. Zo zijn de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten<sup>247</sup> en de Wet op het algemeen verbindend<sup>248</sup> en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten<sup>249</sup> voortaan van toepassing. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra kan men bijgevolg ook in de publieke sector collectieve arbeidsovereenkomsten sluiten<sup>250</sup>.

Onder de nieuwe regeling moet de werkgever het akkoord niet omzetten in een rechtspositiereglement<sup>251</sup>. Eén van de belangrijkste veranderingen als gevolg van de Wnra is dat de afspraken over de arbeidsvoorwaarden die worden vastgelegd in een cao meteen van toepassing zijn in de relatie tussen de overheidswerkgever en de ambtenaar<sup>252</sup>. Zo krijgt een ambtenaar bijvoorbeeld automatisch loonsverhoging indien dit zo werd vastgelegd in een cao<sup>253</sup>. Wel moet rekening worden gehouden met de binding (*infra*, 6.1.2.2). Een ander verschil is dat een cao geldt voor een bepaalde duur. Wel moet rekening worden gehouden

<sup>243</sup> L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 329.

<sup>244</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 8.

<sup>245</sup> A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *Arbeidsrecht* 2020/8, afl. 1, (33) 33, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf).

<sup>246</sup> I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 21, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid).

<sup>247</sup> Wet 24 december 1927 houdende nadere regeling van de Collectieve Arbeidsovereenkomst (Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst) (*NS* 1927, nr. 415).

<sup>248</sup> Hoewel "verbinden" en "binden" goedgeels synoniemen zijn, geven wij de voorkeur aan de term algemeen bindend. Er is immers ook sprake van de binding van collectieve arbeidsovereenkomsten en niet van de verbinding.

<sup>249</sup> Wet 25 mei 1937 tot het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (*NS* 1937, nr. 801).

<sup>250</sup> Ook voor de inwerkingtreding van de Wnra werd gesproken over cao's bij de overheid, maar dat waren geen collectieve arbeidsovereenkomsten in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten. Zo werd het akkoord over de arbeidsvoorwaarden verkeerdelijk cao genoemd. Er bestaat bijvoorbeeld een Cao Defensie ([www.defensie.nl/downloads/publicaties/2019/07/30/akkoord-arbeidsvoorwaarden](http://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2019/07/30/akkoord-arbeidsvoorwaarden)), een Cao Politie ([www.acp.nl/wp-content/uploads/2019/08/Arbeidsvoorwaardenakkoord-sector-Politie-2018-2020.pdf](http://www.acp.nl/wp-content/uploads/2019/08/Arbeidsvoorwaardenakkoord-sector-Politie-2018-2020.pdf)) en een Cao Rechterlijke Macht ([nvr.org/uploads/afbeeldingen/CAO-2018-2020-sector-RM.pdf](http://nvr.org/uploads/afbeeldingen/CAO-2018-2020-sector-RM.pdf)). De afspraken vervat in deze "collectieve arbeidsovereenkomsten" werden uitgewerkt en vastgelegd in wet- en regelgeving, zoals de rechtspositieregeling ([www.acp.nl/werk/cao/](http://www.acp.nl/werk/cao/)).

<sup>251</sup> E. GEURINK, "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 32; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Wat zijn de belangrijkste gevolgen van de Wnra?", [www.wnra.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-zijn-de-belangrijkste-gevolgen-van-de-nieuwe-wet](http://www.wnra.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-zijn-de-belangrijkste-gevolgen-van-de-nieuwe-wet).

<sup>252</sup> MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Wat is er veranderd?", [www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd](http://www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd).

<sup>253</sup> Inhouse scholing – *De WNRA komt eraan: op weg naar de arbeidsovereenkomst in 2020*, presentatie G. STOUTHART en J. DE WAARD, "De overheids-OR op weg naar het arbeidsrecht", 15 maart 2019.

met de mogelijkheid tot stilzwijgende verlening en nawerking<sup>254</sup>. We overlopen kort de voornaamste wijzigingen en kenmerken van het cao-recht.

### 6.1.2.1 Partijen

Sinds de inwerkingtreding van de Wnra kan een overheidswerkgever in principe vrij beslissen of hij een cao wil sluiten en met wie. Het overeenstemmingsvereiste is niet langer van kracht. Een werkgever (vereniging) kan een cao sluiten met één of meerdere vakorganisaties. Het is in principe niet relevant hoeveel leden de vakbond heeft want er geldt geen representativiteitseis voor de vakbonden<sup>255</sup>. Er kan zelfs een cao worden gesloten met een vakorganisatie die geen leden heeft die werkzaam zijn bij de desbetreffende werkgever, hoewel bepaalde cao's deze mogelijkheid hebben uitgesloten. De Cao Provinciale sector bepaalt bijvoorbeeld dat enkel de vakbonden die leden hebben bij de werkgevers worden uitgenodigd voor het overleg op sectoraal niveau<sup>256</sup>. Ook vakbonden die onder de oude regeling niet waren toegelaten tot het georganiseerde overleg, kunnen nu in principe (toegelaten worden om te) onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden. Langs werkgeverszijde is er bijgevolg meer vrijheid ontstaan om te "shoppen"<sup>257</sup>. Het is natuurlijk de vraag of de werkgevers hier ook gebruik van zullen maken en of zij zomaar hun vertrouwde partners aan de kant zullen schuiven. Mogelijk zullen werkgevers ook rekening houden met de binding aangezien een vakbond met minder leden minder wettelijk gebonden werknemers oplevert (*infra*, 6.1.2.2).

### 6.1.2.2 Binding

Niet alle ambtenaren zijn gebonden door een cao. Dit was met de rechtspositieregeling wel het geval want die gold ongeacht de instemming van de ambtenaar en ongeacht zijn lidmaatschap van een vakbond die partij was bij het akkoord over de arbeidsvoorwaarden (*supra*, 6.1.1). Onder de nieuwe regeling is een ambtenaar in

<sup>254</sup> A.M. WEVERS en P.TH. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 10.

<sup>255</sup> De Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten vereist enkel dat een werknemersorganisatie een vereniging is met volledige rechtspersoonlijkheid en dat de statuten stellen dat de vereniging bevoegd is om een cao aan te gaan (art. 1, eerste lid en art. 2 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten). In 2012 stelde de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid "Feit is dat aan de vakcentrales bij het centraal overleg en de vakbonden bij cao-onderhandelingen geen representativiteitseisen worden gesteld. Althans, geen formele eisen in termen van aantallen leden of organisatiegraad. In feite ontleent de vakbeweging haar legitimatie niet primair aan het aantal leden. Dit past bij het uitgangspunt dat de vakbeweging in Nederland zich opstelt in het algemeen belang van de sector en van het land. Met een dergelijke opstelling is de vakbeweging (ongeacht het aantal leden) van betekenis voor de (tripartiete) coördinatie van het sociaaleconomisch beleid en het zo goed mogelijk laten functioneren van de arbeidsmarkt. Als er meer nadruk komt op de formele organisatiegraad c.q. het ledenaantal, ontstaat er druk op de vakbeweging om zich meer te richten op belangenbehartiging voor alleen de leden in plaats van voor het collectief." (Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 18 april 2012, *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 29.544/391, zoek.officieelbepalingen.nl/kst-29544-391.html). Toch wordt in bepaalde cao's het begrip 'representativiteit' gebruikt. De Cao Rijk bepaalt bijvoorbeeld dat naast de vier grote vakorganisaties, ook andere representatieve vakbonden kunnen worden toegelaten tot het sectoroverleg Rijk (§ 26.1 Cao Rijk). Welke vakbonden als representatief worden beschouwd, wordt echter niet gespecificeerd in de Cao Rijk. Er mag dan ook niet te veel betekenis worden gegeven aan het gebruik van dit begrip. Het uitgangspunt is en blijft dat de partijen bij het overleg zelf kiezen wie ze toelaten tot de cao-tafel. In feite komt dit neer op wat in zoveel woorden staat beschreven in de Cao Gemeenten, namelijk dat vakbonden die geen partij zijn bij deze cao een verzoek kunnen indienen om te mogen deelnemen aan het overleg, dat vervolgens wordt besproken door de deelnemers aan het overleg (art. 12.1 Cao Gemeenten). De rechtspraak heeft een uitzondering op deze regel in het leven geroepen, namelijk voor vakbonden die een groot aantal werknemers vertegenwoordigen in de sector waardoor ze representatiever zijn dan andere vakbonden. Deze vakbonden moeten worden toegelaten tot het cao-overleg (HR (NL) 8 juni 2007, nr. C06/030HR, ECLI:NL:HR:2007:BA4118, NJ 2007, 112, overw. 3.4). Hier grijpt men voor de invulling van de representativiteit terug naar de organisatiegraad, meer bepaald het aantal werknemers in een sector of onderneming die lid zijn van een vakbond. Hierbij kan men een onderscheid maken tussen de absolute en de relatieve organisatiegraad. Voor de absolute organisatiegraad is het van belang welk percentage werknemers binnen een sector of onderneming lid is van een vakbond. Om de relatieve organisatiegraad te bepalen, vergelijkt men de organisatiegraad van een vakbond met de organisatiegraad van andere vakbonden binnen die sector of onderneming. Een sterke relatieve representativiteit kan zo een beperkte absolute representativiteit compenseren (M. BRINK, "Een "recht" op collectief onderhandelen", *SMA* 1988, (184) 185; e-mail 27 augustus 2020 van mevrouw Ingrid H.M. van der Voort, beleidsmedewerker arbeidsvoorwaarden en rechtspositie Rijk, aan Sarah Palinckx). Voor meer informatie over de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg zie N. JANSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 314 p.

<sup>256</sup> Art. 11.1.1, tweede lid Cao Provinciale sector.

<sup>257</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 54-55; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 58; F.B.J. GRAPPERHAUS en A. STEGE, "De representativiteit van de vakbond in relatie tot de ongebonden werknemer", *SMA* 2008, afl. 2, (107) 108; A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *Arbeidsrecht* 2020/8, afl. 1, (33) 35, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf.

principe<sup>258</sup> vrij om te kiezen of hij al dan niet gebonden wil zijn aan een cao<sup>259</sup>, al dient dit te worden gerelativeerd zoals verder nog zal blijken.

De binding van een ambtenaar aan een cao is niet zozeer van belang voor de naleving ervan, maar wel voor de afdwingbaarheid. Alle werkgevers die een cao hebben gesloten of die lid zijn van een werkgeversvereniging die een cao heeft gesloten, moeten de bepalingen van de cao naleven, zowel ten aanzien van de gebonden als ten overstaan van de ongebonden ambtenaren<sup>260</sup>. De niet-gebonden ambtenaren<sup>261</sup> kunnen echter niet rechtstreeks aanspraken ontlenen aan een cao<sup>262</sup>. Indien de werkgever de verplichtingen vervat in de cao<sup>263</sup> niet nakomt, kunnen de vakbonden de werkgever hier wel op aanspreken en de nakoming van de cao-bepalingen vorderen ten aanzien van de niet-gebonden ambtenaren. Concreet betekent dit dat de werkgever verplicht wordt om de collectieve arbeidsovereenkomst aan te bieden aan de niet-gebonden ambtenaren<sup>264</sup>.

**Tabel 7 – Schematische voorstelling gebondenheid werkgever en werknemer aan cao**

	WERKGEVER	Werkgever partij bij cao	Werkgever geen partij bij cao
WERKNEMER			
Gebonden werknemer		Cao van toepassing en afdwingbaar	Cao niet van toepassing, tenzij algemeen verbindend verklaard
Ongebonden werknemer <sup>265</sup>		Cao van toepassing, maar niet afdwingbaar. Vakbonden kunnen wel nakoming cao vorderen	Cao niet van toepassing, tenzij algemeen verbindend verklaard

De ongebonden ambtenaar kan de toepassing van de cao weigeren<sup>266</sup> hoewel sommige auteurs dit in vraag stellen<sup>267</sup>. Welke arbeidsvoorwaarden in geval van weigering van de eerste cao gesloten naar aanleiding van de

<sup>258</sup> Indien een cao algemeen bindend is verklaard, is de cao dwingend van toepassing op alle werknemers en werkgevers in de desbetreffende bedrijfstak.

<sup>259</sup> L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 159.

<sup>260</sup> Art. 14 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

<sup>261</sup> Voor meer informatie over de positie van deze werknemers, zie W.J.P.M. FASE en J. VAN DRONGELEN, *C.A.O.-recht. Schets van het recht met betrekking tot c.a.o.'s, verbindendverklaring van bepalingen ervan en aanverwante regelingen*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 2004, 92-97 en in N. JANSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 115-141.

<sup>262</sup> HR (NL) 7 juni 1957, nr. 41034, ECLI:NL:HR:1957:78, *NJ* 1957, 527; R.A.A. DUK, "Wat kan bij CAO geregeld worden?" in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, (11) 15.

<sup>263</sup> Hierbij is het soort van cao van belang. Betreft het een minimum-cao, dan kan de werkgever meer toekennen dan het minimum zonder zijn verplichting te miskennen. Het toegekende loon kan bijvoorbeeld meer bedragen dan het bij cao overeengekomen minimumloon. Indien er sprake is van een standaard-cao, mag de werkgever niet afwijken van het bepaalde in die cao. Een loon ten bedrage van 2.500 EUR vastgelegd in een standaard-cao moet strikt worden toegepast. De werkgever mag in dit geval geen lager loon toekennen, maar ook geen hoger loon, ook al is dit in het voordeel van de werknemer. Het kan zijn dat niet de hele cao een minimum- of standaardkarakter heeft. Het is mogelijk dat dit enkel voor één of meerdere bepalingen het geval is (L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 155); zie bijvoorbeeld de zaak van containerbedrijf APM Terminals, waar de kantonrechter oordeelde dat de cao geen standaardkarakter had, zodat de werkgever de eigen regeling die hij had gemaakt, mocht toepassen (Kantonrechter Rotterdam 14 april 2017, nr. 5267708, ECLI:NL:RBROT:2017:2839, *JAR* 2017, nr. 147). In hoger beroep oordeelde het Gerechtshof Den Haag echter dat de cao wel degelijk een standaardkarakter had (Gerechtshof Den Haag 2 april 2019, *AR* 2019/382); zie ook J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 21; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, "Collectief Arbeidsrecht", 18 september 2018).

<sup>264</sup> T. PIETERS en L. VAN DEN BERG, *Wat betekent de Wnra voor de rechterlijke macht?*, 21 november 2019, files.vng.events/files/28d875d0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf.

<sup>265</sup> Het gaat om de situatie waarin een werknemer geen lid is van een vakorganisatie die partij is bij de cao en de werknemer evenmin gebonden is door een incorporatiebeding. Indien de cao algemeen verbindend verklaard is, is de werknemer altijd gebonden.

<sup>266</sup> Dit is van belang als een cao een verslechtering van de bestaande arbeidsvoorwaarden inhoudt. Uiteraard kan de werknemer in dit geval ook niet genieten van de voordelen van de cao (W. NIEUWENHUIS, *De genormaliseerde cao Gemeenten: het werk is nog niet af*, 27 november 2018, [www.nysingh.nl/blog/genormaliseerde-cao-gemeenten-werk-is-nog-af/](http://www.nysingh.nl/blog/genormaliseerde-cao-gemeenten-werk-is-nog-af/)); zie in dit verband HR (NL) 10 januari 2003, nr. C01/146HR, ECLI:NL:HR:2003:AE9386, *NJ* 2006/516.

<sup>267</sup> Sprengers suggereert dat er een plicht tot aanvaarding van de cao zou kunnen voortvloeien uit het goed werknemerschap, wat volgens Barentsen niet het geval kan zijn indien de werknemer een redelijk belang heeft bij de weigering (B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 17; L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar*, Weert, Celsus juridische

Wnra van toepassing zijn, is een vraagteken. Barentsen belicht verschillende mogelijke pistes. In de eerste plaats zou men kunnen argumenteren dat er geen collectieve arbeidsvoorwaarden gelden aangezien noch de cao, noch de vroegere rechtspositieregeling van toepassing zijn. Een tweede benadering gaat ervan uit dat de ambtenaar al zijn oude rechten uit de rechtspositieregeling meeneemt omdat er geen cao voor in de plaats is gekomen. Deze zienswijze wordt onderschreven door Wevers en Sick, die hierbij wijzen op het feit dat het toegestaan is om aan 'cherry picking' te doen<sup>268</sup>. In dit geval zullen sommige arbeidsvoorwaarden vervat in de oude rechtspositieregeling mee overgaan en sommige niet. Er zijn ook heel wat tussenvarianten denkbaar, de ene al meer werkbaar dan de andere<sup>269</sup>.

Een ander verschil tussen de gebonden en de ongebonden ambtenaren heeft betrekking op de werking van de collectieve arbeidsovereenkomst. De gebondenheid heeft tot gevolg dat de cao doorwerkt in de individuele arbeidsrelatie. De bepalingen die strijdig zijn met de cao, zijn nietig<sup>270</sup>.

Bovendien gaat van de cao een aanvullende werking uit<sup>271</sup>, wat wil zeggen dat wat niet elders is geregeld, wordt beheerst door de collectieve arbeidsovereenkomst. Belangrijk is dat gebonden werknemers kunnen genieten van de nawerking van arbeidsvoorwaardelijke cao-bepalingen<sup>272</sup>. De nawerking houdt in dat de normatieve of horizontale bepalingen<sup>273</sup> uit de cao toepasselijk blijven na afloop van de cao tot er een nieuwe cao wordt gesloten<sup>274</sup>. Men zou kunnen argumenteren dat de cao niet nawerkt ten aanzien van de ongebonden ambtenaren bij gebrek aan wilsovereenstemming<sup>275</sup>. Een afwijking van het driekwart dwingend recht bij cao (*infra*, 6.1.2.4) heeft dus wel effect op de ongebonden ambtenaren<sup>276</sup>.

Er zijn verschillende mogelijkheden om een ambtenaar te binden aan een cao. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de wettelijke gebondenheid, de contractuele gebondenheid, de algemeenbindendverklaring en de stilzwijgende aanvaarding.<sup>277</sup>

---

uitgeverij, 2018, (147) 159). Jansen stelt dan weer dat er in de praktijk niet veel vrijheid is om de toepassing van de cao te weigeren gelet op het verschil in (economische) machtspositie tussen beide partijen (N. JANSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 121-122).

<sup>268</sup> A.M. WEVERS en P.T.H. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 14.

<sup>269</sup> B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 17.

<sup>270</sup> Art. 12 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

<sup>271</sup> Art. 13 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

<sup>272</sup> Zo stelt de Hoge Raad in een arrest van 8 april 2011 (nr. 10/00405, ECLI:NL:HR:2011:BP0580, *JAR* 2011, nr. 135) dat een minimum-cao de gunstigere arbeidsvoorwaarden die dateren van voor de datum van deze cao, onverlet laat, ook al is de duurtijd van de cao waarin deze gunstigere arbeidsvoorwaarden werden opgenomen inmiddels verstreken; zie ook HR (NL) 10 januari 2003, nr. C01/146HR, ECLI:NL:HR:2003:AE9386, *JAR* 2003, nr. 38.

<sup>273</sup> Obligatoire en diagonale bepalingen vervallen op het ogenblik dat de cao afloopt. Obligatoire bepalingen zijn bepalingen die de relaties tussen de partijen bij de cao regelen. Diagonale bepalingen leggen in het algemeen verplichtingen op aan leden van de cao-partijen ten opzichte van de cao-partijen of derden (adv. werkgroep "Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector", *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, bijlage C, 45, zoek.officiëlebekendmakingen.nl/blg-637297 en [www.eerstekamer.nl/overig/20151208/\\_buitengewoon\\_normale\\_sturing\\_de/meta](http://www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta)).

<sup>274</sup> De cao-partijen kunnen de nawerking uitsluiten of een andere invulling geven (adv. werkgroep "Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector", *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, bijlage C, 46, zoek.officiëlebekendmakingen.nl/blg-637297 en [www.eerstekamer.nl/overig/20151208/\\_buitengewoon\\_normale\\_sturing\\_de/meta](http://www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta)). Ook kunnen de werkgever en de werknemer met onderlinge overeenstemming afwijken van de nawerking van de cao (S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 26). Algemeen verbindend verklaarde cao's werken niet na, tenzij de werkgever partij was bij de cao of lid is van een vereniging die de cao heeft afgesloten (S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 30).

<sup>275</sup> J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 21; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, "Collectief Arbeidsrecht", 18 september 2018.

<sup>276</sup> HR (NL) 20 december 2002, nr. C01/157HR, ECLI:NL:HR:2002:AF2166, *NJ* 2003, 153; W.H.A.C.M. BOUWENS, "Driekwart-dwingend recht en de niet rechtstreeks toepasselijke CAO", *ArA* 2003/2, 62-82; R.A.A. DUK, "Wat kan bij CAO geregeld worden?" in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, (11) 16.

<sup>277</sup> B. BARENTSEN, "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 20; B. BARENTSEN, "Normalisering ambtelijke rechtspositie", *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 512; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES, "Wat is er

Een ambtenaar is wettelijk gebonden aan een cao wanneer hij lid is van een vakbond die partij is bij de cao. Slechts een (kleine) minderheid, namelijk ongeveer 20%, van de ambtenaren is lid van een vakbond<sup>278</sup>. Er is bovendien betrokkenheid vereist, wat wil zeggen dat de arbeidsverhouding tussen de werknemer en de werkgever binnen de werkingssfeer van de cao moet vallen<sup>279</sup>. Een werkgever weet echter doorgaans niet welke ambtenaren lid zijn van een vakbond. Dit probleem kan worden opgelost door de cao te incorporeren in de arbeidsovereenkomst<sup>280</sup>.

De contractuele gebondenheid komt tot stand via een incorporatiebeding<sup>281</sup> dat ervoor zorgt dat de cao van toepassing is ongeacht of de werknemer lid is van een contracterende vakorganisatie of niet<sup>282</sup>. In dit geval rijst de vraag hoe dit beding moet worden geïnterpreteerd als de cao wordt gewijzigd<sup>283</sup>. Indien het gaat om een dynamisch incorporatiebeding zijn ook de volgende cao's onder de werking van het beding begrepen. Bij een statisch incorporatiebeding is dit niet het geval<sup>284</sup>. Volgens Barentsen<sup>285</sup>, Wevers en Sick<sup>286</sup> kwalificeert de verwijzing naar de toepasselijke rechtspositieregeling die in sommige aanstellingsbesluiten voorkomt, niet als een incorporatiebeding dat na de omzetting van de eenzijdige aanstelling naar een arbeidsovereenkomst van rechtswege wordt overgenomen in de arbeidsovereenkomst. De twaalf provincies hebben allen een arbeidsovereenkomst laten ondertekenen door hun personeelsleden, met inbegrip van een dynamisch incorporatiebeding waarin wordt verwezen naar de Cao Provinciale sector en het personeelsreglement<sup>287</sup>. De vraag rijst hoe vrijblijvend dergelijke ondertekening is, mee gelet op het machtsonevenwicht dat bestaat tussen de partijen (*supra*, 5.1).

De algemeenbindendverklaring<sup>288</sup> brengt met zich mee dat een cao geldt voor alle werkgevers en werknemers die onder de werkingssfeer van de cao vallen ongeacht of de werkgever partij is bij de cao<sup>289</sup>. In dit geval is er binding op grond van de wet. De letter van de wet verzet zich er niet tegen dat overheidscao's algemeen bindend worden verklaard, maar de algemeenbindendverklaring is eigenlijk bedoeld om cao's op te leggen aan onwillige werkgevers zodat gebonden werkgevers worden beschermd tegen oneerlijke concurrentie vanwege

---

veranderd?", [www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd](http://www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd); MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Veelgestelde vragen van zbo's", [www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/zbos/veelgestelde-vragen-van-zbos](http://www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/zbos/veelgestelde-vragen-van-zbos).

<sup>278</sup> J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 20; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, "Collectief Arbeidsrecht", 18 september 2018.

<sup>279</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 12-13.

<sup>280</sup> A.M. WEVERS en P.TH. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 11.

<sup>281</sup> Het incorporatiebeding heeft geen wettelijke basis, maar werd al in de jaren 1950 erkend door de Hoge Raad (HR (NL) 4 mei 1956, nr. 40443, ECLI:NL:HR:1956:88, NJ 1956/299); voor meer informatie, zie N. JANSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 123-131.

<sup>282</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 57-58.

<sup>283</sup> Zie in dit verband Rb. Amsterdam (KG) (Kantonrechter Hilversum) 1 februari 2006, nr. KK05-172, ECLI:NL:RBAMS:2006:AV1661, JAR 2006, nr. 57.

<sup>284</sup> R.A.A. DUK, "Wat kan bij CAO geregeld worden?" in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, (11) 15-16; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, "Collectief Arbeidsrecht", 18 september 2018.

<sup>285</sup> B. BARENTSEN, "Normalisering ambtelijke rechtspositie", *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 512.

<sup>286</sup> A.M. WEVERS en P.TH. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 11.

<sup>287</sup> T. PIETERS en L. VAN DEN BERG, *Wat betekent de Wnra voor de rechterlijke macht?*, 21 november 2019, files.vng.events/files/28d875d0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf.

<sup>288</sup> Art. 2 wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten; zie over de algemeenbindendverklaring A.T.J.M. JACOBS, "Herijking van de algemeen verbindend verklaring van CAO's" in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 21-58.

<sup>289</sup> L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 160.

ongebonden werkgevers<sup>290</sup>. Bovendien kunnen alleen bedrijfstak-cao's algemeen bindend worden verklaard. De Cao Rijk<sup>291</sup> kon bijgevolg niet algemeen bindend worden verklaard omdat een individuele werkgever partij is bij deze cao. Verder zou ook de dubbele pet van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een probleem kunnen vormen<sup>292</sup>. De algemeenbindendverklaring biedt dus geen oplossing voor de bindingsproblematiek die is ontstaan ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wnra<sup>293</sup>. De aanvraag die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op 2 september 2019 indiende bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de Cao Gemeenten<sup>294</sup> algemeen bindend te verklaren, werd afgewezen<sup>295</sup>. De beslissing van de minister heeft tot gevolg dat de ongebonden ambtenaren nog steeds niet gebonden zijn. Wil de gemeentelijke werkgever dat alle personeelsleden gebonden zijn aan de Cao Gemeenten, dan zal hij individueel overeenstemming moeten bereiken met zijn ambtenaren nieuwe stijl, bijvoorbeeld door hen een arbeidsovereenkomst met incorporatiebeding aan te bieden<sup>296</sup>.

Tot slot kan de ambtenaar de cao stilzwijgend aanvaarden<sup>297</sup>. Zo wordt de cao onderdeel van de individuele arbeidsovereenkomst in het geval dat de ambtenaar niet binnen een redelijke termijn<sup>298</sup> protesteert tegen de toepassing van die collectieve arbeidsovereenkomst<sup>299</sup>. De meeste overheden passen de cao's die gesloten zijn naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra gewoon toe op hun personeel, wat ook zo werd aangekondigd door deze overheden. Barentsen leidt hieruit af dat het toepassen van de cao in combinatie met de mededeling ervan een stilzwijgende aanvaarding impliceert. Hierbij is het van belang dat de collectieve arbeidsovereenkomsten niet sterk verschillen van de voordien toepasselijke rechtspositieregelingen en gesloten werden door dezelfde partijen. Of (wijzigingen van) de arbeidsvoorwaarden door de werknemer zijn aanvaard, hangt af van de aard van de arbeidsvoorwaarden, maar ook van de toelichting die de werkgever hierbij geeft en van de gevolgen van de instemming. De overgrote meerderheid van de overheidswerknemers

<sup>290</sup> Volgens Wevers en Sick is het niet uitgesloten dat in de toekomst overheidscao's algemeen bindend worden verklaard. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als een aantal gemeenten hun lidmaatschap van de VNG zouden opzeggen om een eigen ondernemings-cao te sluiten (A.M. WEVERS en P.TH. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 12-13).

