

Q&A's

Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

versie 23 januari 2017

Inhoud

1. Algemeen	4
1. Wat waren ooit de redenen om ambtenaren een speciale rechtspositie te geven?	4
2. Waarom is besloten de vormgeving van de rechtspositie van ambtenaren aan te passen? ..	4
3. Wat zijn de belangrijkste gevolgen van de nieuwe wet?	5
4. Heeft de wet gevolgen voor de materiële arbeidsvoorwaarden?	5
5. Welke regels blijven gelden voor ambtenaren onder de nieuwe Ambtenarenwet?	5
6. Zijn er na de invoering van de wet geen ambtenaren meer?	6
7. Voor wie gaat de nieuwe wet gelden?	6
8. Wie zijn 'overheidswerkgever'?	6
9. Waarom vallen er mensen die voorheen geen ambtenaar waren onder de nieuwe wet?	6
10. Wie worden van de nieuwe wet uitgezonderd, en waarom?	7
11. Tot welke categorieën medewerkers leidt de nieuwe wet?	8
12. Hoeveel ambtenaren gaan onder de nieuwe wet vallen?	8
13. Hebben de bonden met de nieuwe wet ingestemd?	9
14. Wordt er met de bonden/sociale partners overlegd?	9
15. Wanneer zal de wet in werking treden? En wat gebeurt er voor die tijd?	9
2. Arbeidsovereenkomst	11
16. Wat is het verschil tussen een aanstelling en een arbeidsovereenkomst?	11
17. Wat staat er in een arbeidsovereenkomst en zijn er minimumvereisten?	11
18. Wordt met alle huidige ambtenaren een arbeidsovereenkomst gesloten?	12
19. Wordt met onbezoldigde ambtenaren ook een arbeidsovereenkomst gesloten?	12
20. Kan de ambtenaar ervoor kiezen zijn aanstelling te behouden?	13
3. Collectieve arbeidsvoorwaarden en cao's	14
21. Welke regels gelden er onder de nieuwe wet voor de nieuwe cao's voor ambtenaren?	14
22. Wat gebeurt er straks als een cao is verlopen?	14
23. Met wie kan een (sector)werkgever een cao afsluiten?	15
24. Blijven er geschillenregelingen bestaan?	15
25. Is er nog plaats voor een Georganiseerd Overleg op organisatieniveau?	15
4. Ontslag	16
26. Hoe gaat het nieuwe ontslagrecht eruit zien?	16
27. Kan een ambtenaar onder het private ontslagrecht makkelijker worden ontslagen?	18
28. Op welke gronden kan een ambtenaar in het nieuwe stelsel worden ontslagen?	19
5. Bezwaar en beroep	20
29. Verandert de rechtsbescherming van de ambtenaar en zo ja, hoe?	20
30. Welke bezwaar- en beroepsmogelijkheden heeft de ambtenaar nu en straks?	20
31. Is procederen bij de civiele rechter duurder dan bij de bestuursrechter?	21
6. Overgangsrecht	22
32. Er komt overgangsrecht, wat betekent dit?	22
33. Wat gebeurt er met lopende bezwaar- en beroepsprocedures?	22

34.	Wat als er bij inwerkingtreding van de nieuwe wet nog geen cao is afgesloten?	22
7.	Ambtenaarschap en integriteit	23
35.	Gelden er onder de nieuwe wet nog bijzondere regels voor ambtenaren?	23
36.	Moeten ambtenaren nog een eed of belofte afleggen?	23
37.	Kunnen ambtenaren nog disciplinair gestraft worden?	23
38.	Kan ambtenaren nog verboden worden om nevenactiviteiten te vervullen?.....	24
8.	Kosten	25
39.	Hoeveel bedragen de invoeringskosten van de nieuwe wet?	25
40.	Hoe worden de invoeringskosten van de nieuwe wet betaald?	25

1. Algemeen

1. Wat waren ooit de redenen om ambtenaren een speciale rechtspositie te geven?

- Met name staatsrechtelijke overwegingen hebben in het verleden geleid tot een bijzondere rechtspositie voor ambtenaren.
- Ambtenaren moeten worden beschermd tegen politieke willekeur. Een onafhankelijk ambtenarencorps wordt van belang geacht voor een stabiele staat en een onpartijdige handhaving van de rechtsorde. Een eenzijdige aanstelling en uitputtende wettelijke verankering van de rechtspositie werden daartoe noodzakelijk geacht.
- De gedachte destijds was ook dat uit overheidsgezag voortvloeit dat de overheidswerknemer niet op voet van gelijkwaardigheid een contract met de overheid kan afsluiten en dat een (tweezijdige) arbeidsovereenkomst daarom niet passend was. Het arbeidsrecht in de jaren twintig van de vorige eeuw was ook nog niet zo ontwikkeld als tegenwoordig.

2. Waarom is besloten de vormgeving van de rechtspositie van ambtenaren aan te passen?

- Het gaat erom dat de rechtspositie van ambtenaren en werknemers zoveel mogelijk gelijk is. Dit is vooral een principiële keuze. Het initiatiefvoorstel van Tweede Kamerleden van D66 en CDA is om die reden met grote meerderheid door de Tweede- en Eerste Kamer aanvaard.
- Uitgangspunt daarbij is dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid gelijk moeten zijn aan de verhoudingen in het bedrijfsleven, behalve als er zwaarwegende argumenten zijn om dat niet te doen. Zo vloeit uit het bijzondere karakter van de overheid voort dat bijzondere (integriteits)eisen worden gesteld aan het overheidspersoneel.
- Redenen waarom in het verleden een afzonderlijke rechtspositie voor ambtenaren is ontstaan, vinden de initiatiefnemers nu niet meer actueel of niet meer houdbaar.
- Bovendien wordt het niet meer rechtvaardig geacht dat ambtenaren en werknemers – met verwijzing naar de aard van hun werkzaamheden – verschillend worden behandeld, terwijl de aard van de arbeidsverhouding met hun werkgever – ondergeschiktheid en loonafhankelijkheid – in beide gevallen dezelfde is.
- Verder vinden veel deskundigen op het gebied van het ambtenaren- en arbeidsrecht dat publiekrechtelijke rechtsbescherming (via de bestuursrechter) minder geschikt is voor het oplossen van arbeidsgeschillen dan het private arbeidsprocesrecht (via de kantonrechter).
- De initiatiefnemers denken verder dat het imago van ambtenaren en hun beroepstrots kunnen toenemen als hun rechtspositie grotendeels gelijk is aan die van werknemers in het bedrijfsleven.
- Tot slot zijn er proceseconomische argumenten voor het gelijktrekken van de rechtspositie van het overgrote deel van de ambtenaren met het private arbeidsrecht. Het is kostbaar en niet efficiënt om twee rechtssystemen (in hun huidige omvang) naast elkaar in stand te houden voor het regelen van bijna dezelfde vraagstukken. De nieuwe wet leidt tot deregulering (minder regeldruk): afspraken met vakbonden over arbeidsvoorwaarden hoeven niet meer omgezet te worden in rechtspositieregelingen en bij nieuwe wetgeving is meestal geen vertaalslag meer nodig naar verschillende ambtelijke rechtspositieregelingen (wijzigingen in het arbeidsrecht gelden in de toekomst namelijk direct ook voor de meeste ambtenaren).

3. Wat zijn de belangrijkste gevolgen van de nieuwe wet?

- De (eenzijdige) aanstelling van zittende ambtenaren wordt automatisch omgezet in een (tweezijdige) arbeidsovereenkomst. Met ambtenaren die na inwerkingtreding van de nieuwe wet in dienst treden, wordt een arbeidsovereenkomst gesloten. De bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek over arbeidsovereenkomsten (titel 10 van boek 7) worden van toepassing.
- De privaatrechtelijke rechtsbescherming en het private ontslagstelsel gaan gelden; waaronder de preventieve ontslagtoets door UWV of kantonrechter.
- In plaats van bezwaar bij de eigen werkgever en beroep bij de bestuursrechter, komt de gang naar de kantonrechter. De hoogste rechter is niet meer de Centrale Raad van Beroep, maar de Hoge Raad.
- De wijze van totstandkoming van collectieve arbeidsvoorwaarden verandert. Het overeenstemmings- of meerderheidsvereiste uit het ambtenarenrecht komt te vervallen. Dit vereiste houdt in dat een akkoord met een meerderheid van de vakcentrales moet worden gesloten om een regeling met arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen voor individuele ambtenaren in te kunnen voeren. Daarvoor in de plaats gaat het cao-recht gelden. Het cao-recht kent het beginsel van contractsvrijheid. Dat betekent dat sociale partners bij de overheid – binnen de gestelde kaders – vrij zijn in hun keuze waarover en met wie zij een cao sluiten.

