

Vergaderjaar 2018–2019

35 073

Aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van wetgeving in formele zin, die noodzakelijk is voor invoering en uitvoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra). Die initiatiefwet heeft ten doel de rechtspositie² van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te stellen aan die van werknemers in de private sector, die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. De initiatiefnemers hebben het aan de regering gelaten de benodigde invoerings- en aanpassingswetgeving op te stellen.³ Dit wetsvoorstel strekt daartoe. Gekozen is voor één rijksbrede verzamelwet, waarin de benodigde aanpassingen in de wetten van alle ministeries zijn opgenomen.

De Wnra stelt onder meer bepalingen die specifiek voor ambtenaren moeten blijven gelden opnieuw vast en wijzigt de citeertitel naar Ambtenarenwet 2017. Waar in deze toelichting wordt verwezen naar Ambtenarenwet, wordt daarmee bedoeld de Ambtenarenwet, zoals zij thans luidt. Met Ambtenarenwet 2017 wordt bedoeld op de «nieuwe» Ambtenarenwet, dat wil zeggen de Ambtenarenwet zoals zij luidt na inwerkingtreding van de Wnra.

De wetswijzigingen die ter invoering en uitvoering van de Wnra nodig zijn, vallen op hoofdlijnen uiteen in drie categorieën. Ten eerste dient wetgeving te worden aangepast aan de veranderde inhoud van het begrip «ambtenaar». Ten tweede dient wetgeving te worden aangepast aan de overgang van een publiekrechtelijk geregelde rechtspositie naar een privaatrechtelijke rechtspositie. Ten derde regelt het voorstel, voor zover nodig, de instandhouding van de rechtspositie van de uitgezonderde

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Met rechtspositie wordt hier bedoeld de aard van de arbeidsrelatie en de voor die relatie geldende regels. Niet worden bedoeld de materiële arbeidsvoorwaarden.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 1.

groepen die, als gezegd, hun publiekrechtelijke rechtspositie houden. Hiaten die daarin zouden ontstaan door het opnieuw vaststellen van de Ambtenarenwet moeten worden weggenomen.

Het belangrijkste uitgangspunt van de invoerings- en aanpassingswetgeving is dat zij technisch van aard is. Naast terminologische aanpassingen zijn er wijzigingen aangebracht wanneer dat ten behoeve van een zorgvuldige implementatie en werkbaarheid in de uitvoering nodig is of om ongewenste en onbedoelde effecten te voorkomen. Daarbij is de bedoeling van de initiatiefnemers van de Wnra steeds leidend. Dit betekent dat de bestaande situatie, bijvoorbeeld waar het gaat om zeggenschap over het personeel, wordt gehandhaafd. De invoerings- en aanpassingswetgeving voorziet in de daarbij passende juridische vormen, die bovendien zoveel mogelijk aansluiten bij de systematiek van de betreffende wet.

Naast dit wetsvoorstel worden met hetzelfde doel een voorstel van rijkswet en een voorstel van wet, dat wijzigingen bevat van wetten die op grond van artikel 63 van de Grondwet met twee derde meerderheid moeten worden aangenomen in procedure gebracht. Voor wijzigingen van rijkswetten en wetten die op grond van artikel 63 van de Grondwet alleen met twee derde meerderheid in de Staten-Generaal kunnen worden gewijzigd, gelden andere totstandkomingsregels. Wijziging van deze wetten is om die reden in aparte voorstellen ondergebracht.

Dit wetsvoorstel hangt nauw samen met het voorstel tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs, dat ertoe strekt om de gehele onderwijssector buiten het bereik van de Ambtenarenwet 2017 te brengen. De belangrijkste overweging daarbij is, dat het onderwijs op dit moment te maken heeft met twee naast elkaar bestaande regimes voor de rechtspositie van het personeel. Binnen de bijzondere onderwijsinstellingen geldt het private arbeidsrecht al, terwijl het personeel van openbare onderwijsinstellingen nog valt onder het ambtenarenrecht. De Ambtenarenwet 2017 zou op slechts een klein deel van het openbaar onderwijs van toepassing worden. Hierdoor zou een nieuw onderscheid binnen het openbaar onderwijs zelf worden gecreëerd. Dit is een onwenselijke situatie. Daarom wordt in dat wetsvoorstel voorgesteld om alle onderwijssectoren uit te sluiten van de werking van de Ambtenarenwet 2017, zodat in alle onderwijssectoren hetzelfde (privaatrechtelijke) arbeidsregime gaat gelden.

2. Inhoud van het voorstel

Het belangrijkste gevolg van de Wnra is, dat de meeste ambtenaren voortaan werkzaam zullen zijn op basis van een arbeidsovereenkomst in plaats van een publiekrechtelijke aanstelling en dat collectieve arbeidsvoorwaarden in cao's kunnen worden afgesproken met de vakbonden en de met de vakbonden gemaakte afspraken niet meer hoeven te worden vastgelegd in publiekrechtelijke regelgeving. Daartoe bepaalt artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 dat ambtenaar degene is die op basis van een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever werkzaam is. Artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017 regelt wie overheidswerkgever zijn in de zin van deze wet. Daarnaast behoudt een aantal groepen functionarissen hun publiekrechtelijke aanstelling. Artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 regelt dit door te bepalen dat overheidswerkgevers geen arbeidsovereenkomst aangaan met de daar genoemde functionarissen. Deze zogenaamde uitgezonderde groepen zijn door de redactie van artikel 1, eerste lid, geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Dit geldt voor onder meer personeel van politie en

defensie (zowel burgerlijk als militair personeel), rechterlijke ambtenaren en politieke ambtsdragers. Deze ambtenaren houden hun huidige aanstelling. Het bovenstaande leidt op hoofdlijnen tot de volgende aanpassingen.

2.1 Veranderde inhoud van het begrip «ambtenaar»

De Ambtenarenwet 2017 hanteert een andere definitie van het begrip «ambtenaar» dan de Ambtenarenwet.

Dit heeft tot gevolg dat waar in specifieke wetgeving het begrip «ambtenaar» wordt gebruikt, bezien moet worden of dat begrip in de desbetreffende bepaling de lading nog wel dekt. Dat is met name het geval wanneer expliciet wordt verwezen naar het begrip ambtenaar in de Ambtenarenwet, of uit de context blijkt dat de bijzondere wetgever het begrip «ambtenaar», zoals dat wordt gebruikt in de Ambtenarenwet, voor ogen had. Deze problematiek wordt uitgebreid beschreven in paragraaf 3.2. Sommige wetten kennen een autonome betekenis aan het begrip ambtenaar toe. Dit wordt nader besproken in paragraaf 3.3.

2.2 Overgang van een publiekrechtelijke naar een privaatrechtelijke rechtspositie

Degenen van wie de aanstelling wordt omgezet naar een arbeidsovereenkomst krijgen te maken met de door de initiatiefnemers van de Wnra beoogde overgang van een publiekrechtelijke naar een privaatrechtelijke rechtspositie. De arbeidsvoorwaarden worden niet langer in algemeen verbindende voorschriften geregeld, maar vooral in collectieve arbeidsovereenkomsten overeengekomen. Wetgeving dient in veel gevallen hierop te worden aangepast. Dit is het geval wanneer in de voor de organisatie specifieke wetgeving bepalingen zijn opgenomen over de (wijze van) aanstelling van ambtenaren en het vaststellen van hun arbeidsvoorwaarden. Dit geldt met name voor de organieke wetten en instellingswetten van krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, omdat zij bij wet worden ingesteld en ingericht. Ook instellingswetten van zelfstandige bestuursorganen, die deel uitmaken van de Staat, behoeven in veel gevallen aanpassing. In paragraaf 4 wordt nader beschreven tot welke wetswijzigingen dit leidt.

2.3 Uitgezonderde groepen en behoud van publiekrechtelijke aanstelling

De in artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 genoemde groepen behouden hun publiekrechtelijke aanstelling. Aan hen wordt hierna gerefereerd als de uitgezonderde groepen, omdat zij zijn uitgezonderd van de overgang van een publiekrechtelijke naar een privaatrechtelijke rechtspositie. Hun rechtspositie wordt ook na inwerkingtreding van de Wnra geregeld bij algemeen verbindend voorschrift. Deze regelgeving is thans afgestemd op de Ambtenarenwet en hetgeen daarin is geregeld. Ook wordt in sommige gevallen verwezen naar rechtspositieregelingen die geheel op de Ambtenarenwet gebaseerd zijn en op grond van artikel 17, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 vervallen op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra. Voorbeelden hiervan zijn artikel 1, onderdeel j, van de Gerechtsdeurwaarderswet en artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Wet op het notarisambt; in beide artikelonderdelen wordt verwezen naar het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984, dat enkel gebaseerd is op artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Voor deze groepen zijn wettelijke aanpassingen nodig om te voorkomen dat er met het vervallen van de Ambtenarenwet en de daarop gebaseerde regelgeving onvoldoende grondslag is waarop hun rechtspositie steunt. Dit wordt nader beschreven in paragraaf 5.

3. Reikwijdte van het begrip «ambtenaar»

De Wnra wijzigt de inhoud van het begrip «ambtenaar» ten opzichte van de betekenis die het in de Ambtenarenwet heeft. Door het verschil in reikwijdte zal een aantal groepen, die nu ambtenaar zijn, na inwerking-treding van de Wnra geen ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017. De omgekeerde situatie komt ook voor. Met name de eerste situatie heeft gevolgen voor de voor die groepen geldende wetgeving. Die gevolgen worden in hoofdstuk 5 besproken.

In dit hoofdstuk worden de verschillen in reikwijdte van het begrip «ambtenaar» tussen de Ambtenarenwet en de Ambtenarenwet 2017 evenals de consequenties daarvan voor de wetgeving in beeld gebracht. Paragraaf 3.1 beschrijft wie ambtenaren zijn in de zin van beide wetten. Paragraaf 3.2 bespreekt de verschillen tussen beide wetten en paragraaf 3.3 tot slot brengt in beeld welke gevolgen dat heeft voor de wetgeving.

3.1 *Het begrip ambtenaar in de Ambtenarenwet en de Ambtenarenwet 2017*

3.1.1 Ambtenarenwet

Een ambtenaar in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet is degene die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn. De aanstelling is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waarbij eenzijdig door het betreffende bestuursorgaan wordt besloten tot indiensttreding. Het begrip «aanstelling» moet breed worden opgevat: het omvat ook de benoeming van bijvoorbeeld politieke ambtsdragers of leden van zelfstandige bestuursorganen.

Artikel 1, tweede lid, bepaalt dat tot de openbare dienst alle diensten en bedrijven behoren, die door de Staat en de openbare lichamen worden beheerd. Hieruit kan worden afgeleid dat ook die openbare lichamen zelf tot de openbare dienst worden gerekend. In vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is bepaald wanneer een privaatrechtelijke rechtspersoon tot de openbare dienst behoort. Dat is het geval wanneer uit de statuten blijkt dat er een overwegende invloed is van de overheid op doelstelling, beheer en beleid van de rechtspersoon.⁴ De jurisprudentie duidt erop dat alleen verenigingen en stichtingen volgens deze criteria deel kunnen uitmaken van de openbare dienst; uit rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep volgt dat in ieder geval voor vennootschappen is uitgesloten dat zij op deze wijze deel uit kunnen maken van de openbare dienst.⁵

3.1.2 Ambtenarenwet 2017

Een ambtenaar in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 is degene die krachtens arbeidsovereenkomst met een overheids-werkgever werkzaam is. Artikel 7:610 BW bepaalt wanneer een overeenkomst wordt aangemerkt als arbeidsovereenkomst. Dat is het geval wanneer de werknemer zich ertoe bindt om in dienst van de werkgever zelf arbeid te verrichten en de werkgever zich ertoe verplicht om in ruil daarvoor de werknemer loon te betalen. Er is uitgebreide arbeidsrechtelijke jurisprudentie en literatuur voorhanden over wat onder deze elementen precies moet worden verstaan. Indien de betrokkene geen loon ontvangt voor zijn werkzaamheden ten behoeve van een overheidswerkgever en daarom geen arbeidsovereenkomst daarmee heeft of om andere

⁴ Zie bijvoorbeeld Centrale Raad van Beroep 6 september 2007, *JB* 2007/227 m.nt. H. Peters, *TAR* 2007/196 m.nt. J.A. Spee en L.J.M. Timmermans, *NJB* 2007, 1867, ECLI:NL:CRVB:2007:BB4033, r.o. 3.2.

⁵ CRvB 13 november 1951, *AB* 1952, 192.

redenen geen arbeidsovereenkomst heeft, is hij eveneens ambtenaar indien zijn functie in een op grond van artikel 1, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur is aangewezen. Het kan dan niet alleen gaan om functies waar alleen een onkostenvergoeding tegenover staat, zoals de honorair consuls, maar ook om functies die op grond van een andere constructie ten behoeve van de betreffende overheidswerkgever worden uitgeoefend, zoals bijvoorbeeld de bijzondere opsporingsambtenaren bij gemeenten en provincies. Of een medewerker van een overheidswerkgever onder de Ambtenarenwet 2017 valt of niet, wordt dus bepaald door het hebben van een arbeidsovereenkomst met die overheidswerkgever en, zo niet, of de functie is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017 regelt wie overheidswerkgever zijn in de zin van die wet.⁶ Dat zijn in de eerste plaats de openbare lichamen (onderdelen a tot en met f; de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn geen overheidswerkgever, omdat de Ambtenarenwet 2017 alleen geldt voor het Europese deel van Nederland) en alle andere krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen (onderdelen g en h).

Daarnaast zijn ook privaatrechtelijke rechtspersonen, waarvan een orgaan is bekleed met openbaar gezag, overheidswerkgever indien het uitoefenen van dat openbaar gezag de kernactiviteit van de rechtspersoon is (onderdeel i). Het orgaan van deze rechtspersoon moet op eigen naam en verantwoordelijkheid openbaar gezag uitoefenen. Privaatrechtelijke rechtspersonen die in mandaat een aantal taken uitvoeren namens bestuursorganen zijn niet bekleed met openbaar gezag en worden daarmee geen overheidswerkgever. Zij oefenen die bevoegdheid immers uit op naam van het bestuursorgaan, dat de bevoegdheid gemandateerd heeft. Dat bestuursorgaan blijft verantwoordelijk voor de in mandaat uit zijn naam uitgeoefende bevoegdheden.

Omwille van de duidelijkheid en om te garanderen dat de ambtenarenstatus niet periodiek fluctueert, is gekozen voor onderstaande criteria waaraan privaatrechtelijke organisaties worden getoetst om te bepalen of ze overheidswerkgever zijn of niet. Het gaat dan om de volgende rechtspersonen:

1. Privaatrechtelijke rechtspersonen waarvan een zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt waarop artikel 37 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) van toepassing is (voltijd-zbo's)⁷.
2. Privaatrechtelijke rechtspersonen waarvan een zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt waarop artikel 38 van de Kaderwet zbo's van toepassing is (deeltijd-zbo's)⁸, maar waarop bij wettelijk voorschift het toezichtsregime waar artikel 37 Kaderwet zbo's naar verwijst (artikelen 26 tot en met 35 Kaderwet zbo's), van (overeenkomstige) toepassing is verklaard. Dit geldt niet als het zbo voldoet aan de volgende cumulatieve criteria:
 - a. het zbo heeft er vrijwillig voor gekozen de openbaar gezagstaak uit te oefenen;
 - b. het zbo opereert in een open stelsel in concurrentie, of ondergaat «dreiging» van potentiële concurrentie doordat aanwijzing open staat voor elke instantie die zich kwalificeert;

⁶ Het begrip «overheidswerkgever» zoals dat wordt gebruikt in andere wetten, bijvoorbeeld artikel 1, onderdeel m, van de Wet privatisering ABP, wijzigt hiermee niet.

⁷ Volgens de initiatiefnemers van de Wnra valt deze categorie privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen in ieder geval onder de definitie van overheidswerkgever, zie Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 24.

⁸ Volgens de initiatiefnemers van de Wnra vallen ook zbo's die slechts in bescheiden mate andere activiteiten verrichten en die daarmee onder artikel 38 van de Kaderwet zbo's vallen, onder de definitie van overheidswerkgever, zie Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 24.

- c. het zbo verleent een dienst, waarvoor de ontvanger van de dienst rechtstreeks betaalt; het zbo wordt niet gefinancierd door de Rijksbegroting.⁹

Een voorbeeld van privaatrechtelijke organisaties met een wettelijke taak die op grond van deze aanvullende criteria geen overheidswerkgever worden, zijn de Waarborgfondsen.

3. Privaatrechtelijke rechtspersonen waarvan een orgaan door de centrale of een decentrale overheid met openbaar gezag is bekleed, op welk orgaan de Kaderwet zbo's niet van toepassing is en die aan de volgende cumulatieve eisen voldoen:
 - a. de rechtspersoon voert alleen wettelijke taken uit;
 - b. de rechtspersoon ontleent zijn bestaansrecht aan het uitoefenen van het openbaar gezag, en
 - c. de andere wettelijke taken zijn onlosmakelijk verbonden met de taak, die het uitoefenen van openbaar gezag inhoudt.

Het bovenstaande is uitgewerkt in het in de bijlage opgenomen stappen-schema. Een voorbeeld van organisaties die op grond van deze criteria geen overheidswerkgever zijn, zijn de Wlz (Wet langdurige zorg)-uitvoerders. Zij hebben de openbaar gezagstaak juist vanwege hun andere taken en ontlene daaraan dus niet hun bestaansrecht.

3.2 Verschillen in reikwijdte

Verschillen in reikwijdte tussen de Ambtenarenwet en de Ambtenarenwet 2017 kunnen op twee punten ontstaan:

- Organisaties die tot de openbare dienst behoren, zijn geen overheidswerkgever en vice versa;
- De aard van de arbeidsrelatie: de aanstelling versus de arbeidsovereenkomst.

Beide punten worden hieronder nader toegelicht.

3.2.1 Openbare dienst versus overheidswerkgever

Alle openbare lichamen en andere krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen behoren nu tot de openbare dienst en zijn ook overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet 2017. De reikwijdte van beide wetten loopt op dit punt echter uit elkaar bij privaatrechtelijke rechtspersonen.

Stichtingen en verenigingen behoren nu tot de openbare dienst, als zij onder overwegende overheidsinvloed staan. Niet vereist is dat zij zijn bekleed met openbaar gezag. De Ambtenarenwet 2017 vereist dat wel: privaatrechtelijke rechtspersonen zijn alleen overheidswerkgever als de uitoefening van openbaar gezag hun kernactiviteit is. Zo kan het voorkomen dat privaatrechtelijke rechtspersonen die nu wel tot de openbare dienst behoren straks geen overheidswerkgever zijn, of vice versa.

De Nederlandsche Bank N.V. is een voorbeeld van een privaatrechtelijke organisatie die nu niet tot de openbare dienst behoort maar die wel overheidswerkgever wordt. Omdat De Nederlandsche Bank N.V. een vennootschap is en geen vereniging of stichting, behoort zij nu niet tot de openbare dienst in de zin van de Ambtenarenwet.¹⁰ De Nederlandsche Bank N.V. is echter wel een overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet 2017, omdat de uitoefening van openbaar gezag haar kernactiviteit is (zie paragraaf 3.1.2). Het personeel wordt dan ook ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017.

⁹ In lijn met het advies van de commissie-Gerritse «zbo's binnen kaders».

¹⁰ Zie paragraaf 3.1.1.

3.2.2 Aanstelling versus arbeidsovereenkomst

Vereist voor het ambtenaarschap in de zin van de Ambtenarenwet is een publiekrechtelijke aanstelling. Artikel 1, derde lid, van de Ambtenarenwet bepaalt expliciet dat degene die krachtens een arbeidsovereenkomst werkzaam is, geen ambtenaar is in de zin van die wet. De Ambtenarenwet 2017 heeft echter als gevolg dat voor het ambtenaarschap in de zin van die wet juist een arbeidsovereenkomst vereist is.

Deze wijziging heeft ten eerste tot gevolg dat een aantal functionarissen die wel onder de reikwijdte van de Ambtenarenwet vallen, buiten de reikwijdte van de Ambtenarenwet 2017 vallen omdat de overheidswerkgever geen arbeidsovereenkomst met hen mag sluiten. Deze functionarissen behouden hun aanstelling en vallen derhalve niet onder de Ambtenarenwet 2017. De aanpassingen in wetgeving, die de invoering van de Wnra voor deze groepen noodzakelijk maakt, worden in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting besproken. Omgekeerd vallen bepaalde functionarissen wel onder de Ambtenarenwet 2017, terwijl zij nu niet als ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet kunnen worden aangemerkt omdat zij op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn. Dit geldt met name voor personeel van de openbare lichamen voor beroep en bedrijf en privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, voor zover die laatste overheidswerkgever zijn. Het aldaar werkzame personeel is nu geen ambtenaar omdat zij werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst, maar wordt dat met de inwerkingtreding van de Wnra wel. Voorbeelden van de eerstgenoemde categorie zijn de medewerkers van de Nederlandse orde van advocaten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants. Het personeel van deze organisaties is geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet, maar wel in de zin van de Ambtenarenwet 2017.

Dit verschijnsel doet zich, hoewel dat uitzonderlijk is, ook voor bij een aantal publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Bijvoorbeeld bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank zijn de medewerkers werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Zij zijn om die reden nu geen ambtenaar, maar worden dat wel na inwerkingtreding van de Wnra.

3.3 Gevolgen voor wetgeving

3.3.1 De term ambtenaar in bijzondere wetgeving

Waar in bijzondere wetgeving de term «ambtenaar» wordt gebruikt, dient te worden gezien of de inwerkingtreding van de Wnra gevolgen heeft voor het gebruik ervan in die bijzondere wet. In sommige gevallen wordt daarbij expliciet verwezen naar de Ambtenarenwet, zoals in artikel 1:1, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. In andere gevallen wordt niet expliciet naar de Ambtenarenwet verwezen, maar blijkt uit de context dat de wetgever wel het oog had op de ambtenaar, bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet. Een voorbeeld daarvan is artikel 4 van de Gemeentewet, dat bepaalt dat voor toepassing van die wet onder ambtenaar mede wordt verstaan degene, die krachtens een arbeidsovereenkomst werkzaam is. De zogenaamde arbeidscontractanten zijn ingevolge artikel 1, derde lid, van de Ambtenarenwet geen ambtenaar in de zin van die wet. Uit het feit dat de wetgever expliciet heeft bepaald dat voor de toepassing van de Gemeentewet onder ambtenaar ook een arbeidscontractant moet worden verstaan, blijkt dat de wetgever met de term «ambtenaar» de ambtenaar, bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet voor ogen had.

Na inwerkingtreding van de Wnra verwijst de term «ambtenaar» naar de ambtenaar, bedoeld in de Ambtenarenwet 2017, terwijl die term nu nog verwijst naar de ambtenaar, bedoeld in de Ambtenarenwet. De betekenis, die beide wetten aan die term toekennen, verschilt en daarom dient te worden gezien of het gebruik van het woord «ambtenaar» in de bijzondere wet na inwerkingtreding van de Wnra in deze gevallen nog juist is. De term «ambtenaar» beïnvloedt immers de reikwijdte van de bijzondere wet en dient hetzelfde te blijven. Een voorbeeld van een dergelijke bepaling is artikel 1 van de Wet op de parlementaire enquête 2008, die bepaalde verplichtingen en verschoningsrechten voor ambtenaren bevat. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat voor de reikwijdte van die wet onder ambtenaar ook de arbeidscontractanten worden verstaan. Hieruit blijkt dat het begrip ambtenaar daar gebruikt wordt in de betekenis die de huidige Ambtenarenwet daaraan geeft. Het is evident niet de bedoeling dat met inwerkingtreding van de Wnra de kring van degenen, voor wie de verplichtingen en verschoningsrechten van ambtenaren gelden, verandert. De bepaling wordt daarom zodanig aangepast, dat de reikwijdte ongewijzigd blijft. De uitbreiding van het tweede lid naar de zogenaamde arbeidscontractanten kan daarbij vervallen, omdat de arbeidsovereenkomst voor ambtenaren de norm wordt. Dat geldt ook voor andere bepalingen met die strekking, zoals artikel 4 van de Gemeentewet.

In de regeling omtrent ambtsmisdrijven in het Wetboek van Strafrecht heeft het begrip «ambtenaar» echter een eigenstandige betekenis, die losstaat van de betekenis die de Ambtenarenwet aan dit begrip geeft. De inwerkingtreding van de Wnra heeft derhalve geen gevolgen voor de inhoud en reikwijdte van het begrip «ambtenaar» in die wet. In deze gevallen hoeft de betreffende wet – op dat punt – niet te worden aangepast. Zie voor een uitgebreide toelichting hierop de toelichting bij artikel 6.21.

3.3.2 Het verliezen of verkrijgen van de ambtenarenstatus

In paragraaf 3.2 is beschreven welke groepen wel ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet, maar niet in de zin van de Ambtenarenwet 2017 en vice versa.

Ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017 worden degenen die:

1. Werkzaam zijn bij een organisatie die niet tot de openbare dienst behoort, maar wel overheidswerkgever wordt (bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank N.V.);
2. Werkzaam zijn bij een organisatie die wel tot de openbare dienst behoort, maar op basis van een arbeidsovereenkomst (bijvoorbeeld medewerkers van het UWV, maar ook medewerkers die op basis van een arbeidsovereenkomst bij bijvoorbeeld een gemeente of provincie werken).

De volgende groepen zijn wel ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet, maar niet in de zin van de Ambtenarenwet 2017:

3. Degenen die op basis van een aanstelling werkzaam zijn bij een organisatie die tot de openbare dienst behoort, maar die geen overheidswerkgever is;
4. Degenen die ingevolge artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 hun publiekrechtelijke aanstelling behouden.

Degenen die geen ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet maar ambtenaar worden in de zin van de Ambtenarenwet 2017 zijn al werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Zij hebben en houden hun privaatrechtelijke rechtspositie, maar vallen dan ook onder de Ambtenarenwet 2017. Voor de onder 1 genoemde groep zijn ten behoeve van de

inwerkingtreding van de Wnra op dat punt dan ook geen aanpassingen in wetgeving nodig.

Wanneer medewerkers van publiekrechtelijke organisaties werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst (de onder 2 genoemde groep), is dat doorgaans op basis van een wettelijke bepaling. Een voorbeeld daarvan is artikel 2, derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, dat expliciet bepaalt dat medewerkers van het UWV in dienst worden genomen op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Een ander voorbeeld is artikel 6.1.1, zevende lid, van de Wet langdurige zorg, dat bepaalt dat in afwijking van artikel 15 van de Kaderwet zbo's de medewerkers van het CAK werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Aangezien de arbeidsovereenkomst voor ambtenaren de norm wordt, kunnen dergelijke bepalingen worden geschrapt.

Voor deze beide groepen geldt, dat wetwijzigingen nodig kunnen zijn wanneer de medewerkers van dergelijke organisaties publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen, zoals de secretaris van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten. Deze kunnen niet in de arbeidsovereenkomst worden geregeld, maar dienen bij bestuursrechtelijk besluit te worden toegekend. Zie hierover nader paragraaf 4.3.

Voor de onder 3 genoemde groep geldt, dat hun werkgever niet wordt aangemerkt als overheidswerkgever. De aanstelling van deze groep wordt daardoor omgezet in een arbeidsovereenkomst. Voor deze groep zijn wettelijke aanpassingen nodig om de overgang naar een privaatrechtelijke rechtspositie mogelijk te maken. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4. De onder 4 genoemde groep betreft de zogenaamde uitgezonderde groepen. Zij behouden hun publiekrechtelijke aanstelling. Hun rechtspositie blijft bij algemeen verbindend voorschrift geregeld. Voor deze groep zijn wettelijke aanpassingen nodig om te voorkomen dat er gaten vallen in hun rechtspositieregelingen. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

4. Gevolgen voor wetgeving van de overgang van publiekrecht naar privaatrecht

De door de Wnra bewerkstelligde overgang van een publiekrechtelijke naar een privaatrechtelijke rechtspositie voor ambtenaren leidt in veel gevallen tot wetwijziging. In dit hoofdstuk komt aan de orde op welke punten aanpassingen nodig zijn en hoe hieraan vorm is gegeven. Dit betreft ten eerste terminologische aanpassingen, waarbij de in het huidige ambtenarenrecht gebruikelijke begrippen worden vervangen door begrippen die passen bij het private arbeidsrecht. Paragraaf 4.1 gaat hier nader op in. Ten tweede zijn aanpassingen nodig van bepalingen die de indienstneming van ambtenaren regelen. Nu neemt een bestuursorgaan een aanstellingsbesluit, maar na inwerkingtreding van de Wnra wordt een arbeidsovereenkomst gesloten door de rechtspersoon waarvan dat bestuursorgaan deel uitmaakt. De betreffende wetgeving moet daarop worden aangepast, terwijl de zeggenschap over het personeel bij hetzelfde orgaan moet blijven liggen. In paragraaf 4.2 wordt besproken welke aanpassingen in wetgeving daaruit voortvloeien. Ten derde moeten voorzieningen worden getroffen voor ambtenaren die publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen. De toekenning van deze bevoegdheden kan na inwerkingtreding van de Wnra niet in de arbeidsovereenkomst worden geregeld, maar dient apart van de arbeidsovereenkomst bij besluit te worden toegekend. Een buitengewoon opsporingsambtenaar heeft daardoor bijvoorbeeld een arbeidsovereenkomst, waarin alle rechtspositieonele aangelegenheden geregeld zijn, en daarnaast een besluit van het daartoe bevoegd bestuursorgaan, waarin aan hem de bevoegdheden worden toegekend die bij de functie horen. Dit wordt besproken in

paragraaf 4.3. Apart aandacht wordt besteed aan de benoeming van ambtenaren bij koninklijk besluit. Deze ambtenaren hebben na inwerking-treding van de Wnra een arbeidsovereenkomst. Het koninklijk besluit blijft daarnaast bestaan. De vraag is hoe deze twee zich tot elkaar verhouden. Dit komt aan de orde in paragraaf 4.4. In paragraaf 4.5 tot slot wordt ingegaan op de bevoegdheid van bepaalde overheidswerkgevers om voor hun organisatie arbeidsvoorwaarden vast te stellen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten. Voor een aantal organisaties geldt, dat zij wettelijk verplicht zijn om de arbeidsvoorwaarden van andere organisaties te volgen. Paragraaf 4.5 bespreekt hoe hiermee in wetgeving is omgegaan.

4.1 Terminologische aanpassingen

De overgang naar een privaatrechtelijke rechtspositie vergt redactionele aanpassingen aan de gewijzigde terminologie. De huidige wetgeving gaat uit van een publiekrechtelijke aanstelling en gebruikt terminologie die daarbij past. Die terminologie is echter vaak niet passend in de toekomstige privaatrechtelijke verhoudingen tussen overheidswerkgever en ambtenaar. De termen zijn aangepast volgens het onderstaande overzicht:

| Bestuursrechtelijke terminologie | Privaatrechtelijke terminologie |
|--|---|
| Benoemen/aanstellen | Arbeidsovereenkomst aangaan |
| Ontslag | Arbeidsovereenkomst beëindigen |
| Aanstelling/benoeming | Arbeidsovereenkomst |
| Rechtspositie(regeling) | (Collectieve) arbeidsovereenkomst /arbeidsvoorwaarden |
| Bevoegd gezag (tenzij dit betrekking heeft op een uitgezonderde groep) | Overheidswerkgever |

Waar wordt gesproken van «arbeidsovereenkomst» wordt op zowel de individuele, als op de collectieve arbeidsovereenkomst gedoeld. Wanneer slechts op één van de twee wordt gedoeld, wordt dat expliciet vermeld.

4.2 Bevoegdheid tot indienstneming in de nieuwe situatie

Door de overgang naar een privaatrechtelijke arbeidsrelatie treedt niet langer een bestuursorgaan op als bevoegd gezag, maar wordt de rechtspersoon waar dat bestuursorgaan onderdeel van uit maakt de werkgever van de ambtenaar. Het aangaan van een arbeidsovereenkomst is immers een privaatrechtelijke rechtshandeling die alleen door natuurlijke personen en rechtspersonen kan worden verricht.¹¹ De openbare lichamen¹² bezitten op grond van artikel 2:1, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek rechtspersoonlijkheid. Aan andere publiekrechtelijke lichamen dient op grond van het tweede lid van hetzelfde artikel de rechtspersoonlijkheid bij wet te worden toegekend. Artikel 2:5 van het Burgerlijk Wetboek kent rechtspersoonlijkheid toe aan de privaatrechtelijke rechtspersonen. Op grond van artikel 2, onderdeel i, van de Ambtenarenwet 2017 zijn privaatrechtelijke rechtspersonen die als kerntaak openbaar gezag uitoefenen overheidswerkgever. Ambtenaren hebben voortaan een arbeidsovereenkomst met bovenstaande rechtspersonen.

¹¹ Artikel 2:5 juncto 3:32, eerste lid, Burgerlijk Wetboek.

¹² De Staat, provincies, gemeenten, waterschappen en lichamen die krachtens artikel 134 van de Grondwet verordenende bevoegdheid hebben (publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en gemeenschappelijke regelingen).

Dat betekent bijvoorbeeld voor ambtenaren bij ministeries dat niet langer de betreffende Minister hun werkgever is, maar de Staat.

Voor publiekrechtelijke rechtspersonen geldt dat wettelijk is geregeld wie namens de rechtspersoon privaatrechtelijke rechtshandelingen mag verrichten. Zo bepaalt artikel 4.6, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 dat Ministers bevoegd zijn om ter zake van hun begrotingen privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten namens de Staat. Op grond van het tweede lid van dat artikel zijn onder andere ook de Hoge Colleges van Staat bevoegd om voor hun eigen begroting rechtshandelingen namens de Staat te verrichten.¹³ De organieke wetten regelen de vertegenwoordiging in en buiten rechte van de medeoverheden.¹⁴ Welk orgaan van openbare lichamen voor beroep en bedrijf en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid privaatrechtelijke rechtshandelingen mogen verrichten namens de rechtspersoon is geregeld in de wet, waarmee het lichaam is ingesteld.¹⁵ De vertegenwoordiging van privaatrechtelijke rechtspersonen is geregeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in combinatie met de statuten van de betreffende rechtspersonen.

4.2.1 Uitgangspunten voor de aanpassingswetgeving met betrekking tot indienstneming

Uitgangspunt voor de aanpassingswetgeving is dat de Wnra beleidsarm wordt geïmplementeerd. Er worden slechts inhoudelijke wijzigingen aangebracht wanneer dat ten behoeve van een zorgvuldige implementatie en werkbaarheid in de uitvoering nodig is of om ongewenste en onbedoelde effecten te voorkomen. Voor de wetwijzigingen die te maken hebben met de overgang van een bestuursorgaan dat personeel aanstelt naar een rechtspersoon die een arbeidsovereenkomst aangaat betekent dit het volgende.

Ten eerste dient het orgaan binnen die rechtspersoon dat nu zeggenschap over het personeel heeft, die zeggenschap te behouden. Zonder nadere regeling kan de inwerkingtreding van de Wnra een verschuiving van bevoegdheden met zich brengen. Dat is het geval, indien het nu tot aanstelling bevoegde bestuursorgaan een ander is dan het orgaan dat als vertegenwoordiger van de rechtspersoon optreedt bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst. Een dergelijke verschuiving van bevoegdheden is in het licht van een beleidsarme invoering onwenselijk. Degene die nu zeggenschap heeft over het personeel, dient die ook na de inwerkingtreding van de Wnra te hebben. In de aanpassingswetgeving worden daarvoor waar nodig maatregelen getroffen.

Als dergelijke maatregelen nodig zijn, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande verhoudingen tussen de bestuursorganen binnen de rechtspersoon. Het orgaan dat nu bevoegd is om de rechtspersoon te vertegenwoordigen bij het aangaan van een arbeidsrelatie, blijft (als enige) daartoe bevoegd. De aanpassingswetgeving is, zeker vanwege haar technische karakter, in beginsel geen aanleiding om de bestaande regels op dit punt te herzien. Slechts in één bijzonder geval wordt van dit uitgangspunt afgeweken. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.2.5.

¹³ Artikel 4.6 Comptabiliteitswet 2016.

¹⁴ Zie artikel 171 Gemeentewet, artikel 176 Provinciewet en artikel 95 Waterschapswet.

¹⁵ Zie voor de vertegenwoordiging van de Nederlandse orde van advocaten artikel 31, eerste lid, Advocatenwet en voor de vertegenwoordiging van de Nederlandse loodsenorganisatie artikel 7 Loodsenwet.

4.2.2 Bevoegd gezag is ook vertegenwoordiger van de rechtspersoon

In verreweg de meeste gevallen is het bestuursorgaan, dat nu tot aanstelling bevoegd is, ook bevoegd om een arbeidsovereenkomst aan te gaan. In deze gevallen wordt voorgesteld de aanstellingsbevoegdheid van het bestuursorgaan te schrappen. De bevoegdheid om een arbeidsovereenkomst aan te gaan ligt dan reeds besloten in de bestaande regels over vertegenwoordiging van de rechtspersoon bij privaatrechtelijk handelen.

