

Verdwijnt de status aparte van ambtenaren?

mr. P.R.M. Berends-Schellens¹

1. 8 november 2016 is nu al geschiedenis

Het Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) is op 8 november 2016 aangenomen door de Eerste Kamer. De eerste Ambtenarenwet (Aw) dateert uit 1929. Al decennialang is er gedebatteerd over de vraag of de status aparte van ambtenaren gehandhaafd moet blijven. Dat hieraan nu een einde gaat komen, mag dan ook gerust historisch worden genoemd. Zeker nu tot op het laatst onzeker was of het wetsvoorstel de parlementaire eindstreep wel zou halen. Naast de wens om gelijkheid te realiseren tussen ambtenaar en werknemer op het vlak van de arbeidsverhouding, is de vraag welk *urgent* probleem met het wetsvoorstel moest worden opgelost, immers onbeantwoord gebleven.² Met de aanvaarding van het voorstel ligt de focus echter niet langer op deze vraag, maar verdient de voorbereiding van de inwerkingtreding alle aandacht. Deze is overigens pas voorzien per 1 januari 2020. Het invoeringstraject is namelijk complex vanwege het grote aantal wetten en regelingen dat moet worden aangepast.

Deze bijdrage verklaart allereerst op hoofdlijnen de huidige juridische positie van de ambtenaar. Dan volgt een kort historisch overzicht van het normaliseringsproces, de redenen en de achtergronden van het wetsvoorstel. Na de bespreking van de inhoud van de Wnra, komt een drietal onderwerpen aan bod, te weten: rechtsbescherming, en, van speciale betekenis voor het publieke arbeidsrecht, integriteit en de rol van vakorganisaties in het arbeidsvoorwaardenoverleg. De huidige en toekomstige situatie worden op hoofdlijnen besproken, hetgeen wordt afgerond met enkele vragen. Vragen, waarvan de beantwoording overigens pas na de inwerkingtreding van de Wnra aan de orde zal zijn. Ongetwijfeld zijn er vragen te stellen die dringender zijn. Dit artikel is echter bedoeld als informatief artikel over de komende wijzigingen in het arbeidsrecht bij de overheid en beoogt de lezer daarover inzicht te verschaffen. Het artikel sluit af met een indicatie van de planning tot de inwerkingtreding

van de Wnra. De tekst is afgesloten op 29 januari 2017.³

2. Grondwettelijke verankering

De Grondwet bepaalt in art. 109 dat de rechtspositie van ambtenaren bij wet wordt geregeld. Dit is gebeurd in de Ambtenarenwet 1929 (Aw). Deze wet geeft een definitie van 'ambtenaar'. Dat is namelijk degene die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn (art. 1 lid 1 Aw).⁴ De Aw kwalificeert aldus de status van een (natuurlijk) persoon. Dit is anders dan art. 7:610 lid 1 BW dat een contractuele verhouding definieert, te weten de arbeidsovereenkomst. Art. 1 Aw sluit de mogelijkheid van een arbeidsovereenkomst binnen de overheid overigens niet uit. Echter, mocht van een arbeidsovereenkomst sprake zijn, dan is degene met wie die overeenkomst is gesloten, geen ambtenaar in de zin van de (Ambtenaren)wet (art. 1 lid 3 Aw). Verder verdient art. 7:615 BW het om hier genoemd te worden. Dit artikel sluit de toepasselijkheid van titel 10, Boek 7 BW in beginsel uit voor degenen die in dienst zijn van de staat, de provincie, de gemeente, het waterschap of enig ander publiekrechtelijk lichaam. De betekenis van dit artikel doet zich

3. Na indiening van het wetsvoorstel zijn tal van publicaties verschenen over dit onderwerp. Niet uitputtend: T.A. Karssen, 'Nog toekomst voor het ambtenarenrecht?', *TAR* 2011/1; K.P.D. Vermeulen & C.I. van Gent, 'Ambtenaren worden gewone werknemers', *TAP* 2011/2; L.C.J. Sprengers, 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar', *TRA* 2011/4; M.Th. van Wel, 'Het wetsvoorstel "Wet normalisering rechtspositie ambtenaren"', *TAR* 2011/3 en *TAR* 2011/7-8; H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'De rechtspositie van de ambtenaar: enige aspecten van algemene aard', *TAR* 2011/10; T.J. Sleswijk Visser-de Boer & E. Kouwenhoven, 'Eén systeem van ontslagbescherming voor ambtenaar en werknemer', *TAR* 2011/11; A.H.L. de Becker & K. Deckers, 'Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie', *TRA* 2013/33; G.J.J. Heerma van Voss, 'Kosten van normalisering', *TRA* 2012/1; T.A. Karssen, 'Ontwikkelingen initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren en hervorming civiele ontslagrecht', *TAR* 2014/203.
4. Voor een overzicht van de jurisprudentie over de kwalificatie van 'ambtenaar' zie CRvB 11 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4161, AB 2015/147, m.nt. P.R.M. Berends-Schellens.

1. Paula Berends-Schellens is advocaat bij Capra Advocaten te Den Haag.

2. Zie onder meer *Kamerstukken I* 2013/14, 32550, C, p. 10-14; *Kamerstukken I* 2014/15, 32550, D, p. 3-4, en *Kamerstukken I* 2014/15, 32550, G, p. 3-11.

vooral gelden bij privatisering. In het geval de overheid taken afstoot en voortaan laat uitvoeren door een marktpartij, kunnen ambtenaren van wie het werk verdwijnt geen bescherming ontlenen aan art. 7:662 e.v. BW.⁵ Dat er in de praktijk niettemin weinig arbeidsrechtelijke problemen ontstaan bij privatisering of een reorganisatie waarbij ambtenaren overgaan naar een andere/nieuwe publiekrechtelijke rechtspersoon, heeft te maken met het feit dat over de algemene rechtstoestand van ambtenaren overleg moet worden gepleegd met de vakorganisaties, en waar het gaat om de vaststelling van arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren, overeenstemming moet worden bereikt (art. 125 lid 1 sub m Aw jo. art. 2 Besluit d.d. 13 januari 1997 houdende regeling van het overleg met centrales van overheidspersoneel en sectorwerkgevers verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid).⁶ Het overeenstemmingsvereiste leidt ertoe dat de rechtspositie van de betrokken ambtenaren als gevolg van een dergelijke reorganisatie veelal slechts in beperkte mate wijzigt. In het parlementaire proces van het wetsvoorstel heeft het overeenstemmingsvereiste een bijzondere rol gespeeld. De vakorganisaties waren namelijk van mening dat een wijziging van de Aw zonder hun instemming niet mogelijk was. Ik kom hier later nog op terug (zie par. 8).