4. Heeft de wet gevolgen voor de materiële arbeidsvoorwaarden?

De materiële arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel, zoals salaris, eindejaarsuitkering of vakantie-uren, veranderen niet door de nieuwe wet zelf. Bij de omzetting naar een arbeidsovereenkomst blijven de aanspraken van de ambtenaren behouden. De inhoud van de materiële arbeidsvoorwaarden is en blijft een zaak van de sociale partners. In het overleg van werkgevers en vakbonden worden de arbeidsvoorwaarden besproken en vastgesteld. Als zij bij de onderhandelingen over nieuwe cao's kiezen voor wijzigingen, is dat aan hen (in de nieuwe cao's kunnen dus wel wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden worden afgesproken). De nieuwe wet brengt ook geen wijziging in de pensioenregeling.

5. Welke regels blijven gelden voor ambtenaren onder de nieuwe Ambtenarenwet?

In de nieuwe Ambtenarenwet keren onderdelen van de vorige Ambtenarenwet terug. Het gaat om bepalingen die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter van het werken bij de overheid en die daarmee uitstijgen boven de zaken die tot het echte arbeidsvoorwaardenoverleg behoren.

Zaken die niet thuishoren aan de cao-tafel, maar waarvoor de wetgever de normen stelt. Zo blijven er bepalingen over:

- ambtelijke waarden;
- integriteitsbeleid;
- het afleggen van de eed of belofte;
- nevenwerkzaamheden;
- financiële belangen;
- de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de geheimhoudingsplicht;
- de procedure voor het melden van misstanden.

Van de huidige Ambtenarenwet vervalt onder andere het gedeelte dat gaat over beslag, terugvordering, verrekening en korting. Voor deze onderwerpen gaan de bepalingen gelden van het Burgerlijk Wetboek. Inhoudelijk maakt dat geen groot verschil.

6. Zijn er na de invoering van de wet geen ambtenaren meer?

Medewerkers in dienst van een overheidswerkgever blijven ambtenaren. Volgens de nieuwe wet blijft er een Ambtenarenwet bestaan, maar met een aantal wijzigingen. Zo wordt de omschrijving van het begrip 'ambtenaar' aangepast. Ambtenaar in de zin van de nieuwe Ambtenarenwet wordt: degene die een arbeidsovereenkomst heeft met een overheidswerkgever. Er blijven dus gewoon ambtenaren en een ambtenarenstatus bestaan.

7. Voor wie gaat de nieuwe wet gelden?

De nieuwe wet gaat gelden voor iedereen die werkt bij een overheidswerkgever. Het betreft het merendeel van de huidige ambtenaren en hun werkgevers. Ook komen er nieuwe groepen bij, namelijk medewerkers van overheidswerkgevers die nu al op basis van een arbeidsovereenkomst werken. Dit zijn bijvoorbeeld medewerkers van De Nederlandsche Bank, de Sociale Verzekeringsbank en het UWV. Enkele groepen ambtenaren worden, om verschillende redenen, uitgesloten van de nieuwe wet.

8. Wie zijn 'overheidswerkgever'?

In de nieuwe Ambtenarenwet is bepaald wie overheidswerkgever in de zin van deze wet zijn. Het gaat om:

- de staat (alle ministeries, inclusief baten-lastendiensten, en zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van de staat);
- de provincies;
- de gemeenten;
- de waterschappen;
- de openbare lichamen voor beroep en bedrijf (bijvoorbeeld de Nederlandse orde van Advocaten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Nederlandse Loodsencorporatie en de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants);
- de andere openbare lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend (bijvoorbeeld lichamen die zijn ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen met verordenende bevoegdheid);
- de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking met een statutaire zetel in Nederland;
- de overige krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen (dit zijn in ieder geval de zelfstandige bestuursorganen waaraan bij wet rechtspersoonlijkheid is toegekend); en
- andere dan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, waarvan een orgaan is bekleed met openbaar gezag, waarbij de uitoefening van dat gezag de kernactiviteit van de rechtspersoon vormt (hieronder vallen bijvoorbeeld de Stichting Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V.).

9. Waarom vallen er mensen die voorheen geen ambtenaar waren onder de nieuwe wet?

Het gaat om mensen die bij organisaties werken waar het gewone arbeidsrecht al van toepassing is. Bijvoorbeeld medewerkers van het UWV, de Sociale Verzekeringsbank en De Nederlandsche Bank. De status van hun werkgever als bestuursorgaan of een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld (dit is te vinden in de wet), rechtvaardigt het dat de Ambtenarenwet ook op hen van toepassing wordt. Wat in de Ambtenarenwet geregeld wordt over integriteit en beperking van grondrechten hoort ook voor hen te gelden. Verder blijven zij gewoon op basis van arbeidsovereenkomsten werken.

10. Wie worden van de nieuwe wet uitgezonderd, en waarom?

Een aantal groepen wordt uitgezonderd van de nieuwe wet. Het gaat met name om de volgende groepen:

- politieke ambtsdragers: bijvoorbeeld ministers, staatssecretarissen, gedeputeerden, burgemeesters en wethouders;
- leden van de Hoge Colleges van Staat: leden van de Eerste en Tweede Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman;
- leden van adviescolleges en zelfstandige bestuursorganen;
- de rechterlijke macht: rechters, officieren van justitie en procureurs-generaal;
- alle defensieambtenaren: zowel militair als burgerpersoneel;
- alle politieambtenaren: politieagenten, rechercheurs en administratief en technisch personeel;
- notarissen en gerechtsdeurwaarders.

Deze groepen komen niet onder het private arbeidsrecht, maar behouden hun publiekrechtelijke aanstelling. Zij zijn geen ambtenaar in de zin van de nieuwe Ambtenarenwet.

De redenen waarom bovengenoemde groepen worden uitgezonderd zijn divers en soms praktisch van aard:

- **Politieke ambtsdragers** en **leden van de Hoge Colleges van Staat** zijn uitgezonderd omdat zij meestal niet als ambtenaren worden aangeduid. Bovendien is in hun geval geen sprake van ondergeschiktheid, een belangrijk kenmerk van een arbeidsovereenkomst. Ook de vorige Ambtenarenwet was grotendeels niet op hen van toepassing.
- Ook voor **rechters** geldt dat het voor een arbeidsovereenkomst kenmerkende element van ondergeschiktheid in hun geval ontbreekt. Leden van het **Openbaar Ministerie** (denk aan officieren van justitie) zijn ook uitgezonderd, zodat op beide groepen dezelfde rechtspositionele regeling (de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren) van toepassing is en de arbeidsmobiliteit tussen beide groepen niet belemmerd wordt. Daarbij komt dat in artikel 117 van de Grondwet is bepaald dat leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad voor het leven worden benoemd.
- **Militaire ambtenaren** zijn uitgezonderd gelet op hun specifieke taak en de vergaande beperkingen die aan hen (kunnen) worden opgelegd in verband met hun inzetbaarheid. Om praktische redenen is besloten om ook het **burgerlijke defensiepersoneel** uit te zonderen. Een meerderheid van de Tweede Kamer vond het namelijk onwenselijk als er binnen één organisatie twee verschillende rechtspositieregimes zouden gelden.
- **Politieambtenaren** zijn ook allemaal uitgezonderd (inclusief het ondersteunende personeel) omdat een meerderheid in de Tweede Kamer dit wilde. Argument daarvoor was dat het onderscheid tussen het uitvoerende en ondersteunende deel van de politie geen recht doet aan de praktijk op de werkvloer. Zo voeren sommige politieambtenaren, die formeel behoren tot de ondersteunende categorie, in de praktijk vaak vrijwel alleen uitvoerende taken uit. Daarnaast vond de Tweede Kamer een dergelijke scheiding niet wenselijk omdat dit de arbeidsmobiliteit tussen het uitvoerende en ondersteunende politiepersoneel zou bemoeilijken.
- **Notarissen en gerechtsdeurwaarders** zijn, net als politieke ambtsdragers en leden van Hoge Colleges van Staat, uitgezonderd omdat zij meestal niet als ambtenaren worden aangeduid. Ook voor hen geldt dat het voor een arbeidsovereenkomst kenmerkende element van ondergeschiktheid ontbreekt: zij zijn zelfstandige ondernemers die een publiek ambt vervullen. Ook voor hen geldt dat een groot deel van de vorige Ambtenarenwet niet op hen van toepassing was.