<sup>291</sup> Voor de integrale tekst van de Cao Rijk, zie [www.caorijk.nl/cao/inleiding](http://www.caorijk.nl/cao/inleiding).

<sup>292</sup> B. BARENTSEN, "Overheidscao's na Rutte II: stilte na de storm?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 47, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf; A.T.J.M. JACOBS, "Herijking van de algemeen verbindend verklaring van CAO's" in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, (21) 24; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 41.

<sup>293</sup> Adv. werkgroep "Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector", *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, bijlage C, 46, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en [www.eerstekamer.nl/overig/20151208/\\_buitengewoon\\_normale\\_sturing\\_de/meta](http://www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta).

<sup>294</sup> Voor de integrale tekst van de Cao Gemeenten, zie [www.caogemeenten.nl/cao-gemeenten](http://www.caogemeenten.nl/cao-gemeenten).

<sup>295</sup> De minister stelt onder meer dat er langs werkgeverszijde een volledige dekking is op basis van art. 9 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten aangezien alle gemeenten lid zijn van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Langs werknemerszijde meent de minister dat er ook een volledige dekking geldt voor de werknemers op basis van art. 14 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit is niet correct gezien het feit dat niet-gebonden ambtenaren nog steeds niet gebonden zijn. De vakbonden kunnen wel afdwingen dat een werkgever de cao moet aanbieden aan de ongebonden werknemers. De ongebonden ambtenaar is echter niet verplicht om het aanbod van de cao te accepteren. (S. DASSEN, "Geen algemeenverbindendverklaring voor de cao Gemeenten", 18 oktober 2019, [capra.nl/geen-algemeenverbindendverklaring-voor-cao-gemeenten/](http://capra.nl/geen-algemeenverbindendverklaring-voor-cao-gemeenten/); VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, "Géén AVV voor Cao Gemeenten", 7 oktober 2019, [vng.nl/nieuws/geen-avv-voor-cao-gemeenten/](http://vng.nl/nieuws/geen-avv-voor-cao-gemeenten/); A.M. WEVERS en P.TH. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 12).

<sup>296</sup> S. DASSEN, "Geen algemeenverbindendverklaring voor de cao Gemeenten", 18 oktober 2019, [capra.nl/geen-algemeenverbindendverklaring-voor-cao-gemeenten/](http://capra.nl/geen-algemeenverbindendverklaring-voor-cao-gemeenten/); VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, "Géén AVV voor Cao Gemeenten", 7 oktober 2019, [vng.nl/nieuws/geen-avv-voor-cao-gemeenten](http://vng.nl/nieuws/geen-avv-voor-cao-gemeenten/).

<sup>297</sup> Zie in dit verband HR (NL) 20 december 2002, nr. C01/157HR, ECLI:NL:HR:2002:AF2166, NJ 2003, 153. In dit arrest oordeelde de Hoge Raad dat een werknemer die niet expliciet heeft ingestemd met de toepassing van een cao waar zijn werkgever aan gebonden was, ongunstige afwijkingen van wettelijke bepalingen van driekwart-dwingend recht moet accepteren. Hieruit kan worden afgeleid dat een ambtenaar die geen bezwaar maakt tegen de toepassing van een cao, geacht wordt deze stilzwijgend te hebben aanvaard (M.A. SCHNEIDER en E.I. DEKKERS, "Overgangsrecht en transitie" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (197) 205).

<sup>298</sup> Het komt aan de rechter toe om te oordelen welke duurtijd als een redelijke termijn dient te worden gekwalificeerd.

<sup>299</sup> Zie ook B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 16; B. BARENTSEN, "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 20; N. JANSSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 116-117.

valt bijgevolg onder de eerste ambtenaren-cao's; een klein aantal ambtenaren verzet zich uitdrukkelijk tegen de toepassing ervan. Een ambtenaar kan ook steeds een volgende collectieve arbeidsovereenkomst afwijzen op het ogenblik dat die van kracht wordt<sup>300</sup>.

Hoewel het aantal ongebonden ambtenaren toeneemt<sup>301</sup>, zorgt de binding in de praktijk voor weinig problemen. Vaak past de overheidswerkgever de collectieve arbeidsovereenkomsten eenvoudigweg toe op de niet-gebonden werknemers, waardoor binding ontstaat op grond van een bestendig gebruik<sup>302</sup>. Het bindingsprobleem kan daarenboven worden vermeden door een incorporatiebeding op te nemen in de arbeidsovereenkomst<sup>303</sup> (*supra*). De binding aan cao's maakt dan ook zelden het voorwerp uit van een juridische procedure<sup>304</sup>. De vrije keuze om al dan niet onder een cao te vallen, kan door deze praktijken wel in vraag worden gesteld (*supra*).

### 6.1.2.3 Omzetting rechtspositieregeling naar cao

De sociale partners moesten de rechtspositieregelingen die bestonden voor de inwerkingtreding van de Wnra omzetten naar cao's. De indieners van het wetsvoorstel gingen er aanvankelijk vanuit dat de Wnra pas in werking zou treden nadat die collectieve arbeidsovereenkomsten zouden zijn gesloten. Ze wilden graag dat de vakbonden en werkgeversorganisatie eerst overeenstemming zouden bereiken over de materiële inhoud van de arbeidsvoorwaarden alvorens de formele overgang zou plaatsvinden. De indieners wezen hierbij op twee voordelen. In de eerste plaats verhindert deze werkwijze het ontstaan van fricties op het vlak van het overeenstemmingsvereiste (*infra*, 6.2). Een tweede pluspunt is dat er geen conflicten kunnen ontstaan tussen de oude en de nieuwe regelingen<sup>305</sup>. Aanvankelijk kozen de initiatiefnemers er dan ook niet voor om de rechtspositieregelingen automatisch om te zetten in cao's. Ze wilden zo veel mogelijk vermijden dat er afbreuk werd gedaan aan het principe van de wilsovereenstemming<sup>306</sup>. Later werd het betreffende artikel echter aangepast en werd voorzien in een overgangsregeling voor het geval op 1 januari 2020 nog geen collectieve arbeidsovereenkomsten zouden zijn gesloten (*infra*, 6.1.2.4). Dit gebeurde na sterk aandringen van de vakbonden, die wezen op het tijdsintensieve karakter van de omzetting en de moeilijkheden die hiermee gepaard konden gaan<sup>307</sup>.

<sup>300</sup> B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 16-17.

<sup>301</sup> F.B.J. GRAPPERHAUS en A. STEGE, "De representativiteit van de vakbond in relatie tot de ongebonden werknemer", *SMA* 2008, afl. 2, (107) 107.

<sup>302</sup> B. BARENTSEN, "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 20;

B. BARENTSEN, "Overheidscao's na Rutte II: stilte na de storm?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 46, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf; A.T.J.M. JACOBS, *Collectief Arbeidsrecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2017, 112.

<sup>303</sup> B. BARENTSEN, "Overheidscao's na Rutte II: stilte na de storm?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 46, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf; R.C. BOS, "Normalisatie van de ambtelijke rechtspositie. De ambtenaar vergeten" in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, (239) 244, openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1.

<sup>304</sup> B. BARENTSEN, "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 20;

B. BARENTSEN, "Overheidscao's na Rutte II: stilte na de storm?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 46, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf.

<sup>305</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand*. Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-18 tot 89-3-19, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html.

<sup>306</sup> Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 7, a., zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

<sup>307</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand*. Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-19, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html; E. GEURINK, "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 39.

De omzetting van de rechtspositieregelingen naar collectieve arbeidsovereenkomsten is, zoals voorspeld, een zware klus gebleken. Eén van de redenen dat de Wnra pas in 2020 in werking is getreden, was om de sociale partners voldoende tijd te bieden om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten. Er moesten onder meer werkgeversverenigingen worden opgericht en de statuten moesten worden aangepast opdat ze zouden voldoen aan de wettelijke eisen om een cao te kunnen sluiten<sup>308</sup>. Verder waren er inhoudelijke vraagstukken betreffende de spelregels voor het cao-overleg en de huidige overlegprotocollen<sup>309</sup>. Wat bijvoorbeeld de sector Rijk betreft, is een analyse gemaakt van meer dan vijftig arbeidsvoorwaardenregelingen<sup>310</sup>. De analisten keken onder meer naar de overlap en de eventuele strijdigheid van de bepalingen met het private arbeidsrecht. Die analyses werden als basis gebruikt voor het omzetten van de rechtspositieregelingen naar de Cao Rijk<sup>311</sup>. De bepalingen in de rechtspositieregelingen die strijdig waren met de Ambtenarenwet 2017 of met dwingende bepalingen van het burgerlijk recht<sup>312</sup>, bleven buiten toepassing<sup>313</sup> (*infra*, 6.1.2.4).

De cao's gesloten ter vervanging van de rechtspositieregelingen moesten schriftelijk worden opgesteld en traden pas in werking nadat ze waren aangemeld bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>314</sup>. De overheidswerkgevers die op 1 januari 2020 een geldige cao wilden hebben, dienden hun cao aan te melden bij het ministerie voor 16 december 2019<sup>315</sup>. Een cao die niet is aangemeld bij de minister, heeft niet de rechtskracht die voortvloeit uit de artikelen 9 tot en met 14 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten<sup>316</sup>.

Er zijn verschillende types collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra. De cao voor de sector Rijk is een ondernemings-cao. De cao's voor de decentrale overheden en de onderwijssectoren zijn bedrijfstak-cao's<sup>317</sup>. Sommige individuele werkgevers hebben zelf nog een ondernemings-cao onderschreven met aanvullende of afwijkende bepalingen, bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam<sup>318</sup> (*infra*, 6.3.1). Wat de onderwijssectoren betreft, werden al voor de inwerkingtreding van de Wnra cao's gesloten voor het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs. Deze cao's waren hybride in de zin dat de materiële arbeidsvoorwaarden grotendeels gelijk waren voor het

<sup>308</sup> Zo werd bijvoorbeeld voor de waterschappen de Vereniging werken voor waterschappen (Vwwv) opgericht die onder meer tot doel heeft om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten (zie art. 5 akte van oprichting van Vereniging werken voor waterschappen, [www.vwwv.nl/over-de-vwwv/statuten](http://www.vwwv.nl/over-de-vwwv/statuten)).

<sup>309</sup> Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 20 januari 2017, *Parl.St.* Tweede Kamer 2016-17, nr. 32.550/60, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-60.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-60.html); Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 20 januari 2017, *Parl.St.* Tweede Kamer 2016-17, 32.550/60, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-60.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-60.html).

<sup>310</sup> Voor een overzicht van de rijksbrede arbeidsvoorwaardelijke regelingen, zie [www.ubrijk.nl/service/advocaten-en-adviseurs-arbeidsrecht/documenten/brochure/brochure-2017/09/12/overzicht-rijksbrede-arbeidsvoorwaardelijke-regelingen](http://www.ubrijk.nl/service/advocaten-en-adviseurs-arbeidsrecht/documenten/brochure/brochure-2017/09/12/overzicht-rijksbrede-arbeidsvoorwaardelijke-regelingen).

<sup>311</sup> Een aantal bepalingen van rijksbrede regelingen werden opgenomen in de Cao Rijk. Zo bevat hoofdstuk 23 Cao Rijk bijvoorbeeld bepalingen over de Substantieel Bezwarende Functies en § 3.3 over de regeling Partiële Arbeidsparticipatie Senioren (PAS). In bijlage 2 van de Cao Rijk is een lijst opgenomen met rijksbrede regelingen die zijn vervallen omdat ze zijn opgegaan in de Cao Rijk. Bijlage 18 van de Cao Rijk geeft een overzicht van de regelingen die vervallen maar nog wel worden toegepast.

<sup>312</sup> Een voorbeeld van een bepaling in het ARAR die in strijd is met het Nederlands BW is de toezending van de elektronische loonstrook zonder instemming van de ambtenaar (art. 4.a1 ARAR).

<sup>313</sup> Art. 17, derde lid Ambtenarenwet 2017.

<sup>314</sup> Art. 4 wet 12 februari 1970 houdende regelen met betrekking tot de loonvorming (*NS* 1970, nr. 69).

<sup>315</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 58.

<sup>316</sup> L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 153.

<sup>317</sup> Een bedrijfstak-cao is een cao die geldt binnen een sector ([www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/vraag-en-antwoord/wat-is-een-cao](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/vraag-en-antwoord/wat-is-een-cao)). De individuele werkgevers zijn geen partij bij de cao, maar zijn wel gebonden aan de cao omdat ze lid zijn van de vereniging die de cao heeft gesloten (B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 14).

<sup>318</sup> B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 13.

personeel in het openbaar en het bijzonder onderwijs, maar dat tegelijk bepaalde hoofdstukken waren gewijd aan specifieke bepalingen die alleen van toepassing waren op het openbaar dan wel op het bijzonder onderwijs<sup>319</sup>. Voor het personeel in het openbaar onderwijs dienden de cao's door de werkgever te worden omgezet in een algemeen bindend voorschrift opdat de arbeidsvoorwaarden uit de cao van toepassing zouden zijn<sup>320</sup> (*supra*, 6.1.1). Personeelsleden in het openbaar onderwijs konden vroeger dus pas rechtspositionele aanspraken ontlenen aan de bereikte overeenkomst indien deze was vastgelegd in een algemeen bindend voorschrift<sup>321</sup>, in tegenstelling tot de werknemers in het bijzonder onderwijs die rechtstreeks aanspraken konden ontlenen aan de cao<sup>322</sup>. Dit had vanzelfsprekend gevolgen voor de binding. Alle personeelsleden in het openbaar onderwijs waren gebonden aan het rechtspositiereglement ongeacht of ze lid waren van een vakbond (*supra*, 6.1.1). Voor de personeelsleden in het bijzonder onderwijs was de binding aan de cao afhankelijk van het lidmaatschap van een vakbond die de cao had ondertekend<sup>323</sup> (*supra*, 6.1.2.2). Sinds de inwerkingtreding van de Wnra valt al het onderwijspersoneel onder het toepassingsgebied van het arbeidsovereenkomstenrecht en het cao-recht<sup>324</sup>. De hybride cao's werden omgezet naar volledig privaatrechtelijke cao's<sup>325</sup>.

Tabel 8 biedt een overzicht van de sectorale rechtspositieregelingen die van toepassing waren voor de inwerkingtreding van de Wnra (*supra*, 6.1.1) en de collectieve arbeidsovereenkomsten die zijn gesloten naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra. We merken op dat in het vroegere ambtenarenrecht de collectieve arbeidsvoorwaarden veelal waren vastgelegd in lokale rechtspositieregelingen<sup>326</sup>. Ook deze lokale regelingen dienden overeenkomstig de Ambtenarenwet 2017<sup>327</sup> te worden omgezet<sup>328</sup>. De decentrale aanvullende arbeidsvoorwaardelijke regelingen moesten dan weer worden omgevormd tot

<sup>319</sup> In het openbaar onderwijs werd ervoor gekozen om de werkgeversorganisaties per sector te laten overleggen over de arbeidsvoorwaarden met de werknemersorganisaties, wat resulteert in een sector-cao. Binnen elke onderwijssector werd er getracht om zoveel mogelijk de materiële rechtspositie gelijk te trekken voor het personeel in het openbaar en het bijzonder onderwijs. Er is dan ook telkens gekozen voor een enkele cao, waarbij een apart deel is gewijd aan de formele rechtspositie van de ambtenaren in het openbaar onderwijs. De belangrijkste verschillen tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs betreffen het ontslagrecht en het procesrecht (*infra*, 7) (B. BARENTSEN en R. JANVIER, "Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen", *TORB* 2016-17, afl. 5, (427) 428; L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 33).

<sup>320</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, "Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen", *TORB* 2016-17, afl. 5, (427) 428; P.W.A. HUISMAN (ed.), *Basisboek onderwijsrecht*, Den Haag, Sdu uitgevers, 2017, 79-103; L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 8; E. VAN VLIET, "Wnra in het onderwijs" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (181) 182.

<sup>321</sup> CRVB 3 juli 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD7232, *TAR* 2009, afl. 2, nr. 29; CRVB 22 december 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU9118, *TAR* 2006, afl. 4, nr. 58.

<sup>322</sup> L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 33.

<sup>323</sup> L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 34.

<sup>324</sup> F. BREKELMANS en R. VAN SCHOONHOVEN, "Introductie: het cao-model in het onderwijs" in R. VAN SCHOONHOVEN en F.H.J.G. BREKELMANS (eds.), *Onderwijs-cao's: robuust genoeg voor de 21e eeuw? Bundel ter gelegenheid van het VU Symposium op 12 oktober 2018*, VU Law Academy, 2018, (5) 12-13; E. VAN VLIET, "Wnra in het onderwijs" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (181) 182.

<sup>325</sup> MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Stand van zaken Wnra-cao's", Nieuwsbericht 4 februari 2020, [www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's](http://www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's).

<sup>326</sup> STIBBE, "De Wnra: van rechtspositieregeling naar collectieve arbeidsovereenkomst", 11 maart 2019, [www.stibbe.com/en/news/2019/march/de-wnra-van-rechtspositieregeling-naar-collectieve-arbeidsovereenkomst](http://www.stibbe.com/en/news/2019/march/de-wnra-van-rechtspositieregeling-naar-collectieve-arbeidsovereenkomst).

<sup>327</sup> Art. 17 Ambtenarenwet 2017.

<sup>328</sup> M.A. SCHNEIDER en E.I. DEKKERS, "Overgangsrecht en transitie" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (197) 203.

personeelsreglementen<sup>329</sup>. Zo kunnen binnen het kader van de Cao Rijk op decentraal niveau afspraken worden gemaakt met de vakbonden die worden opgenomen in het personeelsreglement van die organisatie en die voor haar werknemers een geheel vormen met de Cao Rijk<sup>330</sup>.

---

<sup>329</sup> M. VAN WALLENBURG, "De normalisering: het beleid en de uitvoering", 2019, 5-6, [www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/04/25/essay-normalisering-beleid-en-uitvoering-marieke-van-wallenburg](http://www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/04/25/essay-normalisering-beleid-en-uitvoering-marieke-van-wallenburg).  
<sup>330</sup> § 1 Cao Rijk.

**Tabel 8 – Overzicht van de rechtspositieregelingen en collectieve arbeidsovereenkomsten<sup>331</sup>**

SECTOR	RECHTSPOSITIEREGELING <sup>332</sup>	CAO
Rijk <sup>333</sup>	Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) <sup>334</sup>	Cao Rijk <sup>335</sup> ; Aanvullende Cao Rijk Uitzendingen 2020-2024 (ACRU) <sup>336</sup> ; Cao Civiele Experts en Verkiezingswaarnemers 2020-2024 <sup>337</sup>
Politie	Besluit algemene rechtspositie politie (BARP) <sup>338</sup>	n.v.t. ( <i>supra</i> , 3.2.2)
Rechterlijke macht	Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (BRRR) <sup>339</sup>	n.v.t. ( <i>supra</i> , 3.2.2)
Defensie	Militaire Ambtenarenwet 1931 <sup>340</sup> en Burgerlijk ambtenarenreglement defensie (BARD) <sup>341</sup>	n.v.t. ( <i>supra</i> , 3.2.2)
Provincies	Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP) <sup>342</sup>	Cao Provinciale sector <sup>343</sup>

**Tabel 8 – Overzicht van de rechtspositieregelingen en collectieve arbeidsovereenkomsten (vervolg/1)**

<sup>331</sup> MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Stand van zaken Wnra-cao’s”, Nieuwsbericht 4 februari 2020, [www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's](http://www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's); [www.p-direkt.nl/informatie-rijkspersoneel/mijn-werk/huidig-dienstverband/informatie-voor-nieuwe-ambtenaren/werken-bij-de-overheid](http://www.p-direkt.nl/informatie-rijkspersoneel/mijn-werk/huidig-dienstverband/informatie-voor-nieuwe-ambtenaren/werken-bij-de-overheid).

<sup>332</sup> Het is dan ook belangrijk de rechtspositieregelingen niet te verwarren met het akkoord dat wordt bereikt over de arbeidsvoorwaarden en dat verkeerdelijk als collectieve arbeidsovereenkomst wordt betiteld. De afspraken vervat in het akkoord worden uitgewerkt en vastgelegd in wet- en regelgeving, zoals het BARP en het BBP ([www.acp.nl/werk/cao/](http://www.acp.nl/werk/cao/)). Zo bestaat er bijvoorbeeld een Cao Defensie, een Cao Politie en een Cao Rechterlijke Macht.

<sup>333</sup> De meeste zelfstandige bestuursorganen volgen de Cao Rijk. Enkele zelfstandige bestuursorganen kenden een eigen rechtspositieregeling voor de inwerkingtreding van de Wnra, die intussen is omgezet in een privaatrechtelijke cao. Het gaat meer bepaald om het Kadaster, de Luchtverkeersleiding Nederland en RDW (zie [www.rdw.nl/](http://www.rdw.nl/)). Bovendien hadden enkele zelfstandige bestuursorganen al privaatrechtelijke cao’s gesloten voor de inwerkingtreding van de Wnra, meer bepaald het UWV (zie [www.uvw.nl](http://www.uvw.nl)) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB – [www.svb.nl/nl/](http://www.svb.nl/nl/)). Deze zbo’s vallen sinds de inwerkingtreding van de Wnra onder de Ambtenarenwet. De cao’s kunnen evenwel behouden blijven (MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Stand van zaken Wnra-cao’s”, Nieuwsbericht 4 februari 2020, [www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's](http://www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's)).

<sup>334</sup> KB 12 juni 1931 tot vaststelling van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (Algemeen Rijksambtenarenreglement) (NS 1931, nr. 248).

<sup>335</sup> Voor de integrale tekst van de cao, zie [www.caorijk.nl/cao/inleiding](http://www.caorijk.nl/cao/inleiding).

<sup>336</sup> Deze cao regelt bijzondere afspraken voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een uitzending naar een post in het buitenland. De aanspraken zijn deels een aanvulling op en deels een afwijking van de aanspraken geregeld in de Cao Rijk. De cao vervangt het Dienst Buitenlandse Zaken Voorzieningsstelsel 2018 en het reglement Dienst Buitenlandse Zaken dat betrekking heeft op uitzending van ambtenaren naar posten. Zie voor de tekst van de cao, [www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/97857,,130131,/aanvullende%20CAO%20Rijk%20Uitzendingen%20versie%20met%20angepaste%20bedragen%201.1.2020.pdf](http://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/97857,,130131,/aanvullende%20CAO%20Rijk%20Uitzendingen%20versie%20met%20angepaste%20bedragen%201.1.2020.pdf).

<sup>337</sup> Deze collectieve arbeidsovereenkomst is de opvolger van de regeling civiele experts en verkiezingswaarnemers BZ. De civiele experts en verkiezingswaarnemers hebben al sinds jaar en dag een eigen rechtspositie en arbeidsvoorwaarden, gegeven dat ze een bijzondere rol vervullen. De civiele experts en verkiezingswaarnemers hebben een arbeidsovereenkomst met de Staat, vertegenwoordigd door de minister van Buitenlandse Zaken, voor een civiele missie of verkiezingswaarneming bij een internationale organisatie of buitenlandse overheid. Voor de tekst van de cao, zie [www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/87141,,112785,/gobz-19139%20CAO%20CEV%20getekende%20versie.pdf](http://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/87141,,112785,/gobz-19139%20CAO%20CEV%20getekende%20versie.pdf).

<sup>338</sup> KB 16 maart 1994 houdende vaststelling van de algemene rechtspositie van de politie (Besluit algemene rechtspositie politie) (NS 1994, 214). De financiële regeling is terug te vinden in het KB 16 maart 1994 houdende vaststelling van regels ten aanzien van de bezoldiging van de politie (BBP) (NS 1994, nr. 215).

<sup>339</sup> KB 21 maart 1994 houdende enkele rechtspositionele voorschriften ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren (Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren) (NS 1994, nr. 212).

<sup>340</sup> Wet 19 december 1931 houdende regelen betreffende den rechtstoestand van de militaire ambtenaren (NS 1931, nr. 519).

<sup>341</sup> KB 25 juni 1993 houdende bepalingen betreffende de algemene rechtspositie van burgerlijke ambtenaren bij het Ministerie van Defensie (NS 1993, nr. 350).

<sup>342</sup> B. gedeputeerde staten van Zeeland houdende Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies 2018 (CAP 2018), *Provinciaal blad* 30 november 2017.

<sup>343</sup> Voor de integrale tekst van de cao, zie [ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2019/08/IPO-CAO-provincies\\_v8\\_2020.pdf](http://ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2019/08/IPO-CAO-provincies_v8_2020.pdf).

Gemeenten	Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst (CAR-UWO) <sup>344</sup>	Cao Gemeenten 2020 <sup>345</sup> ; Cao Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties <sup>346</sup> ; Cao Amsterdam <sup>347</sup>
Waterschappen	Sectorale Arbeidsvoorwaardenregelingen Waterschapspersoneel (SAW) <sup>348</sup>	Cao Werken voor waterschappen <sup>349</sup>
Primair onderwijs	Cao Primair onderwijs 2018-2019 (Cao PO 2018-2019) <sup>350</sup>	Cao Primair onderwijs 2019-2020 (Cao PO 2019-2020) <sup>351</sup>
Voortgezet onderwijs	Cao Voortgezet onderwijs 2018-2019 (Cao VO 2018-2019) <sup>352</sup>	Cao Voortgezet onderwijs 2020 (Cao VO 2020) <sup>353</sup>
Middelbaar (beroeps)onderwijs	Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020 (Cao MBO 2018-2020) <sup>354</sup>	Gewijzigde Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020 (cao MBO 2018-2020) <sup>355</sup>
Hoger (beroeps)onderwijs	Cao Hoger beroepsonderwijs 2018-2020 (Cao HBO 2018-2020) <sup>356</sup>	Principeakkoord cao-hbo 2020 <sup>357</sup>

<sup>344</sup> De CAR-UWO is samengesteld uit de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) en de Uitwerkingsovereenkomst (UWO). Voor de integrale tekst van de CAR-UWO, zie [caruwo.vng.nl/IntegraleVersie.htm](http://caruwo.vng.nl/IntegraleVersie.htm).

<sup>345</sup> Voor de integrale tekst van de cao, zie [www.caogemeenten.nl/cao-gemeenten](http://www.caogemeenten.nl/cao-gemeenten).

<sup>346</sup> Deze collectieve arbeidsovereenkomst voor de Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties geldt, net zoals de Cao Gemeenten, voor alle gemeenten. De WSGO, FNV, CNV Overheid en FDO-MHA sloten deze cao met de ambitie om de arbeidsvoorwaarden van de organisaties in de gemeenten uniform te houden. De cao kent dan ook dezelfde arbeidsvoorwaarden als de Cao Gemeenten. Voor de tekst van de cao, zie [www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/87314,,112774,/Cao%20SGO%202020%20aanmelding%20SZW.pdf](http://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/87314,,112774,/Cao%20SGO%202020%20aanmelding%20SZW.pdf).

<sup>347</sup> De gemeente Amsterdam heeft een cao aangemeld met aanvullende bepalingen. De cao is van toepassing op de werknemers die met de gemeente Amsterdam een arbeidsovereenkomst hebben gesloten. Voor de tekst van de cao, zie [www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/86932,,112748,/191212%20CAO%20AMSTERDAM%20TOTAAL.docx.pdf](http://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/86932,,112748,/191212%20CAO%20AMSTERDAM%20TOTAAL.docx.pdf).

<sup>348</sup> Sectorale Arbeidsvoorwaardenregelingen Waterschapspersoneel (SAW), [www.uvw.nl/?s=sectorale+arbeidsvoorwaardenregelingen&submit=Go](http://www.uvw.nl/?s=sectorale+arbeidsvoorwaardenregelingen&submit=Go).