Op grond van art. 125 Aw stelt het bevoegd gezag een rechtspositieregeling vast. Deze heeft het karakter van een algemeen verbindend voorschrift. Op basis daarvan neemt het bevoegd gezag een besluit ten aanzien van de individuele ambtenaar. Zo is de aanstelling van de ambtenaar een eenzijdige rechtshandeling. Het bevoegd gezag wikt en beschikt. Is de ambtenaar het met een besluit niet eens, dan staan de rechtsmiddelen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) open om tegen die besluiten op te komen. Een bijzonderheid daarbij betreft de mogelijkheid van een ambtenaar om eveneens tegen andere handelingen (dan besluiten) van het bevoegd gezag op te komen. Handelingen waarbij bepaalde personen, waaronder ambtenaren en hun nagelaten betrekkingen, belanghebbende zijn, worden op grond van de Awb immers met een be-

sluit gelijkgesteld (art. 8:2 lid 1 aanhef en onder a Awb). De rechtspositie van ambtenaren is dan ook, anders dan de rechtspositie van werknemers, geheel op bestuursrechtelijke leest geschoeid.

3. Normalisering

De Wnra vormt het voorlopige sluitstuk van een ontwikkeling die al veel eerder in gang is gezet. De memorie van toelichting (MvT)⁷ vermeldt over de historie van de rechtspositie van ambtenaren onder meer dat de aanzet voor de formalisering van die rechtspositie werd gegeven met de erkenning dat een loyaal ambtenarencorps nodig is voor een stabiele staat en de onpartijdige handhaving van de rechtsorde. Het behoud van de rechtspositie nadien, werd ingegeven door de wens ambtenaren te beschermen tegen politieke willekeur. Na het midden van de vorige eeuw bleef de vraag over het behouden van die rechtspositie alsmede de (rechts) positie van ambtenaren in het algemeen, in de belangstelling staan.⁸

In 1980 is het stakingsverbod voor ambtenaren opgeheven. Dit volgde uit het van toepassing worden van het Europees Sociaal Handvest voor Nederland. Daarna hebben verschillende wetgevingsoperaties ertoe geleid dat voor het civiele arbeidsrecht geldende regelgeving van toepassing werd op het publieke arbeidsrecht. Enkele van de in de MvT genoemde voorbeelden zijn illustratief⁹:

- In 1989 werd het overeenstemmingsvereiste ingevoerd in het arbeidsvoorwaardenoverleg en in 1993 volgde invoering van het sectorenmodel. Dit laatste bracht mee dat het arbeidsvoorwaardenoverleg werd gedecentraliseerd naar acht sectoren (o.a. het Rijk, de politie, Defensie, Onderwijs en Wetenschappen, enz.).
- In het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw startte de zogenaamde OOW-operatie. Hiermee werd het overheidspersoneel gefaseerd onder de werking van de wettelijke werknemersverzekeringen (WW, ZW, WAO, enz.) gebracht. Na ontslag ontvangen ambtenaren een WW-uitkering (indien geen sprake is van verwijtbare werkloosheid) en moeten zij voldoen aan alle verplichtingen die voortvloeien uit de Werkloosheidswet en daarmee samenhangende lagere regelgeving. Bij werkloosheid kan de ambtenaar eveneens in aanmerking komen voor een bovenwettelijke werkloosheidsuitkering.¹⁰

-
5. Uit art. 1 lid 1 sub c Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 volgt dat de richtlijn niet van toepassing is op een administratieve reorganisatie van overheidsdiensten of de overgang van administratieve functies tussen overheidsdiensten. Voorts ziet de Richtlijn op de bescherming van de werknemer. Art. 2 lid 1 sub d omschrijft werknemer als iedere persoon die in de lidstaat in kwestie krachtens de nationale arbeidswetgeving bescherming geniet als werknemer. Dit laatste brengt mee dat de Richtlijn in Nederland niet ziet op ambtenaren.
 6. Voluit: Besluit d.d. 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, *Stb.* 1997/31, art. I.

7. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 3, p. 2.

8. *Idem.*

9. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 3, p. 3.

10. Voor het personeel van de rijksoverheid zijn aanspraken op een bovenwettelijke werkloosheidsuitkering vastgelegd in het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid voor de sector Rijk van 19 juni 1996, laatstelijk gewijzigd *Stb.* 2014, 345. Er bestaan grote verschillen in bovenwettelijke aanspraken tussen de diverse overheidssectoren.

- In 1995 werd de Wet op de ondernemingsraden van toepassing op overheidsdiensten, in 1996 volgde de Arbeidstijdenwet.
- Eveneens in 1996 werd het Algemeen burgerlijk pensioenfonds geprivatiseerd. Hiermee werd de pensioenvoorziening voor ambtenaren onttrokken aan de directe invloed van de Staat.
- Verder: Algemene wet gelijke behandeling, Arbeidsomstandighedenwet, Wet arbeid vreemdelingen, enz.