11. Tot welke categorieën medewerkers leidt de nieuwe wet?

Na inwerkingtreding van de nieuwe wet zullen er drie categorieën medewerkers zijn:

1. gewone werknemers in het bedrijfsleven die uitsluitend vallen onder het arbeidsrecht;
2. ambtenaren in de zin van de nieuwe Ambtenarenwet, waarop het arbeidsrecht van toepassing wordt en op wie de kwalitatieve normen over bijvoorbeeld integriteit, nevenwerkzaamheden, beperking van grondrechten en vertrouwensfuncties uit de Ambtenarenwet van toepassing blijven;
3. de van de nieuwe Ambtenarenwet uitgezonderde groepen ambtenaren, zoals politie- en defensieambtenaren, voor wie de bestaande publiekrechtelijke rechtspositie en rechtsbescherming blijven gelden.

12. Hoeveel ambtenaren gaan onder de nieuwe wet vallen?

- Er gaan ongeveer een half miljoen personen onder de nieuwe wet vallen (gebaseerd op cijfers over 2015). De aantallen zijn uitgedrukt in voltijds equivalent (vte; een persoon die een volledige werkweek werkt, telt voor één vte), omdat dit de eenheid is waarin een aantal organisaties hun personeelscijfers publiceren. Een indicatie van het aantal personen kan worden gevonden door het aantal vte met 20% te verhogen.
- De aantallen vte zijn als volgt verdeeld:
 - a. ongeveer 163.000 vte die zijn aangesteld bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen;
 - b. ongeveer 109.000 vte die zijn aangesteld bij het Rijk en zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van de Staat;
 - c. ongeveer 19.000 vte die zijn aangesteld bij provincies en waterschappen;
 - d. ongeveer 104.000 vte die werkzaam zijn in het openbaar onderwijs (inclusief rijksuniversiteiten, onderzoeksinstituten en academische ziekenhuizen);
 - e. ongeveer 40.000 vte die werkzaam zijn bij zelfstandige bestuursorganen met een eigen rechtspersoonlijkheid;
 - f. ongeveer 4.000 vte overig (onder andere werkzaam bij openbare lichamen voor beroep en bedrijf en privaatrechtelijke rechtspersonen die openbaar gezag uitoefenen).

De groepen genoemd onder a tot en met d zijn ambtenaren waarop de normalisering betrekking heeft (zij gaan over van een publiekrechtelijke aanstelling naar een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst)¹.

De groepen genoemd onder e en f betreft deels mensen die al werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Zij zijn geen ambtenaar in de zin van de vorige Ambtenarenwet, maar worden wel ambtenaar in de zin van de nieuwe Ambtenarenwet (de zogenaamde "nieuwe ambtenaren"). Het betreft bijvoorbeeld mensen die werken bij het UWV, de Sociale Verzekeringsbank, De Nederlandsche Bank N.V., de Stichting Autoriteit Financiële Markten en de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen. Zij behouden hun privaatrechtelijke rechtspositie. Wel worden op hen bepalingen uit de (nieuwe) Ambtenarenwet over integriteit, nevenwerkzaamheden, beperking van grondrechten en vertrouwensfuncties van toepassing.

¹ Uitzondering vormt het openbaar onderwijspersoneel dat in dienst is bij een door een gemeente opgerichte stichting (een deel van de groep genoemd onder d). Dat personeel is onder de nieuwe wet geen ambtenaar meer. Daardoor gelden de bijzondere bepalingen voor ambtenaren voor hen niet meer (zie vraag 5). Inhoudelijk maakt dat geen groot verschil. Voor al het onderwijspersoneel (zowel in het openbaar als het bijzonder onderwijs) gaat het private arbeidsrecht gelden.

13. Hebben de bonden met de nieuwe wet ingestemd?

Nee, de bonden hebben in een kort geding dat op 3 november 2016 heeft gediend, een op overeenstemming gericht open en reëel overleg met de minister van BZK geëist over de nieuwe wet, die op initiatief van partijen in de Tweede Kamer tot stand is gekomen. De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag heeft op 17 november 2016 de vorderingen van de bonden afgewezen. Het Gerechtshof Den Haag heeft op 23 december 2016 (uitspraak in hoger beroep) het vonnis van de rechtbank bevestigd. De rechter heeft geoordeeld dat er geen overlegverplichting met de bonden geldt over het initiatiefwetsvoorstel. Zie voor de volledige uitspraak: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHDHA:2016:3858>.

14. Wordt er met de bonden/sociale partners overlegd?

- Ja. De minister van BZK heeft tijdens de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer toegezegd dat over de wijze van invoering en uitvoering van de nieuwe wet overleg gevoerd zal worden met de bonden.
- Daarnaast wordt uiteraard door overheidswerkgevers met de bonden overlegd over de af te sluiten cao's en de daarin op te nemen arbeidsvoorwaarden.

15. Wanneer zal de wet in werking treden? En wat gebeurt er voor die tijd?

De planning is erop gericht dat de nieuwe wet op 1 januari 2020 in werking zal treden.

Wat gebeurt er tot de inwerkingtreding:

- Op de eerste plaats moet een grote hoeveelheid invoerings- en aanpassingswetgeving tot stand worden gebracht voordat de nieuwe wet in werking kan treden. De initiatiefnemers van de wet hebben dit aan de regering overgelaten.
- De invoerings- en aanpassingswetgeving moet het volledige wetgevingstraject doorlopen (onder andere consultaties betrokken organisaties, behandeling in (rijks)ministerraad, advisering door de Raad van State en behandeling in de Tweede en Eerste Kamer).
- De aanpassingswetgeving is een omvangrijke klus, waarbij niet kan worden volstaan met een eenvoudige 'zoek en vervang'-actie. Uit een voorlopige inventarisatie blijkt dat circa honderd wetten moeten worden gewijzigd. Daarnaast moet allerlei lagere regelgeving worden aangepast.
- Verder moet er wet- en regelgeving worden gemaakt voor de uitgezonderde groepen.

Het inventariseren van alle benodigde aanpassingen en het tot stand brengen van alle invoerings- en aanpassingswetgeving neemt volgens planning bijna drie jaar in beslag.

Behalve wetgeving moet er nog veel meer gebeuren voordat een verantwoorde inwerkingtreding van de wet mogelijk is.

- Zo moeten individuele overheids- en onderwijswerkgevers uitvoeringstechnische en andere wijzigingen doorvoeren in hun administraties, processen en procedures.
- Personeelsfunctionarissen en leidinggevenden moeten worden geschoold in het private arbeidsrecht.
- Personeel van overheidswerkgevers moet worden voorgelicht.
- Decentrale wetgeving (onder andere gemeentelijke en provinciale verordeningen) moet worden aangepast.

- Ook het UWV en delen van de rechterlijke macht hebben tijd nodig om zich voor te bereiden op de nieuwe werkzaamheden die ze erbij zullen krijgen. Dit terwijl de wijziging van het ontslagrecht voor werknemers ook het nodige vergt van het UWV en de rechterlijke macht.
- Bovendien is het wenselijk dat er nieuwe cao's worden afgesloten vóórdat de wet in werking treedt.

Voordat de wet in werking kan treden zijn er dus grofweg twee grote opgaven, te weten de totstandkoming van aanpassings- en invoeringswetgeving en de feitelijke implementatie bij werkgevers. De definitieve datum van inwerkingtreding wordt bij koninklijk besluit bepaald. Zie [hier](#) voor meer informatie.