Zo worden rijksambtenaren bij de ministeries in de huidige situatie op grond van artikel 7, eerste lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement aangesteld door de Minister van het ministerie waar zij werkzaam zijn. In dit geval hoeft deze aanstellingsbepaling niet expliciet te worden geschrapt, omdat het Algemeen Rijksambtenarenreglement op grond van artikel 17, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 vervalt op het tijdstip waarop de Wnra in werking treedt. De minister, die nu bevoegd is om ambtenaren op zijn ministerie aan te stellen, is op grond van artikel 4.6 van de Comptabiliteitswet 2016 ook bevoegd om de Staat te vertegenwoordigen bij het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die zijn begroting betreffen. Hieronder valt ook het aangaan van arbeidsovereenkomsten met de bij het ministerie werkzame ambtenaren. Voor personeel van zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van de Staat, dat nu wordt aangesteld door de Minister waaronder het zelfstandig bestuursorgaan ressorteert, geldt ook dat diezelfde Minister op grond van artikel 4.6 van de Comptabiliteitswet 2016 bevoegd is om met hen namens de Staat een arbeidsovereenkomst te sluiten. In sommige van deze gevallen is in de instellingswet van het zelfstandig bestuursorgaan een wettelijke aanstellingsbevoegdheid voor de Minister opgenomen. Deze kan dan worden geschrapt.

Een ander voorbeeld is dat van de gemeente. Nu is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om ambtenaren, niet zijnde de griffier en de griffieambtenaren, te benoemen, schorsen en ontslaan.¹⁶ Na inwerkingtreding van de Wnra zijn deze ambtenaren voortaan werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst, die de burgemeester op grond van artikel 171, eerste lid, van de Gemeentewet namens de gemeente met hen aangaat. Dat wordt voorafgegaan door een voorbereidend besluit van het college.¹⁷ Dit betekent dat het college op grond van de huidige regelgeving na de inwerkingtreding van de Wnra de zeggenschap houdt over het personeel waarover het nu zeggenschap heeft, omdat het belast is met de besluitvorming over alle privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Daaronder valt ook het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten van het personeel, met uitzondering van de griffier en het griffiepersoneel. Op de positie van deze laatste groep wordt in paragraaf 4.2.3 ingegaan. Ook in dit geval kan de aanstellingsbevoegdheid van artikel 160, eerste lid, onderdeel d, van de Gemeentewet vervallen. Hetzelfde geldt voor artikel 102 van de Gemeentewet, dat bepaalt dat het college de secretaris benoemt, schorst en ontslaat.

Als derde voorbeeld kunnen de waterschappen worden genoemd. In de Waterschapswet is, behalve met betrekking tot de secretaris, niet expliciet geregeld welk bestuursorgaan bevoegd is tot benoeming, schorsing en ontslag van ambtenaren. Dit kan worden beschouwd als een dagelijkse aangelegenheid als bedoeld in artikel 84, eerste lid, van de Waterschapswet, zodat het dagelijks bestuur daartoe bevoegd is. Omdat het

¹⁶ Artikel 160, eerste lid, onderdeel d, van de Gemeentewet.

¹⁷ Artikel 160, eerste lid, onderdeel e, van de Gemeentewet (oud; als gevolg van artikel 1.4, onderdeel Q, wordt dit onderdeel verletterd tot onderdeel d).

dagelijks bestuur belast is met de dagelijkse aangelegenheden van het waterschap, is het bevoegd daartoe de voorbereidende besluiten te nemen. Dat geldt na inwerkingtreding van de Wnra ook voor het besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de ambtenaren van het waterschap. De voorzitter van het waterschap, die lid is van het dagelijks bestuur en het waterschap in en buiten rechte vertegenwoordigt (artikel 95 van de Waterschapswet) voert die besluiten vervolgens uit door de arbeidsovereenkomsten aan te gaan. Via het verlenen van een volmacht kan deze bevoegdheid bij een ambtenaar (bijvoorbeeld de secretaris-directeur) gelegd worden.

Bij publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid komt het voor dat de voorzitter van het bestuursorgaan bevoegd is de rechtspersoon in en buiten rechte te vertegenwoordigen, terwijl het zelfstandig bestuursorgaan als geheel bevoegd is om ambtenaren aan te stellen. Een voorbeeld daarvan is het College sanering zorginstellingen, bedoeld in artikel 19 van de Wet toelating zorginstellingen. Het College is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. Op grond van artikel 22, eerste lid, van de Wet toelating zorginstellingen stelt het college als bestuursorgaan nu ambtenaren aan en schorst en ontslaat deze. De voorzitter maakt deel uit van het College (artikel 20, derde lid, Wet toelating zorginstellingen) en vertegenwoordigt deze op grond van artikel 19, derde lid, Wet toelating zorginstellingen in en buiten rechte. Hij zal dus ook namens het College als rechtspersoon de arbeidsovereenkomsten met het personeel kunnen aangaan. De voorzitter maakt deel uit van het bestuursorgaan dat thans zeggenschap heeft over het personeel. De voorzitter heeft bovendien geen eigen taken of bevoegdheden binnen het bestuursorgaan. Het college is derhalve het bestuursorgaan (dat nu tot aanstelling bevoegd is) en wordt als rechtspersoon vertegenwoordigd door de voorzitter. De voorzitter kan derhalve uitsluitend namens het bestuursorgaan de arbeidsovereenkomsten aangaan en zal daarvoor de toestemming moeten hebben van het gehele college. Het College en de voorzitter kunnen immers niet als aparte organen worden onderscheiden met eigen taken of bevoegdheden, ook niet ten aanzien van het personeel. Ook in deze gevallen kan er mee worden volstaan om de aanstellingsbevoegdheid, die in dit geval is neergelegd in artikel 22, eerste lid, van de Wet toelating zorginstellingen, te schrappen. Op grond van artikel 19, derde lid, van deze wet is de voorzitter bevoegd om het College bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst te vertegenwoordigen.

4.2.3 Bevoegd gezag kan de rechtspersoon niet vertegenwoordigen en heeft een eigen positie binnen de rechtspersoon

In het hierboven beschreven geval van het College sanering zorginstellingen is het geen bezwaar dat nu het College als geheel tot de aanstelling, schorsing of ontslag van ambtenaren besluit en na inwerkingtreding van de Wnra de voorzitter alleen de arbeidsovereenkomst namens het College als rechtspersoon aangaat, wijzigt of beëindigt. Zoals gezegd, kunnen het College en de voorzitter niet als aparte organen worden onderscheiden met eigen taken of bevoegdheden, ook niet ten aanzien van het personeel. Er zijn gevallen waarin dat anders ligt en waarin wel wettelijke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat er een verschuiving van bevoegdheden plaatsvindt tussen van elkaar te onderscheiden organen met elk eigen taken en bevoegdheden binnen de rechtspersoon die de arbeidsovereenkomst aangaat.

Deze situatie doet zich voor binnen gemeenten. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur hebben de raad en het college ieder een eigen ambtelijke ondersteuning ten aanzien waarvan zij als werkgever optreden.

De raad en het college zijn beide een orgaan van de rechtspersoon gemeente, die na inwerkingtreding van de Wnra de werkgever van alle gemeenteambtenaren wordt. Zonder nadere maatregelen zou na inwerkingtreding van de Wnra de burgemeester met alle ambtenaren namens de gemeente een arbeidsovereenkomst aangaan¹⁸, na een voorbereidend besluit daartoe van het college¹⁹. Dit betekent dat de raad zonder nadere maatregelen de rechtspositionele zeggenschap over de griffier (voor zover deze in dienst is; zie de toelichting bij de artikelen 2.4 en 2.9, onderdelen M) en het griffiepersoneel verliest. Die zeggenschap komt dan feitelijk te liggen bij het college, omdat het college tot het aangaan, wijzigen of beëindigen van de arbeidsovereenkomst besluit. De burgemeester verricht de rechtshandeling alleen nadat daarover op de juiste wijze door het college een besluit is genomen.

Gezien de positie van de raad binnen de gemeente als controleur van het college is een dergelijke situatie onwenselijk. Dat zou zich bovendien niet verdragen met het huidige artikel 160, eerste lid, onder d, van de Gemeentewet²⁰ dat het college een aanstellingsbevoegdheid toekent voor gemeenteambtenaren, waarvan de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren uitdrukkelijk worden uitgezonderd. De meest voor de hand liggende oplossing, namelijk om de raad de bevoegdheid toe te kennen om in dezen namens de gemeente een arbeidsovereenkomst met deze ambtenaren aan te gaan, te wijzigen of te beëindigen verdraagt zich echter niet met het in paragraaf 4.2.1 geformuleerde uitgangspunt dat in beginsel niet wordt ingegrepen op regels over de vertegenwoordiging van rechtspersonen.

Er wordt daarom voorgesteld om de raad, net als het college, de bevoegdheid toe te kennen om besluiten ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling te nemen. Die bevoegdheid is beperkt tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren. De raad neemt het voorbereidend besluit ook wanneer een ambtenaar intern overstapt van de ambtelijke ondersteuning van het college naar de griffie; er is dan sprake van een wijziging van de arbeidsovereenkomst met de gemeente, waartoe de raad het besluit neemt. Het toekennen van de bevoegdheid tot het nemen van deze voorbereidende besluiten brengt met zich dat de raad exclusief en met uitsluiting van het college, de zeggenschap heeft over de griffier en de ambtenaren van de griffie. Deze bevoegdheid strekt zich uit tot al hetgeen het werkgeverschap met zich brengt, zoals beloningsbeleid maar ook het opleggen van sancties. Dit geldt ook voor de uit de Ambtenarenwet 2017 voortvloeiende bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de overheidswerkgever. Deze liggen in de civielrechtelijke sfeer en worden toebedeeld aan de rechtspersoon. Indien binnen die rechtspersoon verschillende organen zijn te onderscheiden die ieder hun eigen taken en bevoegdheden hebben, ligt het voor de hand dat het orgaan, dat binnen de rechtspersoon zeggenschap heeft over (een deel van) het personeel, de bevoegdheden, verplichtingen en rechten uitoefent die de Ambtenarenwet 2017 aan de overheidswerkgever toebedeelt.

Ten aanzien van de griffier geldt het voorgaande voor zover de griffier in dienst is van de gemeente of de provincie. Gezien zijn wettelijke taken en bevoegdheden dient hij bij besluit van de raad of provinciale staten te

¹⁸ Artikel 171, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt.

¹⁹ Artikel 160, eerste lid, onder e (oud; als gevolg van artikel 1.4, onderdeel Q, wordt dit onderdeel verletterd tot onderdeel d) van de Gemeentewet.

²⁰ Deze bepaling wordt door artikel 1.4, onderdeel Q, geschrapt. Zie daarover verderop in deze paragraaf en de artikelsgewijze toelichting bij het onderdeel.

worden aangewezen in zijn functie. Zie hierover nader paragraaf 4.3. Hetgeen hiervoor is opgemerkt over de indienstneming van de griffier geldt alleen, wanneer de griffier daarnaast in dienst is van de betreffende gemeente of provincie.

Voor alle overige privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente blijft het college bevoegd om de besluiten ter voorbereiding daarvan te nemen. Na het besluit van de raad voert de burgemeester vervolgens het besluit van de raad, te weten het aangaan, wijzigen of beëindigen van de arbeidsovereenkomst uit. Aangezien de raad ook de controleur van de burgemeester is, past dit binnen de verhouding tussen de raad en de burgemeester. Indien de burgemeester besluiten van de raad over personele aangelegenheden betreffende de griffier en het griffiepersoneel niet of niet correct uitvoert, kan de raad als controlerend orgaan de burgemeester daarvoor ter verantwoording roepen. Desgewenst kan de raad daar politieke gevolgen aan verbinden. Op deze wijze houdt de raad de zeggenschap over de griffier en het griffiepersoneel. Dezelfde regeling wordt in de Provinciewet getroffen om te zorgen dat provinciale staten de zeggenschap over de griffier en het griffiepersoneel bij de provincie behouden.

In de Waterschapswet wordt een vergelijkbare regeling getroffen. De bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag van de secretaris van het waterschap ligt nu bij het algemeen bestuur (artikelen 53 en 54 van de Waterschapswet). Na de inwerkingtreding van de Wnra wordt de arbeidsovereenkomst met de secretaris aangegaan door de voorzitter. Zonder nadere maatregel zou dit ertoe leiden dat het algemeen bestuur de rechtspositionele zeggenschap over de secretaris verliest. Om dit te voorkomen wordt voorgesteld het algemeen bestuur de bevoegdheid toe te kennen om het besluit ter voorbereiding van het sluiten en wijzigen van de arbeidsovereenkomst te laten nemen (zie het voorgestelde artikel 53, tweede lid, van de Waterschapswet; zie artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel).

4.2.4 Betrokkenheid van derden bij de indienstneming

In sommige gevallen beslist het huidige tot aanstelling bevoegde bestuursorgaan niet zelfstandig over de aanstelling, of gelden er overlegverplichtingen voordat de aanstellingsbeschikking kan worden gegeven. Dergelijke besluitvormingsconstructies dienen in stand te blijven, maar zij dienen technisch te worden aangepast aan de toekomstige privaatrechtelijke rechtspositie. Een voorbeeld hiervan is artikel 5, derde lid, van de Wet College voor toetsen en examens dat bepaalt dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de directeur en de andere medewerkers van het bureau van het College voor toetsen en examens (een zelfstandig bestuursorgaan dat deel uitmaakt van de Staat) benoemt, bevordert, schorst en ontslaat na overleg met de voorzitter van het College. De directeur en de medewerkers van het bureau zijn na inwerkingtreding van de Wnra werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gaat de arbeidsovereenkomst aan en wijzigt en beëindigt deze namens de Staat op grond van artikel 4.6 van de Comptabiliteitswet 2016. Daarbij dient de overlegverplichting van artikel 5, derde lid, te blijven bestaan: de Minister kan pas na overleg met de voorzitter de arbeidsovereenkomst met de directeur en de medewerkers aangaan, wijzigen of beëindigen. Artikel 5, derde lid, dient in die zin te worden aangepast. Een ander voorbeeld zijn de ambtenaren die werkzaam zijn bij de gemeentelijke en provinciale rekenkamers of ten behoeve van de gemeentelijke of provinciale ombudsman. Zij worden thans op voordracht van de ombudsman, respectievelijk de voorzitter of het enig lid van de rekenkamer benoemd

door het college of gedeputeerde staten. Dit recht op voordracht dient in stand te blijven, zij het dat dit wordt omgevormd naar een verzoek. Dat laatste past beter bij de nieuwe privaatrechtelijke verhoudingen. Daarbij dient tevens rekening te worden gehouden met de in de voorgaande paragraaf beschreven omstandigheid, dat de burgemeester namens de gemeente of de commissaris van de Koning namens de provincie de arbeidsovereenkomst aangaat. Het college of gedeputeerde staten nemen het voorbereidend besluit daartoe. De betreffende bepalingen in de Gemeentewet en Provinciewet worden daarom zo aangepast, dat het college, respectievelijk gedeputeerde staten, op verzoek van de ombudsman, respectievelijk de voorzitter of het enig lid van de rekenkamer, besluiten tot het aangaan van arbeidsovereenkomsten met de ambtenaren die werkzaam zijn ten behoeve van de ombudsman of de rekenkamer. De burgemeester of de commissaris van de Koning sluit vervolgens de arbeidsovereenkomst namens de gemeente of provincie. Zie hierover ook nader de toelichting bij artikel 2.4 en 2.9, onderdelen H en K.

4.2.5 Zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van de Staat met een eigen aanstellingsbevoegdheid

Publiekrechtelijke organen op rijksniveau zonder rechtspersoonlijkheid zijn onderdeel van de Staat. Ingevolge de Comptabiliteitswet 2016 is de Minister onder wie zo'n publiekrechtelijk orgaan valt bevoegd voor dit orgaan privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. In het kader van de invoering van de Wnra zal de Minister dus zonder nadere regelgeving op grond van de Comptabiliteitswet 2016 de bevoegdheid krijgen arbeidsovereenkomsten te sluiten voor onder hem ressorterende publiekrechtelijke organen zonder eigen rechtspersoonlijkheid.²¹

Tot nu toe zijn er drie publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid bekend waarbij de instellingswetten in afwijking van de hierboven weergegeven hoofdregel expliciet de bevoegdheid geven eigen personeel te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Nu gaat het om het College voor de rechten van de mens, de toetsingscommissie inzet bevoegdheden en het Huis voor klokkenluiders. Als bestuursorgaan kunnen deze instanties thans de nodige bestuursrechtelijke rechtshandelingen in het kader van hun personeelsbeleid verrichten. Bij inwerkingtreding van de Ambtenarenwet 2017 echter zullen zij – zonder nadere regeling – deze bevoegdheid om eigen personeel in dienst te nemen verliezen. Zij kunnen immers geen privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten, waaronder het sluiten van een arbeidsovereenkomst en alle daaruit voortvloeiende rechtshandelingen. Daartoe wordt dan op grond van artikel 4.6 van de Comptabiliteitswet 2016 de Minister onder wie het zelfstandige bestuursorgaan valt bevoegd. Daarmee zouden de huidige verhoudingen worden gewijzigd, wat een niet beoogde en ongewenste consequentie van de Wnra zou zijn. De verhouding tussen Minister en publiekrechtelijke organen zonder rechtspersoonlijkheid luistert immers nauw en wordt mede bepaald door de bevoegdheid om eigen personeel in dienst te nemen. Zo stellen internationaalrechtelijke regels strikte eisen aan de zelfstandigheid van het College voor de rechten van de mens. De expliciete bevoegdheid om eigen personeel in dienst te nemen, is een belangrijk element waarmee extra afstand tussen de Minister en het publiekrechtelijke orgaan wordt geschapen en is noodzakelijk om de onafhankelijkheid van het publiekrechtelijke orgaan te borgen. Deze bij instellingswet verleende bevoegdheid moet dus in stand blijven, zij het dat zij technisch moet worden aangepast aan de Wnra.

²¹ Artikel 4.6, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

De regering stelt daarom voor om deze zelfstandige bestuursorganen een geclausuleerde wettelijke bevoegdheid te geven om namens de Staat privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten die nodig zijn voor het aannemen en aansturen van het eigen personeel. Daartoe kan in de instellingswet van het zelfstandige bestuursorgaan een afwijking worden opgenomen van het huidige artikel 4.6 van de Comptabiliteitswet 2016. Het zelfstandig bestuursorgaan kan vervolgens – strikt geclausuleerd tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van individuele arbeidsovereenkomsten met het eigen personeel – namens de Staat privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Een soortgelijke constructie, maar dan niet beperkt tot arbeidsovereenkomsten, geldt ook reeds voor rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 35a Wet op de rechterlijke organisatie) en de Raad voor de rechtspraak (artikel 104a Wet op de rechterlijke organisatie). Deze organisaties hebben evenmin eigen rechtspersoonlijkheid, terwijl de positie ten opzichte van de verantwoordelijke Minister van groot belang is en op dezelfde wijze geborgd moet blijven. Met de voorgestelde wijziging wordt eveneens bereikt dat aan deze organisaties de uit titel 7:10 van het Burgerlijk Wetboek en de arbeidsovereenkomst voortvloeiende bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de werkgever toekomen, aangezien de arbeidsverhouding met het personeel geheel in de civielrechtelijke sfeer ligt. Hetzelfde geldt voor uit de Ambtenarenwet 2017 voortvloeiende bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de overheidswerkgever, aangezien ook deze in de civielrechtelijke sfeer liggen.

In dit bijzondere geval is afgeweken van het uitgangspunt, dat bestaande regels over vertegenwoordiging van de rechtspersoon, in dit geval de Staat, niet als gevolg van de Wnra wijzigen. De regering acht dat noodzakelijk vanwege de bijzondere positie van de drie zelfstandige bestuursorganen die het betreft. Bovendien is de afwijking zeer beperkt. De reikwijdte van de bevoegdheid is immers beperkt tot uitsluitend de privaatrechtelijke rechtshandelingen die nodig zijn voor het kunnen voeren van het eigen personeelsbeleid.

4.3 Arbeidsovereenkomsten en wettelijk geattribueerde bevoegdheden aan bepaalde functies

Soms worden bij of krachtens de wet bevoegdheden toegekend aan een bepaalde functie. Op het moment dat een ambtenaar op grond van een aanstellingsbesluit in zo'n functie wordt benoemd, heeft het aanstellingsbesluit ook tot gevolg dat de ambtenaar de betreffende taken en bevoegdheden kan uitoefenen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de secretaris van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (artikel 34 van de Advocatenwet). De Advocatenwet attribueert aan de functie van secretaris bepaalde bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om bepaalde gegevens op het tableau te verwerken (artikel 8, eerste lid, van de Advocatenwet). Dit geldt daarnaast voor de secretarissen van gemeenten, provincies en waterschappen en de griffiers van gemeenten en provincies.

Ambtenaren die onder de Ambtenarenwet 2017 vallen, zullen na inwerkingtreding van de Wnra werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst in plaats van een aanstellingsbesluit. De arbeidsovereenkomst kan, anders dan het aanstellingsbesluit, evenwel niet tevens als grondslag dienen voor de uitoefening van bevoegdheden. Het is immers een tweezijdige overeenkomst die alleen tussen partijen kan werken. Publiekrechtelijke bevoegdheden hebben een externe werking, die ingrijpen in het leven van derden die niet bij de totstandkoming van de arbeidsovereenkomst zijn betrokken. Daarom zal in deze gevallen naast de arbeidsovereenkomst een aanwijzingsbesluit moeten worden gegeven op grond waarvan de betreffende ambtenaar de functie bekleedt waaraan de

wet bevoegdheden attribueert, zodat hij die bevoegdheden ook daadwerkelijk kan uitoefenen. Voor een ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017 die een functie bekleedt waaraan bij of krachtens de wet bevoegdheden worden geattribueerd, betekent dit dat hij naast zijn arbeidsovereenkomst ook een aanwijzingsbesluit in de functie krijgt. De arbeidsovereenkomst heeft betrekking op zijn arbeidsrelatie, het aanwijzingsbesluit geeft hem de bevoegdheid de bevoegdheden die uit zijn functie voortvloeien uit te oefenen. Voorgesteld wordt de bepalingen op grond waarvan ambtenaren in functies worden benoemd waaraan bij of krachtens de wet bevoegdheden worden toegekend in deze zin te wijzigen. Dat betekent dat het woord «benoemen» in deze bepalingen wordt vervangen door het woord «aanwijzen».

Bij wijziging of beëindiging van de arbeidsovereenkomst blijft in beginsel het besluit waarbij de ambtenaar functie krijgt toegewezen waaraan de wet bevoegdheden attribueert in stand. Intrekking van een dergelijk besluit is een appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het is niet wenselijk dat naast de rechtsgang naar de burgerlijke rechter tegen het ontslag uit de functie de aangewezen ambtenaar ook een rechtsgang heeft naar de bestuursrechter tegen de intrekking (of wijziging) van een aanwijzing. Dit kan worden voorkomen door de duur van een dergelijke aanwijzing automatisch te koppelen aan de duur dat de ambtenaar met de betreffende functie is belast. Waar nodig zijn dergelijke bepalingen in deze zin aangepast. Zie voor een voorbeeld artikel 10.10.

Bepalingen waarbij de bevoegde instantie ambtenaren aanwijst, die daardoor bepaalde bevoegdheden krijgen, behoeven geen aanpassing. Een voorbeeld daarvan is artikel 48, eerste lid, van de Drinkwaterwet dat bepaalt dat de Minister de inspecteur en de overige ambtenaren aanwijst die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet. In dit geval volgen de bevoegdheden niet uit de benoeming in de functie, maar uit de aanwijzing van de Minister. De aanstelling als ambtenaar en de verkrijging van de bevoegdheden staan in dit voorbeeld los van elkaar. Ook in deze gevallen zal, waar dat nog niet is geregeld, bij het beëindigen of wijzigen van de arbeidsovereenkomst de aanwijzing automatisch moeten vervallen.

4.4 Kroonbenoemingen

Sommige ambtenaren die op grond van de Ambtenarenwet 2017 een arbeidsovereenkomst zullen krijgen in plaats van een aanstelling worden op dit moment bij koninklijk besluit benoemd. In het kader van de technische, beleidsarme implementatie is de regering van oordeel dat deze koninklijke besluiten naast de arbeidsovereenkomst in stand dienen te worden gehouden. Ook volgens de initiatiefnemers van de Wnra kan een benoeming bij koninklijk besluit zeer wel samen gaan met een privaatrechtelijke rechtspositie.²² In een privaatrechtelijke rechtspositie komt de arbeidsrelatie tot stand door een overeenkomst tussen twee partijen. Dat sluit volgens hen echter niet uit dat voorafgaand daaraan, kort daarna of – afhankelijk van de carrière van betrokkene – langere tijd daarna ten aanzien van de werknemer een koninklijk besluit wordt genomen.

Uit de inventarisatie van de koninklijke benoemingen in de wetgeving is gebleken dat er verschillende soorten kroonbenoemingen kunnen worden onderscheiden. Het kan gaan om benoemingen bij koninklijk besluit van ambtenaren in bepaalde functies waaraan bij of krachtens de wet bevoegdheden zijn geattribueerd. In dat geval wordt de daarin impliciete aanstelling vervangen door een arbeidsovereenkomst en de benoeming in

²² Kamerstukken I 2013/14, 32 550, C, p. 21.

de betreffende functie, waardoor de ambtenaar wettelijke bevoegdheden krijgt, vervangen door een aanwijzing bij koninklijk besluit in die functie. Zie hiervoor ook paragraaf 4.3. Het aanwijzingsbesluit geschiedt dan door middel van een koninklijk besluit. Evenals bij de ministeriële aanwijzingsbesluiten in bepaalde functies, als beschreven in paragraaf 4.3, dient het aanwijzingsbesluit bij koninklijk besluit ook van rechtswege te vervallen. Dit wordt ook voor dit soort koninklijke besluiten in de desbetreffende bepalingen geregeld.

Een tweede te onderscheiden benoeming bij koninklijk besluit is de benoeming die aan de betreffende functie een bepaalde statuur geeft. Dergelijke benoemingen bij koninklijk besluit hebben geen rechtspositionele gevolgen en er volgen uit de benoeming in de betreffende functie ook geen wettelijke bevoegdheden. Een voorbeeld van een dergelijke benoeming is de benoeming als ambtenaar van staat bij de Raad van State. In dit voorbeeld is aangesloten bij de in de praktijk gegroeide wijze van uitvoering aan artikel 11 van de Wet op de Raad van State op grond waarvan de ambtenaren van staat en de secretaris bij koninklijk besluit in die functies worden benoemd als zij al (nu op basis van een aanstellingsbesluit van de vicepresident van de Raad van State, zie artikel 7, eerste en tweede lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement) werkzaam zijn bij de Raad van State. De benoeming geeft de betreffende ambtenaar een bepaalde status maar er vloeien geen rechtspositionele wijzigingen uit voort. Ook verbindt de wet geen bepaalde bevoegdheden aan de functies. De aanstelling staat feitelijk dus los van de benoeming in de functie van ambtenaar van staat. In de nieuwe situatie zal het aanstellingsbesluit voortaan worden vervangen door een arbeidsovereenkomst. De benoeming in en het ontslag uit de functie van ambtenaar van staat of secretaris blijft geschieden bij koninklijk besluit. Artikel 11, tweede lid, van de Wet op de Raad van State behoeft daarom geen wijziging. De Raad van State heeft als Hoog College van Staat op grond van artikel 4.6, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 de bevoegdheid om namens de Staat de arbeidsovereenkomsten te sluiten. Ook op dat punt is geen wetswijziging nodig.

De derde categorie benoemingen bij koninklijk besluit zijn de koninklijke benoemingsbesluiten waar wel rechtstreeks rechtspositionele gevolgen uit voortvloeien, maar geen wettelijke bevoegdheden. Dit zijn koninklijke besluiten die strekken tot aanstelling van een ambtenaar. Voorbeeld daarvan is de secretaris van de Algemene Rekenkamer. De secretaris wordt op grond van artikel 7.3 van de Comptabiliteitswet 2016 op voordracht van de Algemene Rekenkamer bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen. Op dit moment kan er zonder koninklijk besluit dus geen arbeidsrelatie met de secretaris ontstaan. Deze secretaris krijgt na inwerkingtreding van de Wnra een arbeidsovereenkomst. Ook hier gelden de uitgangspunten dat de betrokken organen dezelfde zeggenschap moeten houden over het eigen personeel en dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande bevoegdheidsverdeling binnen de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort. Dat betekent dat de betrokkenheid van de Kroon bij het ontstaan van de arbeidsrelatie gehandhaafd moet blijven en dat de bevoegdheden binnen de rechtspersoon de Staat moeten worden gerespecteerd. De Koning in de hoedanigheid van Staatsorgaan kan geen privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Dat zou ook niet passen. Het voordragende orgaan, i.c. de Algemene Rekenkamer, heeft op grond van artikel 4.6, tweede lid (Hoge Colleges van Staat), jo. artikel 1.1, van de Comptabiliteitswet 2016 de bevoegdheid om namens de Staat binnen zijn begroting privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Bij de omzetting van de eenzijdige aanstelling bij koninklijk besluit naar een arbeidsovereenkomst met behoud van het koninklijk besluit betekent dit voor het voorbeeld van de

secretaris van de Algemene Rekenkamer dat de indienstneming na inwerkingtreding van de Wnra op de volgende wijze geschiedt. De Algemene Rekenkamer draagt de persoon voor waarmee zij een arbeidsovereenkomst wil sluiten (of wijzigen) in de functie van secretaris. Vervolgens wordt een koninklijk besluit vastgesteld, dat inhoudt dat de Koning besluit dat een arbeidsovereenkomst wordt aangegaan of gewijzigd met de betreffende persoon voor de functie van secretaris. De Minister van Financiën contrasigneert het koninklijk besluit. De Algemene Rekenkamer voert dat besluit vervolgens uit en sluit of wijzigt namens de overheidswerkgever de Staat de arbeidsovereenkomst met de in het koninklijk besluit genoemde persoon in de functie van secretaris. Zij is daartoe bevoegd op grond van artikel 4.6, tweede lid, jo. artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

De secretaris wordt ook bij koninklijk besluit ontslagen. Ook voor het ontslag dient dan eerst een voorbereidend besluit door de Koning te worden genomen. In twee gevallen is beëindiging van de arbeidsovereenkomst niet te combineren met een koninklijk besluit. De eerste situatie is als de ambtenaar de arbeidsovereenkomst opzegt. In dat geval kan de beëindiging van de arbeidsovereenkomst niet afhankelijk worden gesteld van het voorbereidend besluit van de Koning. Bij een eenzijdige aanstelling past een eenzijdig ontslag, ook als dat op verzoek van de ambtenaar geschiedt. Dit past niet bij de privaatrechtelijke arbeidsrelatie. In het geval dat de ambtenaar de arbeidsrelatie opzegt ligt de beëindiging alleen in handen van de ambtenaar en niet (ook) in handen van de overheidswerkgever, zoals bij een beëindigingsovereenkomst of ontslag, aangezegd door de (overheids)werkgever, wel het geval is. Dit geldt voor zowel de «gewone» opzegging als de onverwijld opzegging vanwege een dringende reden door de werknemer (ontslag op staande voet; zie artikel 7:677 BW). De wet verbindt wel voorwaarden aan de opzegging (opzegtermijn, tenzij sprake is van ontslag op staande voet), maar opzegging door de werknemer leidt in alle gevallen tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De overheidswerkgever heeft daar verder geen invloed op. Als de overheidswerkgever daarin geen rol kan spelen, kan ook een orgaan daarvan, i.c. de Koning, daar geen rol in spelen. Dat er geen voorbereidend koninklijk besluit hoeft te worden genomen in deze situatie spreekt voor zich en hoeft dus niet expliciet te worden geregeld.

Een tweede situatie waar een koninklijk besluit bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst wringt, is het ontslag op staande voet door de werkgever. Ontslag op staande voet moet onverwijld worden gegeven. De voorwaarde dat daartoe eerst een koninklijk besluit moet worden genomen zou moeilijk verenigbaar zijn met de plicht tot het onverwijld opzeggen. In dit geval kan derhalve ook geen koninklijk besluit worden voorgeschreven. Omdat het hier wel om een rechtshandeling gaat die in handen van de overheidswerkgever ligt, dient dit wettelijk te worden uitgesloten.

Een koninklijk besluit dat inhoudt dat de Kroon erin bewilligt een arbeidsovereenkomst aan te gaan, te wijzigen of te beëindigen met een ambtenaar in een bepaalde functie, is te kwalificeren als een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling. Dit komt overeen met de oplossing die in paragraaf 4.2.3 is beschreven. Het rechtsgevolg van dit besluit is aldus dat er een arbeidsovereenkomst kan worden gesloten of gewijzigd met een bepaalde persoon in een bepaalde functie of, in het geval van ontslag, dat de ontslagprocedure in gang kan

worden gezet. Tegen een dergelijk besluit is geen bezwaar en beroep mogelijk.²³

Eventuele geschillen kunnen uitsluitend zien op de arbeidsovereenkomst zelf en zullen moeten worden beslecht door de civiele rechter. Het koninklijk besluit is uitgewerkt zodra de daarin opgenomen opdracht tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst, de wijziging of de beëindiging daarvan, is uitgevoerd. Om deze reden hoeft het niet te worden ingetrokken.

Bij kroonbenoemingen wordt voorgesteld om op de hierboven beschreven wijze aan te sluiten bij alle in de vorige paragrafen beschreven constructies. Als, zoals bij kroonbenoemingen soms het geval is, het orgaan dat bevoegd is om een voordracht te doen tot het aangaan van de overeenkomst niet bevoegd is om de voordracht te doen voor de beëindiging, dan wordt daar in de aanpassing van de betreffende bepaling rekening mee gehouden. Dat geldt ook voor het geval het voordragende orgaan niet alleen kan voordragen. De voordracht dient dan in overeenstemming, in overleg of na overleg te worden gedaan.

4.5 Bevoegdheid tot het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten

Ook ten aanzien van de bevoegdheid om afspraken te maken over collectieve arbeidsvoorwaarden voor het eigen personeel, geldt het uitgangspunt dat de bestaande situatie wordt gehandhaafd. Als organisaties nu de bevoegdheid hebben om afspraken te maken over collectieve arbeidsvoorwaarden voor het eigen personeel, dan is het uitgangspunt dat dat zo blijft en vice versa.

Zo regelt artikel 15 van de Kaderwet zbo's thans als hoofdregel dat de rechtspositie van personeel van krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen (hierna: zbo's) met eigen rechtspersoonlijkheid die van personeel in de sector Rijk volgt. Een aantal zelfstandige bestuursorganen (zbo's) met eigen rechtspersoonlijkheid is van deze hoofdregel uitgezonderd. Zo geldt momenteel voor veertien zbo's dat in de instellingswet is afgeweken van de hoofdregel om de rechtspositieregels van de sector Rijk toe te passen (dit geldt bijvoorbeeld voor het UWV, de Sociale Verzekeringsbank en de RDW). Verder maakt het tweede lid van artikel 15 van de Kaderwet zbo's het mogelijk om op onderdelen van de rechtspositieregels van de sector Rijk af te wijken. Deze uitzondering geldt voor de Kamer van Koophandel. Gelet op het technische karakter van de aanpassingswetgeving wordt in het kader van de implementatie van de Wnra noch aan deze hoofdregel, noch aan de bestaande uitzonderingen getornd. Dit heeft tot gevolg dat zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid die nu zijn uitgezonderd van artikel 15 van de Kaderwet zbo's straks de bevoegdheid hebben om eigen collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) voor hun personeel te sluiten. Zbo's die onder de werking van artikel 15, eerste lid, van de Kaderwet zbo's vallen, zullen deze bevoegdheid niet hebben. Voor ambtenaren in dienst van die zbo's zullen, net als nu, de rijksbrede arbeidsvoorwaarden gelden. Dit wordt bewerkstelligd door op hen de voor alle ambtenaren geldende arbeidsvoorwaarden die zijn opgenomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn van toepassing te verklaren. Zie hierover ook de tekst van en de toelichting bij artikel 2.7.

²³ Artikel 8:3, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) luidt: *Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling.* Artikel 7:1 Awb bepaalt dat aan wie het recht is toegekend beroep in te stellen eerst bezwaar moet maken.

Ook binnen de rechtspersoon de Staat komt het voor dat organisaties wel zelf personeel kunnen aanstellen en daarover de zeggenschap hebben, maar niet zelf de arbeidsvoorwaarden daarvoor kunnen vastleggen. Ook hier geldt het uitgangspunt dat de huidige bevoegdheden over het eigen personeel niet wijzigen met de invoering van de Wnra. De organisaties die op grond van de Wet op de rechterlijke organisatie de bevoegdheid hebben namens de Staat privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten zouden met de inwerkingtreding van de Wnra – en derhalve de overgang van een publiekrechtelijke aanstelling naar een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst – ook de bevoegdheid krijgen om over de arbeidsvoorwaarden voor het eigen personeel te onderhandelen, zowel individueel als collectief. Daarmee krijgen zij dus, zonder nadere regeling, ook de bevoegdheid voor het eigen personeel collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, terwijl zij nu de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid volgen. Daarom wordt voorgesteld de betreffende artikelen zodanig te wijzigen dat ook na inwerkingtreding van de Wnra de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op hen van toepassing zijn.

Ook voor de colleges geldt dat zij op grond van artikel 4.6, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 de bevoegdheid hebben namens de Staat privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten met betrekking tot de taak waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Ook zij worden daardoor met de inwerkingtreding van de Wnra zonder nadere regeling bevoegd om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, terwijl zij in de huidige situatie niet bevoegd zijn de door hen afgesproken arbeidsvoorwaarden tot gelding te maken. Op grond van het Algemeen Rijksambtenarenreglement zijn de colleges onderdeel van de sector Rijk²⁴. De huidige praktijk bij de colleges is dat voor hen de rijksbrede arbeidsvoorwaarden gelden en op hun organisatie toegespitste arbeidsvoorwaarden, die soms aanvullend zijn en in enkele gevallen afwijkend. De colleges voeren voor de op hun organisatie toegespitste arbeidsvoorwaarden hun eigen onderhandelingen met de bonden. Het resultaat wordt vervolgens door de bevoegde Minister omgezet in een wettelijke regeling. Pas na deze omzetting, waartoe zoals gezegd alleen de wetgever bevoegd is, krijgen de arbeidsvoorwaarden gelding. De colleges hebben immers zelf geen regelgevende bevoegdheid, waardoor de arbeidsvoorwaarden altijd door de bevoegde Minister bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling moeten worden geformaliseerd.