De laatste opsomming betreft wetgeving die geheel losstaat van de aard van de individuele arbeidsverhouding alsmede los van het publieke dan wel civiele karakter van de organisatie/onderneming. De Algemene wet gelijke behandeling verdient in dit verband nog aandacht in verband met art. 5 lid 2a. Dit artikellid is ingevoegd bij wet van 4 juli 2014¹¹ en strekt ertoe om gemeenten toe te staan onderscheid te maken op grond van godsdienst of levensovertuiging ten aanzien van de zogenaamde 'weiger'-ambtenaren. Het maken van onderscheid strekt ertoe (buitengewoon) ambtenaren van de burgerlijke stand te vrijwaren van de plicht bepaalde werkzaamheden uit te voeren, zoals het sluiten van een huwelijk tussen personen van gelijk geslacht, indien zij daar op grond van hun eigen godsdienst of levensovertuiging bezwaar tegen hebben. Bij sommige arbeidsrechtelijke onderwerpen is invloed van de civiele rechtspraak merkbaar. Als voorbeelden kunnen dienen de werkgeversaansprakelijkheid en verjaring.¹² Enkele rechtspositieregelingen kennen bepalingen die direct ontleend zijn aan het Burgerlijk Wetboek (BW). Zo kent de gemeentelijke rechtspositieregeling (CAR/UWO) dezelfde ketenregeling als het BW en verwijst de toelichting op art. 2:4 CAR/UWO naar art. 7:668a BW. In de Sectorale Arbeidsvoorwaardenregelingen Waterschapspersoneel (SAW) bepaalt art. 8.8 lid 9¹³ (ontslag wegens onverenigbaarheid van karakters) dat recht bestaat op een transitievergoeding, conform art. 7:673 lid 2 BW. Vanuit het civiele arbeidsrecht kan overigens tegelijkertijd gesproken worden van een omgekeerde normalisering. De invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) heeft met name voor wat betreft het ontslagrecht gezorgd voor een zekere 'verambtelijking' daarvan.¹⁴

11. *Stb.* 2014, 260.

12. CRvB 22 juni 2000, ECLI:NL:CRVB:2000:AB0072, TAR 2000/112, m.nt. K. Festen-Hoff. In deze uitspraak herformuleert de Raad de norm die geldt bij toetsing van gevallen waarbij een ambtenaar schade vordert die hij geleden heeft in de uitoefening van zijn dienstbetrekking. Hij sluit hierbij expliciet aan bij de norm ex art. 7:658 BW.

CRvB 9 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1139, AB 2015/296, m.nt. P.R.M. Berends-Schellens. In deze uitspraak wenst de Raad tot een eenvormige rechtstoepassing te komen en sluit hij aan bij art. 3:310 BW en de uitleg die de Hoge Raad daaraan geeft.

13. Bedoeld zal zijn: lid 4.

14. D.M.A. bij de Vaate & N. Hummel, 'De Wet werk en zekerheid: omgekeerde normalisering?', *TRA* 2014/64;

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw hebben onderzoeken plaatsgevonden en diverse publicaties het licht gezien over de bijzondere status van de ambtenaar en over de vraag of afschaffing van die status opportuun was.¹⁵ Volgens de gewijzigde MvT¹⁶ vormde het standpunt van de regering in 2008¹⁷ dat de bijzondere positie van de ambtenaar behouden moest blijven, de aanleiding om het wetsvoorstel op te stellen.

4. Een wetsvoorstel van lange adem

Het wetsvoorstel betreft een initiatief van de toenmalige Kamerleden Koşer Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) en werd ingediend op 3 november 2010. Als belangrijkste reden voor afschaffing van de bijzondere rechtspositie van ambtenaren werd het principe van gelijkheid aangevoerd.¹⁸ De indieners zagen geen noodzaak meer voor een afwijkende arbeidsverhouding van de ambtenaar in vergelijking met die van de werknemer. Het BW wordt daarbij gezien als de normale situatie. De rechtspositie van de ambtenaar dient dan ook te worden 'genormaliseerd'. In de nota naar aanleiding van het verslag is het gelijkheids-uitgangspunt genuanceerd met de stelling dat de overheid een bijzondere werkgever is en de rechtspositie van ambtenaren en werknemers dientengevolge niet volledig gelijk zullen worden.¹⁹

Het wetgevingsproces heeft lang geduurd (2010-2016). De reden hiervoor moet onder meer gezocht worden in de tot aan het eind toe voortdurende discussie welk probleem het wetsvoorstel nu eigenlijk diende op te lossen. Deze discussie heeft overigens geen bevredigend antwoord opgeleverd. Behalve het principiële punt van gelijkheid, is door de indieners onder meer aangevoerd dat het voorstel zou leiden tot meer stabiele arbeidsverhoudingen binnen de overheidssector; tot de toename van kansen op mobiliteit tussen de marktsector en die van de overheid; tot de vereenvoudiging van de totstandkoming van collectieve arbeidsvoorwaarden nu de vertaalslag naar een algemeen verbindend voorschrift achterwege kan blijven; en tot de vereenvoudiging van de doorwerking van nieuwe wetgeving in de verschillende ambtelijke rechtspositieregelingen. De voordelen zijn niet van een onderbouwing voorzien en zijn in mijn optiek 'dun'. Voor wat betreft de gewenste mobiliteit tussen marktsector en overheid (v.v.) is de rechtspositie, zo deze al als belemmering gezien kan worden, niet de enige drempel die genomen moet worden. Pensioenvoorzieningen en het bovenwettelijke vangnet in geval

M.A. Schneider & M.B. de Witte-van den Haak, 'Lessen uit het ambtenarenrecht', *Arbeidsrecht* 2015/32.

15. Zie onder meer het notenapparaat in *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 3, p. 6-103.

16. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 6, p. 6.

17. *Kamerstukken II* 2008/09, 31701, 5, p. 2-3.

18. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 6, p. 11.