<sup>349</sup> Zie voor de tekst van de cao, [www.vwww.nl/cao/beleidsteksten-cao-2020](http://www.vwww.nl/cao/beleidsteksten-cao-2020).

<sup>350</sup> De laatste cao voor de normalisering was de Cao PO 2018-2019, [ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2018/07/20180723-CAO-PO-2018-2019-def.pdf](http://ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2018/07/20180723-CAO-PO-2018-2019-def.pdf).

<sup>351</sup> Onderhandelaarsakkoord Cao PO 2019-2020, [www.caop.nl/app/uploads/2020/01/Onderhandelaarsakkoord-cao-primair-onderwijs-2019.pdf](http://www.caop.nl/app/uploads/2020/01/Onderhandelaarsakkoord-cao-primair-onderwijs-2019.pdf).

<sup>352</sup> De laatste cao voor de normalisering was de Cao VO 2018-2019, [ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2018/08/cao\\_vo\\_2018-2019.pdf](http://ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2018/08/cao_vo_2018-2019.pdf).

<sup>353</sup> Voor de tekst van de cao, zie [www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/995/original/CAO\\_VO\\_2020.pdf](http://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/995/original/CAO_VO_2020.pdf).

<sup>354</sup> De laatste cao voor de normalisering was de Cao MBO 2018-2020, [www.mboraad.nl/sites/default/files/publications/bijlage\\_ii\\_cao\\_mbo\\_2018-2020\\_07012020.pdf](http://www.mboraad.nl/sites/default/files/publications/bijlage_ii_cao_mbo_2018-2020_07012020.pdf).

<sup>355</sup> De Cao MBO 2018-2020 werd per 1 januari 2020 gewijzigd, onder meer naar aanleiding van de inwerkingtreding van de wet 29 mei 2019 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans) (NS 2019, nr. 219). Voor de tekst van de cao, zie [www.aob.nl/wp-content/uploads/2018/11/Cao-middelbaar-beroepsonderwijs-2018-2020.pdf](http://www.aob.nl/wp-content/uploads/2018/11/Cao-middelbaar-beroepsonderwijs-2018-2020.pdf).

<sup>356</sup> De laatste cao voor de normalisering was de Collectieve Arbeidsovereenkomst voor het hoger beroepsonderwijs 1 april 2018 tot en met 31 maart 2020, [ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2018/06/085\\_021\\_CAO\\_HBO\\_2018-2020.pdf](http://ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2018/06/085_021_CAO_HBO_2018-2020.pdf).

<sup>357</sup> Zie voor de tekst van het principe-akkoord, [www.fnv.nl/getmedia/70249e60-21d8-4ce1-aa92-ae8a2c5f09aa/cao-hbo-akkoord-2020\\_1.pdf](http://www.fnv.nl/getmedia/70249e60-21d8-4ce1-aa92-ae8a2c5f09aa/cao-hbo-akkoord-2020_1.pdf).

**Tabel 8 – Overzicht van de rechtspositieregelingen en collectieve arbeidsovereenkomsten (vervolg/2)**

Wetenschappelijk onderwijs (universiteiten)	Cao Nederlandse Universiteiten 2017-2019 <sup>358</sup>	Cao Nederlandse Universiteiten 2019-2020 <sup>359</sup>
Onderzoeksinstituten	Cao Onderzoeksinstituten 2018-2019 (Cao OI 2018-2019) <sup>360</sup>	Cao Onderzoeksinstituten 2019-2020 (Cao OI 2019-2020) <sup>361</sup>
Universitair Medische Centra	Cao Universitair medische centra 2015-2017 (Cao UMC's 2015-2017) <sup>362</sup>	Cao Universitair medische centra 2018-2020 (Cao UMC's 2018-2020) <sup>363</sup>

**6.1.2.4 Overgangsrecht**

Zoals eerder aangehaald, werd op vraag van de vakbonden een overgangsregeling uitgewerkt voor het geval dat op het ogenblik van de inwerkingtreding van de Wnra nog niet alle cao's zouden zijn gesloten<sup>364</sup>. Zo bepaalt de Wnra dat *“voor zover en voor zolang op het tijdstip van inwerkingtreding geen collectieve arbeidsovereenkomst is gesloten waarbij een overheidswerkgever partij is, de reeds vastgestelde algemeen verbindende voorschriften verbindend blijven voor ambtenaren<sup>365</sup> en hun werkgever als ware het een collectieve arbeidsovereenkomst, voor zover niet in strijd met deze wet of dwingendrechtelijke bepalingen van burgerlijk recht”<sup>366</sup>*. We gaan dieper in op de verschillende elementen van deze bepaling.

De bewoordingen *“voor zover en voor zolang”* wijzen erop dat het wenselijk was om voor de inwerkingtreding van de Wnra collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten. De overgangsregeling diende alleen voor het geval dat dit niet mogelijk bleek<sup>367</sup>. Barentsen<sup>368</sup> geeft deze woorden nog een andere betekenis. Hij is van oordeel dat hieruit volgt dat de rechtspositieregeling pas vervalt als uit de tekst van de cao en de intentie van de partijen duidelijk blijkt dat dit de bedoeling is. Het is bijgevolg belangrijk dat de cao duidelijk aangeeft op welk ogenblik en in welke mate de rechtspositieregeling geacht wordt vervangen te zijn door de cao. Dit is niet altijd het geval, wat tot problemen kan leiden. Denk aan het scenario waarbij de overheid een cao sluit met een minderheid van de vakbonden. Heeft dit tot gevolg dat de rechtspositieregeling in haar geheel vervalt? Wat als

<sup>358</sup> De laatste cao voor de normalisering was de Cao Nederlandse Universiteiten 1 juli 2017 tot en met 31 december 2019, [ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2018/06/Onderhandelaarsakkoord\\_CAO\\_NU\\_31-05-18-1.pdf](http://ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2018/06/Onderhandelaarsakkoord_CAO_NU_31-05-18-1.pdf).

<sup>359</sup> De cao is enkel een technische aanpassing van de cao 2017-2019 naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra. Voor de tekst van de cao, zie [www.vsnu.nl/files/documenten/CAO/CAO%20Nederlandse%20Universiteiten%2031%20december%202019%20tm%2031%20december%202020.pdf](http://www.vsnu.nl/files/documenten/CAO/CAO%20Nederlandse%20Universiteiten%2031%20december%202019%20tm%2031%20december%202020.pdf).

<sup>360</sup> De laatste cao voor de normalisering was de Cao-Onderzoeksinstituten 2018-2019, [ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2018/05/cao-oi-2018-2019.pdf](http://ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2018/05/cao-oi-2018-2019.pdf).

<sup>361</sup> Zie voor de tekst van de cao, [www.wvoi.nl/cao-oi-nl/](http://www.wvoi.nl/cao-oi-nl/).

<sup>362</sup> De Cao UMC's 2015-2017 regelde de rechtspositie van alle medewerkers van de acht universitair medische centra. Voor de zes openbare centra was de cao formeel een publiekrechtelijke rechtspositieregeling. Voor de twee private centra ging het om een cao in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst; zie voor de tekst van de cao, [www.nfu.nl/img/pdf/15.11628\\_Cao\\_umc\\_2015-2017\\_v2.pdf](http://www.nfu.nl/img/pdf/15.11628_Cao_umc_2015-2017_v2.pdf).

<sup>363</sup> Zie voor de tekst van de cao, [www.nfu.nl/img/pdf/19.9945\\_Umcs\\_Cao\\_umc\\_2018-2020\\_per\\_1-1-2020\\_v8.pdf](http://www.nfu.nl/img/pdf/19.9945_Umcs_Cao_umc_2018-2020_per_1-1-2020_v8.pdf).

<sup>364</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-19, [zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html); E. GEURINK, “Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren”, *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 39.

<sup>365</sup> Het gaat om ambtenaren bedoeld in art. 1, eerste lid Ambtenarenwet 2017.

<sup>366</sup> Art. 17, derde lid Ambtenarenwet 2017. De Wnra onderwijs bevat een bepaling die hieraan doet denken, maar toch anders is. Overeenkomstig art. X Wnra onderwijs blijven de bepalingen die verwijzen naar de rechtspositieregeling van het personeel en de daarop berustende bepalingen van toepassing tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

<sup>367</sup> Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 7, a, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html)

<sup>368</sup> B. BARENTSEN, “All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie”, *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 19; B. BARENTSEN, “Overheidscao's na Rutte II: stilte na de storm?” in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 45-46, [kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf](http://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf).

over bepaalde zaken niets is geregeld in die collectieve arbeidsovereenkomst<sup>369</sup>? Barentsen<sup>370</sup> en Sprengers<sup>371</sup> zijn de mening toegedaan dat een cao die alleen deelaspecten regelt, de oude regelingen over de overige facetten onaangeroerd laat. Sprengers merkt daarbij nog op dat het aangewezen is om de aangelegenheden die niet worden geregeld in de cao, maar waarvan het wel de bedoeling is dat ze blijven gelden in het raam van het overgangsrecht, duidelijk te vermelden in de cao. Omgekeerd is het raadzaam om in de cao op te nemen welke rechtspositieregelingen komen te vervallen<sup>372</sup>, zoals men heeft gedaan in de Cao Rijk<sup>373</sup>. In het verlengde hiervan stellen Dassen en Janssen dat lokale regelingen per 1 januari 2020 enkel kwamen te vervallen in de mate dat en voor zolang de cao de onderwerpen behandelt die aan bod kwamen in de lokale regelingen, tenzij er in de cao bewust voor wordt gekozen om een bepaald onderwerp te laten vervallen<sup>374</sup>. Eén ding is zeker: er blijft onduidelijkheid bestaan. Zo zijn bijvoorbeeld sommige gedragsvoorschriften ook ten dele op de Ambtenarenwet 1929 gebaseerd. Barentsen stelt in dit verband dat artikel 17 Ambtenarenwet 2017 wellicht vooral de grote rechtspositieregelingen voor ogen had, zoals het ARAR en de CAR-UWO. Zo lijkt het te moeten gaan om arbeidsvoorwaardenregelingen opgesteld in overleg met de vakbonden. Bepaalde regels voor overheidspersoneel hebben echter een hybride karakter waardoor ze zowel gedragsregels en sancties als arbeidsvoorwaarden bevatten. Indien en voor zover de grondslag van de gedragsregels te vinden is in het werkgeversgezag en het niet gaat om regels gebaseerd op de ambtenarenwet, vormt artikel 660 van boek 7 van het Nederlands Burgerlijk Wetboek<sup>375</sup> de grondslag voor die regels<sup>376</sup>.

De zinssnede “voor zover niet in strijd met deze wet of dwingend rechtelijke bepalingen van burgerlijk recht” is voor de hand liggend. Overeenkomsten mogen nooit afwijken van dwingend recht. Hiernaast bestaat er “driekwart dwingend recht”<sup>377</sup> waarvan mag worden afgeweken bij collectieve arbeidsovereenkomst, en “semi dwingend recht” waarvan mag worden afgeweken in een (arbeids)overeenkomst<sup>378</sup>. Wanneer bijgevolg een rechtspositieregeling in strijd is met het Nederlands Burgerlijk Wetboek, maar afwijking bij cao is toegestaan, kunnen de sociale partners beslissen om de oude regeling te behouden of om af te wijken van het driekwart dwingend recht<sup>379</sup>. Wanneer de rechtspositieregeling in strijd is met het Nederlands Burgerlijk Wetboek en

<sup>369</sup> B. BARENTSEN, “Normalisering ambtelijke rechtspositie”, *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 512.

<sup>370</sup> B. BARENTSEN, “All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie”, *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 19;

B. BARENTSEN, “Overheidscao’s na Rutte II: stilte na de storm?” in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 45-46, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf.

<sup>371</sup> L.C.J. SPRENGERS, “Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 151.

<sup>372</sup> STIBBE, De Wnra: van rechtspositieregeling naar collectieve arbeidsovereenkomst, 11 maart 2019, [www.stibbe.com/en/news/2019/march/de-wnra-van-rechtspositieregeling-naar-collectieve-arbeidsovereenkomst](http://www.stibbe.com/en/news/2019/march/de-wnra-van-rechtspositieregeling-naar-collectieve-arbeidsovereenkomst).

<sup>373</sup> Zie bijlage 2 bij Cao Rijk.

<sup>374</sup> S.H.A.M. DASSEN en L.H. JANSSEN, “De Cao Gemeenten beschouwd”, *TAR* 2019, afl. 5, (169) 174.

<sup>375</sup> Overeenkomstig dit artikel is “de werknemer verplicht zich te houden aan de voorschriften omtrent het verrichten van de arbeid alsmede aan die welke strekken ter bevordering van de goede orde in de onderneming van de werkgever, door of namens de werkgever binnen de grenzen van algemeen verbindende voorschriften, of overeenkomst aan hem, al dan niet tegelijk met andere werknemers, gegeven”.

<sup>376</sup> B. BARENTSEN, “Genormaliseerd cao-recht”, *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 14.

<sup>377</sup> Voor meer uitleg, zie G.J.J. HEERMA VAN VOSS, “Driekwart dwingend recht” in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 121-133.

<sup>378</sup> MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Wat is er veranderd?”, [www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd](http://www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd).

<sup>379</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand*. Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-19, [zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html); L.C.J. SPRENGERS en J. DE WAARD, “Whitepaper Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: Wat gaat dat betekenen?”, Xpert ambtenarenrecht, 9 november 2016, (1) 8, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2016/11/Xpert-Ambtenarenrecht\\_Whitepaper\\_WNRA-1.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2016/11/Xpert-Ambtenarenrecht_Whitepaper_WNRA-1.pdf).

afwijking bij cao niet is toegestaan, moet verplicht het Burgerlijk Wetboek worden toegepast<sup>380</sup>. De indieners van het wetsvoorstel geven vier voorbeelden van strijdigheden tussen het Nederlands Burgerlijk Wetboek en het ARAR: het ontslagrecht<sup>381</sup>, de overdracht van vakantie-uren naar een volgend jaar evenals de verjaring ervan<sup>382</sup>, het opleggen van boetes en het vergoeden van schade<sup>383-384</sup>.

Aangezien de rechtspositieregelingen bindend blijven “als ware het een collectieve arbeidsovereenkomst”, kan de werkgever ze niet eenzijdig wijzigen. De cao’s kunnen enkel worden vervangen door nieuwe cao’s na overleg<sup>385</sup>. Deze zinssnede doet wel de vraag rijzen of de rechtspositieregelingen doorwerken als collectieve arbeidsovereenkomsten in de individuele arbeidsrelaties, wat zou betekenen dat niet-gebonden ambtenaren er niet rechtstreeks aanspraken aan kunnen ontleen (*supra*, 6.1.2.2). Volgens Barentsen lijkt dit niet de bedoeling, al blijkt dit niet met zoveel woorden uit de wetsgeschiedenis<sup>386</sup>. Ook hier had de wetgever duidelijker kunnen zijn.

## 6.2 VAN OVEREENSTEMMINGSVEREISTE NAAR VRIJE ONDERHANDELINGEN

### 6.2.1 Overeenstemmingsvereiste

#### 6.2.1.1 *Ratio legis*

Van bij de invoering van het sectorenmodel (*infra*, 6.3) werd de gelijkwaardigheid tussen de verschillende partijen die deelnemen aan het sociaal overleg in vraag gesteld, gelet op de bijzondere positie van de overheidswerkgever<sup>387</sup>. Om meer tweezijdigheid te realiseren, werd daarom een overeenstemmingsvereiste<sup>388</sup> ingevoerd<sup>389</sup>. Overeenkomstig dit vereiste waren de overheidswerkgevers verplicht om overeenstemming te bereiken met de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel over de (wijziging van de) rechtspositieregeling van ambtenaren. De overheidswerkgever mocht dus in principe geen wijzigingen aanbrengen aan de rechten en verplichtingen van ambtenaren zonder instemming van de meerderheid van de

<sup>380</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-19, zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html.

<sup>381</sup> Art. 81, i en art. 95 tot en met art. 99 ARAR.

<sup>382</sup> Art. 23a ARAR in vergelijking met boek 7, art. 642 Nederlands BW.

<sup>383</sup> Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 7, d, zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/kst-32550-C.html; Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-19, zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html.

<sup>384</sup> Over de strijdigheid van de CAR-UWO met het Nederlands Burgerlijk Wetboek, zie S.H.A.M. DASSEN en L.H. JANSSEN, “De Cao Gemeenten beschouwd”, *TAR* 2019, afl. 5, 169-177.

<sup>385</sup> Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 7, c, zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

<sup>386</sup> B. BARENTSEN, “Genormaliseerd cao-recht”, *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 15-16.

<sup>387</sup> B. BARENTSEN, “Genormaliseerd cao-recht”, *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 13; L.C.J. SPRENGERS, “25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik”, *TAR* 2008/12, (729) 729-730; A.A.W. TERPSTRA, “Normalisering van collectief overleg en de OR”, *Arbeidsrecht* 2020/8, afl. 1, (33) 33, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf.

<sup>388</sup> Zie voor een overzicht van de voor- en nadelen van de toepassing van het overeenstemmingsvereiste in Belgische/Vlaamse context B. BARENTSEN en R. JANVIER, “Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen”, *TORB* 2016-17, afl. 5, (427) 439.

<sup>389</sup> A.M.A.C. THEUNISSEN, “Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg” in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkgids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 24.

vakorganisaties<sup>390</sup>. Bij gebrek aan overeenstemming kon het geschil worden voorgelegd aan een advies- of arbitragecommissie<sup>391</sup> (*infra*, 6.4).

Het arbeidsvoorwaardenoverleg werd door de introductie van het overeenstemmingsvereiste meer marktconform, maar er bleven duidelijke verschillen bestaan tussen beide sectoren. Zo was de overheidswerkgever weliswaar gebonden aan wat tijdens het sociaal overleg was overeengekomen, maar kon hij de arbeidsvoorwaarden in zekere zin nog steeds eenzijdig vaststellen. De ambtenaren konden namelijk aan het akkoord geen rechtstreekse rechtspositionele aanspraken ontleen en er konden hen evenmin op grond van de overeenstemming verplichtingen worden opgelegd. Er was slechts sprake van een bindende kracht voor de individuele ambtenaren als de maatregelen waarover de partijen overeenstemming hadden bereikt, hun beslag hadden gekregen in een eenzijdig door de overheid vastgestelde (wijziging van de) rechtspositieregeling<sup>392</sup> (*supra*, 6.1.1). Verder waren de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen in de publieke sector preciezer gereguleerd en geprotocolleerd. In de private sector is het overleg aan minder regels gebonden. Zo hebben de werkgevers(verenigingen) in de private sector de vrijheid om niet of slechts met bepaalde vakbonden aan de onderhandelingstafel te gaan zitten. Het is zelfs mogelijk om een geldige cao te sluiten met slechts één vakbond<sup>393</sup> (*supra*, 6.1.2.1).

### 6.2.1.2 Juridische basis

In uitvoering van artikel 109 van de Nederlandse Grondwet bepaalde de Ambtenarenwet 1929<sup>394</sup> dat de overheidswerkgevers bij algemene maatregel van bestuur voorschriften moesten vaststellen over de wijze waarop met de vakorganisaties overleg werd gevoerd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren en over de gevallen waarin overeenstemming moest worden bereikt tijdens dat overleg. Er werd dus een onderscheid gemaakt tussen de gevallen waarin de sociale partners verplicht overleg moesten overleggen en de gevallen waarin ze bovendien overeenstemming moesten bereiken<sup>395</sup>.

<sup>390</sup> R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL (eds.), *Markante standpunten – Opstellen opgedragen aan prof. Dr. Marc Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 111.

<sup>391</sup> A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 23.

<sup>392</sup> CRvB 20 maart 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AF6575, rechtspraak.nl; CRvB 24 mei 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AE4594, rechtspraak.nl; B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 13; R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL (eds.), *Markante standpunten – Opstellen opgedragen aan prof. Dr. Marc Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 111; A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 24; TH.A. VELO, *Inzicht in het ambtenarenrecht*, Antwerpen, Maklu, 2008, 26.

<sup>393</sup> B. BARENTSEN, "Normalisering. Een processie van Echternach of een rituele dans?" in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, (225) 229, openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1; B.B.B. LANTING, *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs*, Apeldoorn/Antwerpen, Maklu, 2009, 242.

<sup>394</sup> Art. 125, eerste lid, m Ambtenarenwet 1929. Aanvankelijk was het overeenstemmingsvereiste vastgelegd in een protocol gesloten tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de ambtenarencentrales (prot. voor de proefneming arbeidsvoorwaardenoverleg 1989). Dit protocol werd verlengd. Later volgden nog enkele andere protocollen. Pas daarna werd het overeenstemmingsvereiste opgenomen in de Ambtenarenwet 1929 (B.B.B. LANTING, *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs*, Apeldoorn/Antwerpen, Maklu, 2009, 231).

<sup>395</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand*. Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-1, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html.

De basis voor het overeenstemmingsvereiste werd opgenomen in de Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid<sup>396</sup>. De verdere uitwerking maakte het voorwerp uit van sectorale rechtspositieregelingen of protocolafspraken<sup>397</sup>. Het vereiste werd in de verschillende rechtspositieregelingen anders ingevuld<sup>398</sup>. We gaan bij wijze van voorbeeld dieper in op de regeling die vervat was in het ARAR.

Het ARAR bepaalde dat over de aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren binnen de sector Rijk, met inbegrip van de algemene regels die het personeelsbeleid vaststellen, enkel kon worden beslist nadat daarover door of namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overleg was gepleegd met de Sectorcommissie overleg rijkspersoneel<sup>399</sup>. Het ARAR stelde verder dat er een overeenstemmingsvereiste van kracht was voor de zaken die strekten tot invoering of wijziging van een regeling met rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren<sup>400</sup>. Het ging om de zogenaamde arbeidsvoorwaardelijke rechten en verplichtingen van individuele ambtenaren. Wat hiermee werd bedoeld, was niet geheel helder. Volgens sommigen moest hieronder ook de Ambtenarenwet 1929 zelf worden verstaan. Dit zou impliceren dat de ambtenarenwet geëvolueerd was van eenzijdigheid naar tweezijdigheid in die mate dat de ambtenarenwet niet meer kon worden gewijzigd zonder overeenstemming met drie vierde van de ambtenarencentrales. Dit kon men echter niet afleiden uit de Ambtenarenwet 1929 die eenzijdigheid vooropstelde<sup>401</sup>.

Het overeenstemmingsvereiste hield in dat een overheidswerkgever slechts regelingen betreffende rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren mocht invoeren of wijzigen voor zover de meerderheid van de sectorcommissie met deze wijzigingen instemde. Elke centrale had één stem<sup>402</sup>. Bij staking van stemmen<sup>403</sup> besliste de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of het voorstel al dan niet ten uitvoer werd gebracht<sup>404</sup>. Indien de partijen niet tot een overeenkomst kwamen, konden ze zich wenden tot de Advies- en Arbitragecommissie (*infra*, 6.4).

## 6.2.2 Vrije cao-onderhandelingen

Sinds de inwerkingtreding van de Wnra is het overeenstemmingsvereiste niet langer van toepassing<sup>405</sup>. De initiatiefnemers van de Wnra vonden het een stap te ver om overeenstemming te eisen over publiekrechtelijke randvoorwaarden en wilden terugkeren naar een normale proportie van

<sup>396</sup> RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, 3, [www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl/fileadmin/rop/downloads/ROP/Overeenkomst\\_ROP\\_2003.pdf](http://www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl/fileadmin/rop/downloads/ROP/Overeenkomst_ROP_2003.pdf). Deze overeenkomst wordt momenteel herzien, onder meer vanwege de inwerkingtreding van de Wnra (e-mail 27 juli 2020 van mevrouw Zerina Fatehmahomed, secretaris bij CAOP, aan Sarah Palinckx).

<sup>397</sup> L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 730.

<sup>398</sup> Masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie B. BARENTSEN, "Normalisering", 18 september 2018.

<sup>399</sup> Art. 105, eerste lid ARAR.

<sup>400</sup> Art. 105, derde lid ARAR.

<sup>401</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-1 en 1-8-2, [zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html).

<sup>402</sup> Art. 105, derde lid ARAR.

<sup>403</sup> Er is sprake van een staking van stemmen indien door middel van stemming geen eenduidige uitkomst wordt verkregen, bijvoorbeeld wanneer er evenveel stemmen voor als tegen zijn.

<sup>404</sup> Art. 105, derde lid ARAR; zie ook L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 328.

<sup>405</sup> E. GEURINK, "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 32; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Wat zijn de belangrijkste gevolgen van de Wnra?", [www.wnra.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-zijn-de-belangrijkste-gevolgen-van-de-nieuwe-wet](http://www.wnra.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-zijn-de-belangrijkste-gevolgen-van-de-nieuwe-wet).

overeenstemming<sup>406</sup>. Sinds 1 januari 2020 geldt de bestaande wetgeving die reeds van toepassing was in de private sector (*supra*, 6.1.2).

De cao-partijen hebben bij het sluiten van de eerste cao kunnen beslissen of zij bepaalde typische kenmerken van het collectief ambtenarenoverleg wilden overnemen. Zo kon men overleg verplicht stellen voor bepaalde onderwerpen of afspreken om een bepaalde vorm van meerderheidsvereiste te behouden<sup>407</sup>. Van deze eerste mogelijkheid is ook effectief gebruik gemaakt. De collectieve arbeidsovereenkomsten die zijn gesloten voor de verschillende sectoren blijven voor een aantal onderwerpen overleg verplicht stellen. De Cao Rijk stelt bijvoorbeeld dat moet worden overlegd over de volgende onderwerpen<sup>408</sup>:

- onderwerpen van algemeen belang voor de rechtstoestand van werknemers die onder de werkingssfeer van de Cao Rijk vallen;
- (de regels van) het personeelsbeleid en mogelijke aanpassingen daarvan;
- de invoering, de wijziging of de afschaffing van een collectieve afspraak<sup>409</sup>;
- wetwijzigingen die gevolgen hebben voor werknemers die onder de Cao Rijk vallen en/of die gevolgen hebben voor bestaande afspraken uit de Cao Rijk. Het uitgangspunt is dat de huidige afspraken behouden blijven. Blijkt dit niet mogelijk, dan moet worden overlegd over een mogelijke vervangende afspraak.

Op decentraal niveau kan zonder verplichting worden overlegd over wensen tot invoering van een nieuwe collectieve afspraak, een wijziging van een bestaande collectieve afspraak of de afschaffing ervan in het personeelsreglement<sup>410</sup>. Daarnaast overlegt de voorzitter in het decentraal georganiseerd overleg met de vakbonden over belangrijke reorganisaties binnen de organisatie, met de focus op de rechtspositionele en sociale gevolgen van de reorganisatie voor de werknemers. Er wordt niet overlegd op decentraal niveau over onderwerpen die zijn voorbehouden aan het overleg in het Sectoroverleg Rijk. Voor zover de Cao Rijk hier ruimte voor laat, kunnen de sociale partners wel overleggen over een specifieke decentrale situatie en een aanvullende collectieve afspraak<sup>411</sup>.

De Cao Rijk laat in een aantal artikelen de mogelijkheid open voor werkgever en vakbonden om in het decentraal georganiseerde overleg aanvullende of afwijkende afspraken te maken. Ook voor onderwerpen waarover in de cao geen arbeidsvoorwaarden zijn afgesproken, kunnen werkgever en vakbonden decentraal afspraken maken. Deze afspraken worden opgenomen in het personeelsreglement van de organisatie en vormen één geheel met de Cao Rijk. Ook collectieve afspraken met ondernemingsraden worden geïntegreerd in het personeelsreglement voor zover het gaat om onderwerpen waarvoor wettelijke bepalingen en de Cao Rijk deze optie openlaten. Verder kunnen op decentraal niveau afspraken worden gemaakt over onderwerpen die niet in de Cao Rijk worden geregeld en waarvoor geen verplichting geldt om daarover afspraken te maken

<sup>406</sup> Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 2, b, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

<sup>407</sup> L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 154.