In de nieuwe situatie worden in de collectieve arbeidsovereenkomst van de sector Rijk de arbeidsvoorwaarden die voor alle ambtenaren gelden die een arbeidsovereenkomst hebben met de Staat opgenomen. Daarnaast kunnen voor de afzonderlijke organisaties binnen de sector Rijk aanvullende of afwijkende arbeidsvoorwaarden in diezelfde collectieve arbeidsovereenkomst worden afgesproken. Om de huidige praktijk ten aanzien van de colleges te kunnen handhaven wordt daarom voorgesteld dat op de ambtenaren van deze organisaties, evenals nu het geval is, in beginsel de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren van de sector Rijk van toepassing zijn. Wanneer dit wegens de bijzondere en onafhankelijke positie van de colleges wenselijk is, kunnen op verzoek van de betreffende organisaties vervolgens andere arbeidsvoorwaarden worden afgesproken ten behoeve van de ambtenaren van de desbetreffende organisatie. Dat kunnen aanvullende of in enkele gevallen afwijkende arbeidsvoorwaarden zijn. Net als in de huidige praktijk dient hierover overeenstemming te zijn bereikt met de bonden. Het spreekt voor zich dat, evenals nu, de Minister deze wensen van de colleges honoreert en deze worden opgenomen in de

²⁴ Zie artikel 4 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.

collectieve arbeidsovereenkomst voor de sector Rijk, nadat de bonden daarmee hebben ingestemd.

5. Gevolgen voor wetgeving betreffende uitgezonderde groepen

Artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 bepaalt met welke personen een overheidswerkgever geen arbeidsovereenkomst aangaat. Dat heeft tot gevolg dat zij hun publiekrechtelijk geregelde ambtelijke rechtspositie na inwerkingtreding van de Wnra zullen behouden. Daarmee zijn die personen, de zogenaamde uitgezonderde groepen, geen ambtenaar in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017. De rechtspositie van deze zogenaamde uitgezonderde groepen blijft geregeld bij algemeen verbindend voorschrift. Deze functionarissen zijn nu wel ambtenaar in de zin van de (huidige) Ambtenarenwet. Doordat de Ambtenarenwet vervangen wordt en de daarop gebaseerde rechtspositieregels vervallen kunnen leemtes ontstaan in de rechtspositieregeling van deze groepen. Bestaande wetgeving ten aanzien van de uitgezonderde groepen behoeft aanpassing om dat te voorkomen.

Ten eerste dienen de titels II, III en IIIa van de Ambtenarenwet voor deze groepen behouden te blijven, die laatste twee voor zover zij nu van toepassing zijn. De onderwerpen die in de titels II en IIIa voor eenzijdig aangestelde ambtenaren worden geregeld hebben een equivalent in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Na inwerkingtreding van de Wnra wordt die regeling van toepassing op ambtenaren met een arbeidsovereenkomst, maar niet op de uitgezonderde groepen omdat zij hun eenzijdige aanstelling houden. Deze titels dienen daarom voor de uitgezonderde groepen behouden te blijven. Titel III bevat onder andere regels ten aanzien van integriteit en bevat een grondslag om nadere regels te stellen over de rechtspositie van ambtenaren. De regels omtrent integriteit komen grotendeels terug in de paragrafen 2, 3 en 4 van de Ambtenarenwet 2017. Deze zijn echter niet van toepassing op de uitgezonderde groepen, omdat zij geen ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Ook hiervoor dient een voorziening te worden getroffen.

Ten tweede bevatten voorschriften, die de rechtspositie van uitgezonderde groepen regelen, verwijzingen naar regelingen die op grond van artikel 17, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 vervallen. Deze regelingen worden vervangen door cao's. Dergelijke verwijzingen dienen eveneens te worden aangepast.

5.1 Behoud titels II, III en IIIa

Van de normalisering uitgezonderde ambtenaren zijn nu wel ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet. Daarmee zijn de titels II, III en IIIa van die wet op hen van toepassing, voor die laatste twee voor zover niet anders is bepaald. Een uitzondering hierop zijn de gekozen politieke ambtsdragers. Zij zijn nu geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet, zodat voor hen geen van de titels II, III en IIIa in stand hoeven te worden gehouden.

Ten aanzien van de uitgezonderde groepen geldt in dit aanpassingswetsvoorstel het uitgangspunt dat de titels II, III en IIIa van de Ambtenarenwet, voor zover nu van toepassing op hen, na de inwerkingtreding van de Wnra voor hen in stand moeten blijven.

5.1.1 Titel II

Titel II geeft regels over zaken als beslag op en verrekening van de bezoldiging. Het Burgerlijk Wetboek kent op dit punt een uitputtende regeling, die na inwerkingtreding van de Wnra op ambtenaren met een

arbeidsovereenkomst van toepassing wordt. Titel II komt daarom niet terug in de Ambtenarenwet 2017. Titel II is van toepassing op alle ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet en dus ook op hen die na inwerkingtreding van de Wnra hun publiekrechtelijke aanstelling houden. Voor hen is aansluiting bij het privaatrecht niet mogelijk, omdat die regeling uitgaat van een tweezijdige rechtsverhouding. Daarbij geldt als uitgangspunt contractsvrijheid, tenzij de wet daaraan in de weg staat. Bij publiekrechtelijke aanstellingen ligt dat anders. Daar is geen sprake van een tweezijdige verhouding, maar van een verhouding waarbij het bevoegd gezag eenzijdig de rechtspositie van het personeel kan vaststellen en wijzigen. In het bestuursrecht geldt daarbij als uitgangspunt, dat bestuursorganen alleen dergelijke bevoegdheden mogen uitoefenen indien die bij of krachtens de wet aan hen zijn toegekend. Dat geldt ook voor de bevoegdheden die zij jegens hun personeel in het kader van een publiekrechtelijke arbeidsrelatie uitoefenen. Voor de uitgezonderde groepen dienen bepalingen als opgenomen in titel II dan ook behouden te blijven. In lijn met hetgeen de initiatiefnemers van de Wnra daarover hebben opgemerkt, gebeurt dat door deze bepalingen in de specifieke wet in te voegen.²⁵

5.1.2 Titel III

Titel III vormt het materiële hart van de Ambtenarenwet. Deze titel omvat bepalingen over ambtelijke integriteit, zoals regels over eedaflegging, nevenwerkzaamheden, en grondslagen voor beperking van grondrechten. Daarnaast biedt artikel 125 een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur rechtspositionele aangelegenheden te regelen. Titel III komt deels terug in de paragrafen 2, 3 en 4 van de Ambtenarenwet 2017. Titel III is van toepassing op allen die ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet, tenzij artikel 2 van de Ambtenarenwet hen van die titel uitzondert.

Voor een deel heeft artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 dezelfde functie als artikel 2 van de Ambtenarenwet, namelijk ervoor zorgen dat de materiële bepalingen betreffende de rechtspositie van ambtenaren niet van toepassing zijn op bepaalde groepen personen.²⁶ De in beide artikelen genoemde groep personen valt voor een overgroot deel samen. Daar waar dit niet het geval is, dient titel III na inwerkingtreding van de Wnra voor de desbetreffende groep te worden gehandhaafd.

Dit geldt onder meer voor de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 2012 (hierna: Pw) en burgerlijke ambtenaren aangesteld bij het Ministerie van Defensie. Artikel IIA, onderdeel A, onder 2, en artikel IIB, onderdeel B van de Wnra regelen in dit verband dat de paragrafen 2, 3 en 4 van de Ambtenarenwet 2017 van toepassing zijn op politieambtenaren en defensiepersoneel. Hierin wordt in artikel 2.18, onderdelen B en C, onder 1, een technische aanpassing aangebracht. Die aanpassing wordt bij de artikelsgewijze toelichting van de betreffende bepaling nader toegelicht. De Wnra voorziet er tevens in dat het huidige artikel 125 van de Ambtenarenwet, dat een grondslag biedt om nadere regels te stellen ten aanzien van de rechtspositie, voor deze groepen behouden blijft door de bepaling in de betreffende wetten over te nemen. De artikelen 125b, 125c, 125g en 125h uit titel III van de Ambtenarenwet tot slot komen niet terug in de Ambtenarenwet 2017, maar zijn thans wel van toepassing op deze functionarissen. Zij dienen derhalve in stand te blijven. Deze bepalingen worden daartoe overgenomen in de Pw en de Militaire Ambtenarenwet 1931 (waarvan de citeertitel wordt gewijzigd in Wet ambtenaren defensie).

²⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 30.

²⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 24–25.

Voor wat betreft de Pw wordt dit geregeld door artikel 6.5, onderdeel A. Voor wat betreft burgerlijk defensiepersoneel wordt dit geregeld door artikel 2.18, onderdeel C, onder 2 (van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 12b en 12c van de Militaire Ambtenarenwet 1931 voor burgerlijk defensiepersoneel. Dit zijn de equivalenten van artikel 125b en 125c van de Ambtenarenwet) en artikel 3.1, onderdeel C (voor wat betreft artikel 125g en 125h).

5.1.3 Titel IIIa

Titel IIIa tot slot regelt het doorwerken na het bereiken van de pensioenge-rechtigde leeftijd en is de bestuursrechtelijke pendant van een regeling in titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek. Deze titel komt daarom niet terug in de Ambtenarenwet 2017. Titel IIIa is net als titel III niet van toepassing op de functionarissen die in artikel 2 van de Ambtenarenwet worden genoemd. Voor functionarissen op wie de titel nu van toepassing is en die na inwerkingtreding van de Wnra tot de uitgezonderde groepen behoren, moet het in deze titel geregelde behouden blijven. De belangrijkste groepen voor wie dat geldt zijn politieambtenaren en burgerlijk defensie-personeel. Net als bij titel II het geval is, kan voor hen niet worden aangesloten bij de regeling in het Burgerlijk Wetboek omdat die uitgaat van een tweezijdige rechtsverhouding. Titel IIIa wordt daarom middels artikel 3.1, onderdeel D, in de Militaire Ambtenarenwet 1931/Wet ambtenaren defensie opgenomen en met artikel 6.5, onderdeel B in de Pw, in de ingevoegde afdeling 3.7.

Op alle leden van zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges is titel II nu van toepassing en voor een aantal van hen gelden eveneens de titels III en IIIa. Deze titels dienen ook voor hen in stand te blijven. Voor hen wordt bij overgangsrecht echter een andere regeling getroffen, omdat ten aanzien van deze leden de vraag rees of en in hoeverre toepassing van de titels II, III en IIIa op leden van krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges past bij hun onafhanke-lijke positie. Deze bepalingen dienen ten aanzien van leden van krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges daarom te worden herijkt, maar dat past niet bij het technische karakter van de aanpassingswetgeving die in het kader van de Wnra tot stand wordt gebracht. Ten aanzien van hen wordt daarom bij overgangsrecht een andere regeling getroffen. Die regeling wordt in hoofdstuk 8 toegelicht.

5.2 Verwijzingen naar rechtspositieregelingen die vervallen

Rechtspositieregelgeving van de uitgezonderde groepen bevat thans verwijzingen naar rechtspositionele regelingen van andere sectoren. Ook wordt soms naar de rechtspositie van rijkambtenaren als zodanig, de huidige sector Rijk, verwezen. Na inwerkingtreding van de Wnra vervallen deze regelingen echter en moeten de verwijzingen naar die regelingen worden aangepast. Wanneer wordt verwezen naar een specifieke bepaling, gebeurt dat door die bepaling over te nemen.

Wanneer wordt verwezen naar de sector Rijk, wordt deze verwijzing aangepast. Na inwerkingtreding van de Wnra heeft deze sector geen wettelijk vastgelegde positie meer, en zal het voortbestaan ervan in de huidige of een andere vorm afhangen van afspraken van de sociale partners. Verwijzingen naar die sector dienen daarom te worden aangepast. De rechtspositieregelingen worden vervangen door collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). Verwijzingen naar de sector Rijk worden daarom vervangen door een verwijzing naar ambtenaren in dienst van de Staat. Dit wordt expliciet bepaald zodat duidelijk is dat deze verwijzing

alleen slaat op ambtenaren in dienst van de Staat zelf en niet ambtenaren, die vanuit een andere overheidswerkgever worden gedetacheerd.

De invoering van de Wnra zou op enig moment kunnen leiden tot verschillende collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) voor ambtenaren die een arbeidsovereenkomst hebben met de Staat der Nederlanden. Om in dat geval onduidelijkheden te voorkomen wordt voor bijvoorbeeld de rechtspositie van politieke ambtsdragers de verwijzing naar de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren die werkzaam zijn bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat dat ministerie verantwoordelijk is voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Zie voor een ander voorbeeld van een dergelijke aanpassing het door artikel 2.7, onderdeel B, aangepaste artikel 15 van de Kaderwet zbo's, waarbij wordt verwezen naar de voor alle ambtenaren geldende arbeidsvoorwaarden die zijn opgenomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst (cao) voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn. De gekozen formulering heeft geen gevolgen als de sector Rijk in zijn huidige vorm blijft bestaan.

Bij de nieuwe formulering van de desbetreffende bepalingen moet er ook rekening mee worden gehouden dat de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren voortaan niet meer eenzijdig worden vastgelegd in regelgeving, maar tussen een of meer vakbonden en de overheidswerkgever collectief worden overeengekomen. Bovendien zullen ambtenaren geen «bezoldiging» meer ontvangen, maar «loon». Dit betekent dat zinsneden als »Indien de bezoldiging (...) wordt gewijzigd» te worden vervangen door: Indien collectief een wijziging van het loon is overeengekomen. Bij een verwijzing naar een collectieve arbeidsovereenkomst (cao), zijnde een privaatrechtelijke overeenkomst, moet die cao uiteraard wel voldoende kenbaar zijn voor de doelgroep, bijvoorbeeld door officiële publicatie in de Staatscourant. Hieraan doet niet af dat er geen sprake is van directe verwijzing naar (onderdelen van) een cao.

6. Overige gevolgen

6.1 Gevolgen voor burgers, bedrijven en professionals

Dit wetsvoorstel dient om het mogelijk te maken de Wnra uit te voeren. De beleidskeuze om ambtenaren voortaan in dienst te nemen op grond van een arbeidsovereenkomst is besloten in de Wnra. Overigens heeft de Wnra uitsluitend gevolgen voor overheidsorganisaties, hetgeen ook blijkt uit artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017, en derhalve geen gevolgen voor burgers, bedrijven of professionals. Het feit dat sommige overheidsorganisaties op dit moment medewerkers op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst hebben, die daarom voor de inwerkingtreding van de Wnra geen ambtenaar zijn, doet daar niet aan af. De gevolgen voor deze organisaties worden beschreven in paragraaf 6.2.

6.2 Financiële gevolgen voor het Rijk, decentrale overheden en andere overheidswerkgevers

Uit dit wetsvoorstel vloeien voor de overheid geen nadere gevolgen voort, die niet al besloten liggen in de Wnra zelf²⁷. Dit wetsvoorstel heeft als zodanig geen financiële gevolgen voor het Rijk, decentrale overheden en

²⁷ Zie voor de gevolgen van de Wnra zelf: Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 15–17, Kamerstukken I 2013/14, 32 550, C, p. 14, Kamerstukken I 2014/15, 32 550, G, p. 7–9 en 11–14 en Kamerstukken I 2014/15, 32 550, H, p. 4–6.

andere overheidswerkgevers. Het wetsvoorstel leidt niet tot een wijziging in de uitoefening van taken door provincies en gemeenten.

Kosten voor implementatie van de Wnra worden door de ministeries, decentrale overheden en andere overheidswerkgevers ingepast binnen de eigen begroting. Eventuele baten (bijvoorbeeld door het verdwijnen van bezwaaradviescommissies en het niet meer hoeven omzetten van afspraken met de vakbonden in regelgeving) vallen ook aan hen toe. Dit is in lijn met hetgeen de regering en de initiatiefnemers van de Wnra tijdens de parlementaire behandeling van de Wnra hebben aangegeven.²⁸ Werkgevers kunnen herschikken binnen bestaande budgetten, waaronder opleidingsbudgetten.

Na de inwerkingtreding van de Wnra wordt de nieuwe Ambtenarenwet (de Ambtenarenwet 2017) ook van toepassing op werknemers die nu op basis van een arbeidsovereenkomst werken bij een organisatie die in artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017 is gedefinieerd als een «overheids-werkgever». Voor deze groep nieuwe ambtenaren en hun werkgevers zullen de veranderingen minder ingrijpend zijn dan de veranderingen voor de ambtenaren die nu nog een eenzijdige aanstelling hebben. Voor hen geldt nu al het private arbeidsrecht. Wel gaan voor hen de bepalingen van de Ambtenarenwet 2017 gelden over onder andere het afleggen van de eed of belofte en het voeren van een integriteitsbeleid. De Wnra zondert anderzijds enkele groepen ambtenaren uit van de Ambtenarenwet 2017 die onder de huidige Ambtenarenwet vallen. Het gaat onder andere om medewerkers van politie en defensie, rechterlijke ambtenaren en politieke ambtsdragers. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt ervoor te zorgen dat er voor hen materieel niets verandert. De Wnra en dit wetsvoorstel hebben voor deze uitgezonderde groepen en hun werkgevers dan ook geen financiële gevolgen.

7. Uitvoering, toezicht en handhaving

Ook voor de uitvoerings- en handavingsaspecten geldt dat deze met name aan de Wnra zelf verbonden zijn en niet zozeer aan dit wetsvoorstel, dat wetgeving in formele zin aanpast zodat de Wnra kan worden ingevoerd en uitgevoerd.

Om overheidswerkgevers te informeren over en te ondersteunen bij de implementatie van de Wnra is eind november 2017 de website www.wnra.nl geïntroduceerd. Deze website voorziet overheidswerkgevers van algemene informatie over wie er onder de Ambtenarenwet 2017 gaan vallen en over wat er wel en niet gaat veranderen en van achtergrondinformatie over het traject van de invoerings- en aanpassingswetgeving. Ook biedt de website praktische hulp bij de implementatie van de Wnra, zoals praktijkvoorbeelden. De website wordt in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Wnra steeds aangevuld met nieuwe informatie en hulpmiddelen. Degenen die op de hoogte willen blijven van nieuws en ontwikkelingen op het gebied van de Wnra kunnen zich via de website aanmelden voor de nieuwsbrief. De meeste koepels, sectoren en werkgeversorganisaties zorgen daarnaast voor sectorspecifieke informatievoorziening en hulpmiddelen.

De Wnra heeft ook gevolgen voor de rechterlijke macht en het UWV. Voor de rechterlijke macht betreft het onder andere een verschuiving van behandeling van ambtenarenzaken door de bestuursrechter (rechtbank en Centrale Raad van Beroep) naar de burgerlijke rechter (rechtbank, gerechtshof en Hoge Raad). Voor het UWV heeft de Wnra tot gevolg dat

²⁸ Kamerstukken II 2011/12, 32 550, nr. 28, en Handelingen I 2016/17, nr. 4, item 11.

het ook voorgenomen ontslagen van een groot deel van ambtenaren die onder de huidige Ambtenarenwet vallen moet gaan beoordelen, voor zover het gaat om ontslagen wegens langdurige arbeidsongeschiktheid en bedrijfseconomische omstandigheden.

8. Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet op drie punten in overgangsrecht met betrekking tot de invoering van de Wnra. Die worden hieronder toegelicht.

8.1 Leden van krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges

Leden van krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges zijn nu ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Titel II van de Ambtenarenwet is daarmee op hen van toepassing. De titels III en IIIa zijn slechts van toepassing wanneer artikel 2 van de Ambtenarenwet het zelfstandig bestuursorgaan of adviescolleges niet van de werking ervan uitzondert. De titels III en IIIa zijn daardoor op een beperkte groep leden van zelfstandige bestuursorganen van toepassing en in slechts zeer weinig gevallen op leden van adviescolleges. De titels II, III en IIIa zijn niet van toepassing op bestuurders van privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Zij worden als bestuurder benoemd volgens de voorschriften die zijn geregeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en hebben daarmee geen aanstelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Zij zijn daardoor nu geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Leden van krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges behoren op grond van artikel 3, onder a, van de Ambtenarenwet 2017 tot de groepen die hun publiekrechtelijke aanstelling behouden. Zij zijn geen ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017. In de aanpassingswetgeving dient daarom te worden geregeld dat de bepalingen van de titels II, III en IIIa voor hen in stand blijven. In paragraaf 5.1 is de noodzaak hiertoe al beschreven en op welke wijze dit als hoofdregel is vormgegeven. Op die plaats is al opgemerkt dat voor leden van zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges bij wijze van overgangsrecht een andere regeling wordt getroffen.

De reden hiervoor is dat bij het vormgeven van de wetgeving voor behoud van de titels II, III en IIIa voor deze groepen de vraag rees, of en in hoeverre toepassing van voornoemde titels op leden van krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges past bij hun onafhankelijke positie. Hoewel deze bepalingen nu formeel van toepassing zijn, levert de feitelijke toepassing ervan spanning op omdat deze bepalingen uitgaan van een hiërarchische verhouding tot de Minister onder wie het zelfstandig bestuursorgaan of het adviescollege ressorteert. Dit past niet bij de onafhankelijke positie van (de leden van) deze zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges. Ook dient te worden bezien hoe de bepalingen in de huidige Ambtenarenwet zich verhouden tot soortgelijke bepalingen in de Kaderwet zbo's.

Een herijking van de rechtspositie van de leden van zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges past niet bij het doel en karakter van de aanpassingswetgeving. De regering is daarom van oordeel, dat de herijking van de titels II, III en IIIa niet in het bestek van de invoering van de Wnra plaats dient te vinden maar in een eigen traject. De positie van deze leden kan dan worden bezien in het bredere perspectief van het verzelfstandigingsbeleid en het beleid rond adviescolleges.

Om deze reden wordt voorgesteld om de titels II, III en IIIa, ten aanzien van de leden van zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges op wie zij nu van toepassing zijn, in stand te houden totdat op dit vlak een definitieve regeling is getroffen. In de tussentijd dienen algemeen verbindende voorschriften die de rechtspositie van de leden van zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges regelen en die zijn gebaseerd op artikel 125 van de Ambtenarenwet in stand te blijven. Op grond van artikel 17, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 zouden deze voorschriften echter vervallen. Om dit en mogelijke onduidelijkheden over de verhouding tussen het overgangsrecht van artikel 11.1, eerste lid, enerzijds en artikel 17, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 anderzijds te voorkomen, wordt in artikel 11.1, derde lid, geregeld dat artikel 17, eerste lid, niet op deze rechtspositieregels van toepassing is. Het overgangsrecht van het voorgestelde artikel 11.1, eerste lid, heeft de volgende consequenties:

1. Instandhouding van titel II van de Ambtenarenwet
Titel II geeft regels over zaken als beslag op en verrekening van de bezoldiging, zodat titel II op hen allen van toepassing is. Het overgangsrecht van artikel 11.1 heeft voor wat betreft titel II tot gevolg dat deze blijft gelden voor alle leden van krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges.
2. Instandhouding van de titels III en IIIa van de Ambtenarenwet
Artikel 2 van de Ambtenarenwet bepaalt op wie deze titels nu niet van toepassing zijn. Deze titels zijn niet van toepassing op leden van zelfstandige bestuursorganen aan wie een schadeloosstelling als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Kaderwet zbo's is toegekend en andere, specifiek in artikel 2 genoemde, zelfstandige bestuursorganen. Op leden van zelfstandige bestuursorganen die niet specifiek in artikel 2 van de Ambtenarenwet worden genoemd en die een bezoldiging ontvangen als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Kaderwet zbo's, zijn de titels III en IIIa wel van toepassing. Deze titels blijven ingevolge artikel 11.1 voor hen in stand.
De titels III en IIIa zijn op grond van artikel 2 van de Ambtenarenwet niet van toepassing op leden van adviescolleges, niet zijnde een adviescollege als bedoeld in artikel 3 van de Kaderwet adviescolleges. Artikel 3 van de Kaderwet adviescolleges heeft betrekking op adviescolleges, waarvan de adviestaak niet de hoofdtak is. Op leden van dergelijke «deeltijd»-adviescolleges zijn de titels III en IIIa dus wel van toepassing. Doorgaans zijn dergelijke colleges voor hun hoofdtak zelfstandig bestuursorgaan.²⁹ De leden van zo'n college kunnen vervolgens op die grond alsnog van de werking van de titels III en IIIa zijn uitgezonderd.

8.2 Veiligheidsregio's

De 25 veiligheidsregio's voeren taken uit op het terrein van de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. De veiligheidsregio's hebben door hun verscheidenheid aan taken verschillende groepen functionarissen in dienst: brandweerpersoneel, ambulancepersoneel, personeel ten dienste van de crisisbeheersing en overig personeel (ondersteunend personeel, staffunctionarissen et cetera). Voor deze functionarissen gelden verschillende arbeidsvoorwaarden- en rechtspositieregelingen.

De verschillende arbeidsvoorwaardenregelingen voor de verschillende groepen functionarissen maken de overgang naar het private arbeidsrecht zodanig extra gecompliceerd, dat voor de veiligheidsregio's de beoogde inwerkingtredingsdatum van de Wnra van 1 januari 2020 niet haalbaar is.

²⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 27.

De inwerkingtreding van de Wnra wordt voor het personeel van de veiligheidsregio's, met uitzondering van het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een regionale ambulancevoorziening, daarom uitgesteld tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Dit uitstel wordt vormgegeven door ten eerste te regelen dat de aanstelling van personeel, in dienst van veiligheidsregio's, pas op dat bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst. Dit wordt geregeld door het eerste lid van artikel 11.2. Personeel dat tijdens de overgangperiode in dienst treedt, dient te worden aangesteld. De grondslag voor de aanstelling wordt gegeven door artikel 33b, eerste lid, onderdeel d, van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze bepaling vervalt met de invoering van de Wnra op grond van artikel 2.13, onderdeel A. Met het voorgestelde tweede lid van artikel 11.2 wordt deze bepaling alleen ten aanzien van veiligheidsregio's in stand gelaten, tot het tijdstip waarop de veiligheidsregio's overgaan naar het private arbeidsrecht. Daardoor kan aan personeel, dat in de overgangperiode in dienst treedt van een veiligheidsregio, een aanstelling worden verleend. Het voorgestelde derde lid van artikel 11.2 regelt vervolgens dat de titels II, III en IIIa van de Ambtenarenwet tijdens de overgangperiode van toepassing blijven op ambtenaren in dienst van veiligheidsregio's. Dit geldt voor zowel ambtenaren die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra reeds in dienst waren, als voor ambtenaren die tijdens de overgangperiode in dienst treden. Tot slot dienen de geldende rechtspositieregelingen op deze twee groepen tijdens de overgangperiode in stand te blijven. In het voorgestelde vierde lid van artikel 11.2 wordt geregeld, dat zij pas vervallen op het tijdstip dat de Wnra voor de veiligheidsregio's in werking treedt. Indien op dat tijdstip nog geen cao's zijn gesloten waarbij de veiligheidsregio partij is, dan blijven deze regelingen op grond van artikel 17, derde lid, van de Ambtenarenwet 2017 verbindend als ware zij cao's.

Ambulancezorg

De ambulancezorg in Nederland kan door middel van privaatrechtelijke organisaties zijn georganiseerd, maar ook door middel van een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een veiligheidsregio of een GGD-regio.

Binnen de private werkgevers geldt de cao Ambulancezorg. Voor de veiligheidsregio's, publieke werkgevers, gelden nu door die regio's vastgestelde rechtspositieregelingen voor ambtenaren werkzaam binnen de ambulancezorg. In die regelingen is bepaald dat feitelijk de arbeidsvoorwaarden van de cao Ambulancezorg gelden. Indien de toepassing van de Wnra zou worden uitgesteld voor al de ambtenaren van de veiligheidsregio's, zal dit gevolgen hebben voor de sector ambulancezorg, aangezien daar dan nog steeds sprake zal zijn van twee verschillende rechtsregimes. Dat is onwenselijk. Daarom wordt voorgesteld dat het uitstel van de toepassing van de Wnra voor de veiligheidsregio's niet geldt ten aanzien van ambtenaren werkzaam binnen de ambulancezorg. Daardoor valt vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra al dat personeel onder een privaatrechtelijk rechtsregime. De hiervoor aangegeven verschillen zullen daarmee ten einde komen. Dit wordt geregeld door het vijfde lid.

De groep ambtenaren waar het om gaat, wordt afgebakend door te spreken van ambtenaren op wie, op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn of zouden zijn die uitsluitend gelden doordat die ambtenaren zijn of worden belast met

werkzaamheden ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van de Tijdelijke wet ambulancezorg. De voor die ambtenaren geldende rechtspositieregelingen vervallen op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de Wnra. Ambtenaren die na de inwerkingtreding van de Wnra in dienst treden bij een veiligheidsregio om werkzaam te zijn binnen de ambulancezorg vallen onder het private arbeidsrecht. Het door de eerste vier leden geregelde uitstel geldt niet voor deze ambtenaren.

8.3 Reorganisaties

Het voorgestelde artikel 11.3 voorziet in overgangsrecht voor reorganisaties die voor de inwerkingtreding van de Wnra in gang zijn gezet, maar waarvan de (ontslag)gevolgen na inwerkingtreding van deze wet worden gerealiseerd. De aanstelling is op dat moment reeds omgezet in een arbeidsovereenkomst. De betrokken medewerkers zijn voor inwerkingtreding van de Wnra boventallig verklaard op basis van de op dat moment geldende regels. Als de herplaatsing in een andere functie niet is gelukt, is na inwerkingtreding van de Wnra voor opzegging van de arbeidsovereenkomst op bedrijfseconomische gronden toestemming nodig van het UWV of een ontslagcommissie als bedoeld in artikel 7:671a, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek. Deze voorgestelde overgangsbepaling ziet op deze gevallen.

Het besluit tot boventalligheid is genomen op basis van de voor inwerkingtreding van de Wnra voor de betreffende werkgever geldende regelgeving. Vaak is met de vakbonden een sociaal plan of sociaal statuut overeengekomen, waarin afspraken zijn opgenomen over de volgorde waarin medewerkers afvloeien (deze afspraken zijn vervolgens omgezet in regelgeving). Op basis van deze volgorde wordt bepaald welke medewerkers boventallig zijn en voor ontslag in aanmerking komen. Deze regels kunnen op meerdere punten afwijken van de Ontslagregeling die het UWV toepast. Zo kunnen de regels anders zijn voor het bepalen van de volgorde van ontslag bij het vervallen van arbeidsplaatsen (zie de artikelen 11 tot en met 16 van de Ontslagregeling, waarin onder andere het afspiegelingsbeginsel is geregeld). Er kan ook sprake zijn van andere regels voor de beoordeling welke arbeidsplaatsen moeten worden betrokken bij de vraag of er een passende functie beschikbaar is voor de medewerker die voor ontslag in aanmerking komt (zie artikel 9 van de Ontslagregeling over herplaatsing).

Artikel 7:671a van het Burgerlijk Wetboek bevat de mogelijkheid voor cao-partijen om een eigen ontslagcommissie in te stellen. Een dergelijke (van de werkgever onafhankelijke en onpartijdige) commissie beoordeelt dan – in plaats van het UWV – het verzoek om toestemming voor opzegging van de arbeidsovereenkomst. Daarbij bestaat de mogelijkheid voor cao-partijen om af te wijken van de ontslagcriteria zoals vastgelegd in paragraaf 4 van de Ontslagregeling (de artikelen 11 tot en met 16). Voor sommige werkgevers biedt die afwijkingsmogelijkheid voldoende ruimte om reorganisaties, die in gang gezet zijn voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wnra maar tot na dat tijdstip doorlopen, af te wikkelen volgens de materiële regels die golden op het moment dat het besluit tot vaststelling van boventalligheid genomen werd. Er kunnen echter ook werkgevers zijn voor wie dit geen oplossing biedt, omdat de regelgeving die op dat moment binnen de organisatie gold verder afwijkt van de Ontslagregeling dan op grond van het Burgerlijk Wetboek is toegestaan. Voor die laatste categorie overheidswerkgevers is het voorgestelde overgangsrecht bedoeld. Met de voorgestelde overgangsbepaling wordt geregeld dat de regels, die ten tijde van het nemen van het besluit tot vaststellen van boventalligheid daarvoor golden, van toepassing blijven indien dat besluit uiteindelijk uitmondt in een verzoek om toestemming

voor opzegging van de arbeidsovereenkomst wegens bedrijfseconomische redenen. Dit geldt ook voor hierop volgende procedures bij de kantonrechter en voor tegen de beschikking van de kantonrechter ingesteld hoger beroep of cassatieberoep. Dit laatste wordt geregeld door het voorgestelde tweede lid van artikel 11.3. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat op de beëindiging van de arbeidsovereenkomst de door het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voorgeschreven procedures van toepassing zijn. Het overgangsrecht betreft dus alleen de ten tijde van het nemen van het besluit tot boventaligheid geldende *materiële* voorschriften.

Deze bepaling is van toepassing op werkgevers, voor wie het private ontslagrecht tot het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra op grond van het huidige artikel 7:615 van het Burgerlijk Wetboek niet geldt. Om de bepaling te kunnen toepassen is noodzakelijk dat de betreffende werkgever gebonden is aan een cao waarin een ontslagcommissie is ingesteld en de werkgever deze commissie verzoekt om toestemming om op bedrijfseconomische gronden een arbeidsovereenkomst op te zeggen. Het voorgestelde overgangsrecht maakt het mogelijk dat die ontslagcommissie dat verzoek toetst aan de regeling, die voor de betreffende werkgever van toepassing was op het moment dat hij besloot tot boventaligheid. Voor de volledigheid wordt vermeld dat op ontslagbesluiten, die vóór inwerkingtreding van de Wnra worden genomen, het overgangsrecht van artikel 16 van de Ambtenarenwet 2017 van toepassing is. Procedures over die ontslagbesluiten worden op grond van dat artikel onder het bestuursrecht afgewikkeld.

9. Advies en consultatie

Een concept voor het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn formeel voor advies voorgelegd aan betrokken organisaties. De adviestermijn liep tot en met 26 maart 2018. Hierop zijn adviezen ontvangen van het Interprovinciaal Overleg (IPO, paragraaf 9.1)³⁰, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, paragraaf 9.2)³¹, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO, paragraaf 9.3)³², de Raad voor de rechtspraak (paragraaf 9.4)³³, de Unie van Waterschappen en Stichting Waternet (paragraaf 9.5)³⁴, het Openbaar Ministerie (paragraaf 9.6)³⁵, de Raad voor Strafrechtspleging en Jeugdbescherming en korpschef van de politie (paragraaf 9.7)³⁶, de Algemene Rekenkamer (paragraaf 9.8), de Centrale Grondkamer (paragraaf 9.9)³⁷, Luchtverkeersleiding Nederland (paragraaf 9.10)³⁸, de RDW (paragraaf 9.11)³⁹, Zorgverzekeraars Nederland (paragraaf 9.12)⁴⁰ en het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (paragraaf 9.13). Daarnaast is het voorstel van 29 januari tot en met 12 maart 2018 in openbare internetconsultatie geweest. Hierop zijn 40 reacties ontvangen, waarvan 26 openbare. Paragraaf 9.14 gaat in op de reacties uit de internetconsultatie.

³⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

9.1 IPO

Het IPO vraagt in zijn advies over het wetsvoorstel met name aandacht voor incompatibele functies, de wijze waarop de continuering van titel II Ambtenarenwet is geregeld, bevoegdheden van bestuursorganen bij provincies ten aanzien van het personeel, bevoegdheid tot onderhandelen over arbeidsvoorwaarden, wijzigingen van de Wet algemene regels herindeling, de gevolgen van de Wnra voor onbezoldigde ambtenaren, de gevolgen van de Wnra voor de provinciale taken bij oorlog, oorlogsgevaar en andere bijzondere omstandigheden en overgangsrecht ten aanzien van reorganisaties die voor inwerkingtreding van de Wnra een aanvang vinden en na inwerkingtreding leiden tot ontslag. Ten slotte brengen zij een aantal meer technische punten in. De opmerkingen van IPO worden hieronder per onderwerp behandeld.

9.1.1 Incompatibele functies

Het IPO merkt op dat in de Provinciewet is geregeld welke functies incompatibel zijn voor volksvertegenwoordigers, bestuurders en voorzitters. Die incompatibiliteiten gelden ook voor ambtenaren, «door of vanwege het provinciebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt». De zinsnede «of daaraan ondergeschikt» is met de voorgestelde wijzigingen komen te vervallen. Het IPO vraagt of daarmee de reikwijdte van de betreffende bepalingen hetzelfde is gebleven en of in de voorgestelde tekst nog voldoende helder is welke functies incompatibel zijn. Het vraagt in dat opzicht met name aandacht voor de vervallen zinsnede. Daarnaast vraagt het IPO of onder de huidige en voorgestelde formulering ook externen, uitzendkrachten en anderen die zonder arbeidsrelatie voor het provinciebestuur werkzaam zijn, worden bedoeld. Tot slot vraagt het IPO of ook ambtenaren, in dienst van gemeenschappelijke regelingen die in mandaat besluiten nemen namens gedeputeerde staten of het college van burgemeester en wethouders, onder de huidige en voorgestelde bepalingen vallen.