19. *Kamerstukken II* 2011/12, 32550, 8, p. 2.

van werkloosheid (en arbeidsongeschiktheid, in sommige sectoren) dienen veel meer als belemmeringen voor die mobiliteit te worden aangemerkt. In geval van een overstap naar de marktsector komen die voorzieningen immers zonder meer te vervallen. Verder is de vertaling naar een algemeen verbindend voorschrift van overeengekomen arbeidsvoorwaarden op zichzelf beschouwd geen complicerende factor, want, in beslissingstermen, een 'hamerstuk'. Die rechtspositieregeling geldt vervolgens voor alle ambtenaren en blijft gelden tot een nieuwe rechtspositieregeling is vastgesteld. Dit is anders bij de totstandkoming van een cao waar discussie kan ontstaan over de werkingsfeer en de binding aan de cao, zeker na afloop van een algemeen verbindendverklaring (AVV) of indien van een AVV geen sprake is. De vergelijking van twee verschillende stelsels in de gewijzigde MvT is sowieso tamelijk onevenwichtig. Alle voordelen van de eenzijdig bepaalde rechtspositie zijn namelijk achterwege gelaten en de nadelen zijn gepresenteerd als een probleem dat dringend om een oplossing vraagt. Gezien vanuit de (advocaten)praktijk is deze urgentie op zijn minst overtrokken. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat sinds de inwerkingtreding van de Wwz met name op het punt van het ontslagrecht gesproken kan worden van een 'verambtelijking' van het civiele arbeidsrecht, meer in het bijzonder het ontslagrecht.²⁰ Behalve de introductie van een gesloten ontslagstelsel is de ontslagprocedure ingrijpend gewijzigd. De snelle route via de kantonrechter is vervangen door een verplichte route via het UWV in het geval van een ontslag wegens arbeidsongeschiktheid of bedrijfseconomische omstandigheden. Na deze route staat de mogelijkheid open om de kantonrechter in te schakelen. Voor de andere specifiek in de wet genoemde ontslaggronden geldt de route via de kantonrechter. Verder zijn beroep en beroep in cassatie mogelijk geworden. Uit de inmiddels opgedane ervaringen met de Wwz blijkt dat in ontslagprocedures het inschakelen van meer dan een instantie beslist geen uitzondering is. Voor zover aansluiting bij het civiele ontslagrecht een van de beoogde voordelen was van de normalisering, kan de betekenis van dat voordeel inmiddels als achterhaald worden beschouwd.

5. Wnra wordt Ambtenarenwet

Art. I Wnra wijzigt de Ambtenarenwet. Voor de leesbaarheid gebruik ik hierna de nummering van de nieuwe Aw en noem ik die wet 'Aw (nieuw)'. De Aw (nieuw) bepaalt wie ambtenaar is in de zin van de wet. De definitie is eenvoudig: *'Ambtenaar in de zin van deze wet is degene die krachtens een arbeids-*

overeenkomst met een overheidswerkgever werkzaam is.' (art. 1 lid 1 Aw (nieuw)). De reikwijdte van de wet wordt bepaald door art. 2 en 3 Aw (nieuw). Voorts bevat de wet de verplichtingen van overheidswerkgevers en die van ambtenaren (art. 4-11 Aw (nieuw)). De voorwaarden om in aanmerking te komen voor vertrouwensfuncties en de beperkingen die een dergelijke functie voor de betreffende ambtenaar kunnen meebrengen zijn eveneens in de wet voorzien (art. 12 en 13 Aw (nieuw)). Ten slotte zijn in de wet het overgangsrecht en de citeertitel opgenomen (art. 14-18 Aw (nieuw)).

Art. 2 Aw (nieuw) bevat een uitputtende opsomming van overheidswerkgevers. Dit betreffen: de staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de openbare lichamen voor beroep en bedrijf (art. 2, onderdeel a-e Aw (nieuw)). Voorbeelden van deze laatste zijn de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. Onderdeel f van art. 2 Aw (nieuw) noemt vervolgens als overheidswerkgever 'andere openbare lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend'. Dit zijn veelal formele samenwerkingsverbanden tussen verschillende openbare lichamen, vormgegeven in een gemeenschappelijke regeling. Opmerking verdient hier dat de BES-eilanden niet onder de Aw (nieuw) vallen.²¹ Verder worden Europese groeperingen voor territoriale samenwerking als overheidswerkgever aangeduid (art. 2, onderdeel g). De twee laatste categorieën overheidswerkgevers zijn '*de overige krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen*' (onderdeel h) 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*' (onderdeel i). De onder h genoemde werkgevers betreffen in ieder geval zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) waaraan bij wet rechtspersoonlijkheid is toegekend, en andere krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen,²² maar ook openbare lichamen (op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen) die niet over verordenende bevoegdheden beschikken. Onderdeel g heeft betrekking op privaatrechtelijke instellingen waarvan een orgaan is bekleed met openbaar gezag. De uitoefening van dit openbare gezag dient wel de kern te zijn van de activiteiten van de rechtspersoon. Gelet op de omschrijving van dit onderdeel lijkt hier nog wel ruimte te bestaan voor interpretatie. Ik noem hier bijvoorbeeld ProRail BV (een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)). Onder de noemer van overheidswerkgevers in de categorie h en i valt een groot aantal onderscheiden organisaties. Voorbeelden zijn het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (categorie i), De Nederlandsche Bank (categorie i), TNO (categorie h), Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

20. Zie noot 12 D.M.A. bij de Vaate & N. Hummel, 'De Wet werk en zekerheid: omgekeerde normalisering?', TRA 2014/64. Schrijvers vergelijken het, toen nog toekomstige, civiele ontslagrecht met het bestuursrechtelijke ontslagrecht.

21. Kamerstukken II 2010/11, 32550, 6, p. 23.

22. Kamerstukken II 2010/11, 32550, 6, p. 23-24.

(SVHW) te Klaaswaal (categorie h), Stichting Participatiefonds voor het onderwijs (categorie i).

De omschrijving van overheidswerkgever leidt ertoe dat bij invoering van de Aw (nieuw) het aantal ambtenaren sterk toeneemt. Zo worden werknemers van het UWV ambtenaar, maar ook de werknemers van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO), die van De Nederlandsche Bank en de werknemers van tal van (andere) ZBO's.