<sup>408</sup> § 26.1 Cao Rijk.

<sup>409</sup> Het gaat om een afspraak tussen een (sector)werkgever en vakbonden die gaat over rechten of verplichtingen van (een groep van) individuele werknemers. Verder is ook een afspraak tussen een werkgever en de ondernemingsraad conform de Wet op de ondernemingsraden een collectieve afspraak (zie bijlage 1 bij Cao Rijk).

<sup>410</sup> § 26.2 Cao Rijk.

<sup>411</sup> § 26.2 Cao Rijk.

met de vakbonden. Ook de ondernemingsraad kan hierbij worden betrokken. Deze onderwerpen mogen echter niet van arbeidsvoorwaardelijke aard zijn<sup>412</sup>.

## 6.3 BEHOUD SECTORENMODEL

### 6.3.1 Overleg op sector- en decentraal niveau

In februari 1993 werd in Nederland het sectorenmodel ingevoerd via het Protocol Sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994<sup>413</sup>. Dit model heeft het arbeidsvoorwaardenoverleg gedecentraliseerd opdat de arbeidsvoorwaarden beter zouden aansluiten bij de behoeften per overheidssector<sup>414</sup>. Het sectorenmodel had ook tot gevolg dat de rijksoverheid en een minister niet langer altijd de arbeidsvoorwaarden konden bepalen.<sup>415</sup> De onderscheiden sectoren onderhandelden in sectorcommissies. In een eerste fase werd overlegd binnen acht sectoren: rijk, defensie, politie, onderwijs en wetenschappen, rechterlijke macht, gemeenten, provincies en waterschappen<sup>416</sup>. Later werd de onderwijssector verder opgesplitst waardoor het aantal overlegsectoren werd uitgebreid tot veertien<sup>417</sup>. Tabel 9 geeft een beeld van die onderscheiden sectoren in het raam van het sectorenmodel.

**Tabel 9 – Sectorenmodel**

KABINETSECTOREN	DECENTRALE OVERHEDEN	ONDERWIJSSECTOREN
Rijk	Provincies	Primair onderwijs
Politie	Gemeenten	Voortgezet onderwijs
Rechterlijke macht	Waterschappen	Middelbaar (beroeps)onderwijs
Defensie		Hoger (beroeps)onderwijs
		Wetenschappelijk onderwijs
		Onderzoeksinstituten
		Universitair medische centra

<sup>412</sup> § 26.2 Cao Rijk.

<sup>413</sup> Prot. 10 februari 1993 over de sectoralisatie van het overleg. Voor de integrale tekst van het protocol, zie F.M. NOORDAM, *Ambtenarenwetgeving*, Deventer, Kluwer, 1994, 540 p. Later werd de overlegstructuur geregeld in de Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (voor de laatste versie, zie RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, 3). Deze overeenkomst wordt momenteel herzien, onder meer vanwege de inwerkingtreding van de Wnra (e-mail 27 juli 2020 van mevrouw Zerina Fatehmahomed, secretaris bij CAOP, aan Sarah Palinckx). Zie ook C.R. NIESSEN, "Het einde van de normalisering van de ambtelijke rechtsverhouding", *SR* 2001, (335) 335.

<sup>414</sup> B.B.B. LANTING, *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs*, Apeldoorn/Antwerpen, Maklu, 2009, 234; L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 729; L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 326; A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 23.

<sup>415</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, "Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen", *TORB* 2016-17, afl. 5, (427) 430.

<sup>416</sup> Art. 3 Prot. Sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994.

<sup>417</sup> Zo werd de sector Onderwijs verder opgesplitst in deelsectoren: het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE, nu Middelbaar Beroeps Onderwijs (MBO)), het hoger beroepsonderwijs (HBO), het wetenschappelijk onderwijs (WO), de onderzoeksinstituten (OI), de academische ziekenhuizen (UMC), het voortgezet onderwijs (VO) en het primair onderwijs (PO) (zie RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, 3). Daarnaast zijn er overheidsinstellingen die niet zijn aangesloten bij een van deze sectoren, waarvan de werkgevers zijn verenigd in het VSO. Het gaat met name om de publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (Zbo's) met eigen rechtspersoonlijkheid (Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 30 oktober 2008, *Parl.St.* Tweede kamer 2008-09, nr. 31.701/5, 3, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31701-5.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31701-5.html)); L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 729.

Men kon niet alle afspraken betreffende de arbeidsvoorwaarden op sectoraal niveau vastleggen. Er was behoefte aan maatwerk. De rechtspositieregelingen lieten dan ook toe om op lokaal of departementaal niveau te overleggen<sup>418</sup>. Bepaalde overheden hadden een eigen regeling die meestal gebaseerd was op een regeling van een bepaalde sector<sup>419</sup>. We illustreren dit aan de hand van het arbeidsvoorwaardenoverleg binnen de sector Gemeenten. Het sectoroverleg voor de gemeenten vond plaats in het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA)<sup>420</sup>. Daarnaast werd overlegd per gemeente op plaatselijk niveau in de commissie voor georganiseerd overleg (GO) over onderwerpen die niet waren voorbehouden aan het LOGA<sup>421</sup>. Elke gemeente stelde een eigen rechtspositieregeling vast op basis van de CAR-UWO<sup>422</sup>. De uitwerking van de artikelen in de CAR-UWO had pas rechtskracht indien het college deze bepaling had overgenomen in de plaatselijke arbeidsvoorwaardenregeling. Het college kon er verder voor kiezen om de uitvoeringsvoorschriften uit de CAR-UWO over te nemen of om andere plaatselijke uitvoeringsregelingen met arbeidsvoorwaarden vast te stellen<sup>423</sup>.

### Figuur 1 – Schematische voorstelling overleg Gemeenten

<sup>418</sup> A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *Arbeidsrecht* 2020/8, afl. 1, (33) 33, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf).

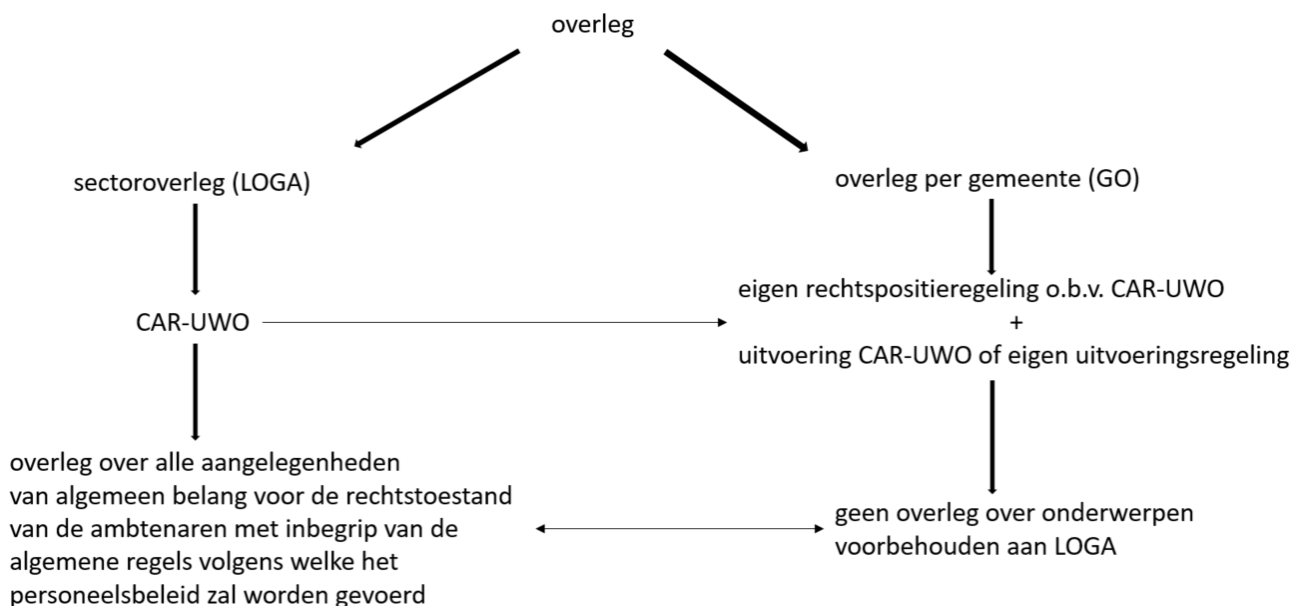
<sup>419</sup> Adv. werkgroep "Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector", *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, bijlage A, 24-25, [zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297) en [www.eerstekamer.nl/overig/20151208/\\_buitengewoon\\_normale\\_sturing\\_de/meta](http://www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta); B. BARENTSEN, "Normalisering ambtelijke rechtspositie", *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 509; B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 8; D. CHRISTE, N. HUMMEL, B.B.B. LANTING en L.C.J. SPRENGERS, *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom Juridisch, 2014, 297-301; M.L.M. VAN DE LAAR, "Reorganiseren bij de overheid", *SR* 2007, (47) 47.

<sup>420</sup> Aangezien er op het niveau van de gemeenten meerdere werkgevers bestaan, werd de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het leven geroepen. De VNG, meer bepaald het College voor Arbeidszaken, onderhandelt namens de gemeenten in het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA) over onder meer de primaire arbeidsvoorwaarden en de arbeidsduur. In het LOGA komen de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) en de uitwerkingsovereenkomst (UWO) aan bod. Bijna alle gemeenten zijn aangesloten bij het College voor Arbeidszaken (M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdlijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 36); zie ook adv. werkgroep "Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector", *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, bijlage A, 25, [zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297) en [www.eerstekamer.nl/overig/20151208/\\_buitengewoon\\_normale\\_sturing\\_de/meta](http://www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta); A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 24.

<sup>421</sup> Art. 12:2, eerste lid CAR-UWO; A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *Arbeidsrecht* 2020/8, afl. 1, (33) 34, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf).

<sup>422</sup> J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 17.

<sup>423</sup> [car-uwo.nl/onderwerpenindex/werkingsfeer-car-uwo](http://car-uwo.nl/onderwerpenindex/werkingsfeer-car-uwo).



Het sectorenmodel bleef behouden na de normalisering<sup>424</sup>. We gaan verder met het voorbeeld van de sector Gemeenten, waar nog steeds in het LOGA afspraken worden gemaakt over de arbeidsvoorwaarden voor het personeel. Het georganiseerde overleg (GO) is naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra vervangen door het Lokaal Overleg ingesteld door de Cao Gemeenten<sup>425</sup>. Over de afspraken betreffende het lokaal overleg bestond veel onenigheid. 57 gemeenten stemden dan ook niet in met de gemaakte afspraken vervat in de Cao Gemeenten vanwege de regeling over het lokaal overleg<sup>426</sup>. Tijdens de ledenraadpleging bleken meerdere gemeentelijke werkgevers voorstander om de onderwerpen die toevertrouwd zijn aan het lokaal overleg, in de toekomst centraal in de cao te regelen zodat het lokaal overleg niet meer nodig is. De VNG zal de komende jaren onderzoeken of er een voldoende groot draagvlak is voor de harmonisatie van de desbetreffende arbeidsvoorwaarden<sup>427</sup>.

De verschillende sectoren hebben intussen een bedrijfstak-cao<sup>428</sup> gesloten (*supra*, tabel 8). Het nieuwe model laat ook toe dat de overheidswerkgevers zelf een cao te sluiten in de vorm van een ondernemings-cao. In dit laatste geval is het belangrijk om na te gaan of de organisatie onder een bedrijfstak-cao valt of niet<sup>429</sup>. Vervolgens moet worden uitgemaakt of de bedrijfstak-cao ruimte laat om een ondernemings-cao af te sluiten. Zo kan bijvoorbeeld in de werkingsfeer van de bedrijfstak-cao worden bepaald dat de cao niet van toepassing

<sup>424</sup> L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 164.

<sup>425</sup> [www.recht.nl/ezine-online/?tag=bcadokbbdogje&secret=svwsgricfrw#0002Z9684](http://www.recht.nl/ezine-online/?tag=bcadokbbdogje&secret=svwsgricfrw#0002Z9684).

<sup>426</sup> VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, College voor Arbeidszaken, *Brief 4 maart 2019 aan de leden t.a.v. het college en de raad – Onderwerp: afspraken Wnra en ledenraadpleging*, 4, [vng.nl/sites/default/files/brieven/2019/20190304\\_ledenbrief\\_afspraken-wnra-en-ledenraadpleging.pdf](http://vng.nl/sites/default/files/brieven/2019/20190304_ledenbrief_afspraken-wnra-en-ledenraadpleging.pdf).

<sup>427</sup> VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, College voor Arbeidszaken, *Brief 4 maart 2019 aan de leden t.a.v. het college en de raad – Onderwerp: afspraken Wnra en ledenraadpleging*, 7, [vng.nl/sites/default/files/brieven/2019/20190304\\_ledenbrief\\_afspraken-wnra-en-ledenraadpleging.pdf](http://vng.nl/sites/default/files/brieven/2019/20190304_ledenbrief_afspraken-wnra-en-ledenraadpleging.pdf).

<sup>428</sup> Met uitzondering van de sector Rijk, die een ondernemings-cao heeft gesloten (*supra*, 6.1.2.3).

<sup>429</sup> Niet alle overheidswerkgevers vallen onder een bedrijfstak-cao. Denk bijvoorbeeld aan de Nederlandsche Bank N.V., die voor de inwerkingtreding van de Wnra geen ambtenaren in dienst had maar sinds de inwerkingtreding ervan wel (*supra*, 3.2.1).

is indien de overheidswerkgever een ondernemings-cao sluit<sup>430</sup>. Het is ook mogelijk om over een bepaald onderwerp inhoudelijk niets te regelen in de bedrijfstak-cao en te bepalen dat hierover decentraal een regeling moet worden uitgewerkt. Er kan tevens worden bepaald of op decentraal niveau zal worden overlegd met de vakorganisaties of met de ondernemingsraad (*infra*, 6.5). Een andere optie is dat in een bedrijfstak-cao het algemeen kader wordt geschetst, waarbij ruimte wordt gelaten voor decentrale uitwerking<sup>431</sup>. De verschillende sectoren kunnen vrij kiezen hoe ze dit regelen. De Cao Gemeenten bevat bijvoorbeeld een artikel dat regelt in welke gevallen een vrijstelling van de cao kan worden bekomen. Een werkgever kan zo het LOGA verzoeken om vrijgesteld te worden van de hele of een onderdeel van de Cao Gemeenten voor alle werknemers of bepaalde groepen van werknemers<sup>432</sup>. Er dient wel sprake te zijn van zwaarwegende omstandigheden die een vrijstelling rechtvaardigen en de (collectieve) arbeidsvoorwaarden van de werknemers dienen te allen tijde voldoende gewaarborgd te zijn<sup>433</sup>. De Cao Gemeenten bepaalt verder dat voor bepaalde gemeenten, waaronder Amsterdam, afwijkende afspraken kunnen gelden. De bepalingen waarvan deze gemeenten mogen afwijken, staan limitatief beschreven in bijlage 7 bij de Cao Gemeenten<sup>434</sup>. De gemeente Amsterdam heeft dit vastgelegd in een eigen ondernemings-cao, de Cao Amsterdam, die bepalingen bevat in aanvulling of afwijking op de Cao Gemeenten, evenals de Amsterdamse regelingen en bepalingen over de onderwerpen die zijn voorbehouden aan het lokaal overleg<sup>435-436</sup>.

### 6.3.2 Overleg op centraal niveau

Gelijktijdig met de invoering van het sectorenmodel is de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) opgericht die behouden is gebleven na de inwerkingtreding van de Wnra<sup>437</sup>. De ROP is een centraal overlegplatform dat de sectorwerkgevers van alle sectoren en de vier centrales van overheidspersoneel<sup>438</sup> groepeerd. Het is een forum dat de onderscheiden sectoren overstijgt en waarin sociale partners in de overheidssector met elkaar in gesprek treden. De ROP overlegt met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over het overheidspersoneelsbeleid en aanverwante zaken<sup>439</sup>. Er bestond behoefte om over een aantal aangelegenheden centraal te overleggen<sup>440</sup>. Na verloop van tijd werd de inhoud van het gedecentraliseerde arbeidsvoorwaardenstelsel zo uitgebreid dat het centraal overleg werd uitgehold. Vooral in de Pensioenkamer van de ROP wordt nog centraal overlegd<sup>441</sup>. De ROP adviseert verder het kabinet en de Tweede Kamer over aangelegenheden die het overheidspersoneelsbeleid betreffen en doet ook aanbevelingen aan de

---

<sup>430</sup> J. FREDERIX-GIANOTTEN, "Geen sector-cao maar een eigen cao? De Wnra biedt ruimte voor 'maatwerk'!", 26 juni 2017, [www.capra.nl/4\\_2353\\_Geen-sector-cao-maar-een-eigen-cao-De-Wnra-biedt-ruimte-voor-maatwerk%E2%80%99.aspx](http://www.capra.nl/4_2353_Geen-sector-cao-maar-een-eigen-cao-De-Wnra-biedt-ruimte-voor-maatwerk%E2%80%99.aspx); MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Checklist bij het afsluiten van een cao*, [www.wnra.nl/aan-de-slag/cao-afsluiten/checklist-bij-het-afsluiten-van-een-cao](http://www.wnra.nl/aan-de-slag/cao-afsluiten/checklist-bij-het-afsluiten-van-een-cao).

<sup>431</sup> L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 155-156.

<sup>432</sup> Art. 1.3, eerste en tweede lid Cao Gemeenten.

<sup>433</sup> Art. 1.3, vierde lid Cao Gemeenten.

<sup>434</sup> Art. 1.5, tweede lid Cao Gemeenten.

<sup>435</sup> Het gaat om de onderwerpen omschreven in art. 12.2, eerste lid, a Cao Gemeenten.

<sup>436</sup> Art. 0.1, eerste lid Cao Amsterdam.

<sup>437</sup> Zie RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, 3. Deze overeenkomst wordt momenteel herzien, onder meer vanwege de inwerkingtreding van de Wnra (e-mail 27 juli 2020 van mevrouw Zerina Fatehmahomed, secretaris bij CAOP, aan Sarah Palinckx).

<sup>438</sup> Het gaat om de Algemene Centrale van Overheidspersoneel (ACOP), de Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijspersoneel (CCOOP), het Ambtenarencentrum (AC) en de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen (CMHF).

<sup>439</sup> Zie RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, 2.

<sup>440</sup> L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 730-731.

<sup>441</sup> L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 731.

overheidssectoren<sup>442</sup>. De Cao Rijk die werd gesloten naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra bepaalt uitdrukkelijk dat over onderwerpen die zijn voorbehouden aan het overleg in de ROP, niet wordt overlegd in het Sectoroverleg Rijk<sup>443</sup>.

## 6.4 BEHOUD GESCHILLENREGELING

Zowel voor de kabinetssectoren als voor de decentrale sectoren bestond er voor de inwerkingtreding van de Wnra een geschillenregeling. De Advies- en Arbitragecommissie (AAC), die ontstond in 1984<sup>444</sup>, was bevoegd voor geschillen die zich voordeden in de sector Rijk, de sector Politie en de sector Defensie<sup>445</sup>. Deze commissie trad ook op voor geschillen binnen de sector Rechterlijke macht, aangevuld met twee leden en twee plaatsvervangende leden<sup>446</sup>. Voor de decentrale overheden was de Landelijke Advies- en Arbitrage Commissie (LAAC) bevoegd<sup>447</sup>. Ook voor bepaalde onderwijssectoren was in een geschillenregeling voorzien<sup>448</sup>. Tot slot bevatte ook de ROP-regeling een geschillenregeling<sup>449</sup> die erg gelijkaardig was aan deze van de Sectorcommissie overleg Rijk.

De bestaande geschillenregelingen waren zeer vergelijkbaar. We overlopen bij wijze van voorbeeld kort de procedure die vervat was in het ARAR. Indien bleek dat geen unanieme instemming zou worden bereikt met een voorstel, kon de voorzitter of één of meer vakbondscentrales dit schriftelijk ter kennis brengen van de overige deelnemers aan het overleg. Dit diende te gebeuren binnen de drie dagen nadat zij daarvan blijk hadden gegeven in het overleg<sup>450</sup>. Binnen de vijf dagen na kennisgeving moest de voorzitter een overlegvergadering uitschrijven die uiterlijk zeven dagen later diende plaats te vinden<sup>451</sup>. De voorzitter kon ervoor opteren om het overleg voort te zetten of te beëindigen. Gebeurde dit niet, dan werd in de overlegvergadering nagegaan of alle partijen het eens waren over het onderwerp en de inhoud van het geschil en of men het overleg zou verderzetten na inwinning van het advies van de Advies- en Arbitragecommissie, dan wel door voorlegging van het geschil aan de Advies- en Arbitragecommissie die een arbitrale uitspraak deed<sup>452</sup>. Zowel de voorzitter als de Sectorcommissie kon het advies van de Advies- en Arbitragecommissie inwinnen<sup>453</sup>. Om het geschil voor te leggen voor arbitrage moesten alle deelnemers hiermee instemmen<sup>454</sup>. De

<sup>442</sup> [www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl/rop-acr/algemeen/](http://www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl/rop-acr/algemeen/).

<sup>443</sup> § 26.1 Cao Rijk.

<sup>444</sup> KB 22 mei 1984 houdende wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (NS 1984, nr. 317).

<sup>445</sup> Zie art. 110b tot en met art. 110k ARAR; art. 13 tot en met art. 22 KB 25 juni 1993 houdende regels voor het georganiseerd overleg in de sector Defensie (NS 1993, nr. 353); art. 23 tot en met art. 32 KB 16 maart 1994 houdende vaststelling van regels over het overleg over politie-ambtenarenzaken en over de medezeggenschap bij de politie (NS 1994, nr. 216); voor meer info zie [www.adviesenarbitragecommissie.nl/procedure/](http://www.adviesenarbitragecommissie.nl/procedure/).

<sup>446</sup> Het ging om twee leden en twee plaatsvervangende leden die door de minister van Justitie voor ten hoogste vier jaar werden benoemd (oud art. 39e, tweede lid KB 21 maart 1994 houdende enkele rechtspositionele voorschriften ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren).

<sup>447</sup> Zie art. 12:3:1 tot en met 12:3:9 CAR-UWO; art. 12.2.4 CAP 2018; art. 10.2, derde lid SAW; zie ook T. AKKERMANS, *Het gelijk van twee kanten: de publieke arbeidsverhoudingen in een fase van normalisering*, Den Haag, CAOP, 2003, 335 p; L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", TAR 2008, afl. 12, (729) 730.

<sup>448</sup> Zie bijvoorbeeld art. 38 wet 2 juli 1981 houdende Wet op het basisonderwijs (Wet op het primair onderwijs) (NS 1981, nr. 468), uitgewerkt in art. 11 DGO-reglement bij Cao PO 2019-2020.

<sup>449</sup> Art. I, 4-9 KB 13 januari 1997 houdende regeling van het overleg met centrales van overheidspersoneel en sectorwerkgevers verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, alsmede wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement in verband met de formalisering van het Sectoroverleg rijkspersoneel (NS 1997, nr. 31). Dit besluit werd opgeheven door de Wnra met ingang van 1 januari 2020.

<sup>450</sup> Art. 110d ARAR.

<sup>451</sup> Art. 110e, eerste lid ARAR.

<sup>452</sup> Art. 110e, tweede lid ARAR.

<sup>453</sup> Art. 110e, derde lid ARAR.

<sup>454</sup> Art. 110e, vierde lid ARAR; zie ook Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een

formele adviesprocedure van de commissie resulteerde in een advies waaraan de partijen zich niet gemakkelijk konden onttrekken. De Raad van State<sup>455</sup> is evenwel van mening dat de minister in naam van het algemeen belang steeds de arbeidsvoorwaarden eenzijdig kan vaststellen. De minister hoefde dus niet in te stemmen met de arbitrage. Voor de volledigheid vermeldt de Raad van State dat de ambtenaren<sup>456</sup> gerechtigd zijn om te staken<sup>457</sup> als het overleg over de arbeidsvoorwaarden geen resultaat heeft<sup>458</sup>. De indieners van het wetsvoorstel<sup>459</sup> zijn het hier niet volkomen eens met de Raad van State. De bevoegdheid om de arbeidsvoorwaarden eenzijdig vast te stellen, moet volgens hen voorbehouden blijven voor zeer bijzondere situaties. Zo kan het niet dienen om de dienstbaarheid van ambtenaren te verzekeren.

De geschillenregeling werd getroffen in uitvoering van artikel 6, derde lid van het (Herziene) Europees Sociaal Handvest, dat bepaalt dat een doelmatige procedure voor bemiddeling en vrijwillige arbitrage voor de beslechting van arbeidsgeschillen moet bestaan<sup>460</sup>. Op te merken valt dat Nederland voor de inwerkingtreding van de Wnra enkel voldeed aan de verplichting van artikel 6, derde lid (H)ESH voor de publieke sector en dus niet voor de private sector<sup>461</sup>. In de private sector bestaat er minder behoefte aan een dergelijke commissie aangezien partijen daar onderling tot een oplossing komen of de rechter inschakelen. We merken hierbij op dat er in de publieke sector vaker actie werd gevoerd dan in de private sector<sup>462</sup>. Volgens Sprengers was het toch aan te raden om na de inwerkingtreding van de Wnra een vrijwillige geschillenregeling uit te werken die zowel voor de publieke als de private sector zou gelden<sup>463</sup>. Daar werd echter geen gevolg aan gegeven (*infra*).

Vanaf de inwerkingtreding van de Wnra zijn de regelingen betreffende de Advies- en Arbitragecommissie opgeheven. De vrees was dat Nederland niet meer in overeenstemming zou zijn met artikel 6, derde lid van het (Herziene) Europees Sociaal Handvest. De vraag rees of ook na de inwerkingtreding van de Wnra een geschillenregeling behouden moest blijven. De sector Rijk beantwoordde deze vraag positief en heeft ervoor

---

arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 2, b, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

<sup>455</sup> Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 2, b, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

<sup>456</sup> Er geldt een uitzondering voor de militairen (art. 12i Militaire Ambtenarenwet 1931, intussen opgeheven en vervangen door art. 12i, eerste lid Wet ambtenaren defensie).

<sup>457</sup> In 1980 werd het strafrechtelijk stakingsverbod opgeheven bij art. 1 wet 14 december 1979 houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, van de Wet op de economische delicten, van het Burgerlijk Wetboek en van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (*NS* 1979, nr. 693). Er werden meerdere pogingen ondernomen om het stakingsrecht wettelijk te verankeren, maar zonder resultaat. Uiteindelijk heeft de rechtspraak het stakingsrecht vormgegeven, waardoor de nood aan een wettelijke regeling is afgenomen. De ambtenaren kunnen zich ook beroepen op art. 6, vierde lid HESH. (Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 2, b, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html). Zie onder meer HR (NL) 28 januari 2000, nr. C98/138HR, ECLI:NL:PHR:2000:AA4618, *NJ* 2000, 292; HR (NL) 21 maart 1997, nr. 16214, ECLI:NL:HR:1997:ZC2309, *NJ* 1997, 437; HR (NL) 30 mei 1986, nr. 12 698, ECLI:NL:HR:1986:AC9402, *NJ* 1986, 688.

<sup>458</sup> Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 2, b, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

<sup>459</sup> Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 2, b-c, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

<sup>460</sup> L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 730; L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 331.

<sup>461</sup> L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 161. L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 730.

<sup>462</sup> Masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, "Collectief Arbeidsrecht", 18 september 2018.