Naar aanleiding van de vraag, of de huidige en voorgestelde formulering dezelfde reikwijdte hebben vanwege het wegvallen van de zinsnede «of daaraan ondergeschikt» is het wetsvoorstel aangepast. Het is gebleken dat er gevallen zijn waarin een functionaris, die niet in dienst is van de provincie, wel aan het provinciebestuur ondergeschikt is. De zinsnede over ondergeschiktheid is daarom in aangepaste vorm teruggeplaatst. Het gaat hierbij om ambtenaren die uit anderen hoofde dan een dienstverband een ondergeschiktheidsrelatie hebben tot het bestuur van de provincie. Voor ambtenaren die een arbeidsovereenkomst met de provincie hebben, vloeit de ondergeschiktheid daaruit voort. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat de incompatibiliteiten gelden voor ambtenaren die in dienst zijn van die provincie of uit anderen hoofde aan het provinciebestuur ondergeschikt zijn. Deze wijzigingen zijn overeenkomstig ook doorgevoerd in de Gemeentewet en de Waterschapswet. In de Gemeentewet wordt in de betreffende bepalingen ook de ambtenaar van politie genoemd, omdat politieambtenaren rechtstreeks onder het gezag van de burgemeester kunnen vallen in het kader van diens openbare orde bevoegdheden. Zoals op grond van het derde lid, onderdeel b, van de artikelen 13, 36b en 81f van de Gemeentewet ook nu het geval is, gelden die incompatibiliteiten niet voor vrijwillige ambtenaren van politie.

Voor wat betreft externen, uitzendkrachten en anderen die zonder arbeidsrelatie voor het provinciebestuur werkzaam zijn, merkt de regering op dat in zowel de huidige als de voorgestelde formulering voorop staat dat de incompatibiliteit geldt voor ambtenaren. Is de betreffende

functionaris geen ambtenaar, dan geldt de incompatibiliteit voor hem niet. Dat betekent dat externen en uitzendkrachten niet onder de huidige en de voorgestelde formulering vallen; zij zijn immers geen ambtenaar. Voor degenen die op andere basis dan een arbeidsrelatie met de provincie of de gemeente werkzaam zijn geldt hetzelfde. De toelichting bij de artikelen 2.4 en 2.9 wordt voor alle volledigheid in deze zin aangevuld.

Voor de genoemde ambtenaren in dienst van gemeenschappelijke regelingen geldt, dat het in mandaat uitvoeren op zichzelf geen ondergeschiktheidsrelatie doet ontstaan. De mandaatgever kan op grond van artikel 10:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. Dat is inherent aan mandaat, omdat de mandaatgever verantwoordelijk blijft voor de in mandaat uit zijn naam genomen besluiten. Die bevoegdheid beperkt zich echter tot de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid en doet geen ondergeschiktheidsverhouding ontstaan. In het genoemde voorbeeld vallen de ambtenaren van de gemeenschappelijke regeling ook nu niet vanwege het in mandaat uitoefenen van bevoegdheden onder de incompatibiliteiten zoals die nu in de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet zijn neergelegd en evenmin onder de voorgestelde formulering. Uiteraard kunnen er wel andere omstandigheden zijn op grond waarvan er sprake is van een incompatibiliteit, bijvoorbeeld wanneer de gemandateerde ambtenaren formeel in dienst zijn van een deelnemende provincie en zij naar de gemeenschappelijke regeling zijn gedetacheerd. Ten aanzien van de provincie, waarmee zij een arbeidsovereenkomst hebben, gelden de incompatibiliteiten op grond van hun dienstverband met de betreffende provincie wel.

9.1.2 Voortzetten titel II Ambtenarenwet

Titel II van de Ambtenarenwet geeft regels omtrent onder andere beslag op en verrekening van de bezoldiging. Deze bepalingen dienen voor de uitgezonderde groepen, waaronder politieke ambtsdragers, te worden behouden, omdat zij hun publiekrechtelijke arbeidsrelatie behouden. Dit is toegelicht in paragraaf 5.1.1. Er is voor gekozen deze bepalingen op te nemen in de voor deze functionarissen geldende bijzondere wetgeving. IPO vraagt waarom deze bepalingen niet in de Ambtenarenwet 2017 zijn ondergebracht. Ook de VNG besteedt hier in haar advies aandacht aan en vraagt om deze bepalingen een plek te geven in de Ambtenarenwet 2017. De Ambtenarenwet 2017 geeft regels voor ambtenaren met een arbeidsovereenkomst en hun overheidswerkgever. Het voortzetten van titel II van de Ambtenarenwet is van belang voor functionarissen, die ingevolge artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 geen arbeidsovereenkomst krijgen en hun aanstelling behouden en op die grond juist niet onder die wet vallen. De Ambtenarenwet 2017 is daarmee geen geschikte plek om regels voor deze groep ambtenaren op te nemen. Het voortzetten van titel II voor deze groepen zal daarom elders moeten worden geregeld. De regering ziet met het IPO en de VNG wel het nut om het voortzetten van titel II op één plaats te regelen. Er is echter geen wetgeving voorhanden die van toepassing is op alle groepen waarvoor dit geregeld moet worden. Om die reden is ervoor gekozen dit per groep in de hen betreffende wet te regelen. Overigens is dit voor de desbetreffende groepen overzichtelijker.

Daarnaast merkt het IPO op dat in een aantal bepalingen de laatste zinsnede van artikel 117, derde lid, van de Ambtenarenwet is weggelaten. Dit geldt voor artikel 43c, derde lid, van de Provinciewet en de artikelen 34d, derde lid, en 162c, derde lid, van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. Het bedoelde zinsdeel wordt naar aanleiding van deze opmerking teruggeplaatst in de genoemde bepalingen, alsmede in

artikel 44c, derde lid, van de Gemeentewet, artikel 5a, derde lid, van de Wet rechtspositie Ministers en Staatssecretarissen, artikel 8, derde lid, van de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman en artikel 44c, derde lid, van de Waterschapswet.

9.1.3 Bevoegdheden van bestuursorganen ten aanzien van personeel

Sinds de dualisering fungeren gedeputeerde staten en provinciale staten als afzonderlijke werkgever voor hun ambtelijke ondersteuning. Gedeputeerde staten hebben een algemene bevoegdheid om besluiten ter voorbereiding van privaatrechtelijke rechtshandelingen te nemen. Op grond van die bevoegdheid kunnen zij besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten. Om die reden wordt voorgesteld artikel 158, eerste lid, onderdeel d, van de Provinciewet te schrappen. Het IPO vraagt naar aanleiding hiervan of alle wijzigingen ten aanzien hiervan van strikt technische aard zijn en of met de voorgestelde wijzigingen nog voldoende helder is dat gedeputeerde staten fungeren als werkgever van de onder hen ressorterende ambtenaren.

De bevoegdheden van gedeputeerde staten ten aanzien van het personeel worden met het wetsvoorstel ondergebracht in de algemene bevoegdheid om besluiten te nemen ter voorbereiding van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Dit geldt ook voor rechtshandelingen ten aanzien van het personeel, met uitzondering van personeel dat onder zeggenschap van provinciale staten valt. Formeel is de werkgever de provincie. Gedeputeerde staten zijn bevoegd om namens de provincie alle beslissingen te nemen ten aanzien van het personeel waarover zij zeggenschap hebben. Met de voorgestelde formulering blijft dat zo. Het is naar het oordeel van de regering niet nodig dit apart te regelen, omdat dit valt onder de algemene bevoegdheden van gedeputeerde staten in het kader van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Hetzelfde geldt overigens voor provinciale staten en de vergelijkbare organen binnen gemeenten en waterschappen; ook zij houden ten aanzien van het personeel de bevoegdheden die zij nu hebben.

Over de bevoegdheden van provinciale staten ten aanzien van de griffier en de griffieambtenaren heeft het IPO ook een aantal vragen. In de voorgestelde wijzigingen krijgen provinciale staten de bevoegdheid om te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de griffier en de griffieambtenaren. Het IPO vraagt of hieronder begrepen wordt de bevoegdheid om disciplinaire straffen op te leggen en om dit nadrukkelijker in de toelichting op te nemen. Dat is inderdaad het geval. Provinciale staten zijn binnen de provincie degenen die bevoegd zijn om beslissingen te nemen ten aanzien van het onder hun zeggenschap vallende personeel. Dat geldt ook voor het opleggen van disciplinaire straffen. Naar aanleiding van de opmerking van het IPO wordt dit nader toegelicht in paragraaf 4.2.3.

Daarnaast vraagt het IPO of het strikt noodzakelijk is te bepalen dat provinciale staten bevoegd zijn te besluiten over het wijzigen van arbeidsovereenkomsten. Het is wellicht niet nodig dit expliciet te regelen, maar voor alle duidelijkheid is dat wel gedaan. Ten aanzien van de secretaris en de griffier is het wetsvoorstel zo aangepast, dat het besluit tot het aangaan, wijzigen of beëindigen van de arbeidsovereenkomst gecombineerd wordt met een aanwijzingsbesluit. Dit past beter bij hun taken en bevoegdheden. De raad, respectievelijk provinciale staten, zijn bevoegd de griffier aan te wijzen. Het college, respectievelijk gedeputeerde staten, wijzen de secretaris aan. Dit is een aanwijzingsbesluit als beschreven in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting. De voorge-

stelde regeling omtrent het voorbereidend besluit voor het aangaan van een arbeidsovereenkomst blijft daarnaast in stand.

Tot slot vraagt het IPO of met de voorgestelde wijzigingen provinciale staten nog bevoegd zijn om te besluiten om externen werkzaamheden te laten verrichten op de griffie. Dit is na inwerkingtreding van de Wnra mogelijk op dezelfde wijze als nu. Deze externen zijn dan echter, zoals ook nu het geval is, geen ambtenaar. Dat betekent dat de eisen en verplichtingen van de Ambtenarenwet 2017 voor hen niet gelden, tenzij dit op individuele basis met betrokkene wordt afgesproken.

9.1.4 Bevoegdheid tot onderhandelen over arbeidsvoorwaarden

Het IPO vraagt of gedeputeerde staten en provinciale staten bevoegd zijn niet alleen besluiten te nemen ten aanzien van de individuele arbeidsovereenkomst, maar deze bevoegdheid ook hebben voor collectieve arbeidsovereenkomsten. Dat is inderdaad het geval. Provinciale staten en gedeputeerde staten, alsmede de daarmee vergelijkbare organen bij gemeenten en waterschappen, zijn inderdaad bevoegd te besluiten tot het aangaan van zowel individuele als collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit wordt geëxpliciteerd in de memorie van toelichting door te verduidelijken dat waar gesproken wordt van «arbeidsovereenkomst» zowel op individuele als collectieve arbeidsovereenkomst wordt bedoeld. Waar wordt bedoeld op één van de twee wordt dit expliciet vermeld.

Gedeputeerde staten benoemen nu de ambtenaren van de rekenkamer en het personeel van de ombudsman. In de aanpassingswetgeving wordt dit vervangen door een bevoegdheid om te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten. Het IPO vraagt waarom deze aanpassing op deze wijze is vormgegeven, nu op dit moment sprake is van een bevoegdheid om te benoemen en niet om aan te stellen. Tevens vraagt het IPO waarom het nodig is dit apart te regelen, omdat gedeputeerde staten al een algemene bevoegdheid hebben om besluiten ter voorbereiding van privaatrechtelijke rechtshandelingen te nemen. Dat is inderdaad het geval, maar gedeputeerde staten doen dat op voordracht van de ombudsman, respectievelijk de voorzitter of het enig lid van de rekenkamer. Dat voordrachtsrecht moet blijven bestaan, waarbij de voordracht wordt omgezet in een verzoek omdat dat beter past bij de nieuwe privaatrechtelijke verhoudingen. De betreffende bepalingen worden om die reden gehandhaafd. Daarbij wordt aangesloten bij de wijze waarop in het algemeen wordt omgegaan met het in dienst nemen van ambtenaren bij provincies, gemeenten en waterschappen, dat wil zeggen na een voorbereidend besluit van het daartoe bevoegde bestuursorgaan.

De rekenkamer en de ombudsman nemen een bijzondere positie in binnen de provincie. De benoeming van de ambtenaren van de ombudsman en de rekenkamer is daarom tot nog toe apart geregeld. Volgens het IPO blijkt deze bijzondere positie niet uit de voorgestelde tekst voor de Provinciewet. Het IPO vraagt daarom hoe deze bijzondere positie in de richting van de ambtenaar het beste kan worden vastgelegd en of het nodig is dit in de Provinciewet op een andere manier te regelen. Naar het oordeel van de regering blijkt deze bijzondere positie uit het voordrachtsrecht van de ombudsman of de voorzitter of enig lid van de rekenkamer en dat wordt gehandhaafd (zij het in de vorm van een verzoek). De regering acht het daarom niet nodig hier aanvullende regels voor te stellen.

9.1.5 Wet algemene regels herindeling

Het IPO stelt een aantal vragen over de voorgestelde wijziging van de Wet algemene regels herindeling, die met name zien op de positie van secretarissen en griffiers van bij een herindeling betrokken gemeenten. De arbeidsovereenkomst van deze functionarissen eindigt van rechtswege. Het IPO vraagt hoe zich dit verhoudt tot het gesloten ontslagstelsel van het Burgerlijk Wetboek en welke procedure bij een ontslag van rechtswege gevolgd moet worden. Op grond van artikel 7:667, eerste lid, BW eindigt de arbeidsovereenkomst van rechtswege, nadat de tijd is verstreken bij overeenkomst of bij de wet aangegeven. In dit geval bepaalt de Wet algemene regels herindelingen (Wet Arhi) dat de arbeidsovereenkomst van de secretarissen en griffiers van bij een herindeling betrokken gemeente eindigt. Er hoeft dan ook geen ontslagprocedure te worden gevolgd. De arbeidsovereenkomst eindigt uit kracht van de wet.

Deze secretarissen en griffiers kunnen een beroep doen op gedeputeerde staten om in aanmerking te komen voor een functie bij de nieuwe gemeente. Het IPO vraagt of het niet doen van een aanvraag betekent dat sprake is van verwijtbare werkloosheid in de zin van de Werkloosheidswet. Deze vraag staat los van de invoering van de Wnra. Deze situatie kan zich nu, op grond van artikel 57 van de Wet Arhi, ook al voordoen. Op grond van artikel 24, eerste lid, onderdeel a, van de Werkloosheidswet (WW) moet een werknemer voorkomen dat hij verwijtbaar werkloos wordt. Volgens artikel 24, tweede lid, onderdeel b, van de WW is een werknemer verwijtbaar werkloos geworden wanneer de dienstbetrekking is beëindigd door of op verzoek van de werknemer. Daarnaast moet een werknemer op grond van artikel 24, eerste lid, onderdeel b, van de WW voorkomen dat hij werkloos is of blijft wanneer hij door eigen toedoen geen passende arbeid aanvaardt, behoudt of verkrijgt. Het is ook in de huidige situatie aan het UWV om het recht op een WW-uitkering vast te stellen en dus te oordelen of er in deze situatie sprake is van verwijtbare werkloosheid. De omstandigheid, dat de betrokkene niet aan gedeputeerde staten heeft verzocht om in aanmerking te komen voor een andere functie bij de nieuwe gemeente, kan ook nu al een rol spelen bij die beoordeling. Dat verandert niet met de inwerking-treding van de Wnra.

Verder vraagt het IPO of betrokkenen recht hebben op een transitievergoeding en zo ja, op welke grond. Zij vragen tevens welke duur van de arbeidsovereenkomst in aanmerking moet worden genomen indien er ook sprake was van een arbeidsrelatie met een heringedeelde gemeente bij ontslag van rechtswege na een herindeling. Als betrokkene een aanstelling met een heringedeelde gemeente heeft gehad voorafgaand aan een ontslag van rechtswege na een (nieuwe) herindeling, kan bij de berekening van de duur van de arbeidsovereenkomst, gelet op artikel 7:673, vierde lid, onderdeel b, van het BW, de periode waarin betrokkene op basis van een aanstelling werkzaam was bij de gemeente die is heringedeeld, mee worden geteld bij het bepalen van het recht op transitievergoeding en bij de berekening van de hoogte daarvan. De betreffende gemeenten dienen daarvoor ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijze elkaars opvolger te worden geacht.

Het IPO vraagt tot slot of het nodig is om in aanvullende afspraken of overgangsrecht te voorzien voor herindelingen die ingaan per 1 januari 2020. Er zijn geen herindelingen voorzien per 1 januari 2020. Er is daarom geen overgangsrecht nodig. Ook de situatie dat een gemeentesecretaris of een griffier op 1 januari 2020 van rechtswege wordt ontslagen doet zich dus niet voor. Als de situatie zich zou voordoen dan heeft de gemeentesecretaris of griffier op grond van het voorgestelde artikel 59, vierde lid, van

de Wet Arhi recht op een transitievergoeding als ook voldaan is aan de voorwaarde dat de aanstelling bij de gemeente waar de gemeentesecretaris of griffier werkzaam was ten minste 24 maanden heeft geduurd als bedoeld in artikel 673, eerste lid, aanhef, van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Dit vloeit namelijk voort uit artikel 14, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017. In deze overgangsbepaling is geregeld dat met ingang van de invoering van de Wnra de aanstelling van een ambtenaar wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst. Van deze arbeidsovereenkomst maken deel uit de op dat tijdstip ten aanzien van de ambtenaar bestaande beslissingen, afspraken en toezeggingen inzake zijn arbeidsvoorwaarden, waaronder in ieder geval wordt begrepen de duur van het dienstverband.

9.1.6 Onbezoldigde ambtenaren

Provincies gebruiken de figuur van de onbezoldigde ambtenaar voor personen die een functie bekleden die volgens de wet alleen door een provincieambtenaar kan worden uitgeoefend, maar met wie provincies om uiteenlopende redenen geen arbeidsrelatie aan willen gaan. Het IPO acht het niet mogelijk een limitatieve lijst van deze functies op te stellen. Het IPO verzoekt de regering hiervoor een andere oplossing te zoeken, waarbij de provincie de mogelijkheid houdt om zelf de onbezoldigde ambtenaar aan te wijzen. De VNG heeft op dit punt een gelijklopend advies uitgebracht.

Dit advies heeft niet geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel. De regering acht de door het IPO voorgestelde oplossing onwenselijk, omdat decentrale overheden dan de reikwijdte van de Ambtenarenwet 2017, een formele wet, bepalen. Naar aanleiding van dit advies heeft nader overleg plaatsgevonden met VNG en IPO hierover en over de mogelijkheid een limitatieve lijst aan te leveren van functies waar het om gaat. VNG en IPO gaven ten aanzien van dat laatste aan, dat zij geen limitatieve lijst kunnen aanleveren vanwege mogelijke toekomstige wetswijzigingen. In het overleg is overeengekomen dat VNG en IPO naar de huidige stand van zaken een lijst aanleveren met de betreffende functies. Deze functies worden opgenomen in de op grond van artikel 1, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur. Bij toekomstige wetswijzigingen draagt de regering zorg voor aanpassing van die algemene maatregel van bestuur indien dat nodig is.

9.1.7 Provinciale taken bij oorlog, oorlogsgevaar en andere bijzondere omstandigheden

Bij oorlog, oorlogsgevaar en andere bijzondere omstandigheden kunnen provincieambtenaren op grond van de CAP verplicht worden om andere werkzaamheden te verrichten. Volgens het IPO kan deze verplichting niet worden omgezet naar een cao of arbeidsovereenkomst. Het IPO verzoekt daarom om aanvullende wetgeving op dit punt. De VNG heeft op dit punt hetzelfde geadviseerd. Dit advies heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Naar het oordeel van de regering is het niet nodig om hiervoor aanvullende wetgeving op te stellen. In individuele gevallen kan een werkgever opdragen welke werkzaamheden de werknemer verricht. Net als nu in de CAP en de CAR-UWO is gebeurd, is het ook mogelijk om na inwerkingtreding van de Wnra hierover afspraken in een cao te maken.

9.1.8 Reorganisaties

Het IPO verzoekt om overgangsrecht voor reorganisaties die zijn ingezet vóór inwerkingtreding van de Wnra, maar daarna tot ontslag leiden. Het gaat hierbij om de situatie dat een medewerker voor inwerkingtreding van

de Wnra boventallig is verklaard en er een herplaatsingstraject wordt gestart. Dit gebeurt op basis van afspraken met vakbonden, waarin bijvoorbeeld criteria zijn neergelegd aan de hand waarvan wordt bepaald welke medewerkers boventallig worden verklaard. Als het herplaatsingstraject mislukt, kan het zijn dat na inwerkingtreding van de Wnra tot ontslag leidt. Dit ontslag valt onder de regels die het BW daaraan stelt. In de praktijk zal aan het UWV toestemming worden gevraagd om de arbeidsovereenkomst op bedrijfseconomische gronden op te zeggen. Het UWV toetst een dergelijke aanvraag aan de Ontslagregeling, die mogelijk andere regels stelt over hoe wordt bepaald welke medewerkers boventallig zijn. Het IPO adviseert om een overgangsregeling voor deze specifieke gevallen op te nemen. De VNG adviseert hetzelfde.

Dit advies is gevolgd. Er is een overgangsbepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd voor reorganisaties. Deze heeft betrekking op de situatie waarbij een ambtenaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wnra als boventallig wordt aangewezen, waarbij het herplaatsingstraject niet lukt en de ambtenaar na inwerkingtreding van de Wnra voor ontslag wordt voorgedragen. Voor de precieze inhoud wordt verwezen naar de bepaling zelf (artikel 11.3) en de toelichting daarop.

9.1.9 Technische aandachtspunten

De wetstechnische aandachtspunten hebben in één geval geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Dit betreft de opmerking over de artikelen 34g, 34h, eerste lid, en 162g, eerste lid, van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers, waarin alsnog het woord bezoldiging is vervangen door verwijzingen naar uitkeringen en pensioenen. Tevens is de wijziging van artikel 157, eerste lid, van dezelfde wet aangevuld.

Ten aanzien van de aangepaste verwijzingen naar de huidige sector Rijk, die naar het oordeel van het IPO lang en omslachtig zijn, wordt opgemerkt dat de formulering op deze wijze is vormgegeven, omdat zij betrekking dient te hebben op ambtenaren die in dienst zijn bij de Staat en niet daar werkzaam zijn via bijvoorbeeld een uitzendconstructie of detachering. Na inwerkingtreding van de Wnra is het mogelijk dat in een cao voor verschillende ministeries verschillende afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld als het gaat om het personeel van de Dienst Buitenlandse Zaken. Daarom wordt verwezen naar de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren van een bepaald ministerie. In het geval van politieke ambtsdragers is dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat de beleidsverantwoordelijkheid voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers daar is belegd.

9.2 VNG

Een aantal adviezen van de VNG komt inhoudelijk overeen met die van het IPO. Dit betreft de wijze waarop het voortzetten van titel II van de Ambtenarenwet is geregeld, de figuur van de onbezoldigde ambtenaar, gemeentelijke taken bij oorlog, oorlogsgevaar en andere bijzondere omstandigheden en reorganisaties die vóór inwerkingtreding van de Wnra aanvangen en daarna tot ontslag leiden. Voor een inhoudelijke reactie op die punten wordt verwezen naar achtereenvolgens de paragrafen 9.1.2, 9.1.6, 9.1.7 en 9.1.8. Ten aanzien van de figuur van de onbezoldigde ambtenaar stelt de VNG aanvullende vragen over de buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand. Daarnaast maakt de VNG opmerkingen over het vervangen van de term «benoemen» door het «aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten», met

name in relatie tot de griffier. Deze twee onderwerpen worden hieronder behandeld.

9.2.1 Buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand

De buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand (hierna: BABS) kan nu een tijdelijke aanstelling voor onbepaalde tijd hebben, of voor de duur van 24 maanden of langer. Na inwerkingtreding van de Wnra wordt volgens de VNG op deze buitengewone ambtenaren het private arbeidsrecht van toepassing. De werking van artikel 7:668a van het BW kan tot gevolg hebben dat voor een BABS op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra het tijdelijk dienstverband onbedoeld wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. De VNG vraagt om voor deze gevallen te voorzien in overgangsrecht.

Naar het oordeel van de regering is hiervoor geen overgangsrecht vereist. Het is de vraag of de aanstelling van de BABS kan worden omgezet in een arbeidsovereenkomst; daarvoor is vereist dat betrokkene loon ontvangt als tegenprestatie voor de verrichte arbeid. Juist bij een BABS is het de vraag of dat het geval is, omdat deze, zoals de VNG in haar advies aangeeft, niet onder de CAR-UWO valt. Het Burgerlijk Wetboek sluit overigens niet uit dat een arbeidsovereenkomst voor een langere bepaalde tijd dan twee jaar wordt aangegaan. De BABS dient ingevolge artikel 1:16, derde lid, tweede zin, van het BW een ambtenaar te zijn. Deze functie zal daarom worden aangewezen in de op grond van artikel 1, tweede lid, Ambtenarenwet 2017 tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur.

9.2.2 De term «benoemen»

De VNG is het niet eens met het vervangen van de term «benoemen» door het «aangaan, wijzigen en beëindigen» van arbeidsovereenkomst. Volgens de VNG is hier geen sprake van een technische wijziging, maar van een inhoudelijke. De VNG mist een inhoudelijke motivering van deze aanpassing. Daarbij vraagt de VNG met name aandacht voor de secretaris en de griffier. De Gemeentewet maakt het nu mogelijk om deze functies te laten bekleden door personen die niet in dienst zijn bij de gemeente.

De Gemeentewet gebruikt de term «benoemen». Het door de VNG genoemde onderscheid tussen aanstellen en benoemen wordt in de wet niet gemaakt. Zou dat onderscheid wel worden gemaakt, dan zou het college ook thans niet de bevoegdheid hebben om ambtenaren aan te stellen; artikel 160, eerste lid, onderdeel d, Gemeentewet geeft het college immers alleen de bevoegdheid ambtenaren te benoemen. Naar aanleiding van dit advies en dat van het IPO is het wetsvoorstel wel gewijzigd op het punt van de indienstneming van de secretaris en de griffier. Zie hiervoor paragraaf 9.1.3.

9.3 SCO

9.3.1 Proces implementatie Wnra

De SCO vragen in hun consultatieadvies aandacht voor het proces ter implementatie van de Wnra. Dit heeft zowel betrekking op de feitelijke implementatie, als op de aanpassingswetgeving.

Ten aanzien van het eerste merken de SCO op, dat zij omwille van een soepele en efficiënte implementatie hechten aan bovensectoraal overleg met wetgever en overheidswerkgevers om afspraken te maken. Daarvoor is inmiddels een ROP-Transitiekamer ingericht. De SCO constateren, dat overheidswerkgevers slechts bereid zijn om daarin op expliciet verzoek

van de bonden informatie te delen, maar niet bereid zijn daar constructief afspraken te maken over de transitie. Volgens de SCO bemoeilijkt dit het proces van normalisering. De regering neemt kennis van de opvatting van de SCO over de opstelling van de overheidswerkgevers in de ROP-Transitiekamer, maar deelt deze niet. De rollen van wetgever en overheidswerkgever(s) zijn van elkaar te onderscheiden en kennen verschillende verantwoordelijkheden. In het overleg in de ROP-Transitiekamer, dat op bestuurlijk niveau drie keer per jaar plaatsvindt, komt de stand van zaken van de totstandkoming van de invoerings- en aanpassingswetgeving die nodig is voor inwerkingtreding van de Wnra aan de orde, alsmede daarmee verband houdende (implementatie)vraagstukken. Het is aan overheidswerkgevers zelf om te bepalen over welke onderwerpen zij (gezamenlijke) afspraken willen maken en over welke onderwerpen zij enkel informatie willen uitwisselen en die zij verder aan bijvoorbeeld de cao-tafel willen bespreken. Naast dit proces loopt het proces van de wetgeving ter implementatie van de Wnra. Dit proces volgt het reguliere wetgevingsproces, waaronder het consulteren van de SCO. Overigens is het SCO op onderdelen ook eerder betrokken geweest bij de voorbereiding van de wetgeving. Zo is er overleg geweest over de overgangsbepaling die ziet op de situatie dat een reorganisatie voor de inwerkingtreding van de Wnra in gang is gezet, maar dat ontslagen die daaruit volgen na inwerkingtreding van de Wnra hun beslag krijgen.

De SCO constateren dat werkgevers redeneren dat het lokaal overleg met vakbonden komt te vervallen, nu de grondslag voor dat overleg in de Ambtenarenwet is geschrapt. Zij maken zich grote zorgen over het gemak waarmee de wetgever en overheidswerkgevers het lokaal overleg willen schrappen en pleiten er dan ook voor om in een wettelijke grondslag te voorzien voor dat lokaal overleg. De regering heeft dit advies niet opgevolgd. De Wnra beoogt de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te stellen aan de rechtspositie van werknemers in de private sector. Werkgevers en werknemersorganisaties bij de overheid bepalen straks gezamenlijk hoe hun verhouding eruit ziet, net zoals in de private sector nu al het geval is. Dat is ook het oogmerk van de Wnra. Het op voorhand reguleren van het lokaal overleg door de wetgever past hier niet bij.

Volgens de SCO ligt bij het wetgevingstraject de nadruk teveel op een juridisch-technische omzetting van de ambtelijke rechtsposities. Er is te weinig aandacht voor visie op arbeidsverhoudingen in de overheidssectoren na normalisering. Dit gaat bijvoorbeeld over hoe arbeidsvoorwaardenruimte tot stand komt, de reikwijdte van het primaat van de politiek en de totstandkoming van een grotere afstand tussen wetgever en werkgever, zoals uitdrukkelijk één van de uitgangspunten was van de initiatiefnemers van de Wnra.

Het kabinet heeft met name met het oog op deze onderwerpen gerichte acties ondernomen. Het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren is directe aanleiding geweest om de werkgroep-Borstlap in te stellen. Het kabinet heeft de werkgroep gevraagd te adviseren over de gevolgen van het invoeren van het privaatrechtelijke collectieve arbeidsrecht voor de arbeidsverhoudingen in de publieke sector, in het bijzonder over de wijze waarop aan de politieke component uitvoering gegeven zou moeten worden in het krachtenveld van bonden, zelfstandige publieke werkgevers en kabinet in hoedanigheid van wetgever en werkgever. Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport van de werkgroep de drie belangrijkste aanbevelingen van de werkgroep overgenomen:

1. de sociale partners in de publieke sector zullen op hetzelfde moment en op een vergelijkbare wijze als bij de sociale partners in de marktsector worden geconsulteerd over algemene wetgeving en beleid;
2. er zal terughoudend(er) met de voorbeeldrol van de overheidswerkgevers worden omgegaan, vooral wat de zelfstandige publieke werkgevers betreft, en de gevolgen en effecten van de voorbeeldrol zullen eerst in kaart worden gebracht; en
3. de Ministers van de kabinetssectoren in hun hoedanigheid van werkgever zullen meer in positie als werkgever worden gebracht, onder meer door te werken met algemene kaders vooraf en toetsing daaraan achteraf. De Minister in zijn hoedanigheid van werkgever stelt zelf binnen die kaders het mandaat voor de onderhandelingen vast.

De SER is naar aanleiding van het eerste punt in het najaar van 2017 gevraagd een verkenning uit te voeren naar mogelijkheden van het nadrukkelijker consulteren van de overheidswerkgevers en de overheidsvakbonden over, en het betrekken van hen bij voorgenomen algemene wetgeving en beleid en bij sociaal overleg met de sociale partners in de marktsector. Deze verkenning loopt nog. Naar aanleiding van het derde punt heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren reeds aangegeven dat de Wnra niet de bekostiging van de arbeidsvoorwaardenruimte, noch het budgetrecht van de regering en de Kamer wijzigt.

9.3.2 Overleg met de vakbonden

De SCO constateren dat de wetgever ervoor heeft gekozen om in de onderwijswetgeving het overleg met de vakbonden over de rechtspositie van het personeel wettelijk te verankeren. Zij pleiten ervoor om daarin één lijn te trekken en hetzelfde voor de overheidssectoren te regelen. Zij adviseren om in de Ambtenarenwet 2017 een bepaling op te nemen, waarin wordt bepaald dat de overheidswerkgever overleg voert met vakbonden over rechtspositieregelingen en andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel, op een met de vakbonden schriftelijk overeengekomen wijze. Dit advies heeft de regering niet overgenomen omdat de strekking van de Wnra is het private arbeidsrecht en daarbij behorende overlegstelsel zo integraal mogelijk door te voeren in de publieke sector.

In het onderwijsveld is hierop een uitzondering toegepast, omdat de uitgangssituatie in het onderwijs anders is. De overlegbepalingen in de onderwijswetten vloeien voort uit de afspraken die de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap eerder met de sociale partners heeft gemaakt bij de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. Deze bepalingen gelden zowel voor personeel aan openbare instellingen met een publiekrechtelijke rechtspositie als voor personeel aan bijzondere instellingen met een privaatrechtelijke rechtspositie. De overgang naar het private arbeidsrecht voor onderwijspersoneel dat nu nog een publiekrechtelijke rechtspositie heeft, vormt om die reden geen aanleiding om de bestaande overlegbepalingen aan te passen.

De SCO zijn van mening dat de overlegverplichtingen op grond van de ROP-regeling nog gelden en verzoeken om overleg over twee specifieke punten. Dit betreft mogelijke wetwijzigingen met betrekking tot reorganisaties en ontslag op bedrijfseconomische gronden en een mogelijke overgangsregeling voor veiligheidsregio's. Het wetsvoorstel zoals dat op 29 januari 2018 in (internet)consultatie is gegaan, is aangevuld met overgangsrecht voor de veiligheidsregio's en lopende reorganisaties. Het

is mogelijk dat de Ontslagregeling wordt aangepast als gevolg van de invoering van de Wnra, evenwel op dit moment is nog onduidelijk of daar een noodzaak toe zal zijn. Voor deze onderwerpen geldt echter geen overlegverplichting als bedoeld in artikel 1 van de Regeling overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP-regeling) op grond van de Wnra. De ROP-regeling is gebaseerd op artikel 125, eerste lid, onderdeel m, van de Ambtenarenwet. Op grond van artikel X van de Wnra blijven de krachtens artikel 125, eerste lid, onderdeel m, van de Ambtenarenwet vastgestelde regels buiten toepassing bij de totstandkoming en inwerking-treding van de Wnra en de wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, gemeentelijke en provinciale verordeningen en andere algemeen verbindende voorschriften waarmee wetten en andere algemeen verbindende voorschriften met de Wnra in overeenstemming worden gebracht, dan wel waarmee voorzieningen worden getroffen ter uitvoering van deze wet. Artikel X van de Wnra is op grond van artikel XI van de Wnra na de publicatie van de Wnra in het Staatsblad reeds in werking getreden. De ROP-regeling is dus niet van toepassing op voornoemde aanpassingswetgeving. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wnra wel toegezegd dat er overleg wordt gevoerd met de bonden over de wijze van invoering en uitvoering van de Wnra. Dit overleg vindt plaats in de zogenaamde Transitiekamer die valt onder de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. De werkgevers- en werknemersorganisaties in de publieke sector hebben zitting in deze Transitiekamer. In de Transitiekamer wordt onder andere het wetgevingsproces gemonitord en worden partijen geconsulteerd over de aanpassingswet- en regelgeving.

De SCO noemen het bevreemdend te constateren dat bij de beschrijving van de gevolgen van de Wnra, terwijl die wet zulke belangrijke gevolgen heeft voor de positie van ambtenaren dan wel werknemers, geen enkel woord wordt gewijd aan de gevolgen voor vakbonden. De normalisering heeft grote impact op de positie van vakbonden en daarmee ook op de totstandkoming van cao's, de positie van werknemers en hun arbeidsvoorwaarden(niveau). Naar het oordeel van de regering is deze memorie van toelichting niet de juiste plaats om in te gaan op de positie van vakbonden. De door de centrales aangegeven gevolgen hebben betrekking op de Wnra zelf. De aanpassingswetgeving en de toelichting daarop hebben slechts betrekking op de voor implementatie van de Wnra noodzakelijke wijziging van formele wetten. Het kabinet heeft naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren de werkgroep-Borstlap ingesteld voor een advies over de gevolgen van het invoeren van het privaatrechtelijke collectieve arbeidsrecht voor de arbeidsverhoudingen in de publieke sector, in het bijzonder over de wijze waarop aan de politieke component uitvoering gegeven zou moeten worden in het krachtenveld van bonden, zelfstandige publieke werkgevers en kabinet in hoedanigheid van wetgever en werkgever. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 9.3.1 over de aanbevelingen van die werkgroep en de acties die de regering naar aanleiding daarvan heeft ondernomen.

De SCO wensen hun standpunt, dat de normalisering niet mag leiden tot bezuiniging in of verslechtering van arbeidsvoorwaarden, te benadrukken. De regering deelt de mening van de SCO dat de invoering van de Wnra niet ten koste zou mogen gaan van arbeidsvoorwaarden of arbeidsplaatsen. De regering verwacht dit ook niet. Overheidswerkgevers kunnen herschikken binnen bestaande apparaatsbudgetten, waaronder opleidingsbudgetten. Uiteindelijk gaan overheidswerkgevers hierover. Zij maken ook cao-afspraken met de vakbonden.