De beperkingen in het toepassingsbereik van de Aw (nieuw) zijn gegeven in art. 3. Er wordt geen arbeidsovereenkomst afgesloten met publieke ambtsdragers (ministers, gedeputeerden, wethouders, enz.), leden van Hoge Colleges van Staat, enz. Zie in dit verband ook art. 2 van de huidige Aw. De daar genoemde ambtsdragers behouden hun publiekrechtelijke rechtspositie. Zij zijn dan ook niet langer ambtenaar als bedoeld in de Aw (nieuw). Zij kunnen mogelijk als ambtenaar 'oude stijl' worden gekwalificeerd. Hun rechtspositie zal apart moeten worden geregeld.²³ Dit geldt eveneens voor de zittende en de staande rechterlijke macht, de politie, militaire ambtenaren en dienstplichtigen. Voor ambtsdragers die benoemd zijn als (lid van) een ZBO geldt eveneens dat geen arbeidsovereenkomst wordt gesloten (art. 3, aanhef en onder a Aw (nieuw)). De ambtenaar die over een eigen, geattribueerde, bevoegdheid beschikt, zoals de leerplichtambtenaar of de belastinginspecteur, en die bijgevolg als bestuursorgaan wordt aangemerkt, werkt onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan. Dan geldt de uitzondering van art. 3 Aw (nieuw) niet en wordt wél een arbeidsovereenkomst afgesloten. Afhankelijk van de aard van het vraagstuk bij deze ambtenaren zal de arbeidsrechtelijke benadering dan ook een bestuurs- en/of privaatrechtelijk karakter dragen. Dit geldt ook bij zogenaamde Kroonbenoemingen.

Het wezen van het ambtenaarschap is neergelegd in art. 4-11 Aw (nieuw) waarin de verplichtingen van de overheidswerkgever en die van de ambtenaar zijn vastgelegd. Het bijzondere karakter van de overheidswerkgever, de ambtenaar en hun onderlinge verhouding komt in deze bepalingen tot uitdrukking. De inhoud en opbouw van de twee betreffende paragrafen in de wet vormen elkaars spiegelbeeld. De overheidswerkgever dient actief een integriteitsbeleid te voeren (art. 4 Aw (nieuw)) en de ambtenaar dient zich daaraan te conformeren (art. 6 Aw (nieuw)). De verplichtingen van de ambtenaar gaan uiteraard verder dan dat. Hij dient een eed of belofte af te leggen (art. 7 Aw (nieuw)) die de overheidswerkgever dient af te nemen (art. 5 lid 1 onder a Aw (nieuw)). Verder is het de ambtenaar niet toegestaan nevenwerkzaamheden te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover verband houdend met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. De strekking van andere verplichtingen houdt hier-

mee verband. Het betreft het verbod om financiële belangen te hebben, op het aannemen van giften, en het verbod om deel te nemen aan leveringen en aannemingen van werk ten behoeve van de openbare dienst. Voorts geldt een actieve meldplicht van de ambtenaar ter zake van de hiervoor genoemde nevenwerkzaamheden. De meldplicht ter zake van financiële belangen geldt voor ambtenaren die zijn aangewezen voor werkzaamheden waaraan een bijzonder risico is verbonden van financiële belangenverstreming of het oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie (art. 8 lid 2 onder b jo. art. 5 lid 1 onder d Aw (nieuw)). Uiteraard geldt een geheimhoudingsplicht voor ambtenaren én gewezen ambtenaren (art. 9 Aw (nieuw)). Art. 10 en 11 vormen de formeel wettelijke grondslag voor de beperking van enkele grondrechten: de vrijheid van meningsuiting alsmede de vrijheid van vereniging, vergadering en betoging. We zien hier hetzelfde criterium als in art. 8 lid 1 onder a Aw (nieuw): de goede functievervulling of de goede functionering van de openbare dienst voor zover deze in verband staat met de functievervulling dient in redelijkheid te zijn verzekerd.²⁴ Het dulden van een onderzoek aan lichaam en kleding is vastgelegd in art. 11.

De verplichtingen zijn voor de huidige ambtenaren niet nieuw. De nota naar aanleiding van het verslag noemt deze verplichtingen publiekrechtelijke voorschriften die boven het BW en de cao staan. Deze voorschriften geven uitdrukking aan het bijzondere karakter van het ambtenaarschap. Verder is overwogen dat het afleggen van de ambtseid of belofte tot uitdrukking brengt dat de ambtenaar optreedt vanuit het besef van dienstbaarheid aan het algemeen belang. Hij kan daarop worden aangesproken.²⁵ De nieuwe ambtenaren, zoals bijvoorbeeld de werknemers van het UWV, worden na invoering van de Aw geconfronteerd met nieuwe verplichtingen. Deze zullen in de arbeidsovereenkomst moeten worden benoemd. Gelet op de inhoud van het overgangsrecht (zie art. 14 Aw (nieuw)) doet zich de vraag voor of de Aw (nieuw) hierin wel heeft voorzien.

Alle ambtenaren een arbeidsovereenkomst: zo is de situatie onmiddellijk na invoering van de Aw (nieuw). Art. 14 Aw (nieuw) bepaalt namelijk dat de aanstelling van de ambtenaar van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Hiervan is uitgezonderd de ambtenaar met wie geen arbeidsovereenkomst wordt

23. Kamerstukken II 2010/11, 32550, 6, p. 21.

24. Onder het huidig recht zij onder meer verwezen naar de uitspraken van de CRvB 25 juli 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU0461, TAR 2005/157 en CRvB 7 januari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BK9640, TAR 2010/59. In beide zaken ging het om het beroep van een ambtenaar op de vrijheid van meningsuiting. Aan dit recht was volgens de Raad terecht een beperking opgelegd. Een veel oudere uitspraak betrof de vrijheid van betoging: CRvB 21 september 1979, ECLI:NL:CRVB:1979:AM4802, AB 1980/90, m.nt. E.H. Nuver. Ook in deze zaak was de Raad van oordeel dat betrokkene, een ambtenaar van politie, terecht in zijn vrijheid was beperkt.