2. Arbeidsovereenkomst

16. Wat is het verschil tussen een aanstelling en een arbeidsovereenkomst?

- Een aanstelling is formeel een eenzijdige rechtshandeling van een overheidswerkgever; het is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, met alleen een handtekening namens de overheidswerkgever. Formeel kan iemand die een aanstellingsbesluit ontvangt, daartegen bezwaar en beroep in de zin van de Algemene wet bestuursrecht indienen.
- Een arbeidsovereenkomst is formeel tweezijdig. Het is een contract, gebaseerd op wilsovereenstemming, in de zin van het Burgerlijk Wetboek. Onder een schriftelijke arbeidsovereenkomst staan handtekeningen van zowel de werkgever als de werknemer.
- In de praktijk zijn de verschillen tussen een aanstellingsbesluit en een arbeidsovereenkomst niet zo groot. Een ambtenaar wordt immers niet tegen zijn zin aangesteld, maar daar gaan meestal een sollicitatie en een of meer (arbeidsvoorwaarden)gesprekken aan vooraf. Verder geldt dat werkgevers in het bedrijfsleven vaak met standaardarbeidsovereenkomsten en cao's werken. Van daadwerkelijke onderhandelingen is lang niet altijd of slechts in beperkte mate sprake.
- Voor veel werknemers met arbeidsovereenkomsten geldt tevens een collectieve arbeidsovereenkomst (cao), die vaak op verzoek van de cao-partijen algemeen verbindend is verklaard voor de hele bedrijfstak door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor ambtenaren met een aanstelling geldt dat ook op collectief niveau (voor een overheidssector) afspraken over arbeidsvoorwaarden met vakbonden worden gemaakt. Aan die afspraken kunnen individuele ambtenaren (anders dan werknemers in het bedrijfsleven) echter pas rechten ontleen als ze zijn omgezet in een rechtspositieregeling. Voorbeelden van rechtspositieregelingen zijn het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) voor de sector Rijk, de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP) voor de sector Provincies en de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en de Uitwerkingsovereenkomst (CAR/UWO) voor de sector Gemeenten.

17. Wat staat er in een arbeidsovereenkomst en zijn er minimumvereisten?

- De arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten (artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek).
- De arbeidsovereenkomst kent dus de volgende kernelementen:
 - twee partijen (werkgever en werknemer);
 - verplichting tot het (door de werknemer zelf) verrichten van arbeid;
 - een gezagsverhouding (de werknemer is in dienst van de werkgever; de werkgever kan de werknemer opdrachten geven over het werk en de werkinhoud bepalen);
 - loon (een vrijwilliger heeft geen arbeidsovereenkomst).
- Een arbeidsovereenkomst kan zowel mondeling als schriftelijk worden gesloten (in een cao kan een schriftelijke arbeidsovereenkomst verplicht worden gesteld).
- Ook als een arbeidsovereenkomst mondeling is gesloten, is de werkgever wettelijk verplicht om een aantal gegevens binnen een maand schriftelijk of elektronisch aan de werknemer te verstrekken. Het gaat bijvoorbeeld om:
 - naam en woonplaats van de werkgever en de werknemer;
 - de plaats(en) waar de arbeid wordt verricht;
 - de functie van de werknemer of de aard van zijn arbeid;
 - het tijdstip van indiensttreding;

- de duur van de overeenkomst indien deze voor bepaalde tijd is gesloten;
- de aanspraak op vakantie of de wijze van berekening van de aanspraak daarop;
- de duur van de in acht te nemen opzegtermijnen of de wijze waarop deze berekend worden;
- het loon en de termijn van uitbetaling;
- de gebruikelijke arbeidsduur per dag of per week;
- of de werknemer gaat deelnemen aan een pensioenregeling;
- de toepasselijke cao of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan.
- Er is een aantal belangrijke wetten met regels waaraan voldaan moet worden, zoals:
 - het Burgerlijk Wetboek, met regels over onder andere proeftijd, vakantiedagen, opzegtermijnen en ontslag;
 - de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag;
 - de Arbeidstijdenwet, met regels over werk- en rusttijden;
 - de Arbeidsomstandighedenwet;
 - de Wet arbeid en zorg;
 - wetgeving over gelijke behandeling.

Veel van deze wetten gelden overigens ook voor ambtenaren met een aanstelling (alleen het Burgerlijk Wetboek en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag niet).

18. Wordt met alle huidige ambtenaren een arbeidsovereenkomst gesloten?

Volgens artikel 14 van de nieuwe Ambtenarenwet wordt de aanstelling van de ambtenaar op de dag dat de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking treedt, automatisch (van rechtswege) omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Deze arbeidsovereenkomst bevat de op dat tijdstip ten aanzien van de ambtenaar bestaande beslissingen, afspraken en toezeggingen betreffende zijn arbeidsvoorwaarden. Hieronder zijn in elk geval begrepen: de duur van het dienstverband, de bezoldiging (loon), werktijden, rooster, verlof, faciliteiten voor de uitoefening van de functie en studiefaciliteiten.

Overheidswerkgevers kunnen er voor kiezen om aan hun medewerkers die al in dienst zijn (ook) een arbeidsovereenkomst ter ondertekening voor te leggen. Daarmee kan over en weer meer duidelijkheid ontstaan over de bestaande afspraken. Ook kan hiermee de gebondenheid aan de toekomstige cao geregeld worden.

19. Wordt met onbezoldigde ambtenaren ook een arbeidsovereenkomst gesloten?

- Nee. Met ambtenaren die onbezoldigd zijn (dat wil zeggen: geen salaris ontvangen), kan geen arbeidsovereenkomst worden gesloten. Eén van de kernelementen van de arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is immers loon. Een voorbeeld van onbezoldigde ambtenaren vormen de honoraire consulaire ambtenaren. Zij behoren tot het personeel van de buitenlandse dienst.
- Wel is in de nieuwe wet geregeld dat ook ambtenaren die met een overheidswerkgever zijn overeengekomen dat zij onbezoldigd (zonder betaling) een functie vervullen, als ambtenaar in de zin van de nieuwe Ambtenarenwet kunnen worden aangemerkt (artikel 1, tweede lid, van de nieuwe Ambtenarenwet). Voorwaarde is dat die functie bij algemene maatregel van bestuur als zodanig is aangewezen. Met deze bepaling kunnen aan ambtenaren te stellen regels over bijvoorbeeld integriteit en belangenverstrengeling ook worden toegepast op onbezoldigde ambtenaren. De functie van honoraire consulaire ambtenaren zal hiertoe worden aangewezen.

20. Kan de ambtenaar ervoor kiezen zijn aanstelling te behouden?

Nee, de nieuwe wet biedt geen keuzemogelijkheid. Ambtenaren kunnen ook geen bezwaar maken tegen de omzetting van hun aanstelling in een arbeidsovereenkomst. Volgens de nieuwe wet wordt de aanstelling automatisch omgezet in een arbeidsovereenkomst.

3. Collectieve arbeidsvoorwaarden en cao's

21. Welke regels gelden er onder de nieuwe wet voor de nieuwe cao's voor ambtenaren?

- De volgende wetten worden van toepassing:
 - de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet op de cao);
 - de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV);
 - de Wet op de loonvorming.

In het kort betekent dat het volgende.

- Een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) is een schriftelijke overeenkomst waarin afspraken over arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd. Bijvoorbeeld over loon, toeslagen, betaling van overwerk, werktijden, proeftijd, opzegtermijn en pensioen. Ook zaken als scholing, kinderopvang en vervroegd pensioen kunnen in een cao worden geregeld. Een cao wordt afgesloten tussen (verenigingen van) werkgevers en vakbonden.
- Het cao-recht kent het beginsel van contractsvrijheid. Zo kan iedere organisatie (die aan de wettelijke voorwaarden voldoet) zelf bepalen of en met wie cao-onderhandelingen worden gevoerd en met wie een cao wordt afgesloten.
- In beginsel bepalen cao-partijen zelf het tijdstip van inwerkingtreden van de cao. Als er geen afspraken over inwerkingtreding zijn gemaakt, vangt de cao aan met ingang van de vijftiende dag na het aangaan van de cao.
- Een cao kan echter pas in werking treden als deze is aangemeld bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Pas met ingang van de dag nadat de minister van SZW een kennisgeving van ontvangst aan de cao-partijen heeft gezonden, kan de cao in werking treden (artikel 4 van de Wet op de loonvorming).
- Cao-partijen kunnen onderling afspreken hoe lang de looptijd van de cao zal zijn, met een maximum van vijf jaar. Wanneer geen looptijd is afgesproken, geldt een looptijd van één jaar. Een cao kan steeds stilzwijgend worden verlengd.
- Werkgevers die gebonden zijn aan een cao, zijn verplicht om de cao ook toe te passen op werknemers die niet gebonden zijn aan de cao (bijvoorbeeld omdat zij geen vakbonds lid zijn of lid zijn van een vakbond die geen cao-partij is). Dit geldt volgens de wet, tenzij in de cao anders is bepaald.
- Afspraken in individuele arbeidsovereenkomsten die in strijd zijn met de cao zijn nietig. Dat betekent dat die individuele afspraken niet gelden, maar dat in plaats daarvan de bepalingen van de cao gelden.
- De minister van SZW kan bepalingen van een cao die voor een belangrijke meerderheid van de in een bedrijf(stak) werkzame personen gelden, algemeen verbindend verklaren. Dit doet hij op grond van de Wet AVV en alleen op verzoek van een of meer cao-partijen. Als 60% van de werknemers al onder de cao valt, is aan het meerderheidsvereiste voldaan. Als de minister van SZW een besluit tot algemeen verbindendverklaring heeft genomen, moeten alle werkgevers die onder de werkingssfeer van de cao vallen, de cao toepassen op alle betrokken werknemers.