<sup>463</sup> L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 736.

gekozen om afspraken te maken over hoe moet worden omgegaan met collectieve geschillen<sup>464</sup>. Enerzijds werd een interpretatiecommissie in het leven geroepen die bevoegd is voor meningsverschillen over de juiste toepassing van de afspraken opgenomen in de Cao Rijk. Anderzijds vermeldt de Cao Rijk een aantal opties voor de oplossing van collectieve geschillen over arbeidsvoorwaardenvorming. Het voorleggen van het geschil aan de Advies- en Arbitragecommissie is hier één van. De keuze voor deze of gene optie is afhankelijk van de aard van het geschil en de inschatting van de partijen over de geprefereerde werkwijze. Tabel 10 brengt de diverse mogelijkheden in kaart.

**Tabel 10 – Collectieve geschillen over arbeidsvoorwaardenvorming Cao Rijk**

Bevoegde instantie	Geschil op decentraal niveau	Geschil op sectorniveau
Sectoroverleg Rijk	x	
Individuele bemiddelaar	x	x
Advies- en Arbitragecommissie (AAC) <sup>465</sup>	x	x
Kantonrechter	x <sup>466</sup>	x

De overige kabinetsectoren hebben sinds de inwerkingtreding van de Wnra een eigen Advies- en Arbitragecommissie<sup>467</sup>. Ook voor de decentrale overheden werd een geschillenregeling gehandhaafd. Het LAAC werd vervangen door de Advies- en Arbitragecommissie Decentrale Overheden<sup>468</sup> (AAC-DO). Verder hebben ook de onderwijssectoren vastgehouden aan een geschillenregeling<sup>469</sup>.

## 6.5 BEHOUD WET OP DE ONDERNEMINGSRADEN

Sinds 1995 is de Wet op de ondernemingsraden van toepassing op de publieke sector. Het uitgangspunt is dat voor het overheidspersoneel dezelfde medezeggenschapsregels gelden als voor de private werknemers<sup>470</sup>. Wel zijn er enkele specifieke bepalingen vanwege het bijzondere karakter van de overheid (*infra*, 6.5.3).

Via de Wet op de ondernemingsraden wordt invulling gegeven aan de medezeggenschap, te weten het meedenken, meepraten en soms meebeslissen door personeelsleden over (management)beslissingen die (in)direct van belang zijn voor de werkomgeving van de personeelsleden. Het is met andere woorden de bedoeling dat medewerkers invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming in een organisatie<sup>471</sup>.

<sup>464</sup> Zie § 26.4 Cao Rijk.

<sup>465</sup> Op verzoek van één of beide partijen geeft de commissie een advies. Op gezamenlijk verzoek van beide partijen doet de commissie een bindende uitspraak. We verwijzen naar bijlage 16 bij Cao Rijk voor meer informatie over de procedure die moet worden gevolgd.

<sup>466</sup> Geschillen op decentraal niveau moeten eerst worden voorgelegd aan het Sectoroverleg Rijk.

<sup>467</sup> Voor de sector Defensie bestaat de Advies- en Arbitragecommissie defensieambtenaren (art. 13 tot en met art. 22 KB 25 juni 1993 houdende regels voor het georganiseerd overleg in de sector Defensie). Voor de sector Politie is voortaan de Advies- en Arbitragecommissie politieambtenaren bevoegd (art. 23 tot en met art. 32 KB 16 maart 1994 houdende vaststelling van regels over het overleg over politie-ambtenarenzaken en over de medezeggenschap bij de politie). De sector Rechterlijke macht kan voortaan beroep doen op de Advies- en Arbitragecommissie rechterlijke ambtenaren (art. 39a tot en met art. 39j KB 21 maart 1994 houdende enkele rechtspositionele voorschriften ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren).

<sup>468</sup> B. College voor Arbeidszaken tot instelling van een Advies- en Arbitragecommissie Decentrale Overheden (AAC-DO) ten behoeve van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies (en partijen bij de Cao provinciale sector), waterschappen (en overige leden van de Vereniging Werken voor Waterschappen) en aangesloten instellingen (hierna genoemd cao partijen in de drie sectoren), 1 januari 2020, vng.nl/sites/default/files/2020-01/20200101-instellingsbesluit-laac.pdf.

<sup>469</sup> Zie bijvoorbeeld bijlage XIII, A, 8 Cao PO 2019-2020.

<sup>470</sup> A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *Arbeidsrecht* 2020/8, afl. 1, (33) 34, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf).

<sup>471</sup> A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 29.

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra diende een aantal zaken te worden aangepast. Zo worden aangelegenheden die voorheen bij publiekrechtelijke regeling werden vastgesteld, voortaan bij cao geregeld. Verder dook de vraag naar de verhouding tussen de ondernemingsraad en de vakorganisaties<sup>472</sup> opnieuw op<sup>473</sup> (*infra*, 6.5.4.4). In wat volgt, bespreken wij kort de diverse facetten van de Wet op de ondernemingsraden zoals zij van toepassing is in de publieke sector.

### 6.5.1 Toepassingsgebied

In Nederland is de Wet op de ondernemingsraden van toepassing op zowel de private als de publieke sector, met uitzondering van de sector Defensie<sup>474</sup>, bepaalde leden van de rechterlijke macht<sup>475</sup> en een aantal onderwijs(gerelateerde) instanties<sup>476</sup>.

De ondernemer is verplicht om een ondernemingsraad in te stellen wanneer ten minste vijftig personen<sup>477</sup> werkzaam zijn in de onderneming<sup>478</sup>. Het begrip “onderneming” wordt gedefinieerd als “*elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht*”<sup>479</sup>. Zo worden onder meer het Rijk<sup>480</sup>, de provincies, de gemeenten en de waterschappen aangezien als “onderneming”<sup>481</sup>, maar ook de ministeries

<sup>472</sup> MvT bij regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Wet op de ondernemingsraden, *Parl.St.* Tweede Kamer 1993-94, nr. 23.551/3, 9, repository.overheid.nl/frbr/sgd/19931994/0000008910/1/pdf/SGD\_19931994\_0006181.pdf.

<sup>473</sup> A.A.W. TERPSTRA, “Normalisering van collectief overleg en de OR”, *Arbeidsrecht* 2020/8, afl. 1, (33) 33, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf.

<sup>474</sup> Art. 53a Wet op de ondernemingsraden. Voor deze sector geldt een afzonderlijke regeling: KB 5 juli 2008 houdende regels voor de medezeggenschap van het defensiepersoneel (Besluit medezeggenschap Defensie 2008) (NS 2008, nr. 321).

<sup>475</sup> De wet is niet van toepassing op de rechterlijke ambtenaren werkzaam bij de Hoge Raad en op de leden van de Raad van State. Ook de leden van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen zijn uitgezonderd (art. 53b en art. 53c Wet op de ondernemingsraden).

<sup>476</sup> De wet is niet van toepassing op de in de wet 8 oktober 1992 houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (NS 1992, nr. 593) bedoelde openbare academische ziekenhuizen, op de Koninklijke Nederlandse Akademie Wetenschappen en de Koninklijke Bibliotheek en op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek. Op voordracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan echter bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat deze uitzondering niet geldt ten aanzien van een of meer bepaalde instellingen. Hoofdstuk VII B Wet op de ondernemingsraden is niet van toepassing op de openbare instelling bedoeld in de wet 31 oktober 1995 houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (NS 1995, nr. 501). De wet stelt regels omtrent het besluit van het bestuur van de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs als bedoeld in art. 1.2 wet 8 oktober 1992 houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (art. 53 Wet op de ondernemingsraden). Voor instellingen van het primair onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs is de Wet medezeggenschap op scholen van toepassing (wet 30 november 2006 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot medezeggenschap op scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs (NS 2006, nr. 658). Voor de openbare universiteiten en hogescholen kan het college van bestuur kiezen om de Wet op de ondernemingsraden al dan niet van toepassing te verklaren (art. 9.30, eerste lid en art. 10.16a wet 8 oktober 1992 houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (NS 1992, nr. 593). Zie ook I. DE WILDE, “Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel” in P. HUMBLET en J. VANHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 200-202.

<sup>477</sup> Voor meer uitleg zie I. DE WILDE, “Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel” in P. HUMBLET en J. VANHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 203.

<sup>478</sup> Art. 2, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

<sup>479</sup> Art. 1, eerste lid, c Wet op de ondernemingsraden. Zie ook I. DE WILDE, “Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel” in P. HUMBLET en J. VANHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 202.

<sup>480</sup> De sector Rijk heeft een complexe medezeggenschapsstructuur, bestaande uit ongeveer 220 ondernemingsraden die vaak diverse commissies hebben ingesteld (zie hoofdstuk VII Wet op de ondernemingsraden). Er zijn ook overkoepelende departementale ondernemingsraden en een Groepsondernemingsraad Rijk voor aangelegenheden die voor alle of de meerderheid van de ministeries van belang zijn (hoofdstuk V Wet op de ondernemingsraden); zie ook S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 250.

<sup>481</sup> De Staat der Nederlanden, de provincie en de gemeente kwalificeren in dit geval als ondernemers (art. 1, eerste lid, d Wet op de ondernemingsraden) en de secretaris-generaal, de gemeentesecretaris en de provinciesecretaris zijn de bestuurders (art. 1, eerste lid, e Wet op de ondernemingsraden); zie ook A.M.A.C. THEUNISSEN, “Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg” in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkgeds Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 31.

(departementen), de Hoge Colleges van Staat en de gemeentelijke, provinciale en waterschapsorganisaties<sup>482</sup>. Binnen deze laatste drie categorieën kunnen soms meerdere ondernemingen worden onderscheiden<sup>483</sup>.

## 6.5.2 Sociale verkiezingen

De in de onderneming werkzame personen kiezen uit hun midden de leden van de ondernemingsraad<sup>484</sup>. De kandidaten moeten niet noodzakelijk worden voorgedragen door een vakorganisatie. Er bestaan ook vrije lijsten<sup>485</sup>. De eerste sociale verkiezingen, georganiseerd ter oprichting van een ondernemingsraad, worden georganiseerd door de ondernemer. Eenmaal er een ondernemingsraad is geïnstalleerd, komt het aan de raad toe om verkiezingen te organiseren<sup>486</sup>. De nadere regels betreffende de verkiezingen worden vastgelegd in het reglement van de ondernemingsraad<sup>487</sup>. Een onderneming bepaalt zelf wanneer ze verkiezingen houdt. Dit hoeft dus niet zoals in België voor alle ondernemingen op hetzelfde ogenblik te zijn<sup>488</sup>.

## 6.5.3 Specifieke bepalingen publieke sector

De Wet op de ondernemingsraden bevat een hoofdstuk<sup>489</sup> dat specifiek gericht is op de ondernemingsraden bij de overheid. Het hoofdstuk omvat bepalingen over de volgende zaken<sup>490</sup>.

- Politieke ambtsdragers zijn geen bestuurder<sup>491</sup>. Zij zijn bijgevolg niet verplicht om te overleggen met de ondernemingsraad. De ondernemingsraad heeft ook geen adviesbevoegdheid betreffende de benoeming en het ontslag van deze personen<sup>492</sup>.
- Verder wordt het primaat van de politiek benadrukt<sup>493</sup>. Dit houdt in dat de vaststelling en de uitvoering van taken van publiekrechtelijke lichamen, net als het beleid ten aanzien van die taken niet formeel moeten worden voorgelegd aan de ambtelijke medezeggenschapsorganen, behoudens wat betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen. De ondernemingsraad heeft ten aanzien van deze aangelegenheden geen recht op overleg en advies<sup>494</sup>. Het

<sup>482</sup> M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEULING, *Hoofdpijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 66.

<sup>483</sup> A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEULING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 30.

<sup>484</sup> Art. 6, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

<sup>485</sup> Art. 9, tweede lid Wet op de ondernemingsraden. Zie ook I. DE WILDE, "Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel" in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 212-213.

<sup>486</sup> I. DE WILDE, "Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel" in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 211.

<sup>487</sup> Art. 8, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

<sup>488</sup> I. DE WILDE, "Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel" in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 212.

<sup>489</sup> Hoofdstuk VII B Wet op de ondernemingsraden.

<sup>490</sup> F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 313.

<sup>491</sup> Art. 46d, a Wet op de ondernemingsraden.

<sup>492</sup> F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 316.

<sup>493</sup> Art. 46d, b Wet op de ondernemingsraden. Zie ook HR (NL) 8 november 2013, nr. 13/00490, ECLI:NL:HR:2013:1139, *TRA* 2014, afl. 2, nr. 17; HR (NL) 9 februari 2007, nr. R06/025HR, ECLI:NL:HR:2007:AZ1647, *NJ* 2007, 102; HR (NL) 20 mei 2005, nr. R04/042HR (OK111), ECLI:NL:HR:2005:AS5953, *NJ* 2005, 380; HR (NL) 1 maart 2002, nr. OK90, ECLI:NL:HR:2002:AD9856, *NJ* 2002, 295; HR (NL) 26 januari 2000, nr. OK78, ECLI:NL:HR:2000:AA4735, *NJ* 2000, 223; Gerechtshof Amsterdam (ondernemingskamer) 9 februari 2011, nr. 200.096.953/01, ECLI:NL:GHAMS:2012:BV7331, *JAR* 2012, nr. 105; Gerechtshof Amsterdam (ondernemingskamer) 3 juli 2003, nr. 621/2003 OK, ECLI:NL:GHAMS:2003:AH9170, *JAR* 2003, nr. 208; I. DE WILDE, "Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel" in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 230-233; A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEULING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 39-41; F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 316-317.

<sup>494</sup> Art. 46d, b en art. 23, tweede lid Wet op de ondernemingsraden. De overheidsondernemer zou de inmenging van de ondernemingsraad kunnen verschuiven naar het einde van het besluitvormingsstraject door pas in de laatste fase de personele gevolgen te regelen. Dit zal echter op weerstand stuiten in de ondernemingsraad (S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 255). Zie ook HR (NL) 9 februari 2007, nr. R06/025HR, ECLI:NL:HR:2007:AZ1647, *NJ* 2007, 102; Ondernemingskamer 25 november 2005, *Rechtspraak Ondernemingsraad* 2006, nr. 9; HR (NL) 20 mei 2005, nr. R04/042HR (OK111), ECLI:NL:HR:2005:AS5953, *NJ* 2005, 380; Ondernemingskamer 3 juli 2003, *Jurisprudentie Arbeidsrecht* 2003, nr. 208; Ondernemingskamer 23 juni 2003, *Jurisprudentie Arbeidsrecht* 2003, nr. 223; F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 316-317.

primaat van de politiek werd ingevoerd om zoveel mogelijk te vermijden dat de politiek-democratische besluitvorming zou worden gedwarsboemd door de ondernemingsraad<sup>495</sup>. Bepaalde auteurs bevelen aan om de ondernemingsraad wel een raadgevende rol te geven in het politieke besluitvormingsproces<sup>496</sup>.

- In analoge zin wordt het rechterlijk primaat beklemtoond. Dit impliceert dat het beleid ten aanzien van en de uitvoering van de rechterlijke taken<sup>497</sup> niet onder de invloed van de medezeggenschapsorganen vallen. De toepassing van het rechterlijk primaat neemt niet weg dat de personele gevolgen van de besluiten van gerechten wel tot de bevoegdheid van de ondernemingsraad behoren<sup>498</sup>.
- De minister van Binnenlandse Zaken oefent enkele bevoegdheden<sup>499</sup> uit van de Sociaal-Economische Raad (SER)<sup>500</sup>. De overheid is als werkgever niet vertegenwoordigd in de SER<sup>501</sup>. Alvorens de minister deze bevoegdheden uitoefent, dient hij te overleggen met de betrokken werkgevers(verenigingen) en met de centrales van overheidspersoneel verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. In dit overleg hebben de centrales van overheidspersoneel en de werkgevers(verenigingen) evenveel stemmen<sup>502</sup>.
- Voor de samenstelling van de bedrijfscommissie bij de overheid kunnen ook één of meerdere ministers worden aangewezen om de leden van de commissie te benoemen<sup>503</sup>.
- De verordenende bevoegdheid van de SER geldt niet voor ondernemingen waarin (nagenoeg) uitsluitend personen met een publiekrechtelijke aanstelling werkzaam zijn. Er geldt een uitzondering voor de taak van de SER om de medezeggenschap in de ondernemingen te bevorderen<sup>504</sup>.
- De bedrijfscommissie voor de overheid moet jaarlijks verslag uitbrengen, niet enkel aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>505</sup>, maar ook aan de minister van Binnenlandse Zaken, die het verslag doorstuurt naar de betrokken werkgevers(verenigingen) en de centrales van overheidspersoneel in de ROP<sup>506</sup>.
- Tot slot zijn er de bepalingen over de bevoegdheden van de rechterlijke macht betreffende de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden bij de gerechten. Het gaat om een competentieregeling voor zaken waarover een kantonrechter moet oordelen<sup>507</sup>.

#### 6.5.4 Rechten van de ondernemingsraad

De ondernemingsraad heeft een aantal basisrechten, meer bepaald een overlegrecht en een initiatiefrecht (*infra*, 6.5.4.1), een informatierecht (*infra*, 6.5.4.2), een adviesrecht (*infra*, 6.5.4.3) en een instemmingsrecht (*infra*, 6.5.4.4). Daarnaast kunnen er extra bevoegdheden worden toegekend aan de ondernemingsraad via

<sup>495</sup> S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 254.

<sup>496</sup> S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 254.

<sup>497</sup> Het gaat om de rechterlijke taken bedoeld in art. 23, tweede en derde lid Wet op de rechterlijke organisatie.

<sup>498</sup> Art. 46d, c Wet op de ondernemingsraden.

<sup>499</sup> Het gaat om de in de art. 5, art. 8, tweede en derde lid, art. 37, art. 38, art. 39 en art. 41, tweede lid Wet op de ondernemingsraden aan de SER toegekende bevoegdheden.

<sup>500</sup> Art. 46d, d Wet op de ondernemingsraden.

<sup>501</sup> F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 318.

<sup>502</sup> Art. 46e, eerste en tweede lid Wet op de ondernemingsraden.

<sup>503</sup> Art. 46d, e in samenhang gelezen met art. 38, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

<sup>504</sup> Art. 46d, f in samenhang gelezen met art. 46a Wet op de ondernemingsraden.

<sup>505</sup> Art. 40, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

<sup>506</sup> Art. 46d, g Wet op de ondernemingsraden.

<sup>507</sup> Art. 46d, h-i Wet op de ondernemingsraden; F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 319.

een collectieve arbeidsovereenkomst of via een arbeidsvoorwaardenregeling vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan<sup>508</sup>.

#### 6.5.4.1 Overlegrecht en initiatiefrecht

Het overleg tussen de ondernemer en de ondernemingsraad is geregeld in hoofdstuk IV van de Wet op de ondernemingsraden. Naast de aangelegenheden waarover verplicht moet worden overlegd, kunnen zowel de ondernemer als de ondernemingsraad het initiatief nemen om zaken aan te kaarten waarover zij overleg wenselijk achten<sup>509</sup>. De partijen dienen hierbij wel het primaat van de politiek te respecteren (*supra*, 6.5.3).

#### 6.5.4.2 Informatierecht

De ondernemingsraad heeft het recht om bepaalde informatie te ontvangen van de ondernemer<sup>510</sup>. Het gaat onder meer om informatie die de ondernemingsraad nodig heeft om goed te kunnen functioneren; algemene gegevens aangaande de werkzaamheden en de resultaten van de onderneming; financiële informatie; algemene gegevens inzake de aantallen en de verschillende groepen van de in de onderneming tewerkgestelde personen, net als over het gevoerde sociale beleid; voornemens tot het verstrekken van een adviesopdracht aan een deskundige buiten de onderneming; informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen; informatie over een voorgenomen vaststelling, wijziging of intrekking van een uitvoeringsovereenkomst.

#### 6.5.4.3 Adviesrecht

Het adviesrecht<sup>511</sup> stelt de ondernemingsraad in staat om advies uit te brengen over bepaalde door de ondernemer voorgenomen financiële, economische en organisatorische besluiten<sup>512</sup>. De ondernemingsraad heeft ook het recht om te adviseren over besluiten tot benoeming of ontslag van een bestuurder van de onderneming<sup>513</sup>. De ondernemer is verplicht om over deze zaken advies te vragen aan de ondernemingsraad behoudens wanneer het primaat van de politiek speelt<sup>514</sup> (*supra*, 6.5.3). Het is belangrijk dat het advies tijdig wordt gevraagd zodat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit<sup>515</sup>.

#### 6.5.4.4 Instemmingsrecht

De ondernemingsraad heeft een instemmingsrecht ten aanzien van voorgenomen besluiten tot vaststelling, wijziging of intrekking van bepaalde zaken die staan opgesomd in de Wet op de ondernemingsraden<sup>516</sup>. Dit

---

<sup>508</sup> Art. 32, eerste lid Wet op de ondernemingsraden; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, “Collectief Arbeidsrecht”, 18 september 2018.  
Voor meer informatie over verdere bevoegdheden toegekend aan de ondernemingsraad bij cao, zie MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *OR-bevoegdheden in cao’s (een onderzoek naar bij cao verleende OR-bevoegdheden die verder gaan dan de wet; de rol van de OR bij arbeidsduurverkorting; en faciliteiten voor ondernemingsraden)*, Den Haag, 1988, 157 p.

<sup>509</sup> Art. 23, tweede en derde lid Wet op de ondernemingsraden.

<sup>510</sup> Zie hoofdstuk IVB Wet op de ondernemingsraden.

<sup>511</sup> Art. 25, 26 en 30 Wet op de ondernemingsraden.

<sup>512</sup> Het gaat om de besluiten limitatief opgesomd in art. 25 Wet op de ondernemingsraden.

<sup>513</sup> Art. 30 Wet op de ondernemingsraden.

<sup>514</sup> A.M.A.C. THEUNISSEN, “Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg” in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 43.

<sup>515</sup> Art. 25, tweede lid Wet op de ondernemingsraden.

<sup>516</sup> Het gaat onder meer om de regelingen op grond van een pensioenovereenkomst, een winstdelingsregeling of een spaarregeling; een arbeids- en rusttijdenregeling of een vakantieregeling; een belonings- of een functiewaarderingsstelsel; een regeling van de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of het re-integratiebeleid; voor de overige aangelegenheden, zie art. 27, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

recht zorgt ervoor dat de ondernemer het voorgenomen besluit niet kan uitvoeren als de ondernemingsraad het niet eens is. De ondernemingsraad kan de regeling dus tegenhouden, maar kan de ondernemer niet verplichten om een besluit te nemen in overeenstemming met zijn wensen<sup>517</sup>. We merken op dat de ondernemingsraad niet moet instemmen met de primaire arbeidsvoorwaarden<sup>518</sup>. Deze arbeidsvoorwaarden zijn voorbehouden aan het overleg met de vakorganisaties. De ondernemingsraad kan hierover wel zijn standpunten en voorstellen meedelen aan de ondernemer in het raam van het overlegrecht<sup>519</sup> (*supra*, 6.5.4.1). Overeenkomstig het zogenaamde primaat van de rechtspositieregeling *annex* cao<sup>520</sup> is er geen instemming vereist voor zover de aangelegenheid al inhoudelijk is geregeld in een cao of arbeidsvoorwaardenregeling<sup>521</sup>. Een collectieve arbeidsovereenkomst die met de vakorganisaties werd gesloten, primeert met andere woorden op het instemmingsrecht van de ondernemingsraad. Hoe meer dus inhoudelijk wordt geregeld in het sectoraal en lokaal overleg, hoe beperkter de rol van de ondernemingsraad<sup>522</sup>. De cao moet het onderwerp wel inhoudelijk regelen en mag niets overlaten aan de nadere invulling door de ondernemer, anders is wel instemming van de ondernemingsraad vereist<sup>523</sup>.

Besluiten genomen zonder de vereiste instemming van de ondernemingsraad zijn nietig indien de ondernemingsraad binnen de maand een beroep doet op die nietigheid<sup>524</sup>. De ondernemingsraad kan vervolgens de kantonrechter verzoeken om aan de ondernemer het verbod op te leggen tot het stellen van handelingen in uitvoering of toepassing van het nietige besluit. De ondernemer kan op zijn beurt aan de kantonrechter vragen om de nietigheid ongedaan te maken<sup>525</sup>.

Het voorgaande staat er niet aan in de weg dat de ondernemingsraad ook kan worden betrokken bij de totstandkoming van de (primaire) arbeidsvoorwaarden. Dit blijkt onder meer uit het voorbeeld van het bedrijf Pon Logistics, waar de ondernemingsraad de jaarlijkse loononderhandeling met de bestuurder voorbereidt en aanpakt. Een convenant geeft de ondernemingsraad instemming over alle arbeidsvoorwaarden van het bedrijf. Tijdens de voorbereiding van de onderhandelingen voert de ondernemingsraad gesprekken met collega's<sup>526</sup>. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bevestigde dat een ondernemingsraad kan onderhandelen

<sup>517</sup> A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkgids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 45.

<sup>518</sup> Het onderscheid tussen de primaire en de secundaire arbeidsvoorwaarden is niet altijd eenvoudig te maken (S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 256).

<sup>519</sup> HR (NL) 11 februari 2000, nr. R99/194HR, ECLI:NL:HR:2000:AA4770, JAR 2000, nr. 86; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, "Collectief Arbeidsrecht", 18 september 2018; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *OR-bevoegdheden in cao's (een onderzoek naar bij cao verleende OR-bevoegdheden die verder gaan dan de wet; de rol van de OR bij arbeidsduurverkorting; en faciliteiten voor ondernemingsraden)*, Den Haag, 1988, 15; F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 179-180.

<sup>520</sup> Art. 27, derde lid Wet op de ondernemingsraden.

<sup>521</sup> In de praktijk levert dit weleens afbakeningsproblemen op tussen de bevoegdheden van de ondernemingsraad en van het lokale arbeidsvoorwaardenoverleg. Het primaat van de cao geldt niet enkel voor de arbeidsvoorwaarden die in de cao zijn geregeld, maar ook voor de arbeidsvoorwaarden die ingevolge de Cao Rijk onderworpen zijn aan het decentraal georganiseerd overleg en hun neerslag vinden in het personeelsreglement. De onderwerpen vermeld in § 27.2 Cao Rijk waarover moet worden overlegd in het decentraal georganiseerd overleg, vallen dus niet onder de bevoegdheid van de ondernemingsraad, zelfs niet als ze worden vernoemd in art. 27 Wet op de ondernemingsraden (S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 256, 258). Zie ook HR (NL) 29 september 2006, nr. R05/145HR, ECLI:NL:HR:2006:AY5701, NJ 2006, 536. In dit arrest verklaart de Hoge Raad de uitzondering op de instemmingsvereiste van toepassing op een publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden voor het eigen personeel. Het Hof vervolgt dat dit des te meer het geval is wanneer de voorwaarden werden vastgesteld in samenspraak met de vakbonden, zoals in deze zaak het geval was.

<sup>522</sup> A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *Arbeidsrecht 2020/8*, afl. 1, (33) 34, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf); zie ook N. JANSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 204-211.

<sup>523</sup> F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 189.

<sup>524</sup> Art. 27, vijfde lid Wet op de ondernemingsraden.

<sup>525</sup> Art. 27, zesde lid Wet op de ondernemingsraden.

<sup>526</sup> H. HARTMANN, "Als of onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden? Zo kan het!", *OR/magazine* mei 2019, 10-11.

over de arbeidsvoorwaarden, maar benadrukte dat de leden van de ondernemingsraad in een hiërarchische verhouding staan tot de werkgever. Vakorganisaties kunnen zich daarentegen zonder vrees onafhankelijk opstellen ten opzichte van de werkgever. Ook de professionaliteit, de specifieke deskundigheid en de brede(re) blik van de vakorganisaties op bepaalde ontwikkelingen kunnen een reden zijn om te kiezen voor onderhandelingen met de vakorganisaties in plaats van met de ondernemingsraad<sup>527</sup>. De afspraken die worden gemaakt met de ondernemingsraad, werken overigens niet direct door in de individuele arbeidsverhouding. Deze afspraken moeten worden geïmplementeerd, bijvoorbeeld door de werknemers hiervoor te laten tekenen<sup>528</sup>. Dit probleem kan worden opgelost via een incorporatiebeding dat bevoegdheden toekent aan de ondernemingsraad of via een delegatiebepaling in een cao<sup>529</sup>.