25. Kamerstukken II 2011/12, 32550, 8, p. 2 en 4-5.

gesloten (art. 14 lid 2 jo. art. 3 Aw (nieuw)). Er wordt dus overeenstemming verondersteld over de inhoud en de voorwaarden van een overeenkomst, daar waar inhoud en voorwaarden van de aanstelling *eenzijdig* waren vastgesteld door het bevoegd gezag. Dit bevoegd gezag is voorts geen partij bij de arbeidsovereenkomst. Een arbeidsovereenkomst wordt immers afgesloten tussen een rechtspersoon en een natuurlijk persoon. Er vindt van rechtswege dus ook een partijwisseling plaats. Het is dan ook de wet die een geheel nieuwe juridische situatie creëert. Art. 14 Aw (nieuw) bepaalt verder dat alle rechten en verplichtingen, aanspraken en toezeggingen ter zake van de aanstelling onderdeel uitmaken van de arbeidsovereenkomst. Het gaat hier om individuele afspraken en niet om de algemeen verbindende voorschriften die de juridische grondslag voor die afspraken vormen. Over die algemeen verbindende voorschriften bepaalt art. 17 lid 1 Aw (nieuw) dat deze op het moment van inwerkingtreding vervallen, met uitzondering van de bepalingen die de uitkeringen van gewezen ambtenaren betreffen (lid 2). Lid 3 van art. 17 strekt ertoe om op voorhand in de mogelijke lacune te voorzien dat op het moment van inwerkingtreding van de wet geen geldige collectieve arbeidsovereenkomst (cao) tot stand is gekomen. Bepaald is dat voor zover en voor zolang op dat specifieke moment geen cao is afgesloten waarbij een overheidswerkgever partij is, de algemeen verbindende voorschriften uit het eerste lid (hiermee wordt bedoeld op de huidige rechtspositieregelingen) voor een overheidswerkgever en zijn ambtenaren verbindend blijven als ware het een cao. Een en ander voor zover niet in strijd met de Aw (nieuw) of dwingendrechtelijke bepalingen van burgerlijk recht. Ook op dit punt vindt er op grond van de wet een gedaanteverwisseling plaats, zij het dat deze iets minder ver gaat dan de gedaanteverwisseling die uit art. 14 volgt. Art. 17 lid 3 Aw (nieuw) laat overigens ruimte open voor het voortbestaan van onderdelen uit rechtspositieregelingen indien deze niet terugkeren, al dan niet gewijzigd, in een cao. Voor partijen bij cao geldt immers uiteraard geen opdracht om de inhoud van de rechtspositieregelingen een-op-een in een cao op te nemen.

Het overgangsrecht regelt verder nog het werken op zondag en het behoud van de afspraken van de ambtenaar die politiek verlof geniet (art. 15 lid 1 en 2 Aw (nieuw)). De Aw (nieuw) heeft directe werking. Aanhangige procedures worden volgens het oude recht afgewikkeld (art. 16 lid 2 Aw (nieuw)).

Het overgangsrecht in de Wnra heeft geen betrekking op werknemers die met de inwerkingtreding van de Aw (nieuw) ambtenaar worden. De invoeringswetgeving zal hierin alsnog moeten voorzien.

6. Rechtsbescherming

Dit brengt mij bij de rechtsbescherming van de ambtenaar. De verplichte vermelding onder een rechtspositioneel besluit, bijvoorbeeld een beoordeling, dat bezwaar mogelijk is (art. 3:45 Awb), ver-

dwijnt. Hetzelfde geldt voor de vanzelfsprekendheid (bij sommige ambtenaren) om tegen een hen onwelgevallig besluit daadwerkelijk bezwaar te maken en door te procederen tot de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Het merendeel van de arbeidsrechtelijke kwesties rond ambtenaren dient na de inwerkingtreding van de wet door de burgerlijke rechter beslecht te worden. Nu in het bestuursprocesrecht geen sprake is van een verplichte procesvertegenwoordiging, maar dit in het burgerlijk recht, met uitzondering van een procedure bij de kantonrechter, in veel gevallen wel aan de orde is, is het reëel te veronderstellen dat het aantal gerechtelijke procedures tussen ambtenaren en hun werkgever zal afnemen. Het is een van de voordelen die de indieners voor ogen hebben gehad bij het wetsvoorstel.²⁶ Vanuit het perspectief van de procesvertegenwoordiging maakt de Wwz inclusief de mogelijkheden van (hoger) beroep, dit niet heel anders. Mogelijk zal de afname van procedures wat beperkter zijn dan oorspronkelijk werd verwacht. Meer in zijn algemeenheid moet de volledig bestuurs(proces)rechtelijke oriëntatie binnen de huidige openbare dienst voor zowel werkgevers als ambtenaren ten aanzien van arbeidsrechtelijke kwesties wijzigen naar een burgerlijk (proces) rechtelijke oriëntatie. Dit impliceert echter niet dat belangrijke beginselen uit het bestuursrecht niet langer van betekenis zijn.²⁷ Art. 3:14 BW bepaalt namelijk dat een op grond van het burgerlijk recht verkregen bevoegdheid niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht. Er zal in de verhouding tussen overheidswerkgevers en ambtenaren dan ook een evenwicht gevonden moeten worden tussen enerzijds de kernelementen van het overeenkomstenrecht en anderzijds de plichten, respectievelijk de bescherming, die kunnen worden ontleend aan bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De beoordeling van de opstelling van de overheidswerkgever in een individuele arbeidsrechtelijke kwestie lijkt op voorhand dan ook complexer te worden dan die van een 'gewone' werkgever, met name in het geval getoetst moet worden aan het goed werkgeverschap ex art. 7:611 BW, of aan art. 6:248 BW. Indien een ambtenaar zich in een juridische procedure tevens beroept op de schending door zijn werkgever van art. 3:14 BW en een onderbouwing levert voor bijvoorbeeld schending van het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb) en het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 Awb), zal de burgerlijke rechter deze stellingen moeten beoordelen. Dit roept de vraag op of in die beoordeling het bijzondere karakter van de overheidswerkgever wordt meegenomen. Verder, of het wel mogelijk is om naast de beoordeling van feiten en omstandigheden in verband met het verwijt dat