22. Wat gebeurt er straks als een cao is verlopen?

- Straks, na inwerkingtreding van de nieuwe wet, gelden ook voor ambtenaren gewone (echte) cao's zoals in het bedrijfsleven.

- Een (echte) cao geldt altijd voor een bepaalde periode (maximaal voor vijf jaar). Cao-partijen proberen een nieuwe cao meestal naadloos te laten aansluiten op de voorafgaande cao, maar dat lukt niet altijd.
- In de wet is bepaald dat een cao steeds stilzwijgend voor maximaal een jaar wordt verlengd, tenzij cao-partijen anders afspreken en tenzij de cao wordt opgezegd.
- Afhankelijk van de concrete situatie neemt de rechter ook vaak het standpunt in dat sprake is van 'nawerking' van cao-afspraken. Dat betekent dat arbeidsvoorwaarden uit de verlopen cao blijven gelden totdat een nieuwe cao in werking treedt. Dit geldt minder snel als de werkgever of de werknemer niet gebonden zijn aan de cao doordat zij geen lid zijn van een cao-partij.
- Individuele werkgevers en werknemers kunnen tijdens een cao-loze periode wel andere afspraken maken.
- Het is ook mogelijk dat uit de individuele arbeidsovereenkomst volgt dat de verlopen cao van toepassing blijft.
- Werkgevers blijven in de praktijk (ook als ze daar niet toe verplicht zijn) vaak de verlopen cao op al hun werknemers toepassen totdat er een nieuwe cao gesloten is.

23. Met wie kan een (sector)werkgever een cao afsluiten?

- Een werkgever kan een cao afsluiten met een of meer verenigingen van werknemers met volledige rechtsbevoegdheid.
- Een vereniging van (werkgevers of van) werknemers is slechts bevoegd tot het aangaan van een cao indien de statuten van die vereniging die bevoegdheid met name noemen.
- Een werkgever kan zelf uitmaken of en met welke (representatieve) vakbond(en) hij een cao afsluit. Er geldt dus geen verplichting om met (een meerderheid van) bepaalde aangewezen bonden een cao te sluiten.

24. Blijven er geschillenregelingen bestaan?

- De bezwarenprocedure (bezwaar en beroep), zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht, vervalt, omdat de rechtsbescherming van werknemers in het vervolg is gebaseerd op het civiele recht en niet op het bestuursrecht. Een geschillenregeling voor het overleg tussen (sector)werkgever en centrales van overheidspersoneel vervalt, omdat deze geschillenregelingen zijn gebaseerd op bepalingen uit de oude Ambtenarenwet, die komen te vervallen.
- In het (collectief) arbeidsovereenkomstenrecht is het uitgangspunt contractsvrijheid. Het is aan de verenigingen van werkgevers en werknemers om in de toekomst op organisatie- of sectorniveau afspraken te maken over een geschillenregeling met betrekking tot de toepassing van de cao, het sociaal plan of statuut, functiewaardering et cetera.

25. Is er nog plaats voor een Georganiseerd Overleg op organisatieniveau?

In tegenstelling tot het ambtenarenrecht, waarin het overleg en de overlegpartners wettelijk zijn geregeld, geldt in het (collectief) arbeidsovereenkomstenrecht het uitgangspunt van contractsvrijheid. Er gelden dus geen regels over waar, met wie en waarover afspraken over collectieve arbeidsvoorwaarden moeten worden gemaakt. Het is aan de sociale partners in de betreffende sectoren om te bepalen met welke partijen en op welk niveau overleg wordt gevoerd.

4. Ontslag

26. Hoe gaat het nieuwe ontslagrecht eruit zien?

Korte antwoordversie:

- Zodra de nieuwe wet in werking treedt, wordt het private ontslagrecht van toepassing. Het ontslagrecht is immers onderdeel van het reguliere, private arbeidsrecht. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is hiervoor verantwoordelijk. De Wet werk en zekerheid heeft het private ontslagrecht per 1 juli 2015 in belangrijke mate gewijzigd. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd in (onder andere) het Burgerlijk Wetboek. Dit betekent dat voor ambtenaren die onder de 'normalisering' vallen, het nieuwe ontslagrecht van de Wet werk en zekerheid gaat gelden zodra de 'normalisering' in werking treedt. Ook toekomstige wijzigingen in het private ontslagrecht gelden straks automatisch voor ambtenaren die onder de 'normalisering' vallen.
- Enkele kernelementen van het nieuwe ontslagrecht volgens de Wet werk en zekerheid:
 - de werkgever moet altijd een redelijke grond hebben om de arbeidsovereenkomst te kunnen beëindigen;
 - de mogelijke ontslaggronden staan in de wet genoemd;
 - bij ontslag wegens bedrijfseconomische redenen (reorganisatie) of langdurige arbeidsongeschiktheid moet de werkgever toestemming voor opzegging aan het UWV vragen;
 - in alle andere gevallen moet de werkgever de kantonrechter verzoeken om de arbeidsovereenkomst te ontbinden;
 - als het UWV geen toestemming verleent, kan de werkgever naar de kantonrechter;
 - tegen de uitspraak van de kantonrechter is hoger beroep en cassatie mogelijk;
 - werknemers die minstens twee jaar in dienst zijn geweest, hebben recht op een transitievergoeding (enkele uitzonderingen daargelaten).

Langere antwoordversie:

- Zodra de wet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking treedt, wordt het private ontslagrecht van toepassing. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is hiervoor verantwoordelijk. De Wet werk en zekerheid heeft het private ontslagrecht per 1 juli 2015 in belangrijke mate gewijzigd. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd in (onder andere) het Burgerlijk Wetboek. Dit betekent dat voor ambtenaren die onder de 'normalisering' vallen, het nieuwe ontslagrecht van de Wet werk en zekerheid gaat gelden zodra de 'normalisering' in werking treedt. Dit ontslagrecht is immers onderdeel van het reguliere, private arbeidsrecht. Ook toekomstige wijzigingen in het private ontslagrecht gelden straks automatisch voor ambtenaren die onder de 'normalisering' vallen.

Het nieuwe ontslagrecht ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

Redelijke grond

- De werkgever kan de arbeidsovereenkomst opzeggen als daar een redelijke grond, zoals geregeld in het Burgerlijk Wetboek, voor is. Redelijke gronden zijn onder andere: bedrijfseconomische omstandigheden en langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer; in de persoon gelegen redenen zoals disfunctioneren of verwijtbaar handelen; of een verstoorde arbeidsrelatie.

Preventieve toets

- De werkgever moet toestemming vragen voor opzegging aan het UWV (bij bedrijfseconomisch ontslag of wegens langdurige arbeidsongeschiktheid) of (in alle andere gevallen) de

kantonrechter verzoeken om de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Het is dus afhankelijk van de ontslaggrond of de werkgever zich tot het UWV moet wenden of tot de kantonrechter.