Hoewel ook voor de inwerkingtreding van de Wnra soms werd onderhandeld over de arbeidsvoorwaarden met de ondernemingsraad<sup>530</sup>, kan van deze mogelijkheid sinds 1 januari 2020 in principe vaker gebruik worden gemaakt. Het georganiseerde overleg en het overeenstemmingsvereiste zijn immers weggevallen, waardoor de overheidswerkgever niet meer verplicht is om te onderhandelen met de vakbonden<sup>531</sup>. Zoals eerder aangehaald, hebben de sociale partners ervoor gekozen om voor een aantal onderwerpen overleg verplicht te blijven stellen (*supra*, 6.2.2). Aangezien het primaat van de cao blijft bestaan, betekent dit dat over deze aangelegenheden geen instemming moet worden verkregen van de ondernemingsraad voor zover de werkgever een regeling is overeengekomen met de vakbonden in een collectieve arbeidsovereenkomst. Hoewel de Wnra dus in principe meer vrijheid heeft gecreëerd om te onderhandelen met de ondernemingsraad, hebben sommige cao's die zijn gesloten naar aanleiding van de inwerkingtreding van deze wet, de rol van de ondernemingsraad aanzienlijk beperkt. Dit is onder andere het geval voor de sector Gemeenten. Onderwerpen die niet aan het Lokaal Overleg, de opvolger van het georganiseerde overleg, zijn voorbehouden, worden afgetoetst in de ondernemingsraad. Er blijven echter niet veel onderwerpen over voor de ondernemingsraad. Zo bepaalt de Cao Gemeenten dat het Lokaal Overleg van toepassing is op onder meer de functiewaardering en -beloning, de reis- en verblijfskosten<sup>532</sup>, maar ook op belangrijke wijzigingen in de organisatie met ingrijpende personele gevolgen<sup>533</sup>. Deze laatste begrippen doen denken aan de vroegere medezeggenschap<sup>534</sup>. De praktijk dient uit te wijzen wat precies de rol zal zijn van de ondernemingsraden bij het overleg over de arbeidsvoorwaarden. Volgens bepaalde auteurs blijft het uitgangspunt dat de werkgever over de primaire arbeidsvoorwaarden moet onderhandelen met de vakbonden<sup>535</sup>. Ook Van Steenberghe is deze mening toegedaan en stelt dat de werkgever geen arbeidsvoorwaardenregeling kan overeenkomen met de ondernemingsraad als er in de onderneming of sector vakbonden zijn. Volgens deze auteur kan een werkgever dus niet vrij kiezen tussen een overeenkomst met de ondernemingsraad of met de vakbonden, de

<sup>527</sup> MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, *Brief 28 september 2018 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende kamervragen van het lid Wiersma (VVD) over arbeidsvoorwaardenregelingen*; zie ook J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 31.

<sup>528</sup> S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 33; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 28.

<sup>529</sup> Gerechtshof Amsterdam 4 maart 2014, nr. 200.101.410/01, ECLI:NL:GHAMS:2014:646, *Jurisprudentie Arbeidsrecht* 2014, nr. 119, 852.

<sup>530</sup> Uit een evaluatie van de invoering van de Wet op de ondernemingsraden in de overheidssector uitgevoerd in 2001 bleek dat de positie van het georganiseerde overleg sterk was teruggedrongen, ten voordele van meer bevoegdheden voor de ondernemingsraad. Dit was vooral het geval bij kleinere gemeenten (A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *Arbeidsrecht* 2020/8, afl. 1, (33) 34, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf)).

<sup>531</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 85.

<sup>532</sup> Art. 12.2, eerste lid, a Cao Gemeenten.

<sup>533</sup> Art. 12.2, vijfde lid Cao Gemeenten.

<sup>534</sup> R. VINK en V. STAVLEU, "CAO Gemeenten: Ondernemingsraad buitenspel en gemeenschappelijke regelingen, pas op!", [www.declercq.com/kennisblog/cao-gemeenten-ondernemingsraad-buitenspel-en-gemeenschappelijke-regelingen-pas-op/](http://www.declercq.com/kennisblog/cao-gemeenten-ondernemingsraad-buitenspel-en-gemeenschappelijke-regelingen-pas-op/).

<sup>535</sup> M. MIDDELDORP, "Kunnen bonden buiten spel worden gezet?", 24 april 2019, [www.potjonker.nl/kunnen-bonden-buiten-spel-worden-gezet/](http://www.potjonker.nl/kunnen-bonden-buiten-spel-worden-gezet/).

vakbonden gaan voor<sup>536</sup>. Er kunnen dan ook vraagtekens worden geplaatst bij de praktijk waarbij een werkgever bewust geen (nieuwe) cao sluit met de vakbonden omdat hij gunstigere arbeidsvoorwaarden kan afspreken met de ondernemingsraad<sup>537</sup>.

De conclusie is dat er diverse verhoudingen mogelijk zijn tussen de vakbonden en de ondernemingsraad. De onderwerpen waarover overleg wordt georganiseerd en waarover de ondernemingsraad medezeggenschap heeft, zijn verdeeld. Dit was voor de Wnra ook al het geval. Er is ook verbondenheid tussen beiden doordat veel ondernemingsraden bestaan uit leden die tevens lid zijn van een vakbond. Vaak vormen deze personen een verbinding tussen beide overlegtafels<sup>538</sup>. Terpstra besluit voorzichtig dat de rol van de ondernemingsraad na de invoering van de Wnra niet wezenlijk is veranderd<sup>539</sup>. De ruimte voor de ondernemingsraden om te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden lijkt in ieder geval niet te zijn toegenomen<sup>540</sup>.

## 7 VAN BESTUURSRECHT(ER) NAAR CIVIEL(E) RECHT(ER)

Voor de inwerkingtreding van de Wnra was het ambtenarenrecht ingebed in het publiekrecht, met als belangrijkste wet de Algemene wet bestuursrecht. Overeenkomstig deze wet konden ambtenaren een bezwaar of administratief beroep instellen tegen besluiten van hun werkgever, konden zij in beroep gaan bij de bestuursrechter en eventueel in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep<sup>541</sup>. Indien de besluiten niet tijdig werden aangevochten, kregen zij formele rechtskracht en werden zij definitief. Dit had tot gevolg dat er heel wat procedures werden ingeleid<sup>542</sup>.

Sinds de inwerkingtreding van de Wnra is het burgerlijk procesrecht<sup>543</sup> in de plaats getreden van de Algemene wet bestuursrecht. De ambtenaar kan niet langer bewaar maken tegen (ontslag)besluiten. Voortaan dient hij zich tot de kantonrechter te wenden. Hoger beroep is mogelijk bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad<sup>544</sup>. Men verwacht dat het aantal procedures zal afnemen aangezien de urgentie om op te komen tegen

<sup>536</sup> R. VAN STEENBERGEN, "De vakbond inruilen voor de OR, kan dat zomaar?", *TRA* 2019, afl. 12, nr. 106, (10) 14.

<sup>537</sup> In dit verband is de zaak tegen supermarktketen Jumbo interessant. De vakbonden stapten naar de rechter omdat Jumbo de arbeidsvoorwaardenregeling afgesproken met de ondernemingsraad wilde toepassen. Zij kregen gelijk omdat Jumbo de cao die was gesloten met de vakbonden niet had opgezegd (Rb. Oost-Brabant ('s-Hertogenbosch) 24 januari 2019, nr. 6890046, ECLI:NL:RBOBR:2019:89, *JAR* 2019, nr. 42). Dit is intussen wel gebeurd en Jumbo meent dan ook dat ze de arbeidsvoorwaardenregeling overeengekomen met de ondernemingsraad mag toepassen; zie ook R. VAN STEENBERGEN, "De vakbond inruilen voor de OR, kan dat zomaar?", *TRA* 2019, afl. 12, nr. 106, (10) 13.

<sup>538</sup> J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 32.

<sup>539</sup> A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *Arbeidsrecht* 2020/8, afl. 1, (33) 36, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf).

<sup>540</sup> A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *Arbeidsrecht* 2020/8, afl. 1, (33) 36-37, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf).

<sup>541</sup> Hoofdstukken 6 en 7 Algemene wet bestuursrecht. Voor een schematisch overzicht van het volledige traject, zie S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 27, 46; zie ook B. BARENTSEN, "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 17.

<sup>542</sup> S. VAN WAEGENINGH en J. VAN MAURIK, "De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een 'gewone' werknemer", *Arbeidsrecht* 2020/2, afl. 1, (5) 7, [www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf](http://www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf).

<sup>543</sup> Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering werd ingevoerd door een twintigtal wetten. De eerste was de wet 29 maart 1828 inhoudende den eersten titel van het eerste boek van het wetboek van burgerlijke regtsvordering (*NS* 1828, nr. 14). Als gevolg van de gefaseerde inwerkingtreding van de wetgeving waarmee digitaal proecederen mogelijk wordt gemaakt, gelden sinds 30 juli 2020 en gedurende enige tijd twee verschillende versies van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De eerste versie is van toepassing op digitale procedures en de tweede op niet-digitale procedures.

<sup>544</sup> VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, *Draaiboek Wnra. Aan de slag!*, 21 maart 2018, 4, [vng.nl/files/vng/publicaties/2018/draaiboek\\_wnra\\_def\\_21-3-2018.pdf](http://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/draaiboek_wnra_def_21-3-2018.pdf).

een handeling van de werkgever is weggefallen<sup>545</sup>. De initiatiefnemers wilden inderdaad meer harmonisatie bereiken door de mogelijkheid te schrappen om tegen alle besluiten en handelingen bezwaar aan te tekenen en (hoger) beroep in te stellen. Zij vinden dat er geen redenen (meer) zijn om aan te nemen dat overheidswerknemers meer mogelijkheden moeten hebben om besluiten aan te vechten dan werknemers in de private sector. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra hebben alle werknemers dan ook dezelfde mogelijkheden<sup>546</sup>. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur<sup>547</sup> zijn wel nog van toepassing op de besluitvorming<sup>548</sup>, maar naar verwachting zal de kantonrechter ze minder strikt toepassen<sup>549</sup>.

Besluiten genomen krachtens de Ambtenarenwet 1929 voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wnra, behouden wel hun geldigheid<sup>550</sup>. Ook kan sinds de inwerkingtreding van de Wnra nog steeds bezwaar worden aangetekend of in beroep worden gegaan tegen besluiten of handelingen die zijn bekendgemaakt voor de inwerkingtreding van de Wnra<sup>551</sup>. Het overgangsrecht heeft tot gevolg dat een ambtenaar gebeurlijk op hetzelfde ogenblik in een civielrechtelijke procedure en in een bestuursrechtelijke procedure verwickeld kan zijn. In dit geval lopen beide procedures naast elkaar. Zolang de bestuursrechtelijke procedure niet is afgerond, heeft het besluit dat ter discussie wordt gesteld, geen formele rechtskracht<sup>552</sup>. Wanneer een bestuursrechtelijke procedure uitmondt in een besluit met formele rechtskracht, moet de civiele rechter uitgaan van de rechtsgeldigheid en de rechtmatigheid van dit besluit. De civiele rechter is echter niet gebonden door de inhoudelijke overwegingen die aan de beslissing van de bestuursrechter ten grondslag liggen<sup>553</sup>. Het feit dat een ambtenaar tot 1 januari 2020 een bestuursrechtelijke rechtspositie had, moet de civiele rechter er niet van tegenhouden om een eigen civielrechtelijk toetsingskader toe te passen<sup>554</sup>. Van Arkel en Wies zijn echter van mening dat de kantonrechter zoveel mogelijk de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep moet volgen wanneer hij uitspraak moet doen over onderwerpen die zijn vastgelegd in de Ambtenarenwet 2017<sup>555</sup>. Van den Brekel ziet echter aanwijzingen voor een minder strenge beoordeling door de civiele rechter van intergriteitsschendingen dan de bestuursrechter<sup>556</sup>.

<sup>545</sup> De periode waarbinnen werknemers actie kunnen ondernemen, is doorgaans ruimer (S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 27, 43; S. VAN WAEGENINGH en J. VAN MAURIK, "De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een 'gewone' werknemer", *Arbeidsrecht* 2020/2, afl. 1, (5) 7, [www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf](http://www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf)).

<sup>546</sup> Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 3, [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html).

<sup>547</sup> Het gaat onder meer om het zorgvuldigheidsbeginsel, het fairplay-beginsel, het motiveringsbeginsel, het verbod van *détournement de pouvoir*, het verbod van willekeur, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel (S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 27, 48).

<sup>548</sup> Boek 3, art. 14 Nederlands BW; art. 3.1, tweede lid Algemene wet bestuursrecht.

<sup>549</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 49.

<sup>550</sup> Art. 16, eerste lid Ambtenarenwet 2017.

<sup>551</sup> Art. 16, tweede lid Ambtenarenwet 2017. De wetgever is blijkbaar "vergeten" om een gelijkaardige bepaling op te nemen in de Wnra onderwijs.

<sup>552</sup> S. VAN WAEGENINGH en J. VAN MAURIK, "De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een 'gewone' werknemer", *Arbeidsrecht* 2020/2, afl. 1, (5) 7,

[www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf](http://www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf).

<sup>553</sup> HR (NL) 17 mei 2019, nr. 18/01037, ECLI:NL:HR:2019:738, AB 2019/418, noot A.H.J. HOFMAN en G.A. VAN DER VEEN; HR (NL) 24 april 2015, nr. 14/02407, ECLI:NL:HR:2015:1128, AB 2016/344, noot G.A. VAN DER VEEN en A.H.J. HOFMAN (KB-Lux); HR (NL) 20 maart 2015, nr. 13/04831, ECLI:NL:HR:2015:661, AB 2016/343, noot G.A. VAN DER VEEN (SNS).

<sup>554</sup> S. VAN WAEGENINGH en J. VAN MAURIK, "De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een 'gewone' werknemer", *Arbeidsrecht* 2020/2, afl. 1, (5) 8,

[www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf](http://www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf).

<sup>555</sup> R. VAN ARKEL en E. WIES, "Waarom de kantonrechter de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep moet blijven toepassen", *Arbeidsrecht* 2020/5, (1) 1.

<sup>556</sup> K.M.C.J. VAN DEN BREKEL, "Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?", *Arbeidsrecht* 2020/4, (16) 20.

Hoe zit het dan met een ontslagbesluit? Sinds de inwerkingtreding van de Wnra geldt het civiele ontslagrecht<sup>557</sup> voor ambtenaren. Dit ontslagrecht is steeds meer opgeschoven in de richting van het ambtenarenrecht en combineert momenteel elementen van het oude ambtenarenrecht en het civiele arbeidsrecht. Zo wordt voortaan binnen het civiele arbeidsrecht gewerkt met ontslaggronden<sup>558</sup>. Dit was vroeger in het ambtenarenrecht ook al het geval<sup>559</sup>, waardoor dit geen echte verandering betekent voor de overheidswerkgevers<sup>560</sup>. Aanvankelijk was er de schrik dat ambtenaren onder de nieuwe regeling minder goed beschermd zouden zijn tegen politieke willekeur (*supra*, 2.2.1.1) en dat de werkgever ze gemakkelijker zou kunnen ontslaan. Dit is volgens Van Weyenberg niet het geval. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) of de kantonrechter moet namelijk steeds toestemming geven om de arbeidsovereenkomst op te zeggen op basis van een ontslaggrond<sup>561</sup>. Er is een evolutie van een repressieve naar een preventieve toetsing<sup>562</sup>. Geen enkele rechter zou instemmen met een politiek ontslag<sup>563</sup>. Bovendien hangt er een kostenplaatje aan een ontslag gezien de overheidswerkgever de kosten van de werkloosheidsuitkering (WW-uitkering)<sup>564</sup> voor zijn rekening dient te nemen. Hetzelfde geldt voor de aanvullende en na-wettelijke uitkeringen die toekomen aan de ambtenaren<sup>565</sup>. Dit kan ontradend werken want de daaraan verbonden kosten kunnen behoorlijk oplopen<sup>566</sup>. Van Zelst wijst er zelfs op dat de ambtenaren sinds de inwerkingtreding van de Wnra een gunstigere rechtspositie hebben dan de private werknemers ten gevolge van de cumulatie van vergoedingen en uitkeringen<sup>567</sup>.

<sup>557</sup> Boek 7, titel 10, afdeling 9 Nederlands BW.

<sup>558</sup> Dit gebeurde ten gevolge van de inwerkingtreding van de wet 14 juni 2014 tot wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid) (NS 2014, nr. 216) (zie boek 7, art. 669 Nederlands BW).

<sup>559</sup> De ontslagregeling was terug te vinden in het toepasselijke rechtspositiereglement, zoals het ARAR (art. 98 en volgende).

<sup>560</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-11, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html.

<sup>561</sup> Boek 7, art. 671a en art. 671b Nederlands BW. De sociale partners kunnen besluiten om per cao een eigen ontslagcommissie in te stellen bevoegd voor ontslag om bedrijfseconomische redenen in de plaats van het UWV (Boek 7, art. 671a, tweede lid Nederlands BW). De sector Gemeenten heeft bijvoorbeeld van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Zo heeft het LOGA een ontslagcommissie ingesteld (zie art. 9.15 Cao Gemeenten; bijlage 3 bij Cao Gemeenten; art. 9.15 Cao Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties; bijlage 3 bij Cao Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties). Sinds de inwerkingtreding van de Wet werk en zekerheid maken private werkgevers meer gebruik van ontslag met wederzijds goedvinden. Voor hen is het resultaat van een ontslagprocedure namelijk minder zeker geworden waardoor ze vaker trachten om met de werknemer een beëindigingsovereenkomst te sluiten.

<sup>562</sup> L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 7.

<sup>563</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-13, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html.

<sup>564</sup> De uitkering bij werkloosheid wordt geregeld in hoofdstuk II wet 6 november 1986 tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet) (NS 1986, nr. 566).

<sup>565</sup> Zie bijvoorbeeld hfdst. 10 Cao Gemeenten. Zie ook D. VAN ZELST, "Schiet de Wnra zijn doel voorbij?", *ArbeidsRecht* 2020/6, (1) 2.

<sup>566</sup> Nadere memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2014-15, nr. 32.550/G, 3, 4, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-G.html; Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 3, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

<sup>567</sup> D. VAN ZELST, "Schiet de Wnra zijn doel voorbij?", *ArbeidsRecht* 2020/6, (1) 4.

## 8 VIERLAGENMODEL

De indieners van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wnra beschrijven de nieuwe rechtspositie van de ambtenaren aan de hand van vier lagen<sup>568</sup>.

De onderste laag bestaat uit algemeen bindende voorschriften die van toepassing zijn op alle werknemers, inclusief de ambtenaren nieuwe stijl. Het gaat onder meer om het Burgerlijk Wetboek, de Arbeidstijdenwet en de socialezekerheidswetgeving.

De tweede laag omvat de individuele en de collectieve arbeidsovereenkomsten. Bij deze laag is enkel de juridische structuur dezelfde voor alle werknemers. De inhoud van de overeenkomsten is afhankelijk van het overleg. De sociale partners kunnen afspraken vastleggen in collectieve arbeidsovereenkomsten over aangelegenheden die niet in het Burgerlijk Wetboek geregeld zijn. De bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek hebben de waarde van een minimumregeling, wat erop neerkomt dat partijen meer bescherming kunnen overeenkomen, wat ze meestal ook doen. Indien toegelaten, kunnen ze daarenboven afwijken van het Burgerlijk Wetboek (*supra*, 6.1.2.4). In de individuele arbeidsovereenkomst spreken de partijen zaken af die betrekking hebben op de individuele werknemer.

De bijzondere positie van de overheid en de ambtenaren komt (pas) tot uiting in de derde en de vierde laag. De derde laag is enkel van toepassing op ambtenaren en niet op andere werknemers. Het gaat meer bepaald om de Ambtenarenwet 2017 die zaken bevat die het arbeidsvoorwaardenoverleg overstijgen (*supra*, 4). Deze laag kreeg de naam “ambtelijke status”, die verschilt van de vroegere ambtelijke status. De verplichtingen die hieruit voortvloeien kunnen privaatrechtelijk worden gehandhaafd.

Voor sommige ambtenaren bestaat er een vierde laag die publiekrechtelijk van aard is. Deze laag heeft betrekking op bijzondere bevoegdheden die aan bepaalde ambtenaren worden toegekend via attributie of mandaat. Het al dan niet publiekrechtelijke karakter van de arbeidsverhouding is hierbij niet relevant. Het is dan ook perfect mogelijk dat in de publiekrechtelijke laag bepaalde bevoegdheden worden toegekend aan een ambtenaar van wie de arbeidsverhouding, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsovereenkomst door het privaatrecht worden beheerst.

---

<sup>568</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-6, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html; Nota naar aanleiding van het verslag ontvangen op 20 september 2011 bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/8, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-8.html.

**Figuur 2 – Vierlagenmodel**



## 9 STOF TOT NADENKEN

Al eerder hebben wij ervoor gepleit om in België – net als in Nederland – een discussie te voeren rond de opportuniteit van de verdere veralgemening van het contractuele dienstverband<sup>569</sup>. De samenhang tussen de aard van de tewerkstelling en de collectieve arbeidsverhoudingen komt duidelijk naar voren in het debat over de Nederlandse normalisering (swet). De Wnra zorgt zowel voor een omschakeling van de eenzijdige aanstelling van ambtenaren naar de tewerkstelling met een tweezijdige arbeidsovereenkomst als voor de invoering van een systeem van collectieve arbeidsovereenkomsten naar het model van de private sector. In dit deel vergelijken we per topic het Belgische en het Nederlandse systeem met de bedoeling om een aanzet te geven tot debat.

---

<sup>569</sup> I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 45 p., [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid).

## 9.1 OVERWEGINGEN IN HET NORMALISERINGSDEBAT

In welke mate de redenen die aan de basis lagen van de invoering van de Wnra (*supra*, 2.2) ook opgaan voor België, hebben wij al eerder onderzocht<sup>570</sup>. We merken hierbij op dat er voor de Vlaamse *c.q.* Belgische casus vanzelfsprekend bijkomende of andere overwegingen aan de orde zijn die in Nederland geen rol hebben gespeeld<sup>571</sup>.

## 9.2 AMBTENAREN

Als we het Nederlandse en het Belgische systeem met elkaar vergelijken, is een eerste vaststelling dat beide landen een andere betekenis geven aan het begrip “openbare dienst”. In Nederland heeft de uitbreiding van het takenpakket van de overheid (*supra*, 2.2.1.3) geen aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van een theorie van de openbare diensten. Er kwam dan ook geen algemeen rechtsbeginsel op basis waarvan werd gepleit voor de eenzijdige aanstelling van overheidspersoneel<sup>572</sup>. In België daarentegen wordt veel belang gehecht aan de zogenaamde wetten van de openbare dienst. Naast de continuïteit en de (benuttigings)gelijkheid wordt vooral het veranderlijkbeginsel aangehaald ter rechtvaardiging van de eenzijdige aanstelling en de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden.<sup>573</sup> Hoewel de klassieke argumentatie is dat de contractuele tewerkstelling onvoldoende aangepast is aan de noden van de openbare dienst, functioneert de openbare dienst in feite naar behoren ondanks of misschien zelfs dankzij de overheidscontractanten. Het genoemde argument houdt de overheden overigens niet tegen om steeds meer contractanten in dienst te nemen (*infra*, 9.4). Kortom, er wordt sterk vastgehouden aan de theoretische beginselen die in de praktijk echter sterk te relativieren zijn<sup>574</sup>.

De Nederlandse notie “aanstelling” komt in essentie wel grotendeels overeen met het Belgische begrip “benoeming”<sup>575</sup>. Net als onder de oude Nederlandse regeling worden Belgische ambtenaren eenzijdig in vast dienstverband benoemd waardoor overheidscontractanten geen ambtenaar zijn in de strikte betekenis van het woord. Een verschil tussen beide landen is dat Nederland een “monocultuur” kent, wat betekent dat het personeel van een overheidswerkgever meestal ofwel uit ambtenaren, ofwel uit contractanten bestaat. Het vermijden van twee verschillende regimes binnen dezelfde organisatie was trouwens een belangrijke leidraad bij het bepalen van de uitzonderingen (*supra*, 3.2.2). In België daarentegen bestaat het personeel bij vrijwel alle<sup>576</sup> overheidswerkgevers uit zowel ambtenaren als contractanten, wat met zich meebrengt dat er ook nu al

<sup>570</sup> I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 23-29, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid).

<sup>571</sup> Zie in dit verband B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13-19; I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 30-31, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid).

<sup>572</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 483.

<sup>573</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 11-12; H.J.M. JEUKENS, *Het ambtenarenrecht*, Alphen aan de Rijn, Samsom, 1959, 301, aangehaald door A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 442.

<sup>574</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 12.

<sup>575</sup> Het begrip “aanstelling” wijst op afhankelijkheid, hoewel de benoeming niet noodzakelijk afhankelijkheid impliceert (H.J.M. JEUKENS, *Het ambtenarenrecht*, Alphen aan de Rijn, Samsom, 1959, 64-65, aangehaald door A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 440).

<sup>576</sup> Er zijn zelfs overheidsinstellingen die enkel contractuele personeelsleden tewerkstellen, zoals onder meer Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn en VITO (zie art. 28, eerste lid Gecoördineerde statuten 24 april 2007 Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) (*BS* 20 september 2007)). De VRT neemt sinds

verschillende regimes naast elkaar bestaan binnen dezelfde organisatie. Beide categorieën personeelsleden oefenen bovendien doorgaans dezelfde taken uit<sup>577</sup>. Het takenpakket van de ambtenaren speelde een belangrijke rol in het pleidooi voor de Nederlandse normalisering (*supra*, 2.2.1.3), maar zou in de Belgische context wellicht nog meer doorwegen. Het verschil is dat in Nederland vooral de nadruk lag op de externe gelijkheid van werknemers en ambtenaren in het algemeen, waar in België doorgaans meer aandacht wordt besteed aan de interne gelijkheid van ambtenaren en overheidscontractanten die werkzaam zijn binnen dezelfde overheidsdienst en daar hetzelfde werk doen<sup>578</sup>.