26. *Kamerstukken II 2010/11, 32550, 6, p. 11-12.*

27. Zie ook *Kamerstukken II 2010/11, 32550, 6, p. 9*, waarbij de indieners tevens opmerken het bestuursrecht volstrekt ongeschikt te vinden voor het oplossen van arbeidsrechtelijke geschillen.

de werkgever zich niet als goed werkgever heeft gedragen een weging toe te voegen die recht doet aan de beoordeling van verwijten ter zake van de schending van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Kan er sprake zijn van een uiteenlopende beoordeling? Een antwoord op deze vragen zou speculatief zijn. Hoe de burgerlijke rechter in dit soort zaken zal omgaan met overheidswerkgevers moet nog worden afgewacht. Ook moet de spiegelbeeldige situatie worden afgewacht: worden ter zake van ambtenaren, gelet op de wettelijke verplichtingen die op hen rusten, andere normen toegepast bij de beoordeling van het functioneren en/of van wan-gedrag?

7. Integriteit en plichtsverzuim

De Wnra stelt buiten twijfel dat van ambtenaren een bijzondere opstelling wordt verlangd (zie art. 6, 7, 8 en 9 Wnra). Het gaat hier om verplichtingen die voortvloeien uit het dienstverband met 'de overheid' dan wel met instellingen die eveneens openbaar gezag uitoefenen. Van die instellingen, de overheid inclusief, wordt verwacht dat toegekende bevoegdheden neutraal, zorgvuldig en op grond van de wet worden uitgeoefend. Deze eisen, die mede door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden genormeerd, gelden ook voor het handelen van individuele ambtenaren. De genoemde eisen zijn onder het huidig recht door het bevoegd gezag veelal vertaald in een gedrags- of integriteitscode voor ambtenaren. Een dergelijke code dient te worden nageleefd. Overtreding van de code, of gedrag dat anderszins als norm overschrijdend wordt aangemerkt, kan disciplinair worden bestraft. De overkoepelende term daarvoor is 'plichtsverzuim'. *'Plichtsverzuim omvat zowel het overtreden van enig voorschrift als het doen of nalaten van iets, hetwelk een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen'* (art. 80 lid 2 ARAR). In de gemeentelijke rechtspositieregeling is daarnaast nog opgenomen dat de ambtenaar die bij herhaling aanleiding geeft tot toepassing te zijnen aanzien van maatregelen van inhouding, beslag of korting, als bedoeld in de tweede titel van de Ambtenarenwet, deswege disciplinair kan worden gestraft (art. 16:1:1 lid 1 CAR/UWO). De beoordeling (van vermoedens) van plichtsverzuim inclusief de bestraffing ervan, heeft vorm gekregen in het ambtenaren tuchtrecht. Gelet op het scala aan mogelijke maatregelen kan ongewenst gedrag proportioneel en genuanceerd worden bestraft. Over de bestraffing van plichtsverzuim is zeer veel jurisprudentie verschenen. De op te leggen disciplinaire maatregelen kennen een grote variatie. Zo kent het ARAR 12 verschillende straffen en de CAR/UWO 10 ook. Met uitzondering van de schriftelijke berisping, kan een straf ook voorwaardelijk worden opgelegd met inachtneming van een proeftijd. De corrigerende werking van, bijvoorbeeld, een voorwaardelijk verleend ontslag is evident. Titel 10 van Boek 7 BW bevat slechts twee wettelijke maatregelen, te weten: de boete en dit slechts onder

zeer stringente voorwaarden (art. 7:650 BW) en het ontslag op staande voet (art. 7:677 lid 1 BW). Voorts kan uiteraard schriftelijk worden gewaarschuwd. Dit betreft echter een maatregel die ook binnen het huidige ambtenarenrecht wordt gebruikt, naast het scala aan andere maatregelen. Hoewel de Aw (nieuw) juist geen wijziging beoogt ter zake van de (integriteits)eisen die aan ambtenaren worden gesteld, verdwijnt het sanctie-instrumentarium bijna geheel. Afgewacht moet worden wat er overblijft van de corrigerende werking van een maatregel als deze beperkt blijft tot een waarschuwing. Om die reden zal mogelijk worden gestreefd naar de opname van een breder scala aan maatregelen in de toekomstige cao. Ook cao's in andere sectoren kennen disciplinaire maatregelen.²⁸

8. Vakorganisaties

Onder par. 2 is de rol van de vakorganisaties aange-stipt. Deze organisaties hebben op dit moment een belangrijke rol op centraal én op lokaal niveau bij de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren.

Op het centrale niveau is de invloed van de vakorganisaties geregeld in het eerder genoemde Besluit van 13 januari 1997.²⁹ Dit besluit brengt mee dat regelingen die specifiek betrekking hebben op overheids- en onderwijspersoneel in het algemeen niet eerder tot stand worden gebracht dan nadat daarover door of namens de Minister van Binnenlandse Zaken (BZK) overleg is gevoerd met de centrales van overheidspersoneel en de overheidswerkgevers, verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) (art. 1 lid 1 Besluit). Overeenstemming is nodig als het gaat om de vaststelling van arbeidsvoorwaardelijke rechten en verplichtingen (art. 1 lid 2 Besluit). Voor het bereiken van die overeenstemming is ten minste de helft of meer van het totale aantal stemmen voor het voorstel noodzakelijk. Tegelijkertijd moet ten minste de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel met het voorstel hebben ingestemd (art. 1 lid 2 Besluit). De vakorganisaties hebben zich met betrekking tot het wetsvoorstel steeds op het standpunt gesteld dat dit onderhevig was aan overleg met én instemming door de ROP. Het wetsvoorstel bevat echter in art. X de bepaling die het vereiste van overleg met de vakorganisaties specifiek voor de behandeling van het voorstel buiten toepassing verklaart. De indieners hebben hierover opgemerkt dat de inhoud van

28. Voorbeelden: cao Welzijn en maatschappelijke dienstverlening kent een schorsing en een non-actiefstelling, net als de cao kinderopvang. De cao ziekenhuizen kent eveneens de mogelijkheid van schorsing.