9.3.3 Bezwaar en beroep

De Wnra heeft tot gevolg dat de mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen een besluit, waar de ambtenaar het niet mee eens is, vervalt. De bezwaarschriftprocedure heeft een zeeffunctie voordat een beroep wordt gedaan op de rechter, die daarmee ook komt te vervallen. De SCO pleiten daarom voor een laagdrempelige procedure voordat partijen voor de rechter komen te staan. Dit heeft als voordeel dat de arbeidsrelatie minder onder druk komt te staan. De SCO adviseren om te voorzien in een wettelijke grondslag voor een dergelijke procedure.

Het privaatrecht staat toe dat werkgevers en vakbonden op sector- of brancheniveau geschillenprocedures of -commissies inrichten waaraan geschillen kunnen worden voorgelegd waar men op organisatieniveau niet uit komt. Deze geschillenprocedures en -commissies kunnen op verschillende wijzen worden ingericht, afhankelijk van de afspraken die de sociale partners daarover met elkaar maken. Een wettelijke grondslag is dus niet nodig en zou de contractsvrijheid die werkgevers en vakbonden in dit opzicht hebben juist kunnen inperken. Het is aan de overheidswerkgevers en vakbonden om de voor- en nadelen van dergelijke commissies of procedures ter vervanging van de huidige bezwaarprocedure af te wegen en daarover desgewenst afspraken te maken in cao's. Er zijn geen redenen om hier ten aanzien van overheidswerkgevers anders mee om te gaan.

9.3.4 Uitleg artikel 2, onderdeel i, Ambtenarenwet 2017

De SCO constateren dat de formulering van artikel 2, onderdeel i, van de Ambtenarenwet 2017 kan leiden tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor zowel werknemers als werkgevers. Het criterium aan de hand waarvan wordt bepaald of een privaatrechtelijke rechtspersoon overheidswerkgever is, is open geformuleerd en vraagt een inhoudelijke toets. De SCO vragen om aanscherping van deze bepaling, in overleg met de vakbonden.

Met de SCO is de regering van mening dat rechtsonzekerheid ten aanzien van de vraag voor wie de Ambtenarenwet 2017 geldt onwenselijk is. Om die onzekerheid weg te nemen en om te voorkomen dat de status van overheidswerkgever c.q. ambtenaar jaarlijks kan fluctueren, is de memorie van toelichting op dit punt aangescherpt (zie paragraaf 3.1.2).

9.3.5 Grensoverschrijdende arbeid

De begrippen «overheidswerkgever» en «ambtenaar» veranderen als gevolg van de Wnra. De SCO constateren dat er in de memorie van toelichting geen aandacht is voor de gevolgen daarvan voor grensoverschrijdende arbeid. In de Verordening 883/2004 wordt in grensoverschrijdende situaties aangewezen welk recht van welke lidstaat van toepassing is, afhankelijk van de individuele situatie. Voor ambtenaren (voor wie een bijzonder regime geldt) geldt als hoofdlijn dat het recht van toepassing is van het land van de dienst waarvoor waar zij werkzaam zijn. Na inwerkingtreding van de Wnra wijzigt het nationale ambtenarenbegrip, waardoor afhankelijk van de individuele situatie van een rechthebbende, de aanwijsregels kunnen bepalen dat het recht en het stelsel van een andere lidstaat van toepassing worden. De SCO achten het de verantwoordelijkheid van de wetgever op deze gevolgen te wijzen. Zij vragen de wetgever de verhouding tussen de aanwijsregels en de wijziging van de begrippen overheidswerkgever en ambtenaar duidelijk te maken. Verder vragen zij de wetgever aan te geven in welke wijze wordt voorzien in mogelijk (negatieve) consequenties voor deze categorie werknemers,

uitgaande van het principe dat de normalisering een neutrale operatie is waaruit geen arbeidsvoorwaardelijke gevolgen mogen voortvloeien.

De Europese Verordening heeft voorrang op het nationale recht. Indien de aanwijfsregels uit die verordening er toe leiden dat in individuele gevallen het recht van een ander land van toepassing is, is dat voor de Nederlandse wetgever een feit. Of hiervan sprake is zal afhangen van de persoonlijke situatie. Ook voor werkgevers kan dit tot wijzigingen leiden, bijvoorbeeld in de loonadministratie. Communicatie hierover acht de regering, met de SCO, een verantwoordelijkheid van de overheid. Hierover zal ik tijdig communiceren, zowel met ambtenaren als met overheidswerkgevers.

Overigens wordt door de SCO verwezen naar artikel 11, derde lid, onderdeel b, met een voorbeeld van iemand die als ambtenaar werkzaam is in de ene lidstaat, en als werknemer in de andere lidstaat (de van toepassing zijnde wetgeving is in dat geval die lidstaat waar de werkgever van de ambtenaar gevestigd is). In het specifieke door de SCO genoemde voorbeeld over de situatie dat een persoon in twee of meer lidstaten werkzaam is, waaronder in het ene geval als ambtenaar, geldt artikel 13, vierde lid, van de Verordening (en niet artikel 11, derde lid, onderdeel b).

9.3.6 Artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

De SCO zijn van mening dat het in stand laten van artikel 15 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wellicht een beleidsarme keuze is, maar ook in strijd met de uitgangspunten van de door de Wnra beoogde contractsvrijheid en het realiseren van een scheiding tussen wetgever en werkgever. Binnen het civiele recht zijn voldoende mogelijkheden voor deze zelfstandige bestuursorganen om de rechtspositie van de sector Rijk te volgen en tegelijkertijd wel contractsvrijheid te verkrijgen. De SCO verzoeken om artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zo aan te passen, dat zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid eigen cao's kunnen afsluiten.

In tegenstelling tot de SCO is de regering van mening dat de normalisering niet dwingt tot het schrappen van het beginsel dat in artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is vastgelegd. De wetgever heeft bij het vaststellen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen het beginsel van contractsvrijheid meegewogen. Voor een deel van de zelfstandige bestuursorganen waarop de wet van toepassing zou worden, bestond op dat moment contractsvrijheid. De wetgever heeft desondanks en weloverwogen voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid artikel 15 als standaardregeling ingevoerd. Afwijking is alleen mogelijk als de formele wetgever in het individuele geval daar aanleiding toe ziet. Zoals ook de memorie van toelichting aangeeft, wordt met het stelsel van artikel 15 (waarvan afwijking bij wet mogelijk is) overigens niet rechtstreeks in de arbeidsvoorwaarden ingegrepen, maar wordt de norm gesteld⁴¹. Deze mening werd destijds door de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid gedeeld. Zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid zijn niet vergelijkbaar met private marktpartijen. Zij voeren een overheidstaak uit met publieke middelen. Artikel 15 is een instrument waarmee er grip kan worden gehouden op de besteding van die publieke middelen.

De keuze om artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te handhaven roept bij de SCO de vraag op of bij overgang naar het cao-recht de werknemers van deze organisaties te maken krijgen met

⁴¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3, p. 14.

consequenties van het zijn van «volger», namelijk dat zij geen gebruik kunnen maken van bepalingen van driekwart dwingend recht op grond van het Burgerlijk Wetboek. Dat is niet het geval. Deze zelfstandige bestuursorganen passen straks verplicht de cao toe van de Staat; zij hebben niet de bevoegdheid om zelf een cao te sluiten. In deze situatie is er geen sprake van het vrijwillig volgen van een cao, of van vrijwillige aansluiting bij een cao. Om die reden zullen ook eventuele toekomstige afwijkingen van driekwart dwingend recht in de nog af te spreken cao voor de Rijksoverheid gaan gelden voor ambtenaren in dienst van deze zelfstandige bestuursorganen.

9.3.7 Wet algemene regels herindeling

De SCO stellen een aantal vragen over het voorgestelde artikel 57 van de Wet algemene regels herindeling. Ten aanzien van het voorgestelde eerste lid zijn zij van mening, dat daarin de zinsnede «op dezelfde voet en met behoud van rechten» moet worden geplaatst, zoals ook in het huidige artikel 59, eerste lid, het geval is. Zij wijzen erop dat de regeling in het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot overgang van onderneming, waarin het behoud van rechten van personeel bij een overgang van onderneming geregeld is, niet van toepassing is. Tevens wijzen zij er op dat artikel 44, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling niets zegt over de rechten van de bij een herindeling betrokken ambtenaren. De regering is van mening dat artikel 44, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling het behoud van rechten van bij een herindeling betrokken ambtenaren afdoende regelt. Deze bepaling regelt dat alle rechten en verplichtingen van de heringedeelde gemeenten overgaan op de na herindeling ontstane gemeente. Dit geldt ook voor verplichtingen van een gemeente die voortvloeien uit een arbeidsovereenkomst of cao. Hiermee is het behoud van rechten van de bij een herindeling betrokken ambtenaren geborgd. Deze opmerking heeft om die reden niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel.

Daarnaast zijn de SCO van mening, dat een beleidsarme omzetting met zich brengt dat de huidige bepaling over opzegtermijnen aan het voorgestelde artikel 57 moet worden toegevoegd. Zo wordt voorkomen dat de opzegtermijn in bepaalde gevallen in de nieuwe situatie korter is dan in de huidige situatie. Ook deze opmerking heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Het Burgerlijk Wetboek kent eigen regels met betrekking tot opzegtermijnen. Die worden, zoals met de Wnra is beoogd, van toepassing op ambtenaren, ook in het geval van herindelingen.

Tot slot merken de SCO op dat in artikel 79 van de Wet algemene regels herindeling de grondslag is neergelegd voor het georganiseerd overleg. Zij zijn van mening dat bij een beleidsarme omzetting er geen enkele reden is deze bepaling geheel te schappen. Zij pleiten ervoor om in hoofdstuk VIII een bepaling op te nemen, die een grondslag biedt voor het georganiseerd overleg. In het geconsulteerde wetsvoorstel wordt, anders dan de SCO veronderstellen, artikel 79 van de Wet algemene regels herindeling niet geschrapt. De regering is met de SCO van mening dat deze bepaling behouden dient te blijven. Zij ziet op meer dan alleen voorzieningen in verband met de overgang van het personeel. Dat betekent wel dat het overbrengen van de bepaling naar hoofdstuk VIII niet aangewezen is. De bepaling zelf en de plaats ervan blijven daarom ongewijzigd.

9.3.8 Bereik aanpassingswetgeving

De SCO vragen naar aanleiding van een opmerking hierover in de inleiding van de memorie van toelichting welke rijkswetten en wetten, die op grond van artikel 63 van de Grondwet alleen met een gekwalificeerde meerderheid kunnen worden gewijzigd, worden aangepast. Voor wat betreft de rijkswetten gaat dit om de Consulaire Wet, de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en de Schepenwet. De wetten die op grond van artikel 63 Grondwet een gekwalificeerde meerderheid behoeven, betreffen in de eerste plaats de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel wijzigingen van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers die louter de rechtspositie van leden van de Staten-Generaal betreffen en dus ook een gekwalificeerde meerderheid behoeven.

In de inleiding van de consultatieversie van het wetsvoorstel wordt vermeld, dat de wetgevingsoperatie technisch van aard is. Naar aanleiding daarvan merken de SCO op dat de in artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 genoemde categorieën functionarissen, met wie geen arbeidsovereenkomst wordt aangegaan, naar hun mening zijn ingegeven door politieke overwegingen en niet of nauwelijks door inhoudelijke argumenten. Daarnaast merken zij op dat de aanpassingswetgeving zeer complex is, getuige de aanpassingen vanwege de veranderde inhoud van het begrip «ambtenaar».

De opmerking met betrekking tot de keuzes die de wetgever heeft gemaakt ten aanzien van ambtenaren waarmee geen arbeidsovereenkomst wordt gesloten zijn neergelegd in de Wnra zelf. Dit wetsvoorstel heeft louter tot doel om formele wetgeving aan te passen ten behoeve van de invoering van de Wnra. Dat de aanpassingswetgeving zeer complex is, is inherent aan het technische karakter daarvan.

9.3.9 Op grond van artikel 1, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 aan te wijzen functies

De SCO vragen welke functies worden aangewezen in de op grond van artikel 1, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur. Zij vragen hierover meer informatie te verschaffen in de memorie van toelichting en welke consequenties dit heeft in het licht van de normalisering. De functie van honoraire consulaire ambtenaren zal onder andere hiertoe worden aangewezen. Ook kan gedacht worden aan functionarissen met belastingtaken of toezichtstaken, waar VNG en IPO in hun consultatieadviezen aandacht voor vragen. Op dit moment is de inventarisatie van deze functies nog niet afgerond. Welke functies precies in deze algemene maatregel van bestuur worden opgenomen, wordt gezien bij het opstellen van die algemene maatregel van bestuur. Voor degenen van wie de functie wordt aangewezen heeft dit tot gevolg dat zij ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017 en dat op hen de bepalingen uit de Ambtenarenwet 2017 van toepassing worden. Zij vallen daarmee ook onder artikel 14, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017. Beoogd is dat hun rechtspositie niet wijzigt.

De SCO vragen daarnaast welke gevolgen de normalisering heeft voor de rechtspositie van deze ambtenaren en wat er wijzigt op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. De aanstelling van deze ambtenaren zal van rechtswege worden omgezet in een overeenkomst. Deze overeenkomst zal niet te kwalificeren zijn als een arbeidsovereenkomst, omdat de aanspraak op loon ontbreekt. Dat heeft tot gevolg dat op deze overeenkomst alleen de algemene regels van Boek 3 (het vermo-

gensrecht) en Boek 6 (het verbintenissenrecht) van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn.

9.3.10 Toezichthouders

Ambtenaren met toezichthoudende bevoegdheden krijgen straks een aanwijzingsbesluit. Een toezichthouder bij een inspectiedienst of uitvoeringsdienst is in de regel voor een veelvoud van wetten aangevozen, vaak voor de gehele wetgeving waarvoor een vakminister op zijn terrein verantwoordelijk is. De SCO vragen of die toezichthouder voor elke wet een specifiek aanwijzingsbesluit krijgt. In de wetgeving is geregeld welk bestuursorgaan bevoegd is om toezichthouders aan te wijzen. Het is in principe aan het betreffende bestuursorgaan om in één aanwijzingsbesluit bevoegdheden op grond van meerdere wetten op te nemen of dat in separate besluiten te regelen. Wel zal het betreffende bestuursorgaan bevoegd moeten zijn om (meerdere) bevoegdheden toe te wijzen aan een ambtenaar. Indien verschillende bestuursorganen bevoegd zijn ambtenaren aan te wijzen, dienen zij daar ieder een apart besluit toe te nemen.

9.3.11 Benadelingsverbod voor het melden van misstanden

Artikel 5, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 legt aan overheidswerkgevers een zorgplicht op om benadeling van ambtenaren wegens het melden van een vermoeden van een misstand te voorkomen. Deze bepaling wordt in het wetsvoorstel geschrapt. Ambtenaren vallen na inwerkingtreding van de Wnra onder het benadelingsverbod van artikel 7:658c van het BW. De SCO adviseren om artikel 5, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 te handhaven, omdat integriteit, het melden van misstanden en het benadelingsverbod van groot belang zijn voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Tevens zou de bepaling specifieke jurisprudentie voor ambtenaren kunnen opleveren.

Dit advies heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. De bescherming van klokkenluiders is voor zowel ambtenaren als voor werknemers in de private sector van groot belang. Artikel 7:658c BW biedt ook nu al dezelfde rechtsbescherming aan werknemers in de private sector als artikel 125 quinquies van de Ambtenarenwet biedt aan ambtenaren. De formulering is iets anders vanwege het huidige verschil in terminologie in het privaatrecht en het publiekrecht. Het benadelingsverbod ziet op de relatie tussen werknemer en werkgever. Er is, evenals nu al het geval is, geen reden om een andere bescherming te geven aan ambtenaren als aan medewerkers in de private sector. Wel kunnen specifieke omstandigheden in individuele gevallen bepalend zijn voor de toepassing van de norm door de rechter.

9.3.12 Vervallen artikel 82 van de Waterschapswet

De SCO verzoeken om ofwel een overlegverplichting in de Ambtenarenwet 2017 op te nemen, ofwel artikel 82 van de Waterschapswet te handhaven. Dat artikel bepaalt nu dat het algemeen bestuur de bezoldiging van de ambtenaren van het waterschap regelt. Die regeling wordt na inwerkingtreding van de Wnra vervangen door een cao. De SCO zijn echter van mening dat het alleen in de overgangssituatie, op grond van artikel 17, derde lid, van de Ambtenarenwet 2017, een gegeven is dat er een cao is. Een cao is niet voorgeschreven en het is daarom volgens de SCO niet juist om te veronderstellen dat er altijd een cao zal zijn. Deze wens is niet overgenomen. De SCO veronderstellen kennelijk dat artikel 82 het algemeen bestuur van een waterschap verplicht om over de vast te stellen bezoldiging met vakbonden te overleggen. De overlegverplichting is echter niet in deze bepaling gelegen. De bestaande overlegverplich-

tingen komen overigens met de inwerkingtreding van de Wnra ook te vervallen. In paragraaf 9.3.2 is nader toegelicht waarom er geen overlegverplichting in de Ambtenarenwet 2017 zal worden opgenomen.

9.3.13 Overige technische punten

De overige vragen en opmerkingen hebben betrekking op verduidelijking van bepalingen in het wetsvoorstel of in de memorie van toelichting. Waar nodig is de memorie van toelichting aangevuld.

9.4 Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) heeft op verzoek van de Minister van Justitie en Veiligheid geadviseerd. De Raad gaat in haar advies in op de gevolgen van de overgang van publiekrecht naar privaatrecht, voorgestelde wijzigingen van de Wnra en voorgestelde wijzigingen van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: Wet RO).

9.4.1 Overgang van publiekrecht naar privaatrecht

Naar het oordeel van de Raad wordt onvoldoende aandacht besteed aan het gegeven dat voortaan de rechtspersoon arbeidsrechtelijk gezien als werkgever geldt en dat dit voor de Staat der Nederlanden niet overeenkomt met de huidige situatie waarin vele bestuursorganen binnen de Staat ambtenaarrechtelijk gezien als werkgever gelden met exclusieve bevoegdheden ten aanzien van «hun» ambtenaren (denk bijvoorbeeld aan de gerechtsbesturen binnen de Rechtspraak). Hierdoor komt het werkgeverschap onder de Wnra op een andere plaats te liggen. Dit wordt niet voorkomen door het beleggen van «zeggenschap» over ambtenaren bij bestuursorganen binnen de rechtspersoon. De arbeidsrechtelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden van de werkgever komen namelijk onder de Wnra bij de Staat der Nederlanden «in zijn geheel» te liggen. Dit heeft aanzienlijke gevolgen, bijvoorbeeld ten aanzien van het bereik van de ketenbepaling (art. 7:668a BW) en de verplichte herplaatsingsinspanning die aan opzegging of ontbinding van de arbeidsovereenkomst vooraf gaat (art. 7:669, eerste lid, BW). De Raad meent dat de verschuiving van het werkgeverschap een onbedoeld effect van de Wnra is, dat alsnog voorkomen dient te worden door wijziging van de Aanpassingswet.

De door de Raad gesignaleerde verschuiving van het werkgeverschap van bestuursorganen naar de rechtspersoon is inherent aan de overgang van een publiekrechtelijke rechtspositie naar een privaatrechtelijke. Deze verandering werd juist met de Wnra beoogd. Het advies van de Raad om de verschuiving van het juridische werkgeverschap ongedaan te maken is daarom niet opgevolgd.

De Raad merkt terecht op dat bestuursorganen die deel uitmaken van publiekrechtelijke rechtspersonen en die in de huidige bestuursrechtelijke verhoudingen gelden als werkgever de zeggenschap over het eigen personeel moeten behouden. Dit is ook het uitgangspunt van de regering. De Wnra mag er niet toe leiden dat bestuursorganen de zeggenschap over het eigen personeel verliezen. In hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting is uitgebreid uiteengezet hoe daarmee is omgegaan.

De overgang naar het privaatrecht brengt tevens met zich dat rechtspositieregelingen worden vervangen door cao's. De Raad signaleert dat in het voorstel voor de Aanpassingswet en de memorie van toelichting enkel aandacht wordt besteed aan de situatie voor de zelfstandige bestuursorganen wat betreft «zeggenschap» over collectieve arbeidsvoorwaarden en

adviseert ook de situatie binnen de Rechtspraak hierin te betrekken. De regering heeft dit advies opgevolgd. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangevuld.

9.4.2 Voorgestelde wijzigingen Wnra

Onbezoldigde ambtenaren

In artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017 wordt in het tweede lid «onbezoldigd» vervangen door: zonder aanspraak op loon als bedoeld in artikel 610, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. In artikel 14 Ambtenarenwet 2017 wordt een nieuw tweede lid ingevoegd. Daarmee wordt de aanstelling waarbij geen aanspraak bestond op bezoldiging die tevens kwalificeert als loon (in de zin van artikel 610, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek), van rechtswege omgezet in «een» overeenkomst. In de memorie van toelichting wordt deze overeenkomst geduid als «een niet nader gespecificeerde overeenkomst, die geen arbeidsovereenkomst is». Ook wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat deze overeenkomst doorgaans niet zal kwalificeren als een in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek geregelde bijzondere overeenkomst, omdat daarvoor aanspraak op loon nagenoeg altijd een voorwaarde is. De Raad acht het onwenselijk dat van rechtswege een overeenkomst ontstaat waarvan de juridische kwalificatie niet op voorhand zeker is. De Raad verwacht namelijk dat dit de rechtszekerheid en praktische uitvoerbaarheid niet ten goede zal komen. De Raad adviseert daarom deze aanpassing in de Wnra te heroverwegen. Het is de Raad bovendien niet duidelijk welk type ambtenaren onder deze nieuwe categorie vallen. Mocht deze wijziging van de Wnra worden gehandhaafd, dan verzoekt de Raad dit te verduidelijken, bijvoorbeeld door in de memorie van toelichting enkele voorbeelden en een nadere toelichting op te nemen.

De regering hecht er ten eerste aan op te merken, dat er geen inhoudelijke afhankelijkheid is tussen artikel 1, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 enerzijds en het voorgestelde tweede lid van artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017 anderzijds. Dat wil zeggen, de groepen waarop deze bepalingen van toepassing zijn komen niet noodzakelijkerwijs met elkaar overeen. Beide bepalingen hebben een andere ratio. Het voorgestelde tweede lid van artikel 14 regelt de overgang van de huidige naar de nieuwe situatie. Artikel 1, tweede lid, biedt een grondslag om te regelen voor welke functies de eisen van het ambtenaarschap gelden, ondanks dat de functies niet op basis van een arbeidsovereenkomst worden uitgeoefend. Er zal wel veel overlap zitten tussen de groepen waarop deze bepalingen van toepassing zijn. Er zal verschil zitten waar het gaat om ambtenaren, die werkzaam zijn bij privaatrechtelijke rechtspersonen die nu wel tot de openbare dienst behoren, maar geen overheidswerkgever zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017, en voor hun werkzaamheden geen bezoldiging ontvangen die zou kwalificeren als loon (in de zin van artikel 7:610, eerste lid, BW).

De regering volgt het advies van de Raad tot heroverweging van het voorgestelde tweede lid van artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017 niet. De omzetting van de aanstelling van onbezoldigde ambtenaren (dat wil zeggen, zij die geen bezoldiging ontvangen die zou kwalificeren als loon) wordt niet gedekt door de huidige overgangsregeling. Ook voor deze groep geldt echter, dat zij hun aanstelling niet kunnen behouden wanneer zij niet tot de uitgezonderde groepen, genoemd in artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017, behoren. Voor die groep dient alsnog een voorziening te worden getroffen. De huidige aanstelling dient daarbij te worden omgezet in een overeenkomst. Het zal afhangen van de inhoud van de huidige individuele aanstelling, of die overeenkomst te kwalifi-

ceren valt als bijzondere overeenkomst in de zin van Boek 7 van het BW. Naar het oordeel van de regering kan dat echter geen bezwaar zijn, omdat voor zeer veel overeenkomsten geldt dat zij niet als bijzondere overeenkomst te kwalificeren zijn. Dat doet echter niets af aan de rechtsgeldigheid daarvan, of de rechtszekerheid over de inhoud van de betreffende overeenkomst. Dat geldt ook in dit geval, omdat het voorgestelde overgangsrecht regelt dat de inhoud van de door het overgangsrecht ontstane overeenkomst dezelfde is als de huidige aanstelling. Het is uiteraard aan partijen om over en weer duidelijkheid te verschaffen over de inhoud van de rechtsverhouding, maar ook in de huidige bestuursrechtelijke verhoudingen is die duidelijkheid al van belang.

De stelling in de memorie van toelichting, dat voor de kwalificatie als bijzondere overeenkomst in de zin van Boek 7 Burgerlijk Wetboek aanspraak op loon nagenoeg altijd een voorwaarde is, behoeft naar het oordeel van de Raad aanpassing. Voor de kwalificatie van bijvoorbeeld de overeenkomst tot opdracht, is aanspraak op loon geen voorwaarde (zie art. 7:400 BW). Maar bovenal is bij een andere bijzondere overeenkomst in de zin van Boek 7 Burgerlijk Wetboek (dan de arbeidsovereenkomst) per definitie geen sprake van loon in de zin van artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, eenvoudigweg omdat nu eenmaal geen sprake is van een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 BW maar van een andere bijzondere overeenkomst. Er is, met andere woorden, binnen Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek sprake van verschillende loonbegrippen. De toelichting wordt naar aanleiding van dit advies van de Raad aangepast.

De Raad merkt op dat in het voorgestelde tweede lid van artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017 wordt geregeld dat van de nieuwe van rechtswege ontstane overeenkomst (die geen arbeidsovereenkomst is) deel uitmaken «de op dat tijdstip bestaande beslissingen, afspraken en toezeggingen inzake zijn arbeidsvoorwaarden». De Raad wijst erop dat het begrip arbeidsvoorwaarden in het civiele arbeidsrecht nu juist wordt geassocieerd met de arbeidsovereenkomst en dus niet passend is in de context van een overeenkomst die geen arbeidsovereenkomst is. De bepaling wordt naar aanleiding van dit advies aangepast.

Niet-rechterlijk lid van een gerechtsbestuur

Op grond van artikel 15, eerste en tweede lid, Wet RO kent elk gerecht een bestuur, bestaande uit drie leden. Twee leden, waaronder de voorzitter, zijn rechterlijk ambtenaar. Het derde bestuurslid is gerechtsambtenaar (niet-rechterlijk bestuurslid). Hetzelfde geldt voor de Raad voor de rechtspraak. Uit het wetsvoorstel volgt dat met de gerechtsambtenaar een arbeidsovereenkomst wordt gesloten. Zittende gerechtsambtenaren krijgen op grond van artikel 14, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 van rechtswege een arbeidsovereenkomst. Het niet-rechterlijk bestuurslid is enerzijds gerechtsambtenaar (in de zin van de Wet RO), maar lijkt ook tot een uitgezonderde groep te behoren in de zin van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017. Het niet-rechterlijk bestuurslid is immers benoemd als lid van een orgaan (namelijk: het gerechtsbestuur) van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (namelijk: de Staat der Nederlanden) in de zin van artikel 3, onderdeel a, van de Ambtenarenwet 2017. Het zittende niet-rechterlijke bestuurslid zou dan ook niet van rechtswege een arbeidsovereenkomst krijgen (zie artikel 14, derde lid, Ambtenarenwet 2017). Naar het oordeel van de Raad strookt de Ambtenarenwet 2017 hier niet met de Wet RO. Omdat in de huidige situatie het niet-rechterlijk bestuurslid gerechtsambtenaar is met een aanstelling waarop de Ambtenarenwet (volledig) van toepassing is, is de Raad van oordeel dat het niet-rechterlijk bestuurslid ook onder de Wvna ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017 moet zijn. Zittende niet-rechterlijke bestuurs-

leden zouden van rechtswege een arbeidsovereenkomst moeten krijgen die onder de werkingssfeer van de Ambtenarenwet 2017 valt. Dit sluit tevens het beste aan bij het doel de aanpassingswetgeving (slechts) van technische aard te laten zijn. De Raad verzoekt hierbij tevens aandacht te besteden aan voor deze functionarissen toepasselijke arbeidsvoorwaarden.

De regering merkt op dat dezelfde vraag gesteld kan worden over het niet-rechterlijk lid van de Raad zelf (artikel 84, vierde lid, tweede volzin, van de Wet RO) en over de procureur-generaal van het College van procureurs-generaal die niet is aangesteld als rechterlijk ambtenaar (artikel 130, vierde lid, van de Wet RO). De regering is het met de Raad eens dat de niet-rechterlijke leden van het gerechtshof en de Raad voor de rechtspraak alsmede de procureur-generaal die niet is aangesteld als rechterlijk ambtenaar onder de reikwijdte van de Ambtenarenwet 2017 dienen te vallen en dat hun aanstelling als gerechtshofambtenaar van rechtswege dient te worden omgezet in een arbeidsovereenkomst. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn hierop aangevuld.

9.4.3 Voorgestelde wijzigingen van de Wet RO

Buitengriffier

De Raad verzoekt om de uitvoeringsconsequenties van de Wnra voor buitengriffiers verder te verkennen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het overleg hierover is reeds in gang gezet.

Bevoegdheden ten aanzien van niet-rechterlijke leden van gerechtshofbesturen en de Raad

Met het vervallen van artikel 15, eerste lid, en 86, zesde lid, van de Wet RO vervallen ook de grondslagen voor de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van het niet-rechterlijk lid van het gerechtshofbestuur, respectievelijk van de Raad, door het bestuur, respectievelijk de Raad, zonder dat lid. De Raad verzoekt dit te herstellen. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn overeenkomstig dit verzoek aangepast.

9.5 Unie van Waterschappen en Stichting Waternet

Voor de waterschappen is met name de aanpassing van de Waterschapswet van belang. De Unie van Waterschappen vraagt in dat verband aandacht voor een tweetal zorgpunten. Het eerste punt betreft de bevoegdheid tot het aangaan van arbeidsovereenkomsten en het tweede punt de vraag in hoeverre privaatrechtelijke rechtspersonen overheids-werkgever worden. Stichting Waternet vraagt in haar consultatiereactie aandacht voor het laatstgenoemde punt.

9.5.1 Bevoegdheid tot het aangaan van arbeidsovereenkomsten

Naar het oordeel van de waterschappen is in het wetsvoorstel te onduidelijk wie bevoegd is tot het sluiten van arbeidsovereenkomsten met ambtenaren van een waterschap. Is dat het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur? De Unie van Waterschappen verzoekt om in de toelichting een passage toe te voegen waarin duidelijk wordt gemaakt dat de genoemde bevoegdheid bij het dagelijks bestuur van het waterschap rust. Dit advies is overgenomen. In paragraaf 4.2.2 is de gevraagde verduidelijking opgenomen. Zie verder artikel 5.1, onderdeel D, en de toelichting daarbij. Ten aanzien van de wijze van indienstneming van de secretaris is paragraaf 4.2.3 aangevuld. Zie verder artikel 5.1, onderdeel E, en de toelichting daarbij.

9.5.2 Privaatrechtelijke rechtspersonen ook overheidswerkgever?

Waterschappen maken gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen, aan wie waterschapstaken zijn opgedragen. Zo hebben diverse waterschappen bevoegdheden gemandateerd aan de stichting Waternet. Het is voor de waterschappen onduidelijk of deze privaatrechtelijke rechtspersonen zijn aan te merken als overheidswerkgever in de zin van artikel 2, onderdeel i, van de Ambtenarenwet 2017. De Unie en Stichting Waternet verzoeken om de toelichting bij de Aanpassingswet nader te verduidelijken.

Met de zinsnede «bekleed met openbaar gezag» wordt bedoeld dat het betreffende orgaan een eigen bevoegdheid tot het uitoefenen van openbaar gezag heeft. Het orgaan is dan zelf bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht (een zogenaamd b-orgaan). Bij mandaat gaat het om het uitoefenen van de bevoegdheid van een ander tot het nemen van besluiten (een vorm van openbaar gezag) op naam en verantwoordelijkheid van die ander. Degene aan wie het mandaat is verleend heeft geen eigen bevoegdheid verkregen en is niet bekleed met openbaar gezag in de zin van artikel 2, onderdeel i, van de Ambtenarenwet 2017. Privaatrechtelijke rechtspersonen die slechts in mandaat besluiten nemen namens bestuursorganen worden dus geen overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Paragraaf 3.1.2 van de memorie van toelichting is op dit punt ter verduidelijking aangevuld.

9.6 Openbaar Ministerie

Het College van Procureurs-Generaal (hierna: het College) heeft op verzoek van de Minister van Justitie en Veiligheid advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Zij brengen drie adviespunten in. Dit gaat ten eerste om de vervanging van de benoeming van het niet-rechterlijk lid van het College door een aanwijzing. Daarnaast vragen zij aandacht het gebruik van het begrip «functionele autoriteit» in het voorgestelde artikel 1aa van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Daarnaast maakt het College een opmerking over de overheveling van artikel 125b van de Ambtenarenwet naar artikel 40 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

9.6.1 Aanwijzing van het niet-rechterlijk lid van het College

Met het voorgestelde artikel 6.13, onderdeel G, wordt in artikel 130 van de Wet RO de benoeming van het niet-rechterlijk van het College vervangen door een aanwijzing. De tweede zin van dat artikel komt te vervallen. Ten aanzien van het eerste merkt het College op, dat het de vraag is in hoeverre bevoegdheden zijn toegekend aan individuele leden van het College. De bevoegdheden die het College heeft, worden collegiaal door de leden gezamenlijk uitgeoefend. Volgens het College is de huidige benoeming bij koninklijk besluit een voorwaarde voor het ontstaan van de arbeidsrelatie van het niet-rechterlijk lid. Daarin is niet zonder belang dat het niet-rechterlijk lid van het College een bijzondere (rechts)positie heeft ten opzichte van andere ambtenaren binnen de rijksdienst, alleen al doordat diens functie geen deel uitmaakt van het Functiegebouw Rijk. In het verlengde hiervan voorziet het College dat het schrappen van de tweede zin aanleiding geeft tot onduidelijkheid. De uitleg in de toelichting dat uit bestaande wetgeving voldoende blijkt dat de Minister van Justitie en Veiligheid namens de Staat als overheidswerkgever optreedt, biedt naar het oordeel van het College een onvoldoende basis voor het regelen van de (deels) afwijkende rechtspositie van bedoelde procureur-generaal. Het College geeft in overweging om te regelen dat bij of krachtens

algemene maatregel van bestuur de rechtspositie van het niet-rechterlijk lid van het College wordt geregeld.

De publiekrechtelijke arbeidsrelatie van de procureur-generaal die niet is aangesteld als rechterlijk ambtenaar (artikel 130, vierde lid, van de Wet RO) wordt op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de Wnra vervangen door een privaatrechtelijke arbeidsrelatie. In paragraaf 9.4.2 is, in antwoord op een vergelijkbare vraag van de Raad voor de rechtspraak over de niet-rechterlijke leden van gerechtshoven en de Raad voor de rechtspraak, uiteengezet dat deze functionarissen onder het bereik van de normalisering vallen. Hetzelfde geldt voor het niet-rechterlijk lid van het College. Zijn arbeidsvoorwaarden worden voortaan, zoals de bedoeling van de Wnra is, in een privaatrechtelijke cao neergelegd. Om die reden wordt het advies om te bepalen dat de rechtspositie van het niet-rechterlijk lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld, niet overgenomen. De arbeidsovereenkomst wordt aangegaan met de Staat, die daarbij op grond van artikel 4.6 van de Comptabiliteitswet 2016 wordt vertegenwoordigd door de Minister van Justitie en Veiligheid. In verband daarmee kan de tweede zin vervallen. Daar is geregeld wie namens de Staat bevoegd is rechtshandelingen te verrichten, en dus ook om arbeidsovereenkomsten aan te gaan, te wijzigen en te beëindigen. Voorts is relevant dat er in de huidige situatie geen grondslag is voor het stellen van nadere regels over de rechtspositie van het niet-rechterlijk lid van het College van procureurs-generaal.

Het College merkt terecht op dat aan dat orgaan toegekende bevoegdheden collegiaal worden uitgeoefend, dat wil zeggen door de leden gezamenlijk. Dat rechtvaardigt naar het oordeel van de regering dat ambtenaren die een arbeidsovereenkomst hebben, als lid in dat college worden aangewezen. Dat de bevoegdheden collegiaal worden uitgeoefend, doet daar niet aan af.

9.6.2 Functionele autoriteit

Het College vraagt aandacht voor het gebruik van het begrip «functionele autoriteit» in het voorgestelde artikel 1aa van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Meer precies is onduidelijk hoe dit begrip zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 35 van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen «het gezag dat krachtens de wet bevoegd is tot benoeming in het ambt» (derhalve de Kroon of de Minister) en de «functionele autoriteit», die de bevoegdheid heeft om een advies uit te brengen of een voordracht te doen. In ieder geval artikel 1aa, derde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren lijkt met deze bevoegdheidsverdeling in strijd door de functionele autoriteit de bevoegdheid te geven het dienstverband onder genoemde omstandigheden te beëindigen.

Gebruik van het begrip «functionele autoriteit» in het voorgestelde artikel 1aa van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is ontleend aan de definitie die daaraan is gegeven in artikel 1, tweede lid, van die wet. In artikel 1, tweede lid, onderdeel k, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is bepaald dat de Minister van Justitie en Veiligheid de functionele autoriteit is ten aanzien van de leden van het College van procureurs-generaal. Het gaat hier om de overheveling van artikel 125g van de Ambtenarenwet naar de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Deze overheveling is noodzakelijk, nu de Ambtenarenwet met de invoering van de Wnra komt te vervallen. Het voorgestelde 1aa brengt daarbij geen materiële wijziging aan in de bestaande bevoegdheidsverdeling.