- De werkgever hoeft niet langs het UWV of de kantonrechter wanneer de werknemer schriftelijk instemt met een opzegging van de arbeidsovereenkomst door de werkgever. De werknemer heeft het recht een schriftelijke instemming binnen 14 dagen te herroepen (bedenktermijn).
- Als het UWV *geen* toestemming verleent voor opzegging, kan de werkgever de kantonrechter verzoeken de arbeidsovereenkomst te ontbinden.
- Als het UWV *wel* toestemming heeft verleend, kan de werknemer de kantonrechter verzoeken de arbeidsovereenkomst te herstellen, of als herstel niet mogelijk is, aan hem een billijke vergoeding toe te kennen.
- In beide gevallen toetst de rechter aan dezelfde wettelijke criteria als het UWV.
- In een aantal gevallen geldt er geen preventieve toets. Dit is bijvoorbeeld het geval tijdens de proeftijd, bij een dringende reden die ontslag op staande voet rechtvaardigt en bij opzegging wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Wederzijds goedvinden (beëindigingsovereenkomst)

- Hiernaast is beëindiging met wederzijds goedvinden mogelijk. Dit kan alleen als dit is neergelegd in een schriftelijke overeenkomst. Ook dan geldt een bedenktijd van 14 dagen. De werkgever moet de werknemer in de beëindigingsovereenkomst wijzen op de bedenktijd. Doet de werkgever dit niet, dan is de bedenktijd 21 dagen.

Ontslagvolgorde

- Voor het bepalen van de ontslagvolgorde bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen geldt het afspiegelingsbeginsel. Dat betekent dat het personeel per categorie uitwisselbare functies in leeftijdsgroepen wordt verdeeld, dat binnen elke leeftijdsgroep degene met het kortste dienstverband als eerste voor ontslag in aanmerking komt en dat de verdeling van de ontslagen over de leeftijdsgroepen zodanig plaatsvindt dat de verhoudingen voor en na de inkrimping zoveel mogelijk gelijk blijven. Onder voorwaarden is afwijking van 10% van afspiegeling mogelijk voor bovengemiddeld presterende werknemers of talenten voor de toekomst.
- Bij cao kan van het afspiegelingsbeginsel worden afgeweken, mits sprake is van een bij cao ingestelde onafhankelijke cao-commissie die een voorgenomen ontslag toetst.
- Als binnen 26 weken na opzegging of ontbinding wegens bedrijfseconomische redenen sprake is van toename van het aantal arbeidsplaatsen, dan dient de werkgever de ontslagen werknemer de functie aan te bieden (op volgorde van ontslag) op de bij de werkgever gebruikelijke voorwaarden. Doet de werkgever dit niet en laat hij anderen dezelfde werkzaamheden verrichten als die de ontslagen werknemer eerst verrichtte, dan kan de werknemer de kantonrechter verzoeken de opzegging te vernietigen of na ontbinding de arbeidsovereenkomst (met terugwerkende kracht) te herstellen.

Opzegtermijn

- De werkgever kan opzeggen met inachtneming van de tussen partijen geldende opzegtermijn. De wettelijke opzegtermijn bedraagt één tot vier maanden (afhankelijk van de lengte van het dienstverband), maar onder voorwaarden kunnen partijen een andere opzegtermijn afspreken. De kantonrechter ontbindt de arbeidsovereenkomst met inachtneming van eenzelfde termijn. Op deze termijnen kan de duur van de procedure bij het UWV, respectievelijk de kantonrechter in mindering worden gebracht, maar er geldt altijd een minimumtermijn van een maand.

Hoger beroep en cassatie

- Tegen de uitspraak van de kantonrechter met betrekking tot het al dan niet ontbinden van de arbeidsovereenkomst, dan wel de uitspraak van de kantonrechter tot vernietiging van de opzegging, herstel van de opzegging of instandhouding van de opzegging, staat hoger beroep en cassatie open. Het instellen van hoger beroep of cassatie schorst de tenuitvoerlegging van de beschikking in eerste aanleg niet. De arbeidsovereenkomst wordt op dat moment dus ontbonden.

- In hoger beroep (of bij verwijzing na cassatie) kan de rechter de werkgever veroordelen tot herstel van de arbeidsovereenkomst, maar ook bepalen dat dit niet in de rede ligt en in plaats daarvan een billijke vergoeding toekennen.

Transitievergoeding

- Elke werknemer (tijdelijk of vast) die ten minste 24 maanden in dienst is geweest van de werkgever, heeft recht op een transitievergoeding als de arbeidsovereenkomst is geëindigd op initiatief van de werkgever. Dit recht bestaat ook als is beëindigd op initiatief van de werknemer wegens ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever.

Hoogte transitievergoeding

- Over de eerste 120 maanden 1/6 maandsalaris per half dienstjaar. Hierna 1/4 maandsalaris per half dienstjaar. De transitievergoeding is gemaximeerd op €75.000, dan wel een jaarsalaris als dit hoger is. Voor werknemers vanaf 50 jaar met een dienstverband van minstens tien jaar, geldt tot 1 januari 2020 een wat hogere transitievergoeding.

Uitzonderingen op transitievergoeding

- Geen recht op transitievergoeding bestaat als de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd bij een werknemer die nog geen 18 jaar is en gemiddeld maximaal 12 uur per week heeft gewerkt; bij een dienstverband korter dan twee jaar; bij ontslag wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd; of als gevolg van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer.
- Er bestaat ook geen recht op een transitievergoeding als in de cao of regeling door of namens een bevoegd bestuursorgaan een gelijkwaardige voorziening is opgenomen (voorziening in geld of natura die hiervan equivalent is).

Gelijkwaardige voorziening bij cao

- Als bij cao een gelijkwaardige voorziening is opgenomen, zijn de artikelen die zien op de wettelijke transitievergoeding niet van toepassing.

Billijke vergoeding bij ernstig verwijtbaar handelen of nalaten werkgever

- Als ontslag het gevolg is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever, kan de rechter op verzoek van de werknemer een additionele (billijke) vergoeding toekennen. Het is aan de rechter om de hoogte hiervan te bepalen.

27. Kan een ambtenaar onder het private ontslagrecht makkelijker worden ontslagen?

- Nee, onder het private ontslagrecht kan een ambtenaar niet makkelijker worden ontslagen. Ook in het private ontslagrecht is een redelijke – in de wet geregelde - grond voor ontslag vereist. Een goed dossier blijft dus belangrijk.
- Het private ontslagrecht zit procedureel wel anders in elkaar dan het bestuursrechtelijke ambtenarenrecht. In plaats van bezwaar en beroep tegen ontslagbesluiten van de werkgever (toets achteraf), komen de gang naar het UWV of de kantonrechter (toets vooraf: de preventieve ontslagtoets).
- In tegenstelling tot wat onder het publieke ambtenarenrecht het geval is, kan een overheidswerkgever onder het private arbeidsrecht een medewerker niet zonder tussenkomst van een externe instantie (UWV of kantonrechter) tegen zijn wil ontslaan.
- Het nieuwe privaatrechtelijke ontslagrecht heeft ook overeenkomsten met het ambtenarenontslagrecht. Zo is in het nieuwe ontslagrecht altijd hoger beroep en cassatie mogelijk tegen uitspraken van de kantonrechter. Ook kent het nieuwe ontslagrecht net als het ambtenarenontslagrecht een semi-gesloten stelsel van ontslaggronden.
- De eerste ervaringen met het nieuwe ontslagrecht van de Wet werk en zekerheid leren dat ontslag door private werkgevers als moeilijker wordt ervaren. De noodzaak om vooraf de juiste ontslaggrond aan te voeren lijkt groter geworden. Meer dan vroeger geldt nu ook voor werkgevers in het bedrijfsleven dat zij een goede reden voor ontslag en een goed dossier nodig hebben om een medewerker te kunnen ontslaan.

28. Op welke gronden kan een ambtenaar in het nieuwe stelsel worden ontslagen?

Het private ontslagstelsel (zoals dit is gewijzigd door de Wet werk en zekerheid) kent net als het ambtenarenontslagrecht een semi-gesloten stelsel van ontslaggronden.

De werkgever kan de arbeidsovereenkomst opzeggen als daar een redelijke grond voor is. Onder een redelijke grond verstaat de wet:

1. het vervallen van arbeidsplaatsen wegens bedrijfseconomische omstandigheden;
2. ziekte of gebreken van de werknemer waardoor hij niet meer in staat is de bedongen arbeid te verrichten (mits de ziekte ten minste twee jaar heeft geduurd en aannemelijk is dat binnen 26 weken geen herstel zal optreden en dat binnen die periode de bedongen arbeid niet in aangepaste vorm kan worden verricht);
3. het bij regelmaat niet kunnen verrichten van de bedongen arbeid als gevolg van ziekte of gebreken van de werknemer met voor de bedrijfsvoering onaanvaardbare gevolgen;
4. ongeschiktheid van de werknemer tot het verrichten van de bedongen arbeid, anders dan ten gevolge van ziekte of gebreken van de werknemer;
5. dusdanig verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer, dat van de werkgever in redelijkheid niet gevergd kan worden de arbeidsovereenkomst te laten voortduren;
6. het weigeren van de werknemer de bedongen arbeid te verrichten wegens een ernstig gewetensbezwaar, mits aannemelijk is dat de bedongen arbeid niet in aangepaste vorm kan worden verricht;
7. een dusdanig verstoorde arbeidsverhouding dat van de werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren;
8. andere dan de hiervoor genoemde omstandigheden die zodanig zijn dat van de werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren.