Zowel in Nederland als in België vervaagt de scheidingslijn tussen de publieke en de private sector steeds meer<sup>579</sup>. Nochtans heeft dit onderscheid verstrekkende gevolgen. Het formele criterium dat België hanteert om te besluiten tot de toepassing van het algemene vakbondstatuut<sup>580</sup> voor de publieke sector doet dan ook vragen rijzen. Daar waar in Nederland private rechtspersonen kunnen kwalificeren als overheidswerkgever wanneer er sprake was van een overwegende overheidsinvloed (oude regeling; *supra*, 3.1) of wanneer een orgaan van die rechtspersoon de uitoefening van het openbaar gezag als kernactiviteit heeft (*supra*, 3.2), is in België de loutere kwalificatie van de werkgever als publiekrechtelijk of privaatrechtelijke rechtspersoon doorslaggevend. De scheidingslijn tussen de zogenaamde organieke en functionele openbare diensten is echter dun. Ook functionele openbare diensten worden opgericht door de overheid en nemen een deel van de overheidstaken voor hun rekening. Extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm vertonen dan ook een groot aantal kenmerken die vergelijkbaar zijn met de karakteristieken van publiekrechtelijke werkgevers<sup>581</sup>, maar toch vallen de eerstgenoemden buiten het toepassingsgebied van het algemene vakbondsstatuut. Allerlei tendensen hebben er bovendien voor gezorgd dat publieke en private organisaties worden “vermengd”, waardoor de grens nog dunner is geworden<sup>582</sup>. Dit alles maakt het zeer moeilijk om een sluitend criterium voor te stellen om de (eventuele) uitzonderingen op te baseren (*supra*, 2.2.1.3). Dit bleek ook in Nederland het geval waar de uitzonderingen uiteindelijk op zeer uiteenlopende gronden zijn gestoeld (*supra*, 3.2.2). Er valt wat voor te zeggen om terug te keren naar de oorspronkelijke idee om de statutaire

---

1996 enkel nog personeelsleden met een arbeidsovereenkomst in dienst (zie VRT, *Jaarverslag 2016*, eigen uitgave, 151, [www.vrt.be](http://www.vrt.be)). Art. 1.4, § 5, eerste lid, 1°, 2°, 3° en 4° B.Vl.Reg. 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (BS 27 maart 2006 (ed. 1)) beschrijft in welke gevallen contractuelen in dienst kunnen worden genomen. De minister bevoegd voor bestuurszaken stelt, samen met de functioneel bevoegde minister, een lijst van de contractuele functies die ressorteren onder de noemer van bijkomende en specifieke opdrachten (zie art. 1.4, § 5, tweede lid B.Vl.Reg. 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid). Daaraan is uitvoering gegeven bij MB 14 mei 2008 houdende vaststelling van de bijkomende of specifieke opdrachten bij de Diensten van de Vlaamse overheid (BS 26 mei 2008). Bijlage 1 van dit MB bevat per beleidsdomein een opsomming van de functies die als bijkomende of specifieke opdrachten contractueel kunnen worden ingevuld. Vaak voorkomende functies die in deze lijsten opduiken zijn schoonmaakpersoneel, cateringpersoneel en ICT-profielen. Zie ook I. DE WILDE, R. JANVIER en A. DE BECKER, “Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst”, *CDPK 2017*, (366) 375; R. JANVIER, “Over overheden, contractanten & ambtenaren: geen vrijblijvende ‘ménage à trois’” in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, (1) 15).

<sup>577</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM 2016*, afl. 4, (5) 12.

<sup>578</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM 2016*, afl. 4, (5) 18.

<sup>579</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM 2016*, afl. 4, (5) 15.

<sup>580</sup> Het algemene vakbondsstatuut staat voor de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector zoals vervat in de wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (BS 24 december 1974) en zijn uitvoeringsbesluiten. Het belangrijkste uitvoeringsbesluit is het KB 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (BS 20 oktober 1984, *err.* BS 4 december 1984).

<sup>581</sup> Verslag namens de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetevaluatie uitgebracht door de heer Brouns, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 347/6, 104, [docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1026725](http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1026725). Zo is een rol weggelegd voor de gemeenten bij de oprichting, de leiding en de organisatie van de EVA's. De beginselen van behoorlijk bestuur dienen te worden gewaarborgd, zoals de openbaarheid en de motivering. De democratisch verkozen organen moeten finaal nog kunnen ingrijpen en moeten hun verantwoordelijkheid dragen.

<sup>582</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM 2016*, afl. 4, (5) 13.

tewerkstelling te koppelen aan functies die de uitoefening van het overheidsgezag impliceren. Andere functies en taken kunnen veelal door zowel overheidspersoneelsleden als private werknemers worden uitgeoefend, waardoor het behoud van de statutaire tewerkstelling voor deze groepen niet langer gerechtvaardigd is. Het blijft echter moeilijk om precies af te bakenen welke overheidstaken uitsluitend door een overheidswerkgever kunnen worden uitgevoerd<sup>583</sup>. Het dienen van het algemeen belang lijkt evenmin een goed criterium aangezien ook de functionele openbare diensten het algemeen belang dienen en zij – zoals eerder aangehaald – onder de regels van de private sector vallen.

### 9.3 AMBTENARENWET

In tegenstelling tot in Nederland, bestaat er in België geen algemene ambtenarenwet die de rechten en plichten van de ambtenaren beheerst. De zaken die in Nederland worden geregeld in deze wet, zijn in België verspreid over diverse regelingen. De kernwaarden die typerend zijn voor het ambtelijke vakmanschap, zoals de verplichting tot integriteit en onafhankelijkheid, maken in België het voorwerp van de onderscheiden rechtspositieregelingen<sup>584</sup> of zijn vastgelegd in deontologische codes<sup>585</sup>. De eedaflegging is dan weer geregeld in een decreet van het Nationaal Congres van 20 juli 1831<sup>586</sup>. De concrete modaliteiten worden, wat de Vlaamse overheid betreft, vermeld in het Vlaams Personeelsstatuut<sup>587</sup>. De opeenvolgende staatshervormingen en de toenemende autonomie van de deelstaten ten aanzien van hun personeel hebben er trouwens voor gezorgd dat elke overheidswerkgever autonoom invulling kan geven aan de rechtspositie van zijn personeel<sup>588</sup>. Net als in Nederland kunnen ook beperkingen worden opgelegd aan bepaalde grondrechten. Het zou wellicht duidelijker en eenvormiger zijn om naar het voorbeeld van Nederland al deze regelingen samen te bundelen in een soort ambtenarenwet, maar dit is gelet op de ingewikkelde staatsstructuur en bevoegdheidsverdeling in België zowel politiek als vooral ook juridisch-technisch een illusie.

### 9.4 AARD VAN DE INDIVIDUELE ARBEIDSVERHOUDING

In België is momenteel, net als onder de oude regeling in Nederland, bij het overgrote deel van de overheidsbesturen en -instellingen<sup>589</sup> de contractuele tewerkstelling in de publieke sector de uitzondering op

<sup>583</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13 en 18.

<sup>584</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13.

<sup>585</sup> Zie bijvoorbeeld de deontologische code van de Vlaamse overheid die voor haar personeelsleden gedragsregels en richtlijnen bundelt om integer te werken (overheid.vlaanderen.be/integriteit).

<sup>586</sup> Decr. 20 juli 1831 betreffende de eedaflegging bij de aanvang der grondwettelijke vertegenwoordigde monarchie (*BS* 20 juli 1831).

<sup>587</sup> Zie bijvoorbeeld art. III 12 B.VI.Reg. 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (*BS* 27 maart 2006).

<sup>588</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen”, *TORB* 2016-17, afl. 5, (427) 437; B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 15.

<sup>589</sup> De Vlaamse provinciale en plaatselijke overheidsdiensten hebben de vrije keuze tussen de statutaire en de contractuele tewerkstelling (zie art. 100, § 1 Provinciedecreet 9 december 2005 (*BS* 29 december 2005, *err.BS* 5 december 2008 (ed. 3)) en art. 184, § 1 Decr.VI. 22 december 2017 over het lokaal bestuur (*BS* 15 februari 2018, *err.BS* 23 januari 2019)). Op federaal vlak heeft ook het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten de keuze tussen het statutair en het contractueel dienstverband (zie art. 4/1 wet 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken (*BS* 14 augustus 1993), dat werd ingevoegd bij art. 82 wet 30 oktober 2018 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid (*BS* 16 november 2018)). Ook voor een aantal autonome overheidsbedrijven is de veralgemeende contractuele tewerkstelling wettelijk verankerd (wet 16 december 2015 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (*BS* 12 januari 2016)).

de regel van de principiële statutaire tewerkstelling<sup>590</sup>. Hoewel er in theorie dus een gelijkenis bestond tussen beide landen, was er in realiteit een groot verschil. Nederland<sup>591</sup> maakte veel strikter toepassing van de principiële statutaire tewerkstelling dan België en Vlaanderen<sup>592</sup>. Uit de cijfers blijkt duidelijk dat de contractuele tewerkstelling in België geen randfenomeen meer is. Dit geldt in het bijzonder voor de gemeenschappen en de gewesten, waar het aantal ambtenaren en contractanten steeds meer naar elkaar toegroeit. Bij de provinciale en plaatselijke overheden zijn de ambtenaren zelfs in de minderheid<sup>593</sup>. In het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 werd uitdrukkelijk de wens geuit om in overleg met de vakorganisaties af te stappen van de eenzijdige benoeming en verder te evolueren naar één juridische tewerkstellingsvorm, namelijk deze op basis van een arbeidsovereenkomst<sup>594</sup>. Aangezien de contractuele tewerkstelling in België al ruim ingang heeft gevonden, zou men ervoor kunnen opteren om niet te werken met een *big bang*, maar om het ambtenarenstatuut mettertijd langzaam te laten uitdoven door voortaan enkel nog arbeidscontractanten in dienst te nemen. Dit zou wellicht dan wel verschillende snelheden aannemen naargelang het bestuursniveau<sup>595</sup>. Om niet in strijd te komen met hogere wetgeving, zal op het niveau van de overheidsbesturen – net als in Nederland – uitzonderingen moeten worden ingebouwd voor gezagsfuncties<sup>596</sup> (*supra*, 9.2). Een verschil met Nederland is dat de Nederlandse Wnra niet tot doel had om het aantal ambtenaren te verminderen, maar wel om meer gelijkheid met het bedrijfsleven te creëren<sup>597</sup>. Het ambtenaarschap is dan ook behouden gebleven in Nederland (*supra*, 3.2). Wanneer België en/of Vlaanderen zouden kiezen voor een principiële contractuele tewerkstelling, zou dit onder gelding van de huidige regelgeving tot gevolg hebben dat het ambtenaarschap zou verdwijnen. Overheidscontractanten zijn immers geen ambtenaren *sensu stricto* (*supra*, 9.2). Het is dus de vraag of men enkel af wil van de statutaire tewerkstellingsvorm of ook van het ambtenaarschap. Indien dit laatste niet de bedoeling is, dient men net als Nederland een constructie op te zetten waardoor het ambtenaarschap als concept behouden blijft (*supra*, 3.2). We herhalen dat overheidscontractanten de slechtst beschermde categorie vormt in vergelijking met ambtenaren en werknemers in de private sector<sup>598</sup>. Het is dan ook belangrijk om niet enkel de overstap te maken naar de contractuele tewerkstellingsvorm, maar ook na te denken over een “passend” systeem van collectieve arbeidsverhoudingen dat beter aansluit bij de contractuele tewerkstelling (*supra*, 6; *infra*, 9.5).

<sup>590</sup> Voor meer informatie, zie I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 45 p., [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid); I. DE WILDE, R. JANVIER en A. DE BECKER, “Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst”, *CDPK* 2017/3, 366-390; R. JANVIER, I. DE WILDE en S. AERTS, “Leçon 2: Uniformité, égalité et gestion des ressources humaines” in R. JANVIER (éd.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, n° 9, Brugge, la Charte, 2015, 31-116.

<sup>591</sup> Dit neemt niet weg dat diverse Nederlandse regeringen hebben geprobeerd om het aantal ambtenaren te verminderen, zoals Balkenende II, Rutte-I en Rutte-II (S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 12).

<sup>592</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 6; I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 20, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid).

<sup>593</sup> Voor cijfers en meer informatie, zie J. ACKAERT, T. BLOCK, G. BOUCKAERT, M. BRANS, J. CHRISTIAENS, J. CROMPVOETS, F. DE RYNCK, A. HONDEGEM, R. JANVIER, E. PAREDIS, T. STEEN, S. VAN DE WALLE, W. VAN DOOREN, K. VERHOEST, J. VOETS, B. DE PEUTER, J. DE ROOVER, I. DE WILDE, I. DEPPEZ, E. DOCKX, L. DORREN, E. FOBRE, S. HENNAU, A. LERUSSE, P. LINGIER, K. MIGHELBRINCK, S. PALINCKX, P. RAYMACKERS, M. STEPMAN, B. VAN HAELTER, C. VANHEE, J. VANSCHOENWINKEL, J. VAN WYMEERSCH, D. VOS, S. WOUTERS en T. VAN HUYCK, *Overheden in Vlaanderen in beeld 2019*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2019, 28-32, [www.vlaanderen.be/publicaties/overheden-in-vlaanderen-in-beeld-2019](http://www.vlaanderen.be/publicaties/overheden-in-vlaanderen-in-beeld-2019).

<sup>594</sup> Regeerakkoord van de Vlaamse regering 2019-2024, 193, [www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024](http://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024).

<sup>595</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13-14.

<sup>596</sup> Zie hierover B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13-14.

<sup>597</sup> S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 12.

<sup>598</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 15; R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerker is opgestaan!*, Reeks Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen 2, Brugge, die Keure, 2003, 375 p.

Een belangrijk verschil tussen België en Nederland betreft de verankering van het rechtskarakter van de arbeidsverhouding in de Grondwet. De Nederlandse Grondwet vermeldt niets over dit rechtskarakter, waardoor het zowel van publiekrechtelijke als privaatrechtelijke aard kan zijn<sup>599</sup>. In België impliceert artikel 107, tweede lid van de Grondwet dat voor ambtenaren bij de centrale diensten een eenzijdige aanstelling de regel is<sup>600</sup>. Voor de gemeenschaps- en gewestregeringen bevat de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) een soortgelijke bepaling.<sup>601</sup> Het is maar de vraag of de overstap naar een volledig contractuele tewerkstelling – zonder een wijziging van de Belgische Grondwet<sup>602</sup> en/of de BWHI – juridisch tot de mogelijkheden behoort<sup>603</sup>. De wenselijkheid daarvan is nog een andere kwestie<sup>604</sup>.

## 9.5 COLLECTIEVE ARBEIDSVERHOUDINGEN

Oorspronkelijk werd het collectief overleg in België en Nederland op een vergelijkbare wijze georganiseerd. Net als onder gelding van de oude Nederlandse regeling moet in België de overheid verplicht onderhandelen<sup>605</sup> met de vakbonden over de formele rechtspositie van de ambtenaren. Het resultaat van de onderhandelingen is net als wat vroeger het geval was in Nederland, juridisch niet bindend<sup>606</sup>. De personeelsleden kunnen zich pas beroepen op de afspraken tussen de overheidswerkgever en de vakbonden die voortvloeien uit collectieve onderhandelingen of overleg nadat de betrokken overheden de afspraken hebben geïmplementeerd in bindende regelgeving. Er kunnen in de Belgische publieke sector evenmin collectieve arbeidsovereenkomsten worden gesloten. Sinds 1993 zijn de collectieve arbeidsverhoudingen heel verschillend geregeld in België en Nederland. Toen werd bij onze noorderburen een overeenstemmingsvereiste ingevoerd voor bepaalde aangelegenheden, waarover een akkoord moest worden bereikt met de meerderheid van de vakbonden<sup>607</sup> (*supra*, 6.2.1). Wanneer we het Belgische systeem vergelijken met het oude Nederlandse systeem, kunnen we concluderen dat de Nederlandse regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen dankzij het overeenstemmingsvereiste al veel meer was opgeschoven richting tweezijdigheid. De stap naar een systeem van bindende collectieve arbeidsovereenkomsten was hierdoor allicht minder groot dan in België het geval zou zijn.

<sup>599</sup> A.K. KOEKKOEK (ed.), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer, Tjeen Willink, 2000, 509-510 en P.E.M. MESSER-DINNISSEN, *De Rijksarbeidscontractant: een onderzoek naar de functie van het instituut arbeidscontractant in een genormaliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen bij de Rijkssoeverheid*, Den Haag, VUGA, 1995, 206-207, beiden aangehaald door A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 446-447.

<sup>600</sup> Overeenkomstig art. 107, tweede lid Gw. benoemt de Koning (lees: de uitvoerende macht) de ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen, behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen. Andere ambtenaren benoemt de Koning alleen krachtens een uitdrukkelijke wetsbepaling (art. 107, derde lid Gw.). Art. 87, § 2, eerste lid stelt dat iedere regering haar personeelsleden benoemt; zie ook A. DE BECKER, "Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?" in M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT (eds.), *Liber amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, (167) 180; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 447; A. DE BECKER, "Hoe de sneltrein een boemeltrein werd: de invloed van het arrest Jadot op de Copernicushervorming", *CDPK* 2007, (39) 45; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 353-365; J. VELAERS, *De Grondwet en de raad van State: afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 369-370; J. SOHIER, "La fonction publique face à l'effet « copernic »: mythe ou réalité?", *JT* 2003, (221) 227; B. WEEKERS, *Personeel en organisatie*, Brugge, die Keure, 2003, 37.

<sup>601</sup> Art. 87, § 2, eerste lid Bijz.Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BS 15 augustus 1980) stelt dat iedere regering haar personeelsleden benoemt.

<sup>602</sup> Art. 37 en art. 107, tweede lid Gw. die een belemmering vormen voor een volledig contractuele tewerkstelling op het niveau van de federale besturen, zijn niet voor herziening vatbaar verklaard (zie Verklaring 5 april 2019 tot herziening van de Grondwet (BS 23 mei 2019)).

<sup>603</sup> Deze vraag wordt beantwoord in I. DE WILDE, R. JANVIER en A. DE BECKER, "Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? – Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst", *CDPK* 2017/3, (366) 308-388.

<sup>604</sup> Zie in dit verband I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 22-31, [www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid](http://www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid).

<sup>605</sup> In België bestaan er twee procedures: de onderhandeling en het overleg. Het Nederlandse overleg is het meest vergelijkbaar met de Belgische onderhandeling.

<sup>606</sup> M.G. ROOD, *Collectief ambtenarenrecht*, Den Haag, VUGA, 1989, 41, 50-52, 54, aangehaald door A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 452.

<sup>607</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 452; L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 328.

De inwerkingtreding van de Wnra heeft tot gevolg dat het verschil tussen de Belgische en de Nederlandse regeling nog meer is toegenomen. In Nederland geldt voortaan het principe van de contractvrijheid, waardoor de sociale partners vrij kunnen kiezen waarover en met wie ze een cao sluiten<sup>608</sup> (*supra*, 6.1.2.1). De collectieve arbeidsovereenkomsten werken direct door in de individuele arbeidsrelatie waardoor omzetting in positief recht niet meer nodig is (*supra*, 6.1.2). Bovendien is er onder de nieuwe regeling meer vrijheid, waardoor in principe zelfs een cao kan worden gesloten met slechts één vakbond (*supra*, 6.1.2.1). De cao-partijen hebben wel besloten dat over bepaalde onderwerpen nog steeds verplicht moet worden overlegd (*supra*, 6.2.2) en ook het sectorenmodel bleef behouden (*supra*, 6.3).

Eerder wezen we er al op dat in België de overheidscontractanten de slechts beschermde categorie zijn (*supra*, 9.4), wat zeker (ook) het geval is op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen. De overheidscontractanten vallen in België net als de ambtenaren onder het algemene vakbondsstatuut. Deze regeling is echter gemaakt op maat van de statutairen, waardoor de specifieke situatie van de overheidscontractanten vaak uit het oog wordt verloren. Zo rijst er bijvoorbeeld een probleem op het vlak van de eenzijdige wijzigbaarheid van de loon- en arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractanten<sup>609</sup>. Net zoals in Nederland verklaren de rechtspositieregelingen een aantal bepalingen toepasselijk op overheidscontractanten, maar dit neemt niet weg dat hun rechten meestal veel beperkter zijn dan die van de definitief benoemde ambtenaren<sup>610</sup>. In het licht van de toenemende contractualisering in de Belgische overheidssector (*supra*, 9.4) rijst de vraag of het niet beter is om net als in Nederland de overstap te maken naar een systeem van bindende collectieve arbeidsovereenkomsten.

Indien België zou besluiten om een systeem van bindende collectieve akkoorden in te voeren, kan inspiratie worden gehaald uit het nieuwe Nederlandse model en het proces dat daartoe heeft geleid. Zo lijkt het raadzaam om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten voor de inwerkingtreding van het nieuwe systeem, met eventueel een overgangsregeling voor het geval de cao's niet tijdig kunnen worden gesloten (*supra*, 6.1.2.4).

Verder is het zaak na te denken over het antwoord op de vraag of men de sociale partners wil verplichten om over bepaalde onderwerpen te onderhandelen (*supra*, 6.2.2). Op zich doet dit afbreuk aan de vrije cao-onderhandelingen. Men zou niettemin enkel de onderhandeling zelf verplicht kunnen stellen zonder de verplichting om ook effectief een collectieve arbeidsovereenkomst te sluiten.

Indien België zou kiezen voor een systeem van bindende collectieve akkoorden, lijkt dit meteen het ideale moment om te reflecteren over het al dan niet behoud van de verschillende onderhandelings- en overlegcomités. Net als in Nederland, vindt in België het collectief overleg plaats op verschillende niveaus. Er valt echter heel wat kritiek te geven op de huidige structuren die niet altijd even goed zijn aangepast aan de fundamenteel gewijzigde bestuurlijke context.

---

<sup>608</sup> B. BARENTSEN EN R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 16.

<sup>609</sup> Zie I. DE WILDE, S. AERTS EN R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Administratieve Rechtsbibliotheek, Bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2014, 327 p. en nog meer in de diepte I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit. De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 405 p.

<sup>610</sup> B. BARENTSEN EN R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 16.

Over een belangrijk probleem<sup>611</sup> waarmee men in Nederland te kampen kreeg, met name de problematiek van de ongebonden werknemers (*supra*, 6.1.2.2), hoeft men zich in België geen zorgen te maken. In België is een collectieve arbeidsovereenkomst bindend voor alle werknemers van een gebonden werkgever, ongeacht of deze werknemers aangesloten zijn bij een vakbond die de cao heeft ondertekend<sup>612</sup>. Het eventuele verzet van individuele werknemers tegen de cao doet hieraan geen afbreuk<sup>613</sup>. Het zou in de Belgische context bijgevolg niet nodig zijn om een incorporatiebeding op te nemen in de individuele arbeidsovereenkomst.

Anders dan in Nederland moeten momenteel in België geen ondernemingsraden worden opgericht in de publieke sector<sup>614</sup>. Als men besluit om een systeem van bindende akkoorden in te voeren naar het model van de private sector, lijken er nog maar weinig argumenten om de oprichting van ondernemingsraden in de publieke sector te weren<sup>615</sup>. Het is wel aan te bevelen om naar het voorbeeld van Nederland specifieke bepalingen in te voeren betreffende de ondernemingsraden in de overheidssector.

Net als Nederland heeft ook België uitvoering gegeven aan artikel 6, derde lid van het Herzene Europees Sociaal Handvest, namelijk via de sociale bemiddeling<sup>616</sup>. De taak van de sociaal bemiddelaars bestaat erin collectieve conflicten tussen de werkgevers en de personeelsleden waarop de wet van toepassing is, “te voorkomen, te beperken, op te volgen en te beëindigen via onderhandeling in het bijzijn van een derde”<sup>617</sup>. Een verschil tussen beide landen is dat in België stimuli ontbreken om voor sociale bemiddeling te kiezen. De overheid kan immers, hoe dan ook, eenzijdig de arbeidsvoorwaarden vastleggen<sup>618</sup>. Onder gelding van de oude Nederlandse regeling daarentegen werd een beroep gedaan op de geschillenregeling indien bleek dat er geen unanieme instemming zou worden bereikt met een voorstel, gegeven het overeenstemmingsvereiste<sup>619</sup>. Aangezien een conflict vaak ontstaat tijdens de onderhandeling of het overleg, is het naar onze mening een lacune in de Belgische wetgeving dat niet expliciet is bepaald dat de onderhandelings- en overlegprocedures worden opgeschort op het ogenblik dat de procedure van sociale bemiddeling van start gaat. In Nederland daarentegen wordt uitdrukkelijk bepaald dat de procedure pas wordt voortgezet binnen de twee weken na ontvangst van het advies van de geschillencommissie<sup>620</sup>.

Tot slot is er de onderwijssector die zowel in Nederland als België een bijzondere positie inneemt. In België en in het bijzonder in het onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap bestaat er een diversiteit aan regelingen die verschillen naargelang het soort onderwijs, het onderwijsnet, het onderwijstype en het type personeel. In Nederland daarentegen werd reeds voor de inwerkingtreding van de Wnra getracht om de

<sup>611</sup> Althans in theorie, want in de praktijk zorgt de binding voor weinig problemen (*supra*, 6.1.2.2).

<sup>612</sup> Art. 19, 4° Cao-wet.

<sup>613</sup> Cass. 1 februari 1993, *Arr.Cass.* 1993, 136.

<sup>614</sup> De wet 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven (*BS* 27 september 1948), die in België de verplichting tot oprichting van een ondernemingsraad regelt, is niet van toepassing op de publieke sector.

<sup>615</sup> Zie in dit verband I. DE WILDE, “Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel” in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 238-240.

<sup>616</sup> Zie hoofdstuk III *quater* wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel; KB 15 augustus 2012 betreffende de benoemingsvoorwaarden en de opdrachten van de titularissen van de functie van adviseur sociaal bemiddelaar in de overheidssector (*BS* 28 augustus 2012); GEMEENSCHAPPELIJK COMITE VOOR ALLE OVERHEIDSDIENSTEN, Prot. nr. 170/1, 19 april 2010 over de wederzijdse engagementen van de overheden en vakorganisaties in de publieke sector betreffende de versterking van de sociale dialoog en de conflictbeheersing in de publieke sector, 2; GEMEENSCHAPPELIJK COMITE VOOR ALLE OVERHEIDSDIENSTEN, Prot. nr. 189/2, 17 december 2013 betreffende de procedure sociaal bemiddelaars; GEMEENSCHAPPELIJK COMITE VOOR ALLE OVERHEIDSDIENSTEN, Prot. nr. 193/3, 18 maart 2014 betreffende globaal werkingskader sociaal bemiddelaars overheidssector.

<sup>617</sup> Art. 12 *octies*, eerste lid wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel; S. DU BLED en B. ROEFS, “La conciliation des conflits collectifs dans le secteur public versus le secteur privé”, *TSR* 2015, (265) 272.

<sup>618</sup> Met enige nuances, zie I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit. De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 405 p.

<sup>619</sup> Art. 110d ARAR.

<sup>620</sup> Art. 110j ARAR.

arbeidsvoorwaarden van het personeel in het openbaar en het bijzonder onderwijs zoveel als mogelijk gelijk te schakelen (*supra*, 6.1.2.3). Dit toont op zijn minst aan dat een verschillende aard van de individuele arbeidsverhouding (en zelfs van de collectieve arbeidsverhouding) geen belemmering hoeft te zijn voor gelijke loon- en arbeidsvoorwaarden. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra valt al het onderwijspersoneel in Nederland onder het toepassingsgebied van het arbeidsovereenkomstenrecht en het cao-recht (*supra*, 6.1.2.3). Nederland heeft ervoor gekozen om de openbare onderwijswerkgevers niet langer als overheidswerkgevers te beschouwen (*supra*, 3.2.3).

## 9.6 RECHTSBESCHERMING

In tegenstelling tot in Nederland, bestaat er in België geen Algemene wet bestuursrecht waarin op algemene wijze de verhouding tussen burger en bestuur of tussen besturen onderling wordt geregeld<sup>621</sup>. Er werd evenmin bij decreet<sup>622</sup> of ordonnantie een globaal kader uitgewerkt dat normen van algemeen bestuursrechtelijke aard bevat<sup>623</sup>. Het Belgische bestuursrecht is vastgelegd in verschillende wetten, decreten en uitvoeringsbesluiten die variëren per sector. Daarnaast gelden er ook een aantal algemene beginselen<sup>624</sup>. Er bestaan bestuurlijke en juridictionele beroepen waarbij zowel de gewone rechter als specifieke bestuursrechters bevoegd zijn voor geschillen met een bestuur<sup>625</sup>. De procedurevoorschriften, de termijnen en de mogelijkheid om intern administratief beroep aan te tekenen, zijn vastgelegd in de onderscheiden rechtspositieregelingen. Net zoals in Nederland wordt dit formalistische bestuursprocesrecht als inflexibel ervaren. Dit is in België één van de (vele) redenen dat steeds meer gekozen wordt voor de contractuele tewerkstelling<sup>626</sup> (*supra*, 9.4).