9.6.3 Dienstverrichting op rust- en feestdagen

Aan artikel 40 Wvra wordt een lid toegevoegd, waarin staat dat een rechterlijk ambtenaar als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 5 tot en met 10, van de Wet RO niet gehouden is tot dienstverrichting op voor hem op grond van zijn godsdienst of levensovertuiging geldende feest- en rustdagen, tenzij het dienstbelang dit onvermijdelijk maakt. De rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 5 tot en met 10, betreffen de rechterlijke ambtenaren bij het openbaar ministerie, de griffiers en de rechters in opleiding. Het College vraagt zich af waarom niet voor alle rechterlijke ambtenaren geldt dat zij niet gehouden zijn tot dienstverrichting op voor hen op grond van zijn geloofs- of levensovertuiging geldende feest- en rustdagen.

Het betreft hier de overheveling van artikel 125b van de Ambtenarenwet naar de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, welk artikel van toepassing is op de rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 5° tot en met 10°, van de Wet op de rechterlijke organisatie. Titel III van de Ambtenarenwet, waarin artikel 125b is opgenomen, is op grond van artikel 2, eerste lid, van de Ambtenarenwet niet van toepassing op de voor het leven benoemde ambtenaren en derhalve niet op de rechterlijke ambtenaren genoemd in artikel 1, onderdeel b, onder 1° tot en met 4°, van de Wet op de rechterlijke organisatie. Uit artikel 2, tweede lid, van de Ambtenarenwet volgt dat artikel 125b van toepassing is op rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 5° tot en met 10°, van de Wet op de rechterlijke organisatie.

In artikel 125b van de Ambtenarenwet is geregeld dat de ambtenaar niet gehouden is tot dienstverrichting op voor hem op grond van zijn godsdienst of levensovertuiging geldende feest- en rustdagen, tenzij het dienstbelang dit onvermijdelijk maakt. Artikel 40, eerste lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren bepaalt dat aan rechterlijke ambtenaren op zondagen en dagen die bij of krachtens de Algemene termijnenwet zijn aangemerkt als algemeen erkende feestdagen geen werkzaamheden worden opgedragen, tenzij het dienstbelang dit naar het oordeel van de functionele autoriteit onvermijdelijk maakt. Deze twee bepalingen komen in materieel opzicht niet met elkaar overeen. Het is daarom noodzakelijk om voor de rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 5° tot en met 10°, van de Wet op de rechterlijke organisatie overheveling van artikel 125b van de Ambtenarenwet te realiseren met de voorgestelde wijziging van artikel 40 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

9.7 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en korpschef van de politie

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en de korpschef van de politie hebben op verzoek van de Minister van Justitie en Veiligheid advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft beiden geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming bevat een aantal redactionele kanttekeningen, die allen zijn overgenomen.

9.8 Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert in zijn consultatiereactie dat het vraagstuk over het wel of niet uitzonderen van de bevoegdheid van de Hoge Colleges van Staat om eigen arbeidsvoorwaarden te hanteren niet is

afgerond. De Algemene Rekenkamer acht het tot die tijd weinig zinvol te reageren op het geconsulteerde wetsvoorstel en vraagt om overleg als er op dit punt een uitgekristalliseerd voorstel ligt.

De regering is op dit verzoek ingegaan. Met de Algemene Rekenkamer is overleg gevoerd over het vraagstuk inzake het wel of niet uitzonderen van de bevoegdheid van de Hoge Colleges van Staat om eigen arbeidsvoorwaarden te bepalen. In beginsel volgt de Algemene Rekenkamer de arbeidsvoorwaarden die gelden voor alle ambtenaren die werkzaam zijn bij de sector Rijk.

Dat neemt niet weg dat er het ook mogelijk is dat andere, aanvullende of soms afwijkende, arbeidsvoorwaarden voor de ambtenaren werkzaam bij de Algemene Rekenkamer gelden. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.1, onderdeel B.

9.9 Centrale Grondkamer

De Centrale Grondkamer heeft van de gelegenheid van de consultatie gebruik gemaakt om de positie van de griffier van de Centrale Grondkamer onder de aandacht te brengen. De Centrale Grondkamer acht het niet vanzelfsprekend, dat de griffier ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Zij wijzen daarbij op de bijzondere, onafhankelijke positie van de Centrale Grondkamer en de in de wet aan de griffier van de Centrale Grondkamer opgedragen taken, met benoeming en ontslag door de Kroon. Verdedigbaar is daarom volgens hen dat de griffier van de Centrale Grondkamer wordt opgenomen in artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017. De regering heeft het wetsvoorstel niet aangepast naar aanleiding van deze opmerking. Het is namelijk heel goed mogelijk dat ambtenaren bepaalde taken opgedragen krijgen en in hun functie door de Kroon worden benoemd. Het opdragen van taken wordt beschreven in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting; de wijze waarop wordt omgegaan met Kroonbenoemingen wordt beschreven in paragraaf 4.4. De taken van de griffier van de Centrale Grondkamer en de benoemingswijze verzetten zich dan ook niet tegen de omzetting van zijn aanstelling in een arbeidsovereenkomst.

9.10 LVNL

De LVNL heeft via het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gereageerd op het wetsvoorstel. Zij vraagt aandacht voor de arbeidsvoorwaarden van het personeel en de rechtspositie van de leden van het bestuur. Zij merkt in dat kader op dat uit het feit dat het personeel en de directieleden thans ambtenaar zijn in de zin van de (huidige) Ambtenarenwet, niet volgt dat de arbeidsvoorwaarden van rijksambtenaren op hen van toepassing zijn. Dit volgt uit artikel 5.22 van de Wet luchtvaart, dat artikel 15 Kaderwet zbo's buiten toepassing verklaart. De regering onderschrijft deze lezing. De LVNL is een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid en is na inwerkingtreding van de Wnra een overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Omdat artikel 15 Kaderwet zbo's niet van toepassing is, kan de LVNL na inwerkingtreding van de Wnra cao's sluiten ten aanzien van het personeel.

De LVNL vraagt tevens aandacht voor de rechtspositie van de directieleden van de LVNL. Op grond van artikel 5.37, eerste en tweede lid, van de Wet luchtvaart is het LVNL-rechtspositiereglement thans ook van toepassing op de directieleden. De LVNL mag op grond van artikel 3, onderdeel a, van de Ambtenarenwet 2017 geen arbeidsovereenkomst met hen aangaan. De rechtspositie van de directieleden dient publiekrechtelijk geregeld te blijven. De wijze waarop dat gebeurt, wordt geregeld door

artikel 5.4. Voor de inhoud daarvan wordt naar die bepaling en de toelichting daarop verwezen.

9.11 RDW

De RDW heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd voor de voorgenomen aanpassing van artikel 4o van de Wegenverkeerswet 1994. Zij vraagt aandacht voor door de RDW te maken kosten ten behoeve van de invoering van de Wnra, de positie van de raad van toezicht en de positie van de directieleden van de RDW.

Kosten voor de invoering van de RDW

De RDW heeft eigen arbeidsvoorwaardenregelingen en is, zo schrijft de RDW, zelf verantwoordelijk voor het sluiten van een cao. De RDW onderschrijft het belang van het behoud van de bevoegdheid om zelf de arbeidsvoorwaarden van het personeel te regelen. In de uitvoeringstoets specificeert de RDW de kosten, die naar verwachting in 2018 en 2019 worden gemaakt ter invoering van de Wnra.

De regering bevestigt dat na inwerkingtreding van de Wnra de RDW zelf over collectieve arbeidsvoorwaarden voor het eigen personeel kan blijven onderhandelen. Artikel 4a van de Wegenverkeerswet 1994 regelt dat nu door artikel 15 Kaderwet zbo's buiten toepassing te verklaren; die bepaling blijft ongewijzigd. Ten aanzien van de implementatie van de Wnra door de RDW is het goed te zien, dat daar al belangrijke stappen zijn gezet. Voor wat betreft de financiering van de implementatie wordt verwezen naar hetgeen daarover in paragraaf 6.2 is opgemerkt.

Positie raad van toezicht

Op grond van artikel 4l, tweede lid, Wegenverkeerswet 1994 behoeven de op grond van artikel 4o vast te stellen reglementen goedkeuring van de raad van toezicht. Deze reglementen betreffen thans zowel de rechtspositie van het personeel, als die van de directie. De RDW verzoekt deze goedkeuringsbevoegdheid te handhaven. De regering heeft dit advies overgenomen en naar aanleiding daarvan artikel 5.3 aangepast.

Positie directie

De RDW vraagt aandacht voor de gevolgen van de Wnra voor de wijze waarop de rechtspositie van de directieleden wordt geregeld. Deze dient bij reglement te worden geregeld. Daarnaast wijst de RDW erop dat op basis van het voorgestelde artikel 11.1, dat de huidige Ambtenarenwet voorlopig in stand laat voor leden van krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen, het Rechtspositiereglement van de RDW voor de directieleden blijft gelden.

Ten aanzien van de wijze, waarop de rechtspositie van de directieleden als gevolg van de Wnra wordt geregeld, verwijst de regering naar hetgeen in reactie op opmerkingen van gelijke strekking van de LVNL in paragraaf 9.10 is opgemerkt. In artikel 5.3 is een voorziening getroffen voor de rechtspositie van de directieleden. Deze wordt ook na inwerkingtreding van de Wnra bij reglement, na goedkeuring van de raad van toezicht, geregeld. Het huidige Rechtspositiereglement houdt op basis daarvan ten aanzien van de leden van de directie zijn gelding.

9.12 Zorgverzekeraars Nederland

Zorgverzekeraars Nederland heeft aan de Minister van VWS advies uitgebracht over de toepasselijkheid van de Ambtenarenwet 2017 op Wlz-uitvoerders. Volgens Zorgverzekeraars Nederland dienen deze

Wlz-uitvoerders niet te worden aangemerkt als overheidswerkgever in de zin van artikel 2, onderdeel i, van de Ambtenarenwet 2017. Dit advies heeft geen betrekking op de aanpassingswetgeving, maar op de Wnra zelf. Het leidt daarom niet tot aanpassing van het wetsvoorstel.

9.13 Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel

Het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (hierna: COKZ) heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Het COKZ maakt daarin opmerkingen over het voorgestelde artikel 11.1, eerste lid, het criterium op basis waarvan privaatrechtelijke rechtspersonen als overheidswerkgever worden aangemerkt en de positie van uitzendkrachten.

Overgangsrecht

Het COKZ meent, dat het voorgestelde artikel 11.1, eerste lid, dat regelt dat titel II van de Ambtenarenwet na inwerkingtreding van de Wnra van toepassing blijft op leden van zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges, niet klopt. De bepaling is zo geredigeerd, dat zij ook van toepassing is op leden van zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Volgens het COKZ klopt dat niet, omdat deze leden geen ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet. De bepaling is in deze zin aangepast. Zoals reeds in hoofdstuk 8 is opgemerkt, was reeds beoogd dat artikel 11.1 niet van toepassing is op leden van privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Ten aanzien van de continuering van titel II van de Ambtenarenwet is dit verduidelijkt in artikel 11.1, eerste lid.

Privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen

Het COKZ zet vraagtekens bij de gevolgen van de Wnra voor de leden van zelfstandige bestuursorganen, die deel uitmaken van privaatrechtelijke rechtspersonen, en het personeel. De Wnra heeft naar zijn mening onlogische gevolgen, omdat de leden van die zelfstandige bestuursorganen niet kunnen worden aangemerkt als ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017, maar het personeel dat onder hun gezag staat wel. Verder vraagt het COKZ of het uitvoeren van wettelijke taken in alle gevallen als de uitoefening van openbaar gezag kan worden aangemerkt. Ten aanzien van de groepen die worden aangemerkt als ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017, geldt dat dit voortvloeit uit de Wnra zelf. Dit valt buiten het bestek van de aanpassingswetgeving. Dit geldt ook voor de vraag welke rechtspersonen als overheidswerkgever worden aangemerkt. Ten aanzien van het onderscheid tussen wettelijke taken en het uitoefenen van openbaar gezag merkt de regering op, dat niet alle wettelijke taken ook inhouden dat sprake is van de uitoefening van openbaar gezag. Voor dat laatste is vereist, dat het orgaan bevoegd is eenzijdig de rechtspositie van derden vast te stellen. Het verrichten van feitelijke werkzaamheden valt hier niet onder.

Uitzendkrachten

Het COKZ vraagt of uitzendkrachten ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Dat is niet het geval. Voor het zijn van ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017 is vereist dat betrokkene een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever heeft. Uitzendkrachten hebben een arbeidsovereenkomst met het uitzendbureau.

9.14 Internetconsultatie

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

9.14.1 Reacties met betrekking tot de Wnra zelf

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

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

Een aantal organisaties heeft reacties ingediend met als strekking dat zij ervan uitgaan geen overheidswerkgever te zijn, dan wel dat zij daarvan wensen te worden uitgezonderd. Zij dragen daarvoor verschillende redenen aan, bijvoorbeeld dat het uitvoeren van de Wnra tot onredelijke lasten leidt gezien de omvang van de betreffende organisatie of omdat zij vrezen voor grotere politieke invloed op hun functioneren. Deze reacties hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel, nu zij betrekking hebben op de Wnra zelf. Uit de reacties blijkt wel dat er zowel onder ambtenaren als onder (toekomstige) overheidswerkgevers veel onzekerheid is over de gevolgen van invoering van de Wnra. De regering hecht er wel aan hier een aantal opmerkingen over te maken. De ambtelijke status verdwijnt niet met de inwerkingtreding van de Wnra. De overheid is en blijft een bijzondere werkgever en dit vraagt om medewerkers die goed kunnen omgaan met de publieke taak en verantwoordelijkheid van de overheid. Dit verandert niet met de Wnra. De ambtelijke status blijft behouden. De Wnra brengt wel met zich, dat de aard van de arbeidsrelatie verandert. De rechtsbescherming van ambtenaren loopt voortaan via het privaatrecht, zoals voor werknemers in de private sector nu al het geval is. Ook in het private arbeidsrecht zijn waarborgen voor een zorgvuldig proces en rechtsbescherming van werknemers van belang. Zo is er voor ontslag een goede – in de wet genoemde – reden nodig, die vooraf door het UWV of de rechter wordt getoetst. Daarnaast is en blijft de wetgeving betreffende gelijke behan-

deling bij het aangaan en beëindigen van arbeidsrelaties van kracht. Op grond hiervan is onder meer onderscheid op grond van politieke gezindte verboden. De bevoegdheid om een wapen te dragen of geweldsmiddelen toe te passen staat los van de arbeidsrelatie. Die bevoegdheden zijn ook nu apart geregeld en dat blijft zo. De bevoegdheid om een wapen te dragen of geweldsmiddelen toe te passen en de regels over het toepassen van die bevoegdheid blijven hetzelfde. Het is een misverstand dat politie- en defensiepersoneel zijn uitgezonderd vanwege hun bevoegdheid om wapens te dragen.

De reactie van Stichting Waternet, die overeenkomt met een deel van de formele consultatiereactie van Unie van Waterschappen, heeft geleid tot een verduidelijking in de toelichting. Deze reactie betreft de vraag, of de zinsnede «bekleed met openbaar gezag» in artikel 2, onderdeel i, van de Ambtenarenwet 2017 ook betrekking heeft op mandaat. Dat is niet het geval. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar paragraaf 9.5.2, waar de gelijklopende opmerking van Unie van Waterschappen wordt behandeld.

9.14.2 Reacties met betrekking tot de aanpassingswetgeving

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

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

De reactie van het Bureau Schade-afwikkeling heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting voor wat betreft de wijziging van de Verhaalswet ongevallen ambtenaren (hierna: Voa). De Voa kent een regresrecht toe aan de overheid ten aanzien van derden, die aansprakelijk zijn voor dienstongevallen van ambtenaren als gevolg waarvan die ambtenaar arbeidsongeschikt raakt. De overheid kan op grond van deze wet als gevolg van de arbeidsongeschiktheid gemaakte kosten op die aansprakelijke derde verhalen. Artikel 6:107a BW kent een dergelijk regresrecht ook toe aan private werkgevers. In het wetsvoorstel werd geregeld dat voor genormaliseerde ambtenaren voortaan het regresrecht van artikel 6:107a BW van toepassing zou zijn, omdat de Wnra beoogt de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te schakelen aan die van het bedrijfsleven. De Voa blijft dan alleen in stand voor de uitgezonderde groepen, die hun aanstelling behouden. Het BSA merkt hierover op dat dat een inhoudelijke wijziging is, omdat het regresrecht van artikel 6:107a BW enger is dan dat van de Voa. Dat eerste ziet alleen op het (netto) doorbetaalde loon; het regresrecht van de Voa is breder. Tevens moet in overgangsrecht worden voorzien voor lopende schadezaken tussen de overheid en aansprakelijke derden, omdat de grondslag door de voorgestelde wijziging verandert van de Voa naar artikel 6:107a BW. Het BSA adviseert om ofwel het regresrecht van artikel 6:107a van het BW voor alle private werkgevers uit te breiden, zodat het dezelfde reikwijdte krijgt als de Voa nu heeft, ofwel de Voa voor alle ambtenaren en de uitgezonderde groepen in stand te laten. De regering heeft die laatste suggestie gevolgd, omdat dat de meest beleidsneutrale oplossing is. Zie artikel 2.11 en de toelichting daarbij.

De plantaardige keuringsdiensten hebben een reactie ingediend, die inhoudelijk overeenkomt met die van het COKZ. Voor wat betreft de opmerking over het overgangsrecht, neergelegd in artikel 11.1, eerste lid, heeft dit geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting. Voor een inhoudelijke reactie wordt verwezen naar paragraaf 9.13.

II. Artikelsgewijs

Hoofdstuk 1. Ministerie van Algemene Zaken

Artikel 1.1 (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017)

Onderdeel A

Artikel 34 betreft een aanstelling bij koninklijk besluit van de medewerkers van het secretariaat van de toetsingscommissie in zet bevoegdheden. De hoofdregel voor het in dienst nemen van de tot het secretariaat behorende personen wordt gegeven door artikel 34, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017: zij worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de betrokken Ministers gezamenlijk, op aanbeveling van de voorzitter van de toetsingscommissie. Gelet op het technische karakter van de aanpassingswetgeving blijft voor de tot het secretariaat behorende personen die thans op voordracht van de betrokken Ministers gezamenlijk, op aanbeveling van de voorzitter van de toetsingscommissie worden benoemd en ontslagen, dat koninklijk besluit als procedurele eis behouden. Het koninklijk besluit wordt omgevormd tot een voorbereidend besluit voor het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling, zoals beschreven in paragraaf 4.4. Het tweede lid van artikel 34 wordt in lijn hiermee aangepast.

Het derde lid bepaalt dat op voordracht van de betrokken Ministers bij koninklijk besluit kan worden besloten in welke gevallen de voorzitter van de toetsingscommissie de tot het secretariaat behorende personen kan benoemen, schorsen en ontslaan. Het overgrote deel van de tot het secretariaat behorende personen wordt thans op grond van zo'n besluit door de voorzitter van de toetsingscommissie zelf benoemd, geschorst en ontslagen.⁴² Na inwerkingtreding van de Wnra zijn ook deze functionarissen werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Complicerende factor daarbij is dat de toetsingscommissie een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid is, en dus niet zelf arbeidsovereenkomsten kan sluiten. De onafhankelijkheid van de toetsingscommissie wordt mede benadrukt met de bevoegdheid van de voorzitter van de commissie om het eigen personeel in dienst te kunnen nemen. Nu de toetsingscommissie onder de rechtspersoon de Staat valt, zou, indien er geen nadere voorziening zou worden getroffen, de Minister van Algemene Zaken op grond van artikel 4.6, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 voortaan de arbeidsovereenkomsten sluiten met de functionarissen van de toetsingscommissie. Ter voorkoming dat met de invoering van de Wnra een verschuiving in bevoegdheden ontstaat, wordt daarom voorgesteld een nieuw vierde lid toe te voegen, dat regelt dat de voorzitter van de commissie de individuele arbeidsovereenkomsten kan aangaan namens de Staat. Zie voor nadere toelichting op deze constructie paragraaf 4.2.5.

⁴² Besluit van 23 oktober 2017, houdende benoeming, schorsing en het ontslag van secretariaat toetsingscommissie in zet bevoegdheden (Stb. 2017, 425).

Onderdeel B, onder 1

Artikel 103 betreft een aanstelling bij koninklijk besluit van de medewerkers van het secretariaat van de commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De hoofdregel voor het in dienst nemen van de tot het secretariaat behorende personen wordt gegeven in artikel 103, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017: zij worden benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit, op voordracht van de betrokken Ministers gezamenlijk, op aanbeveling van de voorzitter van de commissie van toezicht. Het koninklijk besluit wordt omgevormd tot een voorbereidend besluit voor het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling, zoals beschreven in paragraaf 4.4. Het tweede lid van artikel 103 wordt in lijn hiermee aangepast.

Het derde lid bepaalt dat op voordracht van de betrokken Ministers bij koninklijk besluit kan worden besloten in welke gevallen de voorzitter van de commissie van toezicht de tot het secretariaat behorende personen kan benoemen, schorsen en ontslaan. Het overgrote deel van de tot het secretariaat behorende personen wordt op grond van het besluit op grond van het derde lid door de voorzitter van de commissie van toezicht zelf benoemd.⁴³ Na inwerkingtreding van de Wvra zijn deze functionarissen werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. De voorzitter van de commissie van toezicht heeft op grond van artikel 4.6, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 de bevoegdheid die arbeidsovereenkomsten namens de Staat aan te gaan, te wijzigen of te beëindigen. Die bevoegdheid hoeft dus niet expliciet in deze wet te worden opgenomen. Het derde lid is in die zin terminologisch aangepast.

Onderdeel B, onder 2

De Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft op grond van artikel 4.6, tweede lid, jo. artikel 1.1, van de Comptabiliteitswet 2016 de bevoegdheid om namens de Staat binnen haar begroting privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Op grond daarvan kan de Commissie arbeidsovereenkomsten afsluiten met het eigen personeel, zoals zij nu bevoegd is de eigen ambtenaren aan te stellen. Zij zou op grond van deze bevoegdheid ook de arbeidsvoorwaarden kunnen bepalen voor de tot het secretariaat behorende ambtenaren, terwijl zij die bevoegdheid thans niet heeft. Om die reden regelt artikel 103, vierde lid, dat op deze ambtenaren de voor alle ambtenaren werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst met de Staat geldende arbeidsvoorwaarden die zijn opgenomen in de laatstelijk gesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor de sector Rijk van toepassing zijn. Er blijft echter ruimte – evenals nu het geval is – om aanvullende of in enkele gevallen afwijkende voorwaarden af te spreken, wanneer dat nodig is voor de taakuitvoering van de Commissie. Dit wordt geregeld in het vijfde lid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hetgeen hieromtrent in de algemene toelichting is opgenomen, onder paragraaf 4.5.

⁴³ Besluit van 14 mei 2003, houdende regels met betrekking tot benoeming, schorsing en ontslag van tot het secretariaat van de commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten behorende personen (Stb. 2003, 258).

Hoofdstuk 2. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Artikel 2.1 (Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers)

Onderdelen A, B, D, E en F

Voor de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers geldt als uitgangspunt dat zo veel als mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de arbeidsvoorwaarden van werknemers, tenzij de bijzondere positie van politieke ambtsdragers een afwijking van deze stelregel noodzakelijk maakt.⁴⁴ Aansluiten bij ambtenaren daar waar het kan, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet.⁴⁵ Bij de invoering van het sectorenmodel per 1 april 1994 is voor de loonontwikkeling van de meeste politieke ambtsdragers, waaronder die van de leden van de Tweede en Eerste Kamer, weloverwogen gekozen voor indexatie op grond van de loonontwikkeling in de sector Rijk. Indirect wordt daarmee voor deze politieke ambtsdragers het referentiemodel voor de salarisontwikkeling van overheidswerknemers gevolgd.⁴⁶

Ook voor de andere financiële arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers is aansluiting gezocht bij de arbeidsvoorwaarden van het personeel in de sector Rijk. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om eenmalige uitkeringen, de vakantie- en eindejaarsuitkering, de uitkering bij overlijden aan de nabestaanden, de ambtsjubileumgratificatie en reis- en verblijfkosten.

Gezien het uitgangspunt van beleidsneutraliteit bij de aanpassingswetgeving moeten de financiële arbeidsvoorwaarden van de politieke ambtsdragers ook na de inwerkingtreding van de Wnra zo veel als mogelijk aansluiten bij de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren die werkzaam zijn binnen wat nu, vóór de inwerkingtreding van de Wnra, wordt aangeduid als de sector Rijk. De verwijzingen worden daarom aangepast als beschreven in paragraaf 5.2.

Onderdelen C en G

Titel II van de huidige Ambtenarenwet is thans ook van toepassing op de benoemde politieke ambtsdragers. Om dit zo te houden, dienen de bepalingen van deze titel te worden overgenomen in de wetten die de rechtspositie van die ambtsdrager regelen. Dit is reeds beschreven in paragraaf 5.1.1. In dit wetsvoorstel wordt dat geregeld voor het pensioen en andere uitkeringen waarop benoemde politieke ambtsdragers op grond van de Appa recht hebben. Daartoe worden nieuwe hoofdstukken 7a en 28a ingevoegd, waarin de bepalingen van de huidige titel II zijn opgenomen.

⁴⁴ Politieke ambtsdragers zijn: leden Staten-Generaal, statenleden, raadsleden, leden algemeen bestuur van een waterschap, en benoemde politieke ambtsdragers (commissarissen van de Koning, burgemeesters, voorzitters waterschappen, gedeputeerden, wethouders en dagelijks bestuursleden van de waterschappen).

⁴⁵ Kamerstukken II 2014/15, 28 479, nr. 73, p. 2.

⁴⁶ Met uitzondering van de statenleden, raadsleden en algemeen bestuursleden van de waterschappen. De vergoeding van de werkzaamheden van de decentrale volksvertegenwoordigers wordt geïndexeerd aan de hand van het door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de maand september van het voorafgaande kalenderjaar vastgestelde indexcijfer CAO lonen overheid inclusief bijzondere beloningen.

Artikel 2.2 (Algemene wet gelijke behandeling)

Artikel 5, eerste lid, onderdeel d, van de Algemene wet gelijke behandeling bevat een verbod om onderscheid te maken bij het aanstellen tot ambtenaar en het beëindigen van het dienstverband van ambtenaren. Na inwerkingtreding van de Wnra vallen ambtenaren die dan een arbeidsovereenkomst hebben onder het verbod van onderdeel c. Na inwerkingtreding van de Wnra dient dit verbod te blijven bestaan voor degenen, met wie op grond van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 geen arbeidsovereenkomst wordt aangegaan.

Artikel 2.3 (Ambtenarenwet BES)

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet BES is die wet en de daarop berustende regelgeving van toepassing op personeel in dienst van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en van de Rijksdienst Caribisch Nederland. Zij is niet van toepassing op hen, die vanuit het Europese deel van Nederland zijn gedetacheerd om in Caribisch Nederland werkzaam te zijn. Met de voorgestelde wijziging in artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet BES wordt bewerkstelligd dat in dit laatste geen verandering komt.

Dat de Ambtenarenwet BES niet van toepassing is op vanuit het Europese deel van Nederland gedetacheerde ambtenaren vloeit na de inwerkingtreding van de Wnra reeds voort uit het bestaande eerste zinsdeel van artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet BES. Dat bepaalt immers dat alleen hij, die is aangesteld om in openbare dienst in Caribisch Nederland werkzaam te zijn, ambtenaar in de zin van die wet is. Ambtenaren als bedoeld in de Ambtenarenwet 2017 zijn echter per definitie niet aangesteld.

Voor in Caribisch Nederland gedetacheerde functionarissen uit het Europese deel van Nederland, met wie een overheidswerkgever op grond van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 geen arbeidsovereenkomst sluit, ligt dat anders. Zij houden na inwerkingtreding van de Wnra immers hun publiekrechtelijke aanstelling. De voorgestelde wijziging in artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet BES bewerkstelligt dat die wet niet van toepassing is op degenen die onder de werking van artikel 3 Ambtenarenwet 2017 vallen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het hier altijd gaat om functionarissen uit het Europese deel van Nederland, omdat de Ambtenarenwet 2017 überhaupt niet geldt in Caribisch Nederland. De met de inwerkingtreding van de Wnra achterhaalde verwijzing naar de Ambtenarenwet vervalt als gevolg van deze wijziging.

Artikel 2.4 (Gemeentewet) en 2.9 (Provinciewet)

Artikel 2.4 bevat wijzigingen van de Gemeentewet en artikel 2.9 van de Provinciewet. De voorgestelde wijzigingen in deze wetten komen (grotendeels) met elkaar overeen. Ze worden hieronder daarom tezamen besproken. Waar wordt verwezen naar onderdelen, wordt bedoeld het betreffende onderdeel in zowel artikel 2.4 als artikel 2.9, tenzij anders wordt vermeld.

Onderdeel A

Alleen degene, die op basis van een aanstelling werkzaam is voor de overheid, is ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Artikel 4 van de Gemeentewet, respectievelijk de Provinciewet breidt voor het bereik van die wetten het begrip uit tot hen, die op basis van een arbeidsovereen-

komst werkzaam zijn voor de gemeente of provincie. Zoals in paragraaf 3.3.1 is beschreven, kan deze bepaling vervallen.

Onderdelen B, C, F, G, I, O en P

Deze onderdelen bevatten wijzigingen van de bepalingen die regelen welke ambtelijke functies onverenigbaar zijn met het zijn van burgemeester, wethouder, raadslid, lid van provinciale staten, gedeputeerde, commissaris van de Koning, lid van de gemeentelijke of provinciale rekenkamer of een gemeenschappelijke rekenkamer, en de regeling van welke ambtenaren dienen te voldoen aan een vordering van een gemeentelijke of provinciale onderzoekscommissie.

In de eerste plaats wordt de zinsnede «aangesteld door of vanwege het gemeentebestuur», onderscheidenlijk «aangesteld door of vanwege het provinciebestuur» aangepast aan de nieuwe privaatrechtelijke verhoudingen.

Aan de zinsneden «of daaraan ondergeschikt» in die bepalingen komt zelfstandige betekenis toe. Deze hebben betrekking op ambtenaren die niet in dienst zijn van de betreffende gemeente of provincie, maar wel aan het bestuur van die provincie of gemeente ondergeschikt zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan onverenigbare betrekkingen in geval van raadsleden die als ambtenaar van een centrumgemeente die in het kader van een gemeenschappelijke regeling met een buurgemeente onder de directe verantwoordelijkheid werkzaam zouden zijn van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zij raadslid zijn.

Specifiek bij gemeenten kan het ook gaan om ambtenaren van politie die rechtstreeks onder het gezag werkzaam kunnen zijn van de burgemeester van de gemeente waar zij raadslid, wethouder of lid van de rekenkamer zijn.

Zij zijn echter geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017, maar ambtenaar van politie in de zin van de Pw. Daarom wordt in de betreffende bepalingen van de Gemeentewet expliciet geregeld dat zij ook op ambtenaren van politie betrekking hebben. De vrijwillige ambtenaar van politie kan ingevolge het derde lid, onderdeel b, van de artikelen 13, 36b en 81f van de Gemeentewet net als nu ook na inwerkingtreding van de Wnra in dezelfde gemeente raadslid, wethouder en lid van de rekenkamer worden.

De incompatibiliteiten gelden alleen voor ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017 of ambtenaren van politie in de zin van de Pw. Zij gelden niet voor bijvoorbeeld uitzendkrachten of ingehuurd externen.

Onderdelen D en E

Als beschreven in paragraaf 5.1.1, dient titel II voor de uitgezonderde groepen behouden te blijven. Dit geldt ook voor de benoemde politieke ambtsdragers binnen gemeenten en provincies, te weten wethouders, de burgemeester, gedeputeerden en de Commissaris van de Koning. Artikel 2.4, onderdeel D, regelt dit voor de wethouders; onderdeel E regelt dat deze bepalingen eveneens van toepassing zijn op de burgemeester. Artikel 2.9, onderdelen D en E, regelen hetzelfde voor gedeputeerden, respectievelijk de Commissaris van de Koning. De titel is thans niet van toepassing op de verkozen politieke ambtsdragers, raadsleden en leden van provinciale staten en wordt daarom niet voor hen overgenomen.

Artikel 2.4, onderdelen J en R, onder 2, en artikel 2.9, onderdelen J, R en S, onder 2

Dit onderdeel bevat terminologische aanpassingen aan de overgang van de publiekrechtelijke aanstellingen naar privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten.

Onderdelen H en K

De door deze onderdelen gewijzigde bepalingen regelen het in dienst nemen van ambtenaren bij de gemeentelijke en provinciale ombudsman en rekenkamer. Het personeel van deze instanties wordt thans door het college, respectievelijk gedeputeerde staten benoemd. De ombudsman, respectievelijk de voorzitter of enig lid van de rekenkamer draagt de betrokkenen voor benoeming voor.

Na inwerkingtreding van de Wnra zijn de ambtenaren bij de gemeentelijke en provinciale rekenkamers en ombudsmannen werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst, die de burgemeester namens de gemeente of de Commissaris van de Koning namens de provincie met hen aangaat.⁴⁷ Overeenkomstig paragraaf 4.2.3 en 4.2.4 worden deze bepalingen zodanig aangepast dat het college of gedeputeerde staten, op verzoek van de ombudsman of de voorzitter of het enig lid van de rekenkamer, besluiten tot het aangaan van de arbeidsovereenkomst met deze ambtenaren.

Onderdeel L

Artikel 102 van de Gemeentewet bepaalt dat het college de secretaris benoemt, schorst en ontslaat en artikel 99 van de Provinciewet verleent dezelfde bevoegdheid aan gedeputeerde staten voor de secretaris van de provincie. Na inwerkingtreding van de Wnra wordt dit in de eerste plaats vervangen door een aanwijzing als omschreven in paragraaf 4.3, vanwege de wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden van de secretaris. Zoals in die paragraaf is beschreven, wordt daarbij tevens bepaald dat de aanwijzing vervalt op de dag dat de uitoefening van de functie van secretaris geen deel meer uitmaakt van de werkzaamheden. Dit wordt geregeld door de onderdelen L van artikel 2.4 en 2.9.

De secretaris hoeft niet in dienst te zijn van de betreffende gemeente of provincie. Indien dat wel het geval is, wordt de arbeidsovereenkomst door de burgemeester namens de gemeente of de Commissaris van de Koning namens de provincie met hem aangegaan. Hiervoor geldt hetgeen in paragraaf 4.2.2 over de overige ambtenaren van de gemeente is opgemerkt.

De positie van de secretaris binnen de gemeente of de provincie verandert niet, evenmin als de verhouding tussen de secretaris en het college, respectievelijk gedeputeerde staten. Zij hebben binnen de rechtspersoon zeggenschap over de secretaris.

Onderdeel M

Als beschreven in paragraaf 4.2.3 neemt de griffier een aparte positie in. Overeenkomstig de onderdelen L van artikel 2.4 en 2.9 voor de secretaris regelen, wordt ook de griffier aangewezen. In dit geval gebeurt dat door de raad, respectievelijk provinciale staten. De aanwijzing eindigt wanneer de uitoefening van de functie van griffier niet langer deel uitmaakt van de taken van de betreffende ambtenaar. Indien de griffier in dienst is van de

⁴⁷ Artikel 171, eerste lid, Gemeentewet en artikel 176, eerste lid, Provinciewet.

gemeente of provincie, neemt de raad, respectievelijk provinciale staten, ook het besluit tot het aangaan van de arbeidsovereenkomst. Dit brengt met zich dat de raad, respectievelijk provinciale staten, zoals ook nu het geval is exclusief en met uitsluiting van het college, respectievelijk gedeputeerde staten, de zeggenschap hebben over de griffier. Het is geen verplichting de griffier in dienst te nemen; dit wordt tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat de raad en provinciale staten daartoe bevoegd zijn.

Onderdelen N en Q, alsmede artikel 2.4, onderdeel R, onder 1, en artikel 2.9, onderdeel S, onder 1

Deze bepalingen hebben betrekking op de indienstneming van ambtenaren bij de gemeente, respectievelijk de provincie. Voor gemeenteambtenaren is in paragraaf 4.2.2 van het algemeen deel beschreven hoe hiermee wordt omgegaan; voor provincieambtenaren geldt hetzelfde. In verband daarmee kan de in artikel 160, eerste lid, onder d, van de Gemeentewet en artikel 158, eerste lid, onder d, van de Provinciewet aan gedeputeerde staten toegekende bevoegdheid om ambtenaren, niet zijnde de griffier of de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan vervallen. Dit wordt geregeld door de onderdelen Q, onder 1 en 2, van artikel 2.4 en artikel 2.9.

De op de griffie werkzame ambtenaren nemen een aparte positie in. Hun positie is reeds beschreven in paragraaf 4.2.3. Ook is daar beschreven op welke wijze daarmee in wetgeving is omgegaan. Op de positie van de griffier is ingegaan bij de toelichting op de onderdelen M. In lijn daarmee regelen de voorgestelde onderdelen N van artikel 2.4 en 2.9 dat de raad, respectievelijk provinciale staten bevoegd zijn om te besluiten tot het aangaan, wijzigen of beëindigen van een arbeidsovereenkomst met de griffieambtenaren. Dit brengt met zich dat de raad, respectievelijk provinciale staten, zoals ook nu het geval is exclusief en met uitsluiting van het college, respectievelijk gedeputeerde staten, de zeggenschap hebben over de griffieambtenaren.