5. Bezwaar en beroep

29. Verandert de rechtsbescherming van de ambtenaar en zo ja, hoe?

- Ja. De rechtsbescherming van ambtenaren die op basis van een arbeidsovereenkomst gaan werken, zal niet meer door het publiekrecht maar door het privaatrecht geregeld worden.
- Ambtenaren kunnen dan geen bezwaar meer maken tegen rechtspositionele besluiten van hun werkgever. Als zij een geschil hebben met hun werkgever, kunnen zij voortaan – als ze er in onderling overleg met hun werkgever niet uitkomen - terecht bij de kantonrechter. Voor ambtenaren zal na de normalisering dezelfde rechtsbescherming tegen ontslag en alle andere arbeidsaangelegenheden gelden als voor werknemers buiten de overheid.
- Nu de Wet werk en zekerheid ook voor private werknemers hoger beroep en cassatie mogelijk maakt in arbeidsconflicten wordt het niveau van rechtsbescherming voor ambtenaren niet wezenlijk gewijzigd. Wel zullen andere procedures en andere regels gelden.
- Naast de voor werknemers geldende toetsingsnormen van 'redelijkheid en billijkheid', worden ook in de toekomst beslissingen van overheidswerkgevers jegens ambtenaren ook nog getoetst aan de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur'.

30. Welke bezwaar- en beroepsmogelijkheden heeft de ambtenaar nu en straks?

Nu geldt het volgende. Voor ambtenaren met een aanstelling geldt het bestuursrecht. Op grond daarvan kunnen zij bezwaar maken tegen rechtspositionele besluiten en feitelijke handelingen. Na gehele of gedeeltelijke afwijzing rest beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

Onder de nieuwe wet gaat het volgende gelden.

- Voor werknemers met een arbeidsovereenkomst geldt het privaatrecht. Het private procesrecht kent geen bezwaarprocedures. Een werknemer met een arbeidsovereenkomst kan een procedure tegen zijn werkgever bij de kantonrechter aanspannen als hij een geschil met hem heeft. Anders dan in het bestuursrecht gelden er geen wettelijke termijnen waarbinnen een procedure bij de kantonrechter moet worden aangespannen.
- Daarna kan hij in hoger beroep gaan bij het Gerechtshof en vervolgens kan hij nog in cassatie gaan bij de Hoge Raad. Cassatie betekent een verzoek aan de Hoge Raad om een uitspraak van het Gerechtshof (soms een rechtbank) te vernietigen. Cassatie verschilt wezenlijk van hoger beroep. In hoger beroep wordt een zaak geheel opnieuw beoordeeld en kan dus ook een geheel nieuw onderzoek naar de feiten plaatsvinden. In cassatie kunnen alleen rechtsvragen aan de orde komen. De Hoge Raad gaat uit van de feiten die de lagere rechter heeft vastgesteld en toetst alleen of het recht, inclusief de procesregels, juist zijn geïnterpreteerd en toegepast en of de betreffende uitspraak voldoende en begrijpelijk is gemotiveerd. De mogelijkheden om in een cassatieprocedure een eerdere rechterlijke beslissing te vernietigen zijn daarom beperkt.
- Hoewel het privaatrecht geen bezwaarprocedures kent, hebben ook werknemers in het bedrijfsleven soms een soort recht van bezwaar. Dit recht is dan bij cao overeengekomen. Veel marktsectoren kennen bijvoorbeeld speciaal voor reorganisaties interne beklagprocedures, binnen het kader van een sociaal plan, opdat reorganisaties zorgvuldig verlopen. Deze zijn vergelijkbaar met bezwaarprocedures in het bestuursrecht. Het is dus afhankelijk van de nog af te sluiten cao's welke "bezwaar"mogelijkheden ambtenaren straks precies hebben. Die mogelijkheden kunnen dus per (sector van) overheidswerkgever(s) gaan verschillen.

31. Is procederen bij de civiele rechter duurder dan bij de bestuursrechter?

- Ja, procederen bij de civiele rechter is duurder dan bij de bestuursrechter.
- De griffiekosten bij de civiele rechter zijn hoger dan bij de bestuursrechter. De griffiekosten (cijfers 2017) van een procedure in drie instanties (beroep, hoger beroep en cassatie) in het civiele recht bedragen minimaal € 715,- tegenover € 418,- in het bestuursrecht. Voor werkgevers (niet-natuurlijke personen) zijn de griffiekosten hoger, zowel in het civiele recht als in het bestuursrecht. Zie voor meer informatie over tarieven van het griffierecht: <https://www.rechtspraak.nl/Procedures/Tarieven-griffierecht/Pages/default.aspx>.
- Daarnaast kent een civielrechtelijke procedure bij het Gerechtshof (hoger beroep) en de Hoge Raad (cassatie) verplichte procesvertegenwoordiging, dat wil zeggen dat het verplicht is om een advocaat in te schakelen (zowel voor de werkgever als de werknemer). Daaraan zijn uiteraard extra kosten verbonden, die bovenop de griffiekosten komen.
- In een procedure bij de bestuursrechter is het niet verplicht om een advocaat in te schakelen. Bovendien zijn er voor de ambtenaar helemaal geen kosten verbonden aan een bezwaarprocedure die voorafgaat aan een bestuursrechtelijke procedure.

6. Overgangsrecht

32. Er komt overgangsrecht, wat betekent dit?

- Het overgangsrecht regelt dat met inwerkingtreding van de nieuwe wet de aanstelling van een individuele ambtenaar van rechtswege (automatisch) wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.
- De bestaande rechtspositieregelingen (bijvoorbeeld het ARAR voor rijksambtenaren en de CAR/UWO voor gemeenteambtenaren) blijven verbindend als waren het cao's, totdat door de betreffende overheidswerkgever een privaatrechtelijke cao is afgesloten.
- Onzekerheid, onduidelijkheid en cao-conflicten tussen werknemers en werkgevers worden hiermee voorkomen; dit draagt bij aan stabiliteit en rust in de arbeidsverhoudingen. Het overgangsrecht beoogt hiermee een evenwichtige situatie te bereiken die recht doet aan de belangen van zowel de werkgevers als de ambtenaren.
- De nieuwe wet beoogt geen wijzigingen in de materiële arbeidsvoorwaarden. Sociale partners hebben alle vrijheid om te onderhandelen en afspraken te maken over een pakket van arbeidsvoorwaarden dat een ander niveau heeft of anders is opgebouwd dan het huidige pakket.

33. Wat gebeurt er met lopende bezwaar- en beroepsprocedures?

- Voor genomen besluiten en handelingen die bekend zijn gemaakt voordat de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking treedt, blijven het oude materiële ambtenarenrecht en het (proces)recht van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Lopende procedures kunnen dus worden voortgezet volgens de eerder geldende regels en procedures.
- Voorbeeld: als bezwaar of beroep is ingesteld tegen een ontslag dat vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet is ingegaan, dan kan tot en met de Centrale Raad van Beroep worden geprocedeerd (uiteraard met inachtneming van de geldende beroepstermijnen). Wordt het ontslagbesluit vernietigd na de inwerkingtreding van de nieuwe wet, dan herleeft de aanstelling als gevolg van de vernietiging en wordt deze met terugwerkende kracht tot de inwerkingtreding van de nieuwe wet alsnog omgezet in een arbeidsovereenkomst (tenzij de rechter de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit voor gedekt verklaart).

34. Wat als er bij inwerkingtreding van de nieuwe wet nog geen cao is afgesloten?

Voor zover en voor zolang er bij inwerkingtreding van de nieuwe wet nog geen cao is gesloten, blijven de oude rechtspositieregelingen verbindend voor een overheidswerkgever en zijn ambtenaren als ware zij een cao. Dit, voor zover geen sprake is van strijd met de initiatiefwet of dwingendrechtelijke bepalingen van burgerlijk recht. Dwingendrechtelijke bepalingen zijn wettelijke bepalingen waarvan niet mag worden afgeweken (niet in een individuele arbeidsovereenkomst en niet bij cao).