29. Besluit d.d. 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 rijksper-soneel, *Stb.* 1997, 31, art. I.

het wetsvoorstel geen onderwerp betreft waarop art. 125 Aw betrekking heeft, zodat om die reden al geen overleg of instemming nodig is. Verder vinden zij het onjuist dat de ROP bevoegd zou zijn ter zake van het tot stand komen van een wet in formele zin. Tevens meenden zij dat, als al sprake zou zijn van enige bevoegdheid, die niet geldt als er sprake is van een initiatiefvoorstel. Zekerheidshalve is art. X in het wetsvoorstel opgenomen.³⁰ Op 17 november 2016, nadat het wetsvoorstel al door de Eerste Kamer was aanvaard, bevestigde de voorzieningenrechter het standpunt van de minister, inhoudende dat het overleg met de vakorganisaties een beperking impliceerde van het grondwettelijke recht van initiatief van de Tweede Kamer.³¹ Ook het gerechtshof oordeelde dat in dit geval geen grondslag aanwezig is voor overleg met de ROP, niet vanwege het feit dat het een initiatiefwetsvoorstel betrof, maar fundamenteeler, vanwege het feit dat de rechter geen rol toekomt bij de totstandkoming van wetten in formele zin.³²

De minister heeft overigens toegezegd dat bij de totstandkoming van invoeringswetgeving het overleg met de vakorganisaties gevoerd zal worden conform art. 125 lid 1 onder m Aw en het eerder genoemde Besluit.³³ Na inwerkingtreding van de wet wijzigt de positie van de vakorganisaties echter ingrijpend. Dan dient immers een cao te worden afgesproken waarbij de Wet cao in volle omvang van toepassing is. Dit brengt mee dat in plaats van de noodzaak om met een meerderheid van de vakorganisaties tot overeenstemming te komen, overeenstemming met een minderheid volstaat voor een rechtsgeldige cao. Voor de medezeggenschap op lokaal niveau geldt *mutatis mutandis* hetzelfde. Gelet op de hiervoor genoemde veranderingen zal het overleg over collectieve arbeidsvoorwaarden te maken krijgen met een andere, nieuwe, dynamiek. Voor wat betreft de toepassing van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) gaat van de Wnra overigens geen wijziging uit. Zo blijft het politiek primaat zoals bedoeld in art. 46d onder b WOR gehandhaafd.

9. Het eindigen van de status aparte en een slotopmerking

Art. 87 lid 1 Grondwet bepaalt dat een voorstel wet wordt, zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd. Op dit moment is van bekrachtiging nog geen sprake. Wel heeft de minister in zijn brief d.d. 20 januari 2017 een tijdpad geschetst voor de inwerkingtreding van de Wnra.³⁴ Hij voorziet dat de invoerings- en aan-

passingswetgeving in het voorjaar van 2018 voor advies naar de Raad van State kan worden gezonden en in het voorjaar van 2019 aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden. De inschatting is dat de Wnra, alle aanpassingswetgeving en invoeringsmaatregelen (na overeenstemming met de vakorganisaties³⁵) per 1 januari 2020 gereed zijn. Volgens de minister is het aanpassingstraject ingrijpend. Zo moeten er alleen al in 100 wetten in formele zin aanpassingen worden doorgevoerd. Verder dient een aantal Rijkswetten te worden aangepast, algemene maatregelen van (Rijks)bestuur, ministeriële regelingen en kleine koninklijke besluiten. Naast de wetgevingsoperatie vraagt uiteraard de omslag in de praktijk de nodige aandacht en energie op collectief én individueel niveau. Voor de overheids-werkgevers en de ambtenaren breekt dan ook een periode aan waarin de onderlinge arbeidsverhouding fundamenteel wijzigt.

Na de datum van 1 januari 2020 kan niet gesproken worden van een volledige verdwijning van de status aparte voor ambtenaren. Voor de overheidswerkgever en de ambtenaren gelden immers, bovenop het BW, de bijzondere eisen die in de Wnra zijn opgenomen. Daarmee wordt uiting gegeven aan het bijzondere karakter van de arbeidsverhouding tussen een overheidswerkgever en de ambtenaar. Uitgaande van de kwalificatie 'normaal' die de indieners van het wetsvoorstel verbonden aan de arbeidsverhouding tussen een werkgever en een werknemer, kan de arbeidsverhouding tussen de overheidswerkgever en de ambtenaar als een 'species' daarvan, oftewel als bijzonder normaal, beschouwd worden.

Verder blijft een groep over waarop, volgens de indieners van het wetsvoorstel, het predicaat 'ambtenaar' niet meer van toepassing is. De Ambtenarenwet zal immers niet van toepassing zijn op degene die onder de werking van art. 3 Wnra valt³⁶ (politie, rechterlijke macht, enz.). Van deze groep blijft de rechtspositie volledig op bestuursrechtelijke leest geschoeid. Ook om deze reden verdwijnt de status aparte niet (geheel).

De Wnra maakt het arbeidsrechtelijke landschap niet eenvoudiger: de oorspronkelijke tweedeling wijzigt namelijk in een vierdeling. De principiële wens van gelijkheid tussen ambtenaar en werknemer wordt dan ook niet (volledig) vervuld.

30. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 6, p. 18-19.

31. Rb. Den Haag 17 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13777, TAR 2017/17.

32. Hof Den Haag 23 december 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:3858.

33. *Kamerstukken II* 2016/17, 32550, 60.

34. *Kamerstukken II* 2016/17, 32550, 60.

35. Opmerking verdient hierbij nog wel dat ook voor aanpassingswetgeving de uitspraak van het hof van 23 december 2016 (noot 31) van belang is. Het hof ziet namelijk geen rol van de vakorganisaties bij de totstandkoming van wetten in formele zin. Dit geldt uiteraard ook voor aanpassingswetgeving die van de regering uitgaat.

36. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 3, p. 23.