Daarnaast worden ook de accountants die in gemeentelijke, respectievelijk provinciale dienst worden genomen thans aangesteld door de raad, respectievelijk provinciale staten. Net als bij de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren dient de raad, respectievelijk provinciale staten ten aanzien van die accountant dezelfde bevoegdheden te behouden als zij nu hebben. Daarom wordt voorgesteld om de raad, respectievelijk provinciale staten ook hier de bevoegdheid te verlenen om te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van de arbeidsovereenkomst van accountants die in gemeentelijke of provinciale dienst worden genomen. Dit wordt geregeld door artikel 2.4, onderdeel R, onder 1, en artikel 2.9, onderdeel S, onder 1.

Artikel 2.4, onderdeel S

Dit onderdeel bevat de technische aanpassing van een verwijzing naar de Ambtenarenwet.

Artikel 2.5 (Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Artikel 3, zesde lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba regelt dat op ambtenaren uit Europees Nederland en die in Caribisch Nederland gestationeerd zijn in het kader van hun rechtspositie het procesrecht van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Na inwerkingtreding van de Wnra hoeft dit voor ambte-

naren in de zin van de Ambtenarenwet 2017 niet meer te worden geregeld, omdat zij vanaf dat moment een privaatrechtelijke rechtspositie hebben waarop het procesrecht van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing is. Op de uitgezonderde groepen, die ingevolge artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 hun publiekrechtelijke aanstelling houden, dient na inwerkingtreding van de Wnra voor wat betreft hun rechtspositie wel het procesrecht van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te blijven. Het voorgestelde artikel 2.5 regelt dit.

Artikel 2.6 (Kaderwet adviescolleges)

Artikel 15, vijfde lid, Kaderwet adviescolleges kent aan de Minister wie het aangaat de bevoegdheid toe om de secretaris en de andere medewerkers te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Na inwerkingtreding van de Wnra zullen deze functionarissen werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst met de Staat. De Minister onder wiens begrotingshoofdstuk het betreffende adviescollege valt, gaat namens de Staat de arbeidsovereenkomst aan. Daarbij dient wel de verplichting tot overleg met de voorzitter van het adviescollege in stand te blijven. Artikel 2.6 regelt in verband hiermee dat de Minister wie het aangaat de arbeidsovereenkomst sluit, wijzigt of beëindigt na overleg met de voorzitter.

Artikel 2.7 (Kaderwet zbo's)

Onderdeel A

Met de inwerkingtreding van de Wnra zal het niet meer voorkomen dat zelfstandige bestuursorganen uitsluitend bekleed zijn met openbaar gezag voor zover zij bevoegd zijn besluiten te nemen of handelingen te verrichten ten aanzien van daar werkzame ambtenaren. Met de inwerkingtreding van die wet komt de arbeidsovereenkomst immers in de plaats van de publiekrechtelijke, eenzijdige aanstelling. De zinsnede in artikel 2, eerste lid, van de Kaderwet zbo's die op die vorm van openbaar gezag betrekking heeft kan daarom vervallen.

Onderdeel B

Artikel 15 regelt thans als hoofdregel dat de rechtspositie van personeel van krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid die van personeel in de sector Rijk volgt. Volgens de memorie van toelichting bij het huidige artikel 15 van de Kaderwet zbo's is de kern van de regeling dat de rechtspositie van de sector Rijk in materiële zin ook geldt voor personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan bij een publiekrechtelijke rechtspersoon.

Vanwege het technische karakter van de aanpassingswetgeving wordt bij de implementatie van de Wnra niet aan dit uitgangspunt getornd. De bepaling dient wel technisch te worden aangepast aan de overgang van publiekrechtelijke aanstellingen naar privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten. In verband daarmee wordt de bepaling in aangepaste vorm opnieuw vastgesteld. In de voorgestelde redactie wordt verwezen naar de voor alle ambtenaren geldende arbeidsvoorwaarden die zijn opgenomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst (cao) voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn. Dit kan zowel een daadwerkelijk door de Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met de vakbonden afgesloten cao zijn, als de rechtspositieregelingen die op grond van artikel 17, derde lid, van de Ambtenarenwet 2017 blijven gelden als ware het een cao voor zover en voor zolang na de inwerking-

treding van de Wnra nog geen cao is gesloten. In het geval van een cao zijn ook daarin neergelegde afwijkingen van driekwart dwingend recht, dat wil zeggen wettelijke bepalingen waarvan alleen bij cao mag worden afgeweken, van toepassing op een zbo dat die cao verplicht toepast. Artikel 15 van de Kaderwet zbo's heeft als gevolg dat zelfstandige bestuursorganen die onder de werking van die bepaling vallen de voor alle ambtenaren geldende arbeidsvoorwaarden die zijn opgenomen in de laatstelijk afgesloten cao voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn op hun personeel moeten toepassen. Zij kunnen hier slechts van afwijken, wanneer en voor zover een op grond van het tweede lid tot stand gebrachte algemene maatregel van bestuur hen die bevoegdheid toekent.

Met de term «ambtenaar» wordt ambtenaar in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 bedoeld. De tweede en derde volzin van het eerste lid worden daarmee overbodig, omdat in tegenstelling tot de huidige rechtspositieregels in cao's geen bevoegdheden voor overheids-werkgevers worden neergelegd.

Tot slot is het tweede lid opnieuw vastgesteld. Dat bevat nu een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur in afwijking van het eerste lid op onderdelen een eigen rechtspositie voor personeel van een zelfstandig bestuursorgaan vast te stellen. Als deze bepaling ongewijzigd blijft, zou dat na inwerkingtreding van de Wnra betekenen dat bij algemene maatregel van bestuur gedeeltelijk van een cao kan worden afgeweken. Tegelijkertijd dient de mogelijkheid om op onderdelen eigen arbeidsvoorwaarden te hebben, wel te blijven bestaan. Daarom wordt het tweede lid zodanig aangepast, dat bij algemene maatregel van bestuur aangelegenheden kunnen worden aangewezen waarbij de cao voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn niet hoeft te worden gevolgd. Voor die onderwerpen kan het zelfstandig bestuursorgaan een eigen cao sluiten dan wel de betreffende arbeidsvoorwaarden opnemen in een personeelsreglement. Afwijkingen van driekwart dwingend recht, dat wil zeggen bepalingen in titel 7.10 BW waarvan alleen bij cao kan worden afgeweken, zijn ook van toepassing voor de ambtenaren in dienst van de in artikel 15 bedoelde zelfstandige bestuursorganen, voor zover in de cao die voor ambtenaren werkzaam bij de Staat is overeengekomen, dergelijke afwijkingen zijn opgenomen en van de bepaling waarin die afwijking is opgenomen niet op grond van een algemene maatregel van bestuur wordt afgeweken. Zie ook paragraaf 4.5.

Artikel 2.8 (Organisatiewet Kadaster)

Het eerste lid van artikel 18 kan vervallen, omdat op grond van artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017 het Kadaster overheidswerkgever is en het personeel ambtenaar. Het tweede lid en artikel 18a kunnen daarmee ook vervallen. Arbeidsvoorwaarden worden na inwerkingtreding van de Wnra in een cao geregeld, die het Kadaster op grond van artikel 2a van de Organisatiewet Kadaster zelf kan sluiten. Het in het tweede lid genoemde artikel 125quinquies van de Ambtenarenwet komt terug in de Ambtenarenwet 2017. Die wet is van toepassing op het Kadaster. De Organisatiewet Kadaster hoeft daarvoor niet langer een aparte grondslag te bevatten.

Artikel 2.10 (Uitvoeringswet EGTS-verordening)

Artikel 8, tweede lid, van de Uitvoeringswet EGTS-verordening regelt dat een EGTS behoort tot de openbare dienst, zodat het daar werkzame, publiekrechtelijk aangestelde personeel ambtenaar is. Deze bepaling is

echter niet meer nodig, omdat artikel 2, onder g, Ambtenarenwet 2017 de EGTS expliciet als overheidswerkgever aanwijst.

Artikel 2.11 (Verhaalswet ongevallen ambtenaren)

De Verhaalswet ongevallen ambtenaren (hierna: Voa) kent een verhaalsrecht toe aan de overheid met betrekking tot gemaakte kosten voor verstrekkingen en uitkeringen aan een ambtenaar die tijdens diensttijd een ongeval heeft gehad. Indien een derde daarvoor aansprakelijk is, kan de overheid op grond van de Voa de gemaakte kosten op die derde verhalen. De wet ziet ingevolge artikel 1 op zowel aangestelde ambtenaren als de zogenaamde arbeidscontractanten. Van belang voor de reikwijdte van deze wet is of iemand betaald wordt uit de openbare geldmiddelen. Na inwerkingtreding van de Wnra geldt voor de ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017, dat niet meer in rechtspositieregelingen wordt geregeld welke uitkeringen of verstrekkingen hun werkgever dient te verlenen, wanneer de ambtenaar als gevolg van een ongeval arbeidsongeschikt wordt. Dit wordt voortaan neergelegd in de individuele arbeidsovereenkomst, of collectief tussen sociale partners overeengekomen in een cao of op andere wijze. Voor degenen die op grond van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 hun aanstelling behouden, blijven deze zaken wel in de betreffende rechtspositieregeling geregeld.

Waar artikel 2, eerste tot en met derde lid, Voa nu verwijst naar die rechtspositieregelingen, dient die verwijzing te worden aangevuld naar de voor ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017 geldende individuele of collectieve arbeidsovereenkomst. Daarom wordt voorgesteld om ten aanzien van degenen, die als gevolg van de Wnra overgaan op een privaatrechtelijke rechtspositie, een verwijzing naar individuele arbeidsovereenkomsten, dan wel hetgeen collectief is overeengekomen over te verstrekken uitkeringen en verstrekkingen bij arbeidsongeschiktheid toe te voegen. Hierdoor blijft de Voa op dezelfde kring van personen van toepassing als nu. Met deze technische wetswijziging wordt bereikt dat de overheid haar regresrecht behoudt ten aanzien van de ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017, van wie de rechtspositie na inwerkingtreding van de Wnra niet meer in rechtspositieregelingen geregeld is. Voor hen blijft immers gelden dat zij uit publieke middelen worden betaald.

Artikel 2.12 (Wet algemene regels herindeling)

Hoofdstuk VIII van de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi) bevat een regeling voor de overgang van het personeel van de bij de herindeling betrokken gemeente(n) naar de nieuwe gemeente. Deze regeling gaat nu uit van een publiekrechtelijke rechtspositie en dient te worden aangepast aan de privaatrechtelijke rechtsverhouding, die na inwerkingtreding van de Wnra daarvoor in de plaats komt. Het gaat daarbij zowel om aanpassingen aan de vervanging van eenzijdige aanstellingen door arbeidsovereenkomsten, als de vervanging van bij algemeen verbindend voorschrift vastgestelde arbeidsvoorwaarden door (in veel gevallen) collectieve arbeidsovereenkomsten. Daarnaast kan een aantal voorschriften, waarvoor titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek een equivalent bevat, vervallen. Deze aanpassingen vergen een zodanig ingrijpende wijziging van hoofdstuk VIII Wet arhi, dat dit hoofdstuk opnieuw wordt vastgesteld.

Bij de aanpassingen is rekening gehouden met het bijzondere karakter van gemeentelijke herindelingen, die bij wet in formele zin worden vastgesteld en belangrijke implicaties hebben voor het functioneren van het (lokale)

openbaar bestuur. Ook verschilt de ambtelijke organisatie op wezenlijke punten van de organisatie van een onderneming. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de in de Gemeentewet genoemde functies van gemeentesecretaris en griffier. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat een herindeling naar de huidige stand van het recht niet kan worden gekwalificeerd als overgang van onderneming in de zin van artikel 1, eerste lid, onder c, van Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (PbEG 2001, L 082) of in de zin van artikel 7:662 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 57, eerste en tweede lid, en artikel 58

Het voorgestelde artikel 57 bevat de hoofdregel van het huidige artikel 59, eerste en tweede lid, Wet arhi, namelijk dat het personeel van een op te heffen gemeente op de datum van herindeling overgaat naar de gemeente waaraan het gebied wordt toegevoegd of van de in de herindelingsregeling aan te wijzen gemeente. Voor de overgang van het personeel is aangesloten bij artikel 44, eerste lid, Wet arhi, dat ziet op de overgang van rechten en verplichtingen van een op te heffen gemeente. De verplichtingen die voortvloeien uit (collectieve) arbeidsovereenkomsten ten aanzien van het personeel gaan op grond van artikel 44, eerste lid, over op de gemeente waaraan het gebied wordt toegevoegd, dan wel, wanneer het gebied naar meer dan één gemeente overgaat, naar de in de herindelingswet aan te wijzen gemeente. De overgang van het personeel is niet, zoals nu het geval is, voorlopig. Het privaatrecht kent een dergelijke figuur niet.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 57 komt overeen met het huidige artikel 59, tweede lid, Wet arhi. Deze bepaling houdt in dat na de overgang naar de nieuwe gemeente niet opnieuw de eed hoeft te worden afgelegd. De bepaling is redactioneel aangepast aan de nieuwe privaatrechtelijke verhoudingen en het vervallen van de voorlopige overgang.

Voor onderwijspersoneel wordt, evenals thans, een vergelijkbare regeling getroffen in het voorgestelde artikel 58. Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de tekst van het huidige artikel 58 te actualiseren.

Artikel 57, derde en vierde lid

Deze voorgestelde leden regelen hetzelfde als het huidige artikel 59, derde tot en met elfde lid, met dien verstande dat zij zijn aangepast aan de privaatrechtelijke verhoudingen. Op grond van het huidige artikel 59, derde lid, heeft de gemeente na de datum van herindeling zes maanden de tijd om vorm te geven aan de nieuwe ambtelijke organisatie en ten aanzien van iedere ambtenaar een besluit te nemen over de voortzetting van het dienstverband en onder welke voorwaarden dat gebeurt. Deze termijn kan door gedeputeerde staten van de betrokken provincie met ten hoogste zes maanden worden verlengd. In de praktijk is het gebruikelijk dat met de vakbonden een sociaal plan wordt overeengekomen. Hiermee wordt onrust onder het personeel over de gevolgen van de herindeling voor hun (rechts)positie voorkomen.

Deze bepaling wordt vervangen door het voorgestelde artikel 57, derde en vierde lid. Daarin wordt geregeld dat de gemeente binnen zes maanden na de datum van herindeling aan de betrokken personeelsleden kenbaar maakt of zij voornemens is de arbeidsovereenkomst om oorzaken die zijn gelegen in de herindeling te beëindigen, dan wel in gewijzigde vorm voort

te zetten. Zij doet daarbij tevens een voorstel voor de wijziging of beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De termijn van zes maanden kan door gedeputeerde staten met ten hoogste zes maanden worden verlengd. Dit voorstel is het resultaat van een zorgvuldig onderzoek door de gemeente naar een passende functie voor de betreffende ambtenaar binnen de nieuwe organisatie.

Mocht de gemeente de arbeidsovereenkomst willen beëindigen of wijzigen, dan gelden daarvoor de regels die titel 7:10 van het Burgerlijk Wetboek daarvoor stelt. Het voorschrift van het huidige artikel 59, vierde lid, dat slechts tot ontslag kan worden overgegaan indien het na een zorgvuldig onderzoek niet mogelijk is gebleken de ambtenaar met een in verband met zijn persoonlijkheid en omstandigheden passende functie te belasten komt overeen met artikel 7:669, eerste lid, BW. Op grond van die bepaling is een voorwaarde voor opzegging van de arbeidsovereenkomst dat herplaatsing van de werknemer binnen een redelijke termijn, al dan niet met behulp van scholing, in een andere passende functie niet mogelijk is of niet in de rede ligt. Ook voor de in het geval van ontslag in acht te nemen termijnen gelden voortaan de daarover in het Burgerlijk Wetboek gestelde regels. Een specifieke regeling in de Wet arhi is daarom niet langer nodig.

Artikel 59

Het voorgestelde artikel 59 komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 57 Wet arhi. Het huidige artikel 57, eerste lid, in samenhang gelezen met het derde lid, bepaalt dat de secretaris en griffier van een gemeente die wordt opgeheven eervol wordt ontslagen. Het private arbeidsrecht kent echter geen eervol of oneervol ontslag. In het voorgestelde eerste lid van artikel 60 wordt daarom ten eerste bepaald dat de aanwijzing van deze functionarissen met ingang van de datum van herindeling eindigt. Indien zij in dienst zijn van een gemeente die wordt opgeheven, eindigt de arbeidsovereenkomst op dezelfde dag. Met het voorgestelde tweede lid wordt voor dat laatste geval geregeld dat de arbeidsovereenkomst is geëindigd op een wijze die recht geeft op een transitievergoeding, uiteraard onder de voorwaarde dat de betrokkene ook aan de overige voorwaarden voor toekenning daarvan voldoet.

In het voorgestelde artikel 59, derde lid, komt het huidige artikel 57, tweede lid, in gewijzigde vorm terug. Artikel 59, derde lid, bepaalt dat gedeputeerde staten op verzoek van de secretaris artikel 57 op hem van toepassing kunnen verklaren. In dat geval gaat hij over in dienst van de nieuwe gemeente. Noodzakelijkerwijs zal de secretaris in de nieuwe gemeente een andere functie gaan vervullen, omdat ingevolge artikel 100 van de Gemeentewet er slechts één secretaris is en artikel 61 voorziet in een procedure voor de benoeming van een tijdelijke secretaris, die vanaf de datum van herindeling in functie is. Het is aan de gemeente en de secretaris die met toepassing van artikel 60, derde lid, naar de nieuwe gemeente overgaat, om overeenstemming te bereiken over de functie die de secretaris gaat vervullen en onder welke voorwaarden.

Het vierde lid komt overeen met het huidige derde lid van artikel 57.

Artikel 60

Op grond van het huidige artikel 61 Wet arhi benoemen gedeputeerde staten uiterlijk een maand voor de datum van herindeling een tijdelijke secretaris en een tijdelijke griffier, die met ingang van de datum van

herindeling bij de nieuwe gemeente werkzaam zijn.⁴⁸ Zo heeft de nieuwe gemeente direct met ingang van de datum van herindeling een secretaris en griffier, zoals wordt voorgeschreven in artikel 100 Gemeentewet. De tijdelijke benoeming geldt tot de dag waarop overeenkomstig de Gemeentewet in de functies van secretaris en griffier is voorzien. Deze bestaande regeling is overgenomen in het voorgestelde artikel 60, met dien verstande dat de benoeming is vervangen door een aanwijzing van gedeputeerde staten. Zie over de aanwijzing van de griffier en de secretaris de toelichting bij artikel 2.4, onderdelen L en M.

Artikel 61

De inhoud van het huidige artikel 66 Wet arhi over het personeel van een te vervallen gemeenschappelijke regeling is met enige technische wijzigingen verplaatst naar het voorgestelde artikel 61.

De in het huidige artikel 65 Wet arhi genoemde gemeenschappelijke regeling «Instituut Ziektekostenverzekering Ambtenaren» bestaat niet meer. De overgang van daarmee samenhangende rechten hoeft daarom niet te worden geregeld.

Transponeringstabel Wet arhi

| Huidige situatie | Na inwerkingtreding Wnra |
|---|---|
| Artikel 57, eerste lid | Artikel 59, eerste en tweede lid |
| Artikel 57, tweede lid | Artikel 59, derde lid |
| Artikel 57, derde lid | Artikel 59, vierde lid |
| Artikel 58 | Artikel 58 |
| Artikel 59, eerste lid | Artikel 57, eerste lid |
| Artikel 59, tweede lid | Artikel 57, tweede lid, en artikel 58, tweede lid |
| Artikel 59, derde lid | Artikel 57, derde en vierde lid |
| Artikel 59, vierde en vijfde lid | Vervallen. Artikel 7:669, vierde lid, Burgerlijk Wetboek: de werkgever kan de arbeidsovereenkomst alleen opzeggen indien herplaatsing binnen een redelijke termijn, al dan niet met behulp van scholing, in een andere passende functie niet mogelijk is of niet in de rede ligt |
| Artikel 59, zesde lid | Vervalt. De door artikel 7:672 Burgerlijk Wetboek voorgeschreven opzegtermijn wordt in acht genomen. |
| Artikel 59, zevende, achtste en negende lid | Vervallen. Bij beëindiging met wederzijds goedvinden kunnen partijen overeenkomen wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt en deze datum, met wederzijds goedvinden, tussentijds wijzigen. In het geval van opzegging geldt voor werkgevers geen maximumtermijn, alleen een minimumtermijn. Wanneer sprake is van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en deze niet eindigt met wederzijds goedvinden, na opzegging met instemming van de werknemer of na opzegging door de werknemer zelf is het eveneens mogelijk om deze te doen eindigen en voor het verrichten van de tijdelijke werkzaamheden een tijdelijke arbeidsovereenkomst aan te gaan (artikel 7:667, vierde lid, Burgerlijk Wetboek). |

⁴⁸ Kamerstukken II 1980/81, 16 405, nr. 3, p. 15.

| Huidige situatie | Na inwerkingtreding Wnra |
|-------------------------------------|---|
| Artikel 59, tiende lid | Vervalt. De rechten en verplichtingen van de oude werkgever gaan over op de nieuwe werkgever (artikel 44, eerste lid, en artikel 57, eerste lid). Dit geldt ook voor het loon; de gemeente waar de ambtenaar toe overgaat is op grond daarvan verplicht hetzelfde loon te blijven betalen. |
| Artikel 59, elfde lid | Vervalt. Arbeidsovereenkomsten worden de norm. |
| Artikel 60 | Vervalt. De rechten en verplichtingen van de oude werkgever gaan over op de nieuwe werkgever (artikel 44, eerste lid, en artikel 57, eerste lid). Dit geldt ook voor de (collectieve) arbeidsvoorwaarden. De totstandkoming van nieuwe collectieve arbeidsvoorwaarden, voor zover aan de orde, is afhankelijk van overeenstemming tussen werkgever en werknemers. |
| Artikel 61, eerste lid | Artikel 60, eerste lid |
| Artikel 61, tweede lid | Artikel 60, eerste, tweede en derde lid |
| Artikel 61, derde lid | Artikel 60, vierde lid |
| Artikel 62 en 63 | Vervallen. Op grond van artikel 44, eerste lid, en artikel 57, eerste lid, komen aanspraken van (voormalige) ambtenaren uit hoofde van ziekte of ontslag ten laste van de rechtsopvolgende gemeente. |
| Artikel 65 | Vervalt; de in deze bepaling genoemde regeling bestaat niet meer. |
| Artikel 66, eerste lid | Artikel 61, eerste lid |
| Artikel 66, tweede lid, onderdeel a | Artikel 61, tweede lid, onderdeel a |
| Artikel 66, tweede lid, onderdeel b | Artikel 61, tweede lid, onderdeel b |
| Artikel 66, tweede lid, onderdeel c | Vervalt. De bepalingen waarnaar wordt verwezen vervallen eveneens. |
| Artikel 66, derde lid | Artikel 61, derde lid |

Artikel 2.13 (Wet gemeenschappelijke regelingen)

Dit artikel bevat wijzigingen die inhoudelijk overeenkomen met onderdeel Q van de artikelen 2.4 en 2.9. Hier wordt verwezen naar de toelichting op die bepalingen. Deze wijzigingen zien op gemeenschappelijke regelingen die openbaar lichaam zijn. Thans is het dagelijks bestuur bevoegd om de ambtenaren in dienst van het openbaar lichaam aan te stellen. Het dagelijks bestuur heeft eveneens de bevoegdheid om te besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Zie daarvoor de artikelen 33b, eerste lid, (huidig) onderdeel e, 46b, eerste lid, (huidig) onderdeel e, en 57b, eerste lid, (huidig) onderdeel e, van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Na inwerkingtreding van de Wnra besluit het dagelijks bestuur ook over de arbeidsovereenkomsten van het personeel in dienst van het openbaar lichaam.

Artikel 2.14 (Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen)

De artikelen 7:648 en 7:649 van het Burgerlijk Wetboek bevatten vergelijkbare voorzieningen als de voorzieningen genoemd in de artikelen 125g en 125h van de Ambtenarenwet. Laatstgenoemde artikelen vervallen met de inwerkingtreding van de Wnra. De verwijzingen naar deze bepalingen

in artikel 2, eerste lid, onder a, van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen kunnen derhalve vervallen.

Artikel 2.15 (Wet Huis voor klokkenluiders)

Onderdeel A

Het Huis voor klokkenluiders is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid, zodat het deel uitmaakt van de Staat. Tot nog toe benoemt, schorst en ontslaat echter de voorzitter van het Huis in plaats van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de medewerkers van het bureau, om zo de onafhankelijkheid van het Huis te benadrukken.⁴⁹ Die onafhankelijkheid blijft het uitgangspunt, met name om onbedoelde wijzigingen in de relatie tussen Minister en het zelfstandig bestuursorgaan te voorkomen. In paragraaf 4.2.5 is deze situatie beschreven en hoe hiermee in wetgeving wordt omgegaan. Artikel 3d, tweede lid, is in lijn daarmee aangepast.

Onderdeel B

De Wet Huis voor klokkenluiders heeft het verbod van benadeling als gevolg van het melden van een vermoeden van een misstand (hierna: benadelingsverbod) voor werknemers met een arbeidsovereenkomst geïntroduceerd. Voor ambtenaren met een publiekrechtelijke aanstelling heeft die wet het benadelingsverbod verruimd door ook rechtsbescherming te bieden aan de ambtenaar die direct een melding doet bij het Huis of bij een daartoe bevoegde instantie (bijvoorbeeld een toezichthoudende instantie), indien sprake is van een melding te goeder trouw en naar behoren. Voor introductie van een algemeen benadelingsverbod voor werknemers en voor uitbreiding van het bestaande benadelingsverbod voor ambtenaren zijn het Burgerlijk Wetboek, de Ambtenarenwet, Pw en de Militaire Ambtenarenwet 1931 gewijzigd.⁵⁰ Artikel 18e wijzigt artikel 5, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 op het tijdstip waarop de Wnra tot wet werd verheven. De zorgplicht die op die plaats oorspronkelijk in de Wnra was voorzien, werd daarmee vervangen door een benadelingsverbod. Deze wijziging is echter per abuis niet doorgevoerd.

Na de inwerkingtreding van de Wnra zal het benadelingsverbod voor ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017 en die dan onder het civiele arbeidsrecht zullen vallen, dubbel geregeld zijn in artikel 5, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 (in de vorm van een zorgplicht voor overheidswerkgevers) en in artikel 7:658c BW. Deze dubbele grondslag van normen kan leiden tot onduidelijkheid over de reikwijdte en de inhoud van beide bepalingen. Gelet hierop is ervoor gekozen om de bepaling inzake het benadelingsverbod in de Ambtenarenwet 2017 te laten vervallen. Daarom wordt met artikel 2.18, onderdeel A, onder 4, voorgesteld om artikel 5, tweede lid, Ambtenarenwet 2017 te schrappen. Voor de volledigheid wordt met dit onderdeel voorgesteld om ook artikel 18e van de Wet Huis voor klokkenluiders te schrappen. Op ambtenaren wordt na inwerkingtreding van de Wnra het benadelingsverbod van artikel 7:658c BW van toepassing.

⁴⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 7, p. 13. De benoeming van de medewerkers was toen geregeld in artikel 3e, tweede lid, en thans in artikel 3d, tweede lid.

⁵⁰ Stb. 2016, 148.

Onderdeel C

De Wet Huis voor klokkenluiders bevat in artikel 18f een samenloopregeling met de Wnra die de bedoeling heeft dat artikel 17, derde lid, van de Pw, waarin het benadelingsverbod voor ambtenaren van politie is geregeld, met de inwerkingtreding van de Wnra komt te vervallen. Dat benadelingsverbod is door artikel 18b in artikel 17, derde lid, van de Pw opgenomen, door dat laatste artikellid opnieuw vast te stellen. Artikel 18f probeert het vervallen dat lid te bewerkstelligen door artikel 18b te laten vervallen. Die wijziging heeft echter geen effect, omdat artikel 18b in werking trad op 1 juli 2016 en meteen daarna materieel was uitgewerkt.

Daarnaast kon deze wijziging geen effect hebben, omdat artikel IIA, onderdeel A, onder 2, van de Wnra artikel 17, derde en vierde lid, van de Pw opnieuw vaststelt. Het opnieuw vastgestelde artikel 17, derde lid, van de Pw verklaart de paragrafen 2, 3 en 4 van de Ambtenarenwet 2017 op politieambtenaren van (overeenkomstige) toepassing. Het benadelingsverbod van artikel 5, tweede lid, Ambtenarenwet 2017 maakt daar deel van uit. De ratio achter artikel 18f van de Wet Huis voor klokkenluiders, dat daarmee een expliciet benadelingsverbod in de Pw niet langer nodig was. Zoals hiervoor uiteen is gezet, kan artikel 18f echter geen effect sorteren.

Vanwege de keuze om artikel 5, tweede lid, Ambtenarenwet 2017 te schrappen (zie de toelichting bij onderdeel B van dit artikel), dient het benadelingsverbod ten aanzien van politieambtenaren wel in de bijzondere wet geregeld te blijven. Dit wordt bewerkstelligd door een wijziging van artikel IIA, onderdeel A, onder 2, van de Wnra (zie artikel 2.18, onderdeel A, onder 4). Volledigheidshalve wordt met dit onderdeel artikel 18f van de Wet Huis voor klokkenluiders geschrapt.

Artikel 2.16 (Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement)

In de Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement (hierna: Wet incompatibiliteiten) is geregeld welke openbare betrekkingen niet tegelijk met het lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en het Europees Parlement kunnen worden uitgeoefend. Voor zover het gaat om ambtelijke functie, betreffen het allemaal ambten bij het Rijk. Voor het lidmaatschap van de Eerste Kamer (dat een deeltijd politiek ambt betreft) betekent de incompatibiliteit dat betrokkene van rechtswege in zijn ambtelijke functie op non-activiteit wordt gesteld. Voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer en voor het lidmaatschap van het Europees Parlement (zijnde voltijds politieke functies) geldt op grond van artikel 3, zesde lid, van de Wet incompatibiliteiten dat betrokkene van rechtswege eervol ontslag wordt verleend, tenzij hij op zijn verzoek tijdelijk ontheven wordt van de waarneming van zijn (onverenigbare) ambt. Voor een deel van de in de Wet Incompatibiliteiten genoemde functionarissen geldt dat hun aanstelling als gevolg van de Wnra in een arbeids-overeenkomst wordt omgezet, zodat een technische aanpassing van de Wet incompatibiliteiten noodzakelijk is.

Onderdeel A

Op grond van artikel 1, tweede lid, onder b, c en d, kan het lidmaatschap van de Eerste of Tweede Kamer niet gelijktijdig worden uitgeoefend met een functie als militair ambtenaar in werkelijke dienst, ambtenaar bij de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, het bureau van de Nationale ombudsman of bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf. Deze onderdelen behoeven geen wijziging.

Het derde lid bepaalt dat onder ambtenaar ook wordt verstaan de ambtenaar die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam is. Deze bepaling wordt met de inwerkingtreding van de Wnra overbodig. Voorgesteld wordt in het derde lid juist de ambten gelijk te stellen die door de Wnra niet meer onder de opsomming in het tweede lid vallen, te weten politieambtenaren, rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn voor het OM⁵¹ en burgerlijke ambtenaren Defensie. Wat betreft die laatste categorie wordt in de bepaling niet verwezen naar de Militaire Ambtenarenwet 1931, maar naar de Wet ambtenaren defensie. Dit houdt verband met de wijzigingen in artikel 3.1 van dit wetsvoorstel.

Onderdeel B

Artikel 2 betreft de ambten die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van het Europees Parlement. De wijziging van dit artikel komt overeen met die van artikel 1, derde lid (onderdeel A).

Onderdeel C

Met de invoering van de Wnra ontvangt een deel van de functionarissen op wie de Wet incompatibiliteiten betrekking heeft loon in plaats van bezoldiging. Artikel 3, vierde lid, dient in verband hiermee redactioneel te worden aangepast.

Artikel 3, zesde lid, regelt het (van rechtswege verleend) ontslag van ambtenaren met een onverenigbare functie. Aangezien de arbeidsverhouding met een deel van de functionarissen zich voortaan afspeelt in het civiele recht, zal er voor hen geen sprake meer kunnen zijn van (een van rechtswege verleend) eervol ontslag, maar van een van rechtswege eindigen van de arbeidsovereenkomst. Daarom wordt voorgesteld artikel 3, zesde lid, zodanig aan te passen, dat dit lid alleen betrekking heeft op de functionarissen zonder arbeidsovereenkomst. Voor de ambtenaren die met de inwerkingtreding van de Wnra werkzaam zullen zijn krachtens een arbeidsovereenkomst wordt een nieuw zevende lid voorgesteld, dat het van rechtswege eindigen van de arbeidsovereenkomst regelt. De arbeidsovereenkomst eindigt niet van rechtswege wanneer betrokkene verzoekt om tijdelijk te worden ontheven van de waarneming van zijn ambt. Dit is overeenkomstig hetgeen daarover nu al in artikel 3, zesde lid, geregeld is.

Onderdeel D

De voorgestelde wijzigingen in artikel 4, eerste, derde, vierde en vijfde lid, komen overeen met die van artikel 3, vierde lid.

In het tweede lid is thans bepaald wat onder «bezoldiging» wordt verstaan, waarbij wordt verwezen naar het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. Dat besluit is enkel gebaseerd op artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet en zal met de inwerkingtreding van de Wnra vervallen. Daarom wordt voorgesteld de bepaling zodanig aan te passen dat daarin wordt verwezen naar de bezoldiging van de ambtenaren van politie en defensie en die van rechterlijke ambtenaren.

⁵¹ Zie Kamerstukken II, 1991/92, 22 769, nr. 3, p. 11–12, waarin wordt toegelicht dat het Openbaar Ministerie voor het bereik van de Wet incompatibiliteiten wordt geacht onder ministeriële verantwoordelijkheid werkzaam te zijn, zodat de incompatibiliteiten van artikel 1, derde lid, onderdeel d, ook gelden voor het personeel van het Openbaar Ministerie.

Onderdeel E

De voorgestelde wijziging komt overeen met die in artikel 3, vierde lid (onderdeel C).

Onderdeel F

Door de overgang naar een privaatrechtelijke arbeidsrelatie is voor een deel van de functionarissen op wie de Wet incompatibiliteiten betrekking heeft niet langer sprake van een bevoegd gezag, maar van een overheids-werkgever. Het eerste lid van artikel 7 dient hiermee in overeenstemming te worden gebracht.

Artikel 7, tweede lid, regelt thans het ontslag, wanneer bij het einde van het lidmaatschap de non-activiteit is opgeheven, maar herstel in actieve dienst niet mogelijk is. Dit lid wordt opnieuw vastgesteld. Aan de ambtenaar, bedoeld in artikel 2, derde lid, wordt in dit geval net als nu eervol ontslag verleend. Voor ambtenaren, als bedoeld in artikel 2, tweede lid, geldt dat de arbeidsovereenkomst kan worden beëindigd op grond van artikel 7:669, derde lid, onderdeel h, van het BW. De beëindiging van het dienstverband hoeft wanneer herstel in actieve dienst niet mogelijk is, daarom niet langer expliciet te worden geregeld.

Daarnaast komt het Rijkswachtgeldbesluit 1959 met inwerkingtreding van de Wnra te vervallen, omdat dat enkel is gebaseerd op artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Ook ambtenaren vallen bovendien tegenwoordig onder de Werkloosheidswet. Deze verwijzing dient daarom te worden aangepast. Voor een recht op uitkering op grond van die wet is van belang dat het ontstaan van de werkloosheid niet verwijtbaar is. In de voorgestelde formulering wordt bepaald dat in het geval van het eindigen van de dienstbetrekking op grond van artikel 7 geen sprake is van verwijtbare werkloosheid. De bovenwettelijke werkloosheidsuitkering van de in artikel 2, derde lid, genoemde groepen is gekoppeld aan het recht op een uitkering uit hoofde van de Werkloosheidswet.

Tot slot wordt in een nieuw voorgesteld derde lid voor de ambtenaren, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel c en d, geregeld dat sprake is van een beëindigingswijze van de arbeidsovereenkomst die recht geeft op een transitievergoeding. Uiteraard dient betrokkene ook aan de overige voorwaarden te voldoen.

Artikel 2.17 (Wet Nationale ombudsman)

Onderdeel A

De Wet Nationale ombudsman is van toepassing op de in artikel 1a, eerste lid, van die wet genoemde bestuursorganen. Een gedragingen van een ambtenaar, verricht in de uitoefening van zijn functie, wordt toegerekend aan het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid hij werkzaam is (artikel 1a, tweede lid).

Artikel 1, onderdeel d, van de Wet Nationale ombudsman definieert wat in die wet onder «ambtenaar» moet worden verstaan. Deze is nu geënt op de publiekrechtelijke ambtelijke aanstelling en dient daarom ten behoeve van de inwerkingtreding van de Wnra te worden aangepast. Het zinsdeel, waarmee zogenaamde arbeidscontracten onder het bereik van de Wet Nationale ombudsman worden gebracht, is daarmee overbodig geworden. De norm wordt immers, dat ambtenaren op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn. De begripsbepaling wordt aangevuld met functionarissen die op grond van artikel 3, onderdelen a, c, d, e en f, van de Ambtenarenwet 2017 hun publiekrechtelijke aanstelling

houden. Daaronder vallen onder meer dienstplichtige militairen, zodat ook dat zinsdeel kan worden geschrapt. Zie hierover ook paragraaf 3.3.1. Daarnaast wordt de begripsbepaling aangevuld met de rechterlijke ambtenaren, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 7°, van de Wet op de rechterlijke organisatie, ten aanzien waarvan de Nationale ombudsman bevoegd is.