Zowel in Nederland als in België wordt het gesloten stelsel van ontslaggronden aangezien als de ultieme bescherming tegen politieke willekeur. Op het ogenblik dat dit stelsel is ontstaan, was het arbeidsrecht nog in volle ontwikkeling waardoor het niet de nodige bescherming kon bieden aan de ambtenaren<sup>627</sup>. Intussen biedt het arbeidsrecht veel meer bescherming dan voorheen, maar helaas minder aan de overheidscontractanten. Daar waar de definitief benoemde ambtenaren vastheid van tewerkstelling genieten, geldt voor de

<sup>621</sup> In het verleden werd wel een voorstel van Algemene Wet Bestuursrecht opgemaakt, maar (voorlopig) zonder resultaat (Voorstel van Algemene Wet Bestuursrecht, *Parl.St.* Kamer 2003-04, 26 november 2003, nr. 510496/001); zie in dit verband ook G. DEBERSAQUES en S. DE CLERO, *Bestuursrecht harmoniseren?, Preadvis voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Deventer, Kluwer, 2004, 79 p.; J. DE STAERCKE, "Naar een algemene wet bestuursrecht in België", *NTB* 2006, 1-10; J. DE STAERCKE en J. VAN STEENLANDT (eds.), *Een Algemeen Decreet Bestuursrecht in Vlaanderen?*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 140 p.; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 345; E. VAN DE VELDE, "Naar een codificatie van de beginselen van behoorlijk bestuur?" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 429-448.

<sup>622</sup> In Vlaanderen werd in 2018 wel het Bestuursdecreet 7 december 2018 (*BS* 19 december 2018) aangenomen dat een aantal bestaande decreten heeft gegroepeerd in een enkele wetgevende tekst. Dit decreet biedt echter geen globaal kader (I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 345).

<sup>623</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 15; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 345.

<sup>624</sup> I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 345.

<sup>625</sup> Voor meer informatie over de bestuurlijke en de juridictionele beroepen, I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 527-701.

<sup>626</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 15.

<sup>627</sup> Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-10 en 89-3-13, zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html; B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 12.

overheidscontractanten het klassieke arbeidsrecht hoewel zij even goed werken voor de overheid<sup>628</sup>. De wetgever heeft in 1995 weliswaar een bijzondere ontslagbescherming ingevoerd ten behoeve van de contractuele vakbondsafgevaardigden<sup>629</sup>, maar deze regeling is allesbehalve vrij van kritiek<sup>630</sup>. Hoewel het arbeidsrecht tegenwoordig voldoende bescherming zou moeten bieden, evolueerde het Nederlandse civiele ontslagrecht niettemin richting een gesloten stelsel van ontslaggronden. Mogelijk was dit een manier om de tegenstanders er toch van de overtuigen dat de bescherming niet zou verslechteren. De ontslagregeling was zonder twijfel een gevoelig onderwerp.

---

<sup>628</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13 en 15.

<sup>629</sup> Hoofdstuk VII van titel VI KB 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel werd ingevoegd bij art. 2 KB 25 september 1995 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

<sup>630</sup> Vooral de beperking van het aantal te beschermen contractanten is een belangrijk punt van kritiek. Dit heeft tot gevolg dat bijlange na niet alle contractuele vakbondsafgevaardigden beschermd zijn (art. 88 KB 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel).

## 10 CONCLUSIE

In dit onderzoeksrapport hebben we het Nederlandse systeem van de individuele en collectieve arbeidsverhoudingen voor en na de inwerkingtreding van de Wnra onder de loep genomen en een aanzet gegeven om ook in België het debat op gang te brengen. De belangrijkste les is dat, naar het voorbeeld van Nederland, ook in België een open en constructieve discussie zou moeten worden gevoerd over de eigenheid van de openbare dienst<sup>631</sup> en over de daaraan gerelateerde invulling van de individuele en de collectieve arbeidsverhoudingen. Het staat buiten kijf dat de Belgische regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen heel wat gebreken vertoont en dringend toe is aan een grondige revisie. Hoewel het Nederlandse systeem zeker niet zomaar overdraagbaar is naar België, kan wel inspiratie worden gehaald bij onze Noorderburen. Gelet op de eigenheid van beide systemen, zal dit echter niet voor elk aspect het geval zijn. Bepaalde moeilijkheden, zoals de problematiek van de ongebonden werknemers, zullen zich in België niet voordoen. De keerzijde van de medaille is dat België op haar beurt te kampen zal krijgen met problemen die in Nederland niet aan de orde waren. Hiervoor zal elders een oplossing moeten worden gezocht. Toch kunnen we ook hier iets leren van Nederland. De Nederlanders hebben namelijk aangetoond dat niets onmogelijk is. Ondanks de sterke tegenwind waarmee de initiatiefnemers van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wnra geconfronteerd werden, heeft de normalisering (swet) in Nederland zonder al te veel problemen ingang gevonden. Kortom: waar een wil is, is een weg.

---

<sup>631</sup> B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 18-19.

## BIBLIOGRAFIE

ACKAERT, J., BLOCK, T., BOUCKAERT, G., BRANS, M., CHRISTIAENS, J., CROMPVOETS, J., DE RYNCK, F., HONDEGEM, A., JANVIER, R., PAREDIS, E., STEEN, T., VAN DE WALLE, S., VAN DOOREN, W., VERHOEST, K., VOETS, J., DE PEUTER, B., DE ROOVER, J., DE WILDE, I., DEPREZ, I., DOCKX, E., DORREN, L., FOBRE, E., HENNAU, S., LERUSSE, A., LINGIER, P., MIGCHELBRINCK, K., PALINCKX, S., RAYMACKERS, P., STEPMAN, M., VAN HAELTER, B., VANHEE, C., VANSCHOENWINKEL, J., VAN WYMEERSCH, J., VOS, D., WOUTERS, S. en VAN HUYCK, T., *Overheden in Vlaanderen in beeld 2019*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2019, 188 p.

AKKERMANS, T., *Het gelijk van twee kanten: de publieke arbeidsverhoudingen in een fase van normalisering*, Den Haag, CAOP, 2003, 335 p.

BARENTSEN, B., "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, 12-19.

BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 270 p.

BARENTSEN, B., "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, 17-22.

BARENTSEN, B., "De Ambtenarenwet 2017" in BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 9-26.

BARENTSEN, B., "Normalisering ambtelijke rechtspositie", *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, 508-516.

BARENTSEN, B., "Overheidscao's na Rutte II: stilte na de storm?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, 41-52, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf>.

BARENTSEN, B. en JANVIER, R., "Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen", *TORB* 2016-17, afl. 5, 427-440.

BARENTSEN, B., "Normalisering: introductie" in UIJLENBROEK, J.J.M. (ed.), *Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?*, Den Haag, CAOP, 2016, 13-20.

BARENTSEN, B. en JANVIER, R. "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, 5-22.

BARENTSEN, B., "Normalisering. Een processie van Echternach of een rituele dans?" in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, 225-232, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1>.

BOS, R.C., "Normalisatie van de ambtelijke rechtspositie. De ambtenaar vergeten" in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, 239-248, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1>.

BOUWENS, W.H.A.C.M., "Driekwart-dwingend recht en de niet rechtstreeks toepasselijke CAO", *ArA* 2003, afl. 2, 62-82.

BREKELMANS, F. en VAN SCHOONHOVEN, R., "Introductie: het cao-model in het onderwijs" in VAN SCHOONHOVEN, R. en BREKELMANS, F.H.J.G. (eds.), *Onderwijs-cao's: robuust genoeg voor de 21e eeuw? Bundel ter gelegenheid van het VU Symposium op 12 oktober 2018*, Amsterdam, VU Law Academy, 2018, 5-18.

BREKELMANS, F.H.J.G. en VAN VLIET, E., "De leraar" in VAN DER VOET, G.W. (ed.), *Arbeidsrechtelijke Themata – Bijzondere Arbeidsverhoudingen*, Den Haag, Boom Juridisch, 2017, 101-144.

BRINK, M., "Een "recht" op collectief onderhandelen", *SMA* 1988, 184-197.

CHRISTE, D., HUMMEL, N., LANTING, B.B.B. en SPRENGERS, L.C.J., *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom Juridisch, 2014, 436 p.

DASSEN, S., "Geen algemeenverbindendverklaring voor de cao Gemeenten", 18 oktober 2019, <https://capra.nl/geen-algemeenverbindendverklaring-voor-cao-gemeenten/>.

DASSEN, S.H.A.M., VAN DUREN, G.P.F., JANSSEN, L.H. en MAESSEN, K.M.J.R., *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 608 p.

DASSEN, S.H.A.M., en JANSSEN, L.H., "De Cao Gemeenten beschouwd", *TAR* 2019, afl. 5, 169-177.

DE BECKER, A.H.L., "Verleden en toekomst van de ambtelijke status in Europees perspectief" in BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 251-268.

DE BECKER, A.H.L. en DECKERS, K., "Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie", *TRA* 2013, afl. 4, nr. 33, 5-11.

DE BECKER, A., "Collectief arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector: wat na de normalisering?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, 53-60, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf>.

DE BECKER, A., "Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?" in VAN DE PUTTE, M. en CLEMENT, J. (eds.), *Liber amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, 167-185.

DE BECKER, A., *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 672 p.

DE BECKER, A., "Hoe de sneltrein een boemeltrein werd: de invloed van het arrest Jadot op de Copernicushervorming", *CDPK* 2007, 39-62.

DEBERSAQUES, G. en DE CLERQ, S., *Bestuursrecht harmoniseren?, Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Deventer, Kluwer, 2004, 79 p.

DE STAERCKE, J., "Naar een algemene wet bestuursrecht in België", *NTB* 2006, 1-11.

DE STAERCKE, J. en VAN STEENLANDT, J. (eds.), *Een Algemeen Decreet Bestuursrecht in Vlaanderen?*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 140 p.

DE WILDE, I., *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit. De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 405 p.

DE WILDE, I. en JANVIER, R., *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 45 p.

DE WILDE, I., JANVIER, R. en DE BECKER, A., "Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst", *CDPK* 2017, 366-390.

DE WILDE, I., AERTS, S. en JANVIER, R., *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, *Administratieve Rechtsbibliotheek, Bijzondere reeks*, Brugge, die Keure, 2014, 327 p.

DE WILDE, I., "Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel" in HUMBLET, P. en VANTHOURNOUT, J. (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 195-240.

DU BLED, S. en ROEFS, B., "La conciliation des conflits collectifs dans le secteur public versus le secteur privé", *TSR* 2015, 265-289.

DUK, R.A.A., "Wat kan bij CAO geregeld worden?" in DUK, R.A.A., JACOBS, A.T.J.M., SPRENGERS, L.C.J., GRAPPERHAUS, F.B.J., HEERMA VAN VOSS, G.J.J. en RAYER, C.W.G., *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 11-20.

FASE, W.J.P.M. en VAN DRONGELEN, J., *C.A.O.-recht. Schets van het recht met betrekking tot c.a.o.'s, verbindendverklaring van bepalingen ervan en aanverwante regelingen*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 2004, 287 p.

FREDERIX-GIANOTTEN, J., "Geen sector-cao maar een eigen cao? De Wnra biedt ruimte voor 'maatwerk'!", 26 juni 2017, [www.capra.nl/4\\_2353\\_Geen-sector-cao-maar-een-eigen-cao-De-Wnra-biedt-ruimte-voor-maatwerk%E2%80%99.aspx](http://www.capra.nl/4_2353_Geen-sector-cao-maar-een-eigen-cao-De-Wnra-biedt-ruimte-voor-maatwerk%E2%80%99.aspx).

GEURINK, E., "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, 28-43.

GRAPPERHAUS, F.B.J. en STEGE, A., "De representativiteit van de vakbond in relatie tot de ongebonden werknemer", *SMA* 2008, afl. 2, 107-116.

- HARTMANN, H., "Als or onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden? Zo kan het!", *OR/magazine* mei 2019, 10-11.
- HEERMA VAN VOSS, G.J.J., "Driekwart dwingend recht" in DUK, R.A.A., JACOBS, A.T.J.M., SPRENGERS, L.C.J., GRAPPERHAUS, F.B.J., HEERMA VAN VOSS, G.J.J. en RAYER, C.W.G., *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 121-133.
- HEERMA VAN VOSS, G.J.J., "Juridische aspecten van de ambtelijke status" in BOTH, G. (ed.), *Gemeenteambtenaar zijn, (n)iets bijzonders*, Den Haag, College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1998, 15-18.
- HUISMAN, P.W.A. (ed.), *Basisboek onderwijsrecht*, Den Haag, Sdu uitgevers, 2017, 164 p.
- HUMMEL, N., "De artikel 3-ambtenaren" in BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 213-250.
- HUMMEL, N., "Het 'genormaliseerde' collectief actierecht van de politie", *TRA* 2016, afl. 6-7, nr. 56, 9-14.
- HUMMEL, N., "Het Flexibel Personeelssysteem en de dienstverplichting: te bijzonder voor het arbeidsrecht?", *MRT* 2013, 127-141.
- JACOBS, A.T.J.M., *Collectief Arbeidsrecht*, Deventer, Kluwer, 2017, 404 p.
- JACOBS, A.T.J.M., "Herijking van de algemeen verbindend verklaring van CAO's" in DUK, R.A.A., JACOBS, A.T.J.M., SPRENGERS, L.C.J., GRAPPERHAUS, F.B.J., HEERMA VAN VOSS, G.J.J. en RAYER, C.W.G., *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 21-58.
- JANSSEN, L., *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Kluwer, 2019, 314 p.
- JANSSEN, L., "Op weg naar een nieuwe ambtelijke status", *Bestuurskunde* 2014, afl. 4, 5-14.
- JANVIER, R. en DE WILDE, I., "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in HUMBLET, P. en VAN REGENMORTEL, A. (eds.), *Markante standpunten – Opstellen opgedragen aan prof. Dr. Marc Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 93-119.
- JANVIER, R., DE WILDE, I. en AERTS, S., "Leçon 2: Uniformité, égalité et gestion des ressources humaines" in JANVIER, R. (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, n° 9, Brugge, la Charte, 2015, 31-116.
- JANVIER, R., "Over overheden, contractanten & ambtenaren: geen vrijblijvende 'ménage à trois'" in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 1-35.
- JANVIER, R. en JANSSENS, K., *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan! Reeks Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen 2.*, Brugge, die Keure, 2003, 375 p.

JANVIER, R. en RIGAUX, M., "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in GEVERS, P. (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA)*, Brugge, die Keure, 1987, 37-139.

JELLINGHAUS, S. en MAESSEN, K., *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 97 p.

JELLINGHAUS, S. en MAESSEN, K., *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 108 p.

JEUKENS, H.J.M., *Het ambtenarenrecht*, Alphen aan de Rijn, Samsom, 1959, 350 p.

KOEKKOEK, A.K. (ed.), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer, Tjeen Willink, 2000, 658 p.

KOOISTRA, J., JELLINGHAUS, S.F.H., HUISMAN, E. en SPARRIUS, C.F., *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 49 p.

KORTEWEG-WIERS, M.J.S., SCHRIJVERS, P.M.B. en WEIJLING, K.F.A.M., *Hoofdpijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 410 p.

LANTING, B.B.B., *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het sociaalzekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs*, Apeldoorn/Antwerpen, Maklu, 2009, 576 p.

MESSER-DINNISSEN, P.E.M., *De Rijksarbeidscontractant: een onderzoek naar de functie van het instituut arbeidscontractant in een genormaliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen bij de Rijksoverheid*, Den Haag, VUGA, 1995, 285 p.

MIDDELDORP, M., "Kunnen bonden buiten spel worden gezet?", 24 april 2019, [www.potjonker.nl/kunnen-bonden-buiten-spel-woorden-gezet/](http://www.potjonker.nl/kunnen-bonden-buiten-spel-woorden-gezet/).

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Stand van zaken Wnra-cao's", Nieuwsbericht 4 februari 2020, [www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's](http://www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's).

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Checklist bij het afsluiten van een cao", [www.wnra.nl/aan-de-slag/cao-afsluiten/checklist-bij-het-afsluiten-van-een-cao](http://www.wnra.nl/aan-de-slag/cao-afsluiten/checklist-bij-het-afsluiten-van-een-cao).

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Handreiking voor decentrale overheidswerkgevers: invulling geven aan integriteit na 2020", 2019, [www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/11/15/handreiking-integriteit-november-2019](http://www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/11/15/handreiking-integriteit-november-2019), 11 p.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Het Wnra-team in Utrecht zoekt naar de 'why'", Nieuwsbericht 12 november 2018, [www.wnra.nl/actueel/nieuws/2018/11/12/het-wnra-team-in-utrecht-zoekt-naar-de-why?utm\\_source=e-mailnieuwsbrief&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Nieuwsbrief+Wnra](http://www.wnra.nl/actueel/nieuws/2018/11/12/het-wnra-team-in-utrecht-zoekt-naar-de-why?utm_source=e-mailnieuwsbrief&utm_medium=email&utm_campaign=Nieuwsbrief+Wnra).

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Focus op waar het werkelijk om gaat”, Nieuwsbericht 2 november 2018, [www.wnra.nl/actueel/nieuws/2018/11/06/focus-op-waar-het-werkelijk-om-gaat?utm\\_source=e-mailnieuwsbrief&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Nieuwsbrief+Wnra](http://www.wnra.nl/actueel/nieuws/2018/11/06/focus-op-waar-het-werkelijk-om-gaat?utm_source=e-mailnieuwsbrief&utm_medium=email&utm_campaign=Nieuwsbrief+Wnra)).

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Tekenen met een goed gevoel”, Nieuwsbericht 26 oktober 2018, [www.wnra.nl/actueel/nieuws/2018/10/26/tekenen-met-een-goed-gevoel](http://www.wnra.nl/actueel/nieuws/2018/10/26/tekenen-met-een-goed-gevoel)

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Q&A’s Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) versie 17 november 2017”, 8, [www.wnra.nl/documenten/brochures/2017/04/10/vraag-en-antwoord](http://www.wnra.nl/documenten/brochures/2017/04/10/vraag-en-antwoord).  
MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Wie worden er van de Wnra uitgezonderd?”, [www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/uitzonderingen](http://www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/uitzonderingen).

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Veelgestelde vragen van zbo’s”, [www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/zbos/veelgestelde-vragen-van-zbos](http://www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/zbos/veelgestelde-vragen-van-zbos).

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Wat zijn de belangrijkste gevolgen van de Wnra?”, [www.wnra.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-zijn-de-belangrijkste-gevolgen-van-de-nieuwe-wet](http://www.wnra.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-zijn-de-belangrijkste-gevolgen-van-de-nieuwe-wet).

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Wat is er veranderd?”, [www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd](http://www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd).

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID. DIENST COLLECTIEVE ARBEIDSVOORWAARDEN, *OR-bevoegdheden in cao’s (een onderzoek naar bij cao verleende OR-bevoegdheden die verder gaan dan de wet; de rol van de OR bij arbeidsduurverkortung; en faciliteiten voor ondernemingsraden)*, Den Haag, 1988, 157 p.

MOLTMAKER, H., “De overheidswerknemer, normaal of juist bijzonder?” in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, 217-224, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1>.

NIESSEN, C.R., “Het einde van de normalisering van de ambtelijke rechtsverhouding”, *SR* 2001, 335-339.

NIEUWENHUIS, W., *De genormaliseerde cao Gemeenten: het werk is nog niet af*, 27 november 2018, [www.nysingh.nl/blog/genormaliseerde-cao-gemeenten-werk-is-nog-af/](http://www.nysingh.nl/blog/genormaliseerde-cao-gemeenten-werk-is-nog-af/).

NOORDAM, F.M., *Ambtenarenwetgeving*, Deventer, Kluwer, 1994, 540 p.

OPEDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 782 p.

PAQUES, M., *De l’acte unilatéral au contrat dans l’action administrative*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 450 p.

PIETERS, T. en VAN DEN BERG, L., *Wat betekent de Wnra voor de rechterlijke macht?*, 21 november 2019, 55 p., <https://files.vng.events/files/28d875d0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf>.

ROOD, M.G., *Collectief ambtenarenrecht*, Den Haag, VUGA, 1989, 262 p.

SCHNEIDER, M.A. en DEKKERS, E.I., "Overgangsrecht en transitie" in BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 197-212.

SOHIER, J., "La fonction publique face à l'effet « copernic »: mythe ou réalité?", *JT* 2003, 221-227.

SPRENGERS, L.C.J., BREKELMANS, F.H.J.G., LINDEBOOM, W. en VAN VLIET, E., *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 57 p.

SPRENGERS, L.C.J., "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 147-165.

SPRENGERS, L.C.J. en DE WAARD, J., "Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Werknemer worden", *OR informatie* januari 2017, 28-29, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2017/02/Gevolgen-van-de-Wet-normalisering-rechtspositie-ambtenaren-OR-Informatie-2017-1.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2017/02/Gevolgen-van-de-Wet-normalisering-rechtspositie-ambtenaren-OR-Informatie-2017-1.pdf).

SPRENGERS, L.C.J. en DE WAARD, J., "Whitepaper Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: Wat gaat dat betekenen?", *Xpert ambtenarenrecht*, 9 november 2016, 11 p., [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2016/11/Xpert-Ambtenarenrecht\\_Whitepaper\\_WNRA-1.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2016/11/Xpert-Ambtenarenrecht_Whitepaper_WNRA-1.pdf).

SPRENGERS, L.C.J., "Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar", *TRA* 2011, afl. 4, nr. 35, 13-19.

SPRENGERS, L.C.J., "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, 729-737.

SPRENGERS, L.C.J., "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, 325-334.

STEVENS, L., "De "genormaliseerde" inspecteur", *WFR* 2019, afl. 7290, nr. 116, 694-695.

STIBBE, "De Wnra: van rechtspositieregeling naar collectieve arbeidsovereenkomst", 11 maart 2019, [www.stibbe.com/en/news/2019/march/de-wnra-van-rechtspositieregeling-naar-collectieve-arbeidsovereenkomst](http://www.stibbe.com/en/news/2019/march/de-wnra-van-rechtspositieregeling-naar-collectieve-arbeidsovereenkomst).

TERPSTRA, A.A.W., "Normalisering van collectief overleg en de OR", *Arbeidsrecht* 2020/8, afl. 1, 33-37, [www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf](http://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf).

THEUNISSEN, A.M.A.C., "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in WEIJLING, K.F.A.M., STUIVER, H.S.P. e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer, 2016, 23-47.

THIELE, W., *Die Entwicklung des Deutschen Berufsbeamtentums*, Hamburg, Maximilian Verlag, 1981, 103 p.

VAN ARKEL, R. en WIES, E., "Waarom de kantonrechter de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep moet blijven toepassen", *Arbeidsrecht* 2020/5, 1.

VAN DE LAAR, M.L.M., "Reorganiseren bij de overheid", *SR* 2007, 47-52.

VAN DEN BREKEL, K.M.C.J., "Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?", *ArbeidsRecht* 2020/4, 16-21.

VAN DER MEER, F.M., VAN DEN BERG, C. en DIJKSTRA, G., *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*, Leiden, Centrum voor Publieke Sectorhervormingen. Bestuurskunde Universiteit Leiden, 2011, 52 p.

VAN DE VELDE, E., "Naar een codificatie van de beginselen van behoorlijk bestuur?" in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M. (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 429-448.

VAN DRONGELEN, J., "Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren. Over de eenzijdige aanstelling en de overgang naar de arbeidsovereenkomst", *HR overheid* 2014, 27-29.

VAN STEENBERGEN, R., "De vakbond inruilen voor de OR, kan dat zomaar?", *TRA* 2019, afl. 12, nr. 106, 10-16.

VAN STOKKOM, R., *De militaire ambtenaar te bijzonder voor een genormaliseerde arbeidsverhouding? Rechtvaardigt de bijzondere rechtspositie van militairen ambtenaren, gezien de grondrechtelijke beperkingen, een uitzonderingspositie in een genormaliseerde arbeidsverhouding?*, onuitg. masterproef Rechten Tilburg University, 2014, <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=135740>, 86 p.

VAN VLIET, E., "Wnra in het onderwijs" in BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 181-196.

VAN VOSS, H., "Juridische aspecten van de ambtelijke status" in BOTH, G. (ed.), *Gemeenteambtenaar zijn, (n)iets bijzonders*, Den Haag, College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1998, 15-18.

VAN WAEGENINGH, S. en Van Maurik, J., "De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een 'gewoon' werknemer", *Arbeidsrecht* 2020/2, afl. 1, 5-8, [www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf](http://www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf).

VAN WALLENBURG, M., "De normalisering: het beleid en de uitvoering", 2019, 7 p., [www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/04/25/essay-normalisering-beleid-en-uitvoering-marieke-van-wallenburg](http://www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/04/25/essay-normalisering-beleid-en-uitvoering-marieke-van-wallenburg).

VAN ZELST, D., "Schiet de Wnra zijn doel voorbij?", *ArbeidsRecht* 2020/6, 1-4.

VAN ZUTPHEN, A. H., *De rechtspositie van de Rijksambtenaar: aanstelling en ontslag*, Den Haag, VUGA, 1991, 485 p.

VELAERS, J., *De Grondwet en de raad van State: afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1034 p.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, "Géén AVV voor Cao Gemeenten", 7 oktober 2019, [vng.nl/nieuws/geen-avv-voor-cao-gemeenten](http://vng.nl/nieuws/geen-avv-voor-cao-gemeenten).

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, *Afwegingskader arbeidsovereenkomst zittende medewerkers*, 26 februari 2019, 8 p., [www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/02/26/vng-toolkit-arbeidsovereenkomst](http://www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/02/26/vng-toolkit-arbeidsovereenkomst).

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, *Draaiboek Wnra. Aan de slag!*, 21 maart 2018, 30 p., [https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/draaiboek\\_wnra\\_def.\\_21-3-2018.pdf](https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/draaiboek_wnra_def._21-3-2018.pdf).

VERHULP, E., "Nieuwe prijs: de lantaarn. Evert Verhulp eerste winnaar", *Mr.* 2010, afl. 6/7, 66-73.

VINK, F.W.H. en VAN HET KAAR, R.H., *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 420 p.

VINK, R. en STAVLEU, V., "CAO Gemeenten: Ondernemingsraad buitenspel en gemeenschappelijke regelingen, pas op!", 23 november 2018, [www.declercq.com/kennisblog/cao-gemeenten-ondernemingsraad-buitenspel-en-gemeenschappelijke-regelingen-pas-op/](http://www.declercq.com/kennisblog/cao-gemeenten-ondernemingsraad-buitenspel-en-gemeenschappelijke-regelingen-pas-op/).

WEEKERS, B., *Personeel en organisatie. De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 2003, 74 p.

WELGEMOED, G.F., "De Militaire Ambtenarenwet 1931 tachtig jaar. Een bijzondere rechtspositie voor militairen?", *TAR* 2013, afl. 3, 115-125.

WERKGROEP NORMALISATIE RECHTSPPOSITIE OVERHEIDSPERONEEL, *Buitengewoon normaal, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005*, nr. 6, 45 p, [kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/buitengewoon-normaal-rapport-van-de-werkgroep-normalisatie-rechtspositie-overheidspersoneel/](http://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/buitengewoon-normaal-rapport-van-de-werkgroep-normalisatie-rechtspositie-overheidspersoneel/).

WEVERS, A.M. en SICK, P.TH., "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, 9-15.

#### Websites:

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC)	<a href="http://www.adviesenarbitragecommissie.nl">www.adviesenarbitragecommissie.nl</a>
Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)	<a href="http://www.caop.nl">www.caop.nl</a>
Interprovinciaal Overleg (IPO)	<a href="http://www.ipo.nl">www.ipo.nl</a>
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Wnra	<a href="http://www.wnra.nl">www.wnra.nl</a>
Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP)	<a href="http://www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl">www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl</a>
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	<a href="http://www.vng.nl">www.vng.nl</a>
Vereniging werken voor waterschappen (VWVW)	<a href="http://www.vwww.nl">www.vwww.nl</a>