7. Ambtenaarschap en integriteit

35. Gelden er onder de nieuwe wet nog bijzondere regels voor ambtenaren?

Ja. De nieuwe wet heeft niet tot gevolg dat de overheidswerkgever ook de normen en waarden van 'de markt' overneemt. De overheid dient het algemeen belang; dat brengt bijzondere eisen voor het overheidspersoneel met zich mee. Integriteit is een belangrijk aspect van het ambtenaarschap. De wettelijke bepalingen hieromtrent worden dan ook gehandhaafd in de nieuwe Ambtenarenwet. Hetzelfde geldt voor de bepalingen met betrekking tot de beperking van grondrechten en vertrouwensfuncties. De ambtenaar behoudt dus een bijzondere status.

De wettelijke normen zoals deze waren geregeld in de Ambtenarenwet, worden in de nieuwe wet gehandhaafd. Dit betekent onder meer dat de ambtenaar:

- verplicht is om de eed of belofte af te leggen;
- verplicht is tot geheimhouding van informatie die hij in het kader van zijn functie heeft verkregen, voor zover dit uit de aard van de informatie volgt;
- zonder toestemming van zijn werkgever geen giften van derden mag aannemen;
- geen nevenwerkzaamheden mag verrichten als daardoor de goede vervulling van zijn functie of het goede functioneren van de openbare dienst in gevaar komt;
- verplicht is om mogelijk riskante nevenwerkzaamheden te melden.

36. Moeten ambtenaren nog een eed of belofte afleggen?

Ja. De overheidswerkgever moet ervoor zorgen dat bij indiensttreding door de ambtenaar de eed of belofte wordt afgelegd. De inhoud van de eed of belofte kan per organisatie en functie verschillen.

37. Kunnen ambtenaren nog disciplinair gestraft worden?

- Ook onder de nieuwe wet kunnen ambtenaren onder omstandigheden gestraft worden.
- In het huidige ambtenarenrecht bestaat er voor de overheidswerkgever de mogelijkheid een disciplinaire straf op te leggen indien sprake is van plichtsverzuim (dat wil zeggen dat de ambtenaar zich niet gedragen heeft zoals een goed ambtenaar behoort te doen). De rechtspositieregelingen van de verschillende sectoren bevatten een limitatieve opsomming van disciplinaire straffen, die ook voorwaardelijk kunnen worden opgelegd (zoals een voorwaardelijk strafontslag). Deze disciplinaire straffen komen onder de nieuwe wet te vervallen.
- Hiervoor in de plaats komen maatregelen uit het private arbeidsrecht. Mogelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld een schriftelijke waarschuwing, een boete (mits dit in de arbeidsovereenkomst of cao geregeld is) en ontslag op staande voet. Het ontslag op staande voet kan gezien worden als tegenhanger van het strafontslag in het ambtenarenrecht, ook al zijn er verschillen (zo moet een ontslag op staande voet letterlijk direct na constatering van onrechtmatig gedrag worden gegeven, terwijl strafontslag niet direct gegeven hoeft te worden).
- Daarnaast blijven de bijzondere regels voor ambtenaren en overheidswerkgevers, zoals opgenomen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering, van kracht. Het gaat dan om de wettelijke plicht van een bestuursorgaan om van bepaalde misdrijven gepleegd door een ambtenaar aangifte te doen. Zoals misdrijven tegen de staatsveiligheid, misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht en misdrijven tegen het leven gericht. Dit zijn bijzonder zware misdrijven zoals moord of

aanslagen gericht tegen regering en/of staatshoofd. Daarnaast worden het schenden van een bijzondere ambtsplicht of gebruik maken van de macht of middelen die het ambt de ambtenaar schenkt en inbreuk of onrechtmatig gebruik maken van een regeling waarvan de uitvoering aan de desbetreffende ambtenaar is opgedragen, aangemerkt als misdrijf.

- Uiteraard kan een medewerker die (al dan niet tijdens diensttijd) een (ambtelijk) misdrijf pleegt (bijvoorbeeld diefstal) of een overtreding begaat (bijvoorbeeld een verkeersovertreding) ook strafrechtelijk vervolgd en gestraft worden, naast een eventuele straf van zijn werkgever.

38. Kan ambtenaren nog verboden worden om nevenactiviteiten te vervullen?

Ja. In de nieuwe wet blijft geregeld dat het de ambtenaar niet is toegestaan nevenwerkzaamheden te verrichten waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Eenvoudig gezegd: ambtenaren mogen alleen nevenwerkzaamheden verrichten als dat hun werk of de openbare dienst niet schaadt.

8. Kosten

39. Hoeveel bedragen de invoeringskosten van de nieuwe wet?

- De exacte kosten van invoering van de nieuwe wet zijn mede afhankelijk van de door de overheidswerkgevers te kiezen wijze van implementatie. Daarom is het van belang dat de werkgevers tijdig aan de slag gaan met de voorbereiding hiervan. Een goede en tijdige voorbereiding draagt bij aan het verminderen van de kosten en het maximaliseren van de jaarlijkse baten.
- In 2011 is een geactualiseerde analyse uitgevoerd ten aanzien van de kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel. Deze update kosten-batenanalyse (KBA) bouwt voort op een rapport uit 2006 en is op 4 oktober 2011 door de minister van BZK naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2011/12, 32 501, nr. 17).
- Volgens de KBA uit 2011 zal de invoering van de nieuwe wet leiden tot eenmalige invoeringskosten voor bijvoorbeeld het opleiden van personeel en het aanpassen van de administratieve organisatie waaronder ICT.
- Daarnaast worden jaarlijkse besparingen verwacht op ontslagprocedures en wetgevingskosten.
- De eenmalige invoeringskosten lopen in de KBA uiteen van ongeveer € 53 miljoen tot ongeveer € 186 miljoen en de jaarlijkse baten worden geraamd tussen ongeveer € 7 miljoen en € 22 miljoen. De onderzoekers noemen het middenscenario het meest waarschijnlijk, dat leidt tot ongeveer € 109 miljoen aan eenmalige kosten en ongeveer € 15 miljoen aan jaarlijkse baten, wat een terugverdientijd van 7 jaar betekent.
- Inmiddels is duidelijk dat hierin (als gevolg van de Wet werk en zekerheid) veranderingen optreden die ten tijde van het opstellen van de kosten-batenanalyse in 2011 nog niet bekend waren. De Wet werk en zekerheid is te kort van kracht om gedegen en betrouwbare nieuwe analyses te doen en kent bovendien nog overgangsrecht. Voor het overige is de kosten-batenanalyse uit 2011 actueel.

40. Hoe worden de invoeringskosten van de nieuwe wet betaald?

- De verantwoordelijkheden voor de invoering van de nieuwe wet komen daar te liggen waar ze behoren. De minister van BZK is in beginsel verantwoordelijk voor aanpassingen van de wet- en regelgeving. De overheidswerkgevers staan aan de lat om deze wet- en regelgeving te implementeren.
- De baten van de nieuwe wet slaan neer bij de overheidswerkgevers en daarom is het logisch en verdedigbaar dat zij ook zelf de kosten van de invoering dragen. De kosten slaan daarom neer bij de overheidswerkgevers.
- Dit zijn naast het Rijk alle gemeenten, provincies en waterschappen. Ook de werkgevers in het openbaar onderwijs, onderzoek en academische ziekenhuizen vallen onder de nieuwe wet. Overigens zullen de jaarlijkse baten ook bij hen terechtkomen.
- Ook publiekrechtelijke rechtspersonen en sommige privaatrechtelijke rechtspersonen vallen onder de nieuwe wet. Omdat het private arbeidsrecht vaak al op hen van toepassing was, zijn de wijzigingen en daarmee de kosten voor hen beperkt. In de praktijk blijkt dat deze organisaties al op een of andere wijze voldoen aan de kwalitatieve normen uit de nieuwe Ambtenarenwet over integriteit, nevenwerkzaamheden, beperking van grondrechten en vertrouwensfuncties.
- De werkgevers in het bijzonder onderwijs zijn ook nu al private werkgevers en hun werknemers vallen al onder het reguliere arbeidsrecht. Zij worden uiteraard niet met deze kosten geconfronteerd.