Onderdeel B, onder 1

De hoofdregel voor het in dienst nemen van ambtenaren van het bureau van de ombudsman wordt gegeven door artikel 11, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman: zij worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de ombudsman. Voor verreweg de meeste ambtenaren is echter thans in het op grond van het derde lid vastgestelde besluit geregeld dat zij door de ombudsman zelf worden benoemd.⁵² Na inwerkingtreding van de Wnra zijn al deze ambtenaren werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst, die de Nationale ombudsman op grond van artikel 4.6 van de Comptabiliteitswet 2016 namens de Staat met hen aangaat. Gelet op het technische karakter van de aanpassingswetgeving blijft voor de tot het bureau behorende personen die thans op voordracht van de Nationale ombudsman bij koninklijk besluit worden benoemd en ontslagen dat koninklijk besluit behouden. Het koninklijk besluit wordt omgevormd tot een voorbereidend besluit voor het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling, zoals beschreven in paragraaf 4.4. Het tweede en derde lid van artikel 11 worden in lijn hiermee aangepast.

Onderdeel B, onder 2

De Nationale ombudsman heeft op grond van artikel 4.6, tweede lid, jo. artikel 1.1, van de Comptabiliteitswet 2016 de bevoegdheid om namens de Staat binnen zijn begroting privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Op grond daarvan kan de Nationale ombudsman arbeidsovereenkomsten afsluiten met het eigen personeel, zoals hij ook nu bevoegd is de eigen ambtenaren aan te stellen. Hij zou op grond van deze bevoegdheid ook de arbeidsvoorwaarden kunnen bepalen voor het eigen personeel, terwijl hij die bevoegdheid thans niet heeft. Om die reden regelt artikel 11, vierde lid, dat op deze ambtenaren de voor alle ambtenaren werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst met de Staat geldende arbeidsvoorwaarden van de laatstelijk gesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor de sector Rijk van toepassing zijn. Er blijft echter ruimte – evenals nu het geval is – om aanvullende of in enkele gevallen afwijkende voorwaarden af te spreken, wanneer dat nodig is voor de taakuitvoering van de Nationale ombudsman. Dit wordt geregeld in het vijfde lid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hetgeen hieromtrent in de algemene toelichting is opgenomen, onder paragraaf 4.5.

Artikel 2.18 (Wnra)

Onderdeel A, onder 1

Met dit onderdeel worden twee technische wijzigingen aangebracht in artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017.

⁵² Besluit van 15 mei 1990, houdende regels met betrekking tot aanstelling, schorsing en ontslag van de tot het bureau van de Nationale ombudsman behorende personen (Stb. 1990, 388). Dit geldt voor ambtenaren in vaste dienst van wie het salaris, dan wel het aan hun functie verbonden maximumsalaris, lager is dan het maximumsalaris van het huidige schaal 15 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. Dit besluit behoeft aanpassing ten behoeve van de invoering van de Wnra.

Met de wijziging in het eerste lid wordt bewerkstelligd dat een werknemer alleen ambtenaar is, wanneer een overheidswerkgever een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht met hem heeft gesloten. Daarmee wordt uitgesloten dat lokaal in dienst genomen personeel op vertegenwoordiging van het Koninkrijk in het buitenland of de Vertegenwoordiging van Nederland in de andere landen van het Koninkrijk, dan wel op buitenlandse vestigingen van een Nederlandse overheidswerkgever, onder het bereik van de Ambtenarenwet 2017 zou kunnen vallen. Nu de ambtenaar gedefinieerd wordt als degene die een arbeidsovereenkomst heeft met een overheidswerkgever zou het misverstand kunnen ontstaan dat dat ook geldt voor arbeidsovereenkomsten naar buitenlands recht. Door de voorgestelde toevoeging kan ter zake geen misverstand ontstaan.

Met de voorgestelde wijziging in het tweede lid wordt het begrip «onbezoldigd» vervangen door het begrip «loon», in de betekenis die daaraan in artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek wordt gegeven. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste komt het begrip «bezoldiging» in al zijn variaties niet voor in de Ambtenarenwet 2017; het begrip is eigen aan de huidige Ambtenarenwet. Vanwege de door de Wnra bewerkstelligde overgang naar een privaatrechtelijke rechtspositie voor hen, die onder de reikwijdte van de Ambtenarenwet 2017 vallen, dienen in de Ambtenarenwet 2017 ook de gangbare privaatrechtelijke termen gebruikt te worden.

Ten tweede is er een inhoudelijk verschil tussen de begrippen «bezoldiging» en «loon». De bezoldiging is geregeld in artikel 115 van de huidige Ambtenarenwet en omvat alle betalingen die uit hoofde van de dienstbetrekking aan de ambtenaar worden gedaan. Het kan hierbij ook gaan om pure kostenvergoedingen, die echter niet als loon in de zin van artikel 7:610, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek kunnen worden aangemerkt. Loon omvat slechts de door de werkgever geleverde tegenprestatie voor door de werknemer verrichte arbeid. Dat begrip heeft daarmee een beperktere reikwijdte dan «bezoldiging».

Voor de toepassing van artikel 1, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 is van belang of betrokkene jegens de overheidswerkgever aanspraak maakt op loon indien hij zich heeft verbonden om onder gezag persoonlijk arbeid te verrichten. Is dat het geval, dan heeft hij een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever en is hij ambtenaar op grond van artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017. Maakt hij geen aanspraak op loon, dan kwalificeert de overeenkomst tussen hem en de overheidswerkgever niet als arbeidsovereenkomst. De betrokkene kan daarmee niet onder het bereik van het eerste lid vallen. Hij is dan slechts ambtenaar wanneer zijn functie in de op grond van het tweede lid tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur wordt genoemd.

Onderdeel A, onder 2, onderdeel a, onder 1

Deze onderdelen bevatten technische reparaties van wijzigingsopdrachten, die inmiddels zijn achterhaald.

Onderdeel A, onder 2, onderdeel a, onder 2

Wettelijk geregeld tuchtrecht is een vorm van rechtspraak in de zin van de Grondwet en is ook onderworpen aan het in het EVRM neergelegde recht op rechtspraak door een onafhankelijke rechter en recht op toegang tot die rechter. Het voorkomen van de schijn van vooringenomenheid of partijdigheid is in het wettelijk geregeld tuchtrecht dan ook noodzakelijk. De deskundige, niet-rechterlijke leden van tuchtcolleges dienen daarom, evenals rechters, een onafhankelijke positie te hebben. De initiatiefnemers hebben ten aanzien van rechters opgemerkt dat hun onafhankelijke positie

inhoudt dat het voor arbeidsovereenkomsten kenmerkende element van de gezagsrelatie ontbreekt.⁵³

Gelet op de positie en functie van het wettelijk geregeld tuchtrecht in de Nederlandse rechtspraak geldt naar het oordeel van de regering hetzelfde voor de deskundige, niet-rechterlijke leden van wettelijk geregelde tuchtcolleges. Daarom wordt voorgesteld om ook voor deze met rechtspraak belaste functionarissen te bepalen dat met hen geen arbeidsovereenkomst wordt gesloten. De opsomming wordt geplaatst in onderdeel b van artikel 3, waar voor de met rechtspraak belaste functionarissen wordt bepaald dat met hen geen arbeidsovereenkomst wordt gesloten.

Naast de niet-rechterlijke leden van wettelijk geregelde tuchtcolleges dienen ook de leden van het College van beroep voor het hoger onderwijs (hierna: CBHO) en de leden van de grondkamers en de Centrale grondkamer van de Ambtenarenwet 2017 te worden uitgezonderd. Het CBHO, bedoeld in artikel 7.64 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek is een administratieve rechter die bij uitsluiting bevoegd is te oordelen over alle geschillen op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De grondkamers en de Centrale grondkamer zijn belast met de beoordeling en goedkeuring van overeenkomsten tot vervreemding van landbouwgrond en natuurterreinen als bedoeld in de Wet agrarisch grondverkeer. Veelal zijn bedoelde functionarissen regulier al als rechter werkzaam, maar dat is niet altijd het geval. De onafhankelijke positie van de leden van deze colleges moet, gezien het karakter van hun taken, net als bij leden van wettelijk geregelde tuchtcolleges worden gegarandeerd. Het voor een arbeidsovereenkomst kenmerkende element van een gezagsrelatie ontbreekt daardoor. Niet alle leden van deze colleges zijn rechterlijk ambtenaar, zodat zij niet reeds op die grond van de Ambtenarenwet 2017 zijn uitgezonderd. Daarom wordt voorgesteld ook de leden van deze colleges op te nemen in de opsomming in artikel 3, onderdeel b, van de Ambtenarenwet 2017.

Onderdeel A, onder 2, onderdeel b

Deze bepaling strekt ertoe om de plaatsvervangend directeur van de Politieacademie, net als de directeur van de Politieacademie en ambtenaren van politie, buiten de werking van de Ambtenarenwet 2017 te brengen. De Politieacademie is een publiekrechtelijke rechtspersoon. De directeur van de Politieacademie is een zelfstandig bestuursorgaan (artikel 76 Pw); zijn plaatsvervanger is dat niet. De Politieacademie is een overheidswerkgever in de zin van artikel 2, onderdeel h, van de Ambtenarenwet 2017. In de praktijk heeft de Politieacademie twee medewerkers: de directeur en diens plaatsvervanger. De overige medewerkers zijn ambtenaar van politie in de zin van artikel 2 van de Pw, waarna een deel van de sterkte van de politie feitelijk ter beschikking wordt gesteld aan de Politieacademie (artikel 96, eerste lid, van de Pw). De directeur van de Politieacademie valt als eenhoofdig bestuursorgaan, dat onderdeel uitmaakt van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon, onder de uitzondering van artikel 3, onderdeel a, van de Ambtenarenwet 2017. Voor de plaatsvervangend directeur geldt deze uitzondering niet, nu deze functionaris geen bestuursorgaan is. Evenmin is de plaatsvervangend directeur aan te merken als een ambtenaar van politie als bedoeld in artikel 2 van de Pw. Hij valt daarom niet onder één van de reeds in artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 genoemde groepen, waarop deze wet niet van toepassing is. Voorgesteld wordt om de plaatsvervangend directeur alsnog als zodanig aan te merken.

⁵³ Kamerstukken I 2013/14, 32 550, C, p. 16.

Allereerst heeft de wetgever van de Pw er expliciet voor gekozen de directeur van de Politieacademie en diens plaatsvervanger rechtsposi-
oneel geheel gelijk te schakelen met de politie (en daarmee onder de
politie-cao te laten vallen). Daarbij is onder meer overwogen dat een
andere benadering als bezwaar heeft dat een afwijkende rechtspositie in
de weg staat aan uitwisseling tussen de Politieacademie en de politie.⁵⁴ In
aansluiting daarop heeft de wetgever besloten om ook aan de plaatsver-
vangend directeur een politierang toe te kennen (artikel 81, vierde lid, van
de Pw). In het kader van de totstandkoming van de Wnra is expliciet
overwogen om de bestaande situatie te handhaven voor het gehele
complex van ambtsdragers in politie.⁵⁵ In dat licht past het om ook de
plaatsvervangend directeur uit te zonderen in artikel 3 van de Ambtena-
renwet 2017. Zou dat niet gebeuren, dan zou hij binnen de sector de enige
zijn die op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam is. Dit is
onwenselijk.

Onderdeel A, onder 3

Artikel 5, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 bevat een zorgplicht
voor de overheidswerkgever om een ambtenaar in de zin van de
Ambtenarenwet 2017 die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens
van misstanden meldt, geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie
ondervindt. Artikel 7:658c BW bevat echter reeds een benadelingsverbod,
dat na de inwerkingtreding van de Wnra ook op ambtenaren in de zin van
de Ambtenarenwet 2017 van toepassing wordt. Dit hoeft daarom niet
apart in de Ambtenarenwet 2017 te worden geregeld.
Ingevolge artikel 2.15, onderdeel B, vervalt artikel 18e van de Wet Huis
voor klokkenluiders, dat artikel 5, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017
opnieuw vaststelt. Voor een uitgebreide toelichting op die wijziging wordt
verwezen naar de toelichting bij dat onderdeel.

Zou artikel 5, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 blijven bestaan, dan
was die bepaling ingevolge artikel 47, derde lid, Pw en artikel 12o, derde
lid, van de Militaire Ambtenarenwet 1931 van overeenkomstige
toepassing geweest op ambtenaren van politie en burgerlijk personeel
van het Ministerie van Defensie. Het benadelingsverbod dient voor deze
groepen daarom in de Pw en de Militaire Ambtenarenwet 1931 zelf te
worden opgenomen. Voor ambtenaren van politie wordt dit geregeld door
onderdeel B. Voor burgerlijk defensiepersoneel wordt dit geregeld door
onderdeel C, onder 2. Voor een uitgebreide uitleg wordt naar de
toelichting bij die onderdelen verwezen. Zie ten aanzien van politieambte-
naren tevens de toelichting bij artikel 2.15, onderdeel C.

Onderdeel A, onder 4

De voorgestelde paragraaf 4a bevat twee bepalingen, die thans op basis
van de Ambtenarenwet in het Algemeen Rijksambtenarenreglement
(hierna: ARAR) en het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken (hierna:
RDBZ) zijn neergelegd. Het ARAR en RDBZ vervallen op grond van artikel
17, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 op het tijdstip van inwerking-
treding van artikel I van de Wnra. Met de inwerkingtreding van de Wnra is
bovendien voor het stellen van deze regels geen wettelijke grondslag
meer voorhanden. Beide bepalingen hebben betrekking op het functio-
neren van de Staat als werkgever. De inhoud ervan wordt hieronder nader
toegelicht. Met dit voorstel worden omwille van consistentie de beide
bepalingen van een algemene maatregel van bestuur naar het niveau van

⁵⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 129, nr. 3, p. 17.

⁵⁵ Kamerstukken II 2011/12, 32 550, nr. 11, p. 6 en 7.

de formele wet verplaatst. Vergelijkbare bepalingen worden met dit wetsvoorstel ook in de formele wet opgenomen.

Artikel 13a

Voor een aantal ambtenaren die werkzaam zijn binnen de Staat is de aanstelling in een functie bij koninklijk besluit geregeld in rechtspositiebepalingen die met de inwerkingtreding van de Wnra komen te vervallen. Voor deze koninklijke besluiten dient in een andere grondslag te worden voorzien. Het gaat in alle gevallen om koninklijke besluiten die strekken tot aanstelling. Het in te voegen artikel 13a strekt daartoe. Deze bepaling wordt daarbij op de in paragraaf 4.4 aangegeven wijze vormgegeven.

Het koninklijk besluit wordt daarom omgezet in een koninklijk besluit ter voorbereiding van het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling. Bij algemene maatregel van bestuur worden de functies aangewezen waarvoor dit geldt. Dit zijn de functies die thans in de Regeling aanwijzing TMG-functies zijn aangewezen als behorende tot de topmanagementgroep. De aanstelling van de leden van de topmanagementgroep is nu geregeld in artikel 7, derde lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: ARAR). De Regeling aanwijzing TMG-functies is gebaseerd op het ARAR en komt net als het ARAR zelf met inwerkingtreding van de Wnra te vervallen. Ten tweede gaat het om de hoofden van permanente vertegenwoordigingen van het Koninkrijk bij internationale organisaties. De aanstelling van deze functionarissen is thans geregeld in artikel 9, eerste lid, van het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken. Omdat deze groep in de toekomst kan veranderen, is ervoor gekozen om de functies waarvoor een voorbereidend koninklijk besluit wordt genomen niet in de wet zelf vast te leggen, maar bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen.

Voor alle volledigheid wordt opgemerkt dat de benoeming bij koninklijk besluit van ambassadeurs, consuls-generaal en honoraire consuls zal worden geregeld in de Consulaire Wet. Dit wordt geregeld met een wijziging van artikel 1 van de Consulaire Wet, die is opgenomen in het voorstel van rijkswet tot [opschrift rijkswet]. Daarbij wordt bepaald dat zij met het oog op de uitoefening van de hun bij of krachtens die wet toegekende consulaire bevoegdheden daartoe bij koninklijk besluit in de functie worden aangewezen voor de duur dat zij in die functie zijn gesteld. Dit betreft een aanwijzingsbesluit.

Artikel 13b

De Staten-Generaal hebben op grond van artikel 4.6, tweede lid, in samenhang gelezen met artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016 de bevoegdheid om namens de Staat binnen hun begroting privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Op grond daarvan kunnen de Staten-Generaal arbeidsovereenkomsten afsluiten met het eigen personeel, zoals dit Hoge College van Staat ook nu bevoegd is de eigen ambtenaren aan te stellen. Op grond van deze bevoegdheid zouden de Staten-Generaal ook de arbeidsvoorwaarden kunnen bepalen voor het eigen personeel, terwijl zij die bevoegdheid thans niet hebben. Om die reden regelt artikel 13b, eerste lid, dat op deze ambtenaren de voor alle ambtenaren werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst met de Staat geldende arbeidsvoorwaarden van de laatstelijk gesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor de sector Rijk van toepassing zijn. Er blijft echter ruimte – evenals nu het geval is – om aanvullende of in enkele gevallen afwijkende voorwaarden af te spreken, wanneer dat nodig is voor de taakuitvoering van de Staten-Generaal. *In dit kader* blijft het ook mogelijk, evenals nu, dat voor het personeel van de Eerste Kamer andere voorwaarden kunnen worden

afgesproken dan voor het personeel van de Tweede Kamer. Dit wordt geregeld in het voorgestelde tweede lid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hetgeen hieromtrent in de algemene toelichting is opgenomen, onder paragraaf 4.5.

Onderdeel A, onder 5

Artikel 14, eerste lid (onderdeel a)

Dit artikellid regelt dat de aanstelling van ambtenaren (behoudens zij die onder artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 vallen) op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de Wnra van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst, indien zij een bezoldiging ontvangen die kwalificeert als loon in de zin van artikel 7:610 BW. De aanstelling dient te worden omgezet, ongeacht of de betrokkene na inwerkingtreding van de Wnra ook ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017 is.⁵⁶ De bepaling is daarmee van toepassing op allen, die thans een bezoldiging genieten die ook kwalificeert als loon. Daarbinnen zijn twee groepen te onderscheiden:

1. zij die in de zin van de huidige Ambtenarenwet ambtenaar zijn en na inwerkingtreding van de Wnra ook ambtenaar zijn in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017;
2. zij die in de zin van de huidige Ambtenarenwet ambtenaar zijn, maar na de inwerkingtreding van de Wnra geen ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017, behoudens hen die onder artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 vallen.

Ook de aanstelling van de tweede groep komt met de inwerkingtreding van de Wnra te vervallen en dient te worden omgezet in een arbeidsovereenkomst. Dit betreft personeel van organisaties die thans wel tot de openbare dienst behoren, maar geen overheidswerkgever zijn in de zin van artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017, voor zover zij thans op basis van een aanstelling werkzaam zijn.⁵⁷ Het eerste lid dient op beide groepen betrekking te hebben.

In de huidige redactie heeft het eerste lid echter alleen betrekking op de eerstgenoemde groep, doordat de term «ambtenaar» verwijst naar de betekenis die daaraan in artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017 wordt gegeven. Het eerste lid in zijn huidige redactie regelt aldus dat de aanstelling van hen, die ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017, van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst (de hierboven eerstgenoemde groep). Daarmee wordt echter niet de omzetting van de aanstelling van de tweede groep geregeld.

Om dat te bewerkstelligen dient in deze overgangsbepaling de term «ambtenaar» te worden gebruikt in de betekenis van de (huidige) Ambtenarenwet. Dit wordt geregeld door het voorgestelde onderdeel a. Met deze wijziging wordt de aanstelling van alle ambtenaren, die op de dag voor inwerkingtreding van artikel I van de Wnra een aanstelling hebben en aanspraak hebben op een bezoldiging die kwalificeert als loon, van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst, ongeacht of zij ook ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017, dit ingevolge artikel 14, derde lid (nieuw), met uitzondering van hen die onder artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 vallen.

⁵⁶ Met uitzondering van hen, op wie artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 van toepassing is en als gevolg daarvan hun aanstelling behouden. Op die groep ziet het derde lid (nieuw).

⁵⁷ Dit zijn rechtspersonen waarop artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, van de Wet normering topinkomens van toepassing is.

Artikel 14, tweede lid (onderdeel b)

Met de zinsnede «ambtenaren die voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de Wnra geen aanspraak hebben op een bezoldiging als bedoeld in het eerste lid» wordt verwezen naar bezoldiging, bedoeld in artikel 115 van de Ambtenarenwet zoals dat luidde op de dag voor inwerking van artikel I van de Wnra, die kwalificeert als loon in de zin van artikel 7:610 BW. Wanneer een ambtenaar geen aanspraak op een dergelijke bezoldiging heeft, kan de aanstelling niet van rechtswege worden omgezet in een arbeidsovereenkomst. Voor hen wordt in het nieuwe tweede lid daarom een aparte voorziening getroffen. Deze bestaat erin dat hun aanstelling wordt omgezet in een niet nader gespecificeerde overeenkomst, die geen arbeidsovereenkomst is.

Net als het eerste lid dient dit tweede lid betrekking te hebben op alle onbezoldigde ambtenaren in de zin van de huidige Ambtenarenwet, ongeacht of hun functie wordt aangewezen in de op grond van artikel 1, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017 te treffen algemene maatregel van bestuur en zij uit dien hoofde ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Van al deze ambtenaren dient de aanstelling te worden omgezet in een overeenkomst. In het tweede lid wordt net als in het eerste lid daarom de term «ambtenaar» gebruikt in de betekenis van de huidige Ambtenarenwet.

Dit lid biedt een voorziening voor ambtenaren die in het geheel geen bezoldiging ontvangen, of die een bezoldiging ontvangen die niet kwalificeert als loon in de zin van artikel 7:610 BW. Zoals in de toelichting bij onderdeel A, onder 1, van dit artikel beschreven is, is de bezoldiging in de zin van artikel 115 van de (huidige) Ambtenarenwet een ruimer begrip dan het loon in de zin van artikel 7:610 BW. Dat een ambtenaar thans aanspraak heeft op een bezoldiging, betekent daarom niet automatisch dat zijn aanstelling in een arbeidsovereenkomst kan worden omgezet. De bezoldiging moet ook kwalificeren als loon in de zin van artikel 7:610 BW. Het eerste lid is dan ook alleen van toepassing als dat het geval is. In het voorgestelde tweede lid wordt een overgangsvoorziening getroffen voor de gevallen waarin het eerste lid niet van toepassing is. Het tweede lid heeft als gevolg dat de aanstelling van deze functionarissen van rechtswege wordt omgezet in een overeenkomst, waarvan de in het artikellid genoemde elementen in ieder geval deel uitmaken. Deze overeenkomst zal niet kwalificeren als een in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek geregelde bijzondere overeenkomst, omdat voor de bijzondere overeenkomsten betreffende arbeid aanspraak op loon altijd een voorwaarde is. Daarom zullen alleen de algemene regels van Boek 3 en Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek op de overeenkomst van toepassing zijn.

Artikel 14, derde lid (nieuw) (onderdeel c)

De aanstelling van de zogenaamde uitgezonderde groepen, die als gevolg van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 hun aanstelling behouden, dient niet te worden omgezet in een (arbeids)overeenkomst. De overgangsbepalingen van het eerste en tweede lid dienen daarom niet op hen van toepassing te zijn. Het door onderdeel c tot derde lid vernummerde tweede lid van artikel 14 regelt dat.

In zijn huidige redactie regelt het artikellid dat het eerste lid niet op de uitgezonderde groepen van toepassing is. Dit dient ook te gelden voor hen, die wegens een gebrek aan loon geen arbeidsovereenkomst kunnen krijgen en daarmee onder de overgangsvoorziening van het tweede lid (nieuw) vallen. Ook in die gevallen dient immers een ambtenaar, die

behoort tot een groep waarmee op grond van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 geen arbeidsovereenkomst wordt gesloten, zijn aanstelling te behouden. Dit is het geval bij bijvoorbeeld vrijwilligers van politie. Dat het derde lid (nieuw) ook op die groep van toepassing wordt, betekent dat de huidige formulering van de verwijzing naar de uitgezonderde groepen moet worden aangepast. De redactie verwijst thans naar «degene met wie op grond van artikel 3 geen arbeidsovereenkomst wordt gesloten». Nu het lid ook van toepassing wordt op hen, die vanwege gebrek aan loon geen arbeidsovereenkomst kunnen krijgen, is deze formulering niet langer op zijn plaats. Daarom wordt voorgesteld dit neutraler te formuleren door te verwijzen naar in artikel 3 genoemde personen.

Onderdeel A, onder 6

Artikel 17, eerste lid (onderdeel a)

Deze wijziging hangt ten eerste samen met het door artikel 2.7, onderdeel B, gewijzigde artikel 15, tweede lid, van de Kaderwet zbo's. Dat artikellid biedt nu een grondslag om voor personeel van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid bij algemene maatregel van bestuur op onderdelen af te wijken van de rechtspositie van personeel, dat werkzaam is bij de ministeries. In het geval van bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel is dat ook gebeurd. Net als voor rechtspositieregelingen, die zijn vastgesteld op grond van de Ambtenarenwet, dient ook deze algemene maatregel van bestuur te vervallen op het tijdstip dat de Wnra in werking treedt. Met de voorgestelde wijziging van artikel 17, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 wordt dat bewerkstelligd. Op grond van het derde lid blijven dergelijke algemene maatregelen van bestuur doorwerken als ware het collectieve arbeidsovereenkomsten totdat een nieuwe collectieve arbeidsovereenkomst is gesloten.

Ten tweede geldt voor personeel in dienst van gemeenschappelijke regelingen dat de hen betreffende rechtspositieregelingen niet op grond van de Ambtenarenwet kunnen zijn vastgesteld. Artikel 125 van die wet biedt daarvoor alleen een grondslag aan de regering, gemeenten, provincies en waterschappen, maar niet voor gemeenschappelijke regelingen. De artikelen 33b, eerste lid, onderdeel c, 46b, eerste lid, onderdeel c, en 57b, eerste lid, onderdeel c, van de Wet gemeenschappelijke regelingen bieden daarvoor een grondslag. Deze bepalingen bieden een grondslag voor meer dan louter rechtspositieregelingen. Daarom wordt geregeld dat op grond van de genoemde bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen vervallen, voor zover zij betrekking hebben op de rechtspositie van de ambtenaren in dienst van de betreffende gemeenschappelijke regeling.

Artikel 17, tweede tot en met vierde lid (onderdelen b tot en met d)

Het tweede lid van artikel 17 regelt dat algemeen verbindende voorschriften ten aanzien van te verstrekken uitkeringen aan ambtenaren, die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra reeds uit dienst waren, op hen van toepassing blijven. Het derde lid regelt dat algemeen verbindende voorschriften die op grond van het eerste lid vervallen verbindend blijven voor overheidswerkgevers en hun ambtenaren als ware zij een cao, als er op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra nog geen cao gesloten is. Deze twee bepalingen dienen, evenals het

eerste en tweede lid van artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017⁵⁸, van toepassing te zijn op twee groepen:

1. zij, die in de zin van de huidige Ambtenarenwet ambtenaar zijn of waren en na inwerkingtreding van de Wnra ook ambtenaar zijn in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 of zouden zijn geweest;
2. zij die in de zin van de huidige Ambtenarenwet ambtenaar zijn of waren, maar na de inwerkingtreding van de Wnra geen ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017 of zouden zijn geweest, behoudens hen die onder artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 vallen.

Voor beide groepen is van belang, dat de hen betreffende rechtspositieregelingen blijven gelden als ware zij een cao (voor degenen die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra een dienstverband hebben), of dat zij aanspraak houden op uitkeringen waar zij op grond van hun rechtspositieregeling recht op hadden (voor degenen die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra reeds uit dienst zijn).

In de huidige redactie hebben het tweede en derde lid echter alleen betrekking op de eerstgenoemde groep, doordat de term «ambtenaar» verwijst naar de betekenis die daaraan in artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017 wordt gegeven. In het tweede lid wordt daarmee het behoud van aanspraken geregeld van hen die ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017 zouden zijn geweest indien zij op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra nog in dienst zouden zijn geweest, maar niet van hen die geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017 zouden zijn geweest indien zij op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra nog in dienst zouden zijn geweest.

In het derde lid wordt in de huidige redactie geregeld dat rechtspositieregelingen verbindend blijven voor overheidswerkgevers en hun ambtenaren, als ware zij cao's. De huidige redactie volstaat niet, omdat dit lid dan niet geldt voor rechtspositieregelingen voor hen die als ambtenaar werkzaam zijn bij een organisatie die thans tot de openbare dienst behoort, maar geen overheidswerkgever wordt. Ook deze medewerkers krijgen een arbeidsovereenkomst (zie hiervoor de toelichting bij artikel 2.18, onderdeel A, onder 5, dat artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017 wijzigt) en hun rechtspositieregelingen dienen ook als ware het een cao in stand te blijven, indien er niet tijdig een nieuwe cao is afgesloten. Met de voorgestelde wijzigingen in het tweede en derde lid krijgen ook ambtenaren die in dienst zijn van stichtingen of verenigingen die onder overwegende overheidsinvloed staan, maar niet als kernactiviteit openbaar gezag uitoefenen en om die reden geen overheidswerkgever worden een arbeidsovereenkomst en blijven – bij uitblijven van een nieuwe cao – hun rechtspositionele voorschriften in stand als ware het een cao. Ook voor de openbare scholen en instellingen in de onderwijssectoren (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, universiteiten, onderzoeksinstellingen en Universitair Medische Centra), die om andere redenen geen overheidswerkgever worden, blijven de rechtspositionele regelingen als ware het een cao in stand als er geen nieuwe cao wordt afgesloten voor inwerkingtreding van de Wnra.

Het tweede lid wordt zo aangepast, dat de term «ambtenaar» wordt gebruikt in de betekenis van de (huidige) Ambtenarenwet. In het derde lid wordt dezelfde aanpassing gedaan en wordt het begrip «overheidswerkgever» vervangen door «werkgever». De onderdelen b en c regelen dit.

⁵⁸ Zie artikel 2.18, onderdeel A, onder 5 en de toelichting daarop.

Deze aanpassingen maken het noodzakelijk expliciet te regelen dat artikel 17, eerste tot en met derde lid, niet van toepassing is op rechtspositieregelingen van de uitgezonderde groepen. Zij zijn immers wel ambtenaar in de zin van de huidige Ambtenarenwet, maar niet in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Zij vallen daarmee onder de als tweede genoemde groep. Het toegevoegde vierde lid regelt dat de eerste drie leden van artikel 17 niet van toepassing zijn op de uitgezonderde groepen.

Onderdelen B en C

Met deze onderdelen worden een aantal wijzigingen aangebracht in artikel 47 Pw en artikel 12o van de Militaire Ambtenarenwet 1931.

Ten eerste wordt het benadelingsverbod voor politieambtenaren en burgerlijke ambtenaren van het Ministerie van Defensie geregeld. Zie hierover ook de toelichtingen bij artikel 2.15, onderdelen B en C, en bij onderdeel A, onder 4, van dit artikel. Ten aanzien van politieambtenaren wordt het benadelingsverbod thans geregeld door artikel 47, derde lid, van de Pw. Artikel IIA, onder 2, van de Wnra wordt zo aangepast dat dit artikellid blijft bestaan. Het van (overeenkomstige; zie hieronder) toepassing verklaren van de paragrafen 2, 3 en 4 van de Ambtenarenwet 2017 wordt verplaatst naar het vierde lid. Ten aanzien van burgerlijke ambtenaren van het Ministerie van Defensie wordt dit bewerkstelligd door een nieuw lid toe te voegen aan het door artikel IIB, onderdeel B, in de Militaire Ambtenarenwet 1931 ingevoegde artikel 12o. Deze bepaling luidt hetzelfde als artikel 47, derde lid, van de Pw.

In het nieuwe artikel 47, vierde lid (nieuw), van de Pw en het nieuwe artikel 12o, derde lid, van de Militaire Ambtenarenwet 1931 worden de paragrafen 2, 3 en 4 van de Ambtenarenwet 2017 van toepassing verklaard op ambtenaren van politie en burgerlijke ambtenaren van het Ministerie van Defensie. De bepalingen van deze paragrafen kunnen echter niet letterlijk worden toegepast op deze groepen, omdat de bepalingen uitgaan van een arbeidsovereenkomst. Een voorbeeld daarvan is artikel 8, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017. Die bepaling legt aan ambtenaren de verplichting op opgave te doen van nevenwerkzaamheden of, in voorkomende gevallen, van financiële belangen en het bezit van transacties met effecten aan de overheidswerkgever met wie zij een arbeidsovereenkomst hebben. Ambtenaren van politie en burgerlijke ambtenaren van het Ministerie van Defensie behouden echter hun publiekrechtelijke aanstelling, zodat de bepalingen niet letterlijk kunnen worden toegepast. Daarom wordt voorgesteld om de paragrafen van overeenkomstige toepassing te verklaren, met uitzondering van artikel 6, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017. Deze bepaling vormt een schakelbepaling tussen de Ambtenarenwet 2017 en het Burgerlijk Wetboek. Bij ambtenaren van politie en burgerlijke ambtenaren van het Ministerie van Defensie is een dergelijke schakelbepaling niet aan de orde, omdat zij hun publiekrechtelijke aanstelling behouden.

De artikelen 12b en 12c van de Militaire ambtenarenwet 1931 zijn inhoudelijk gelijk aan de artikelen 125b en 125c van de Ambtenarenwet. Deze laatste artikelen komen als gevolg van artikel I van de Wnra te vervallen maar dienen inhoudelijk gehandhaafd te blijven voor de burgerlijke ambtenaren van defensie. Daarom worden de artikelen 12b en 12c van de Militaire ambtenarenwet 1931 van overeenkomstige toepassing verklaard op deze ambtenaren. Het in stand houden van de artikelen 125g en 125h van de Ambtenarenwet voor burgerlijk defensiepersoneel wordt geregeld door artikel 3.1, onderdeel C.

Onderdeel D

Artikel VI van de Wnra regelt dat artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de loonvorming vervalst. Dit impliceert dat de Wet op de loonvorming van toepassing is op de arbeidsverhouding van alle personen in dienst van een publiekrechtelijk lichaam. Dit is echter niet juist. In artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 is bepaald dat een overheidswerkgever met de in dat artikel genoemde personen geen arbeidsovereenkomst sluit. De personen, bedoeld in artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017, zijn om die reden in het nieuwe stelsel geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Hun rechtspositie blijft een publiekrechtelijk karakter houden. Op de rechtsverhouding van de personen, bedoeld in artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017, dient de Wet op de loonvorming niet van toepassing te zijn. Met deze wijziging wordt dit geregeld. Overheidswerkgevers en bonden van ambtenaren in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017 kunnen collectieve arbeidsovereenkomsten sluiten in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst. De Wet op de loonvorming bepaalt onder meer dat partijen van het sluiten van een collectieve arbeidsovereenkomst mededeling doen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aangezien het mogelijk dient te zijn dat partijen de aanmelding van een collectieve arbeidsovereenkomst voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wnra verrichten, zal voor de inwerkingtreding van dat artikel een tijdstip voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wnra ambtenaren worden gekozen. Dit wordt nader bij koninklijk besluit bepaald.

Artikel 2.19 (Wet op de parlementaire enquête 2008)

In paragraaf 3.3.1 is beschreven hoe wordt omgegaan met het gebruik van de term «ambtenaar» in bijzondere wetgeving in de betekenis die de Ambtenarenwet daaraan geeft. In de Wet op de parlementaire enquête 2008 wordt de term «ambtenaar» in die betekenis gebruikt. Dit kan worden afgeleid uit artikel 1, tweede lid. Artikel 1 behoeft daarom aanpassing.

Het huidige tweede lid breidt het bereik van de Wet op de parlementaire enquête 2008 uit naar de zogenaamde arbeidscontracten. Die uitbreiding is na inwerkingtreding van de Wnra niet langer nodig. Daarom wordt voorgesteld om deze bepaling te vervangen door een bepaling die regelt dat naast de ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017 ook degene die wel ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet maar niet in de zin van de Ambtenarenwet 2017 onder de reikwijdte van de Wet op de parlementaire enquête 2008 valt. Dit betreft de zogenaamde uitgezonderde groepen als bedoeld in artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 en hen, die werkzaam zijn voor een organisatie die tot de openbare dienst in de zin van artikel 1, tweede lid, van de Ambtenarenwet behoort, maar geen overheidswerkgever in de zin van artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017 is. Het voorgestelde derde lid regelt de omgekeerde situatie. Zij, die thans geen ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet en daardoor niet vallen onder de reikwijdte van dat begrip, zoals het wordt gebruikt in de Wet op de parlementaire enquête 2008, vallen daar na inwerkingtreding van de Wnra evenmin onder.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat hierdoor de rechten en verplichtingen voor ambtenaren, die voortvloeien uit de Wet op de parlementaire enquête 2008, na inwerkingtreding van de Wnra voor dezelfde groep gelden als voor inwerkingtreding van de Wnra.

Artikel 2.20 (Wet op de Raad van State)

De Raad van State heeft op grond van artikel 4.6, tweede lid, jo. artikel 1.1, van de Comptabiliteitswet 2016 de bevoegdheid om namens de Staat binnen zijn begroting privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Op grond daarvan kan de Raad arbeidsovereenkomsten afsluiten met het eigen personeel, zoals hij ook nu bevoegd is de eigen ambtenaren aan te stellen. De Raad zou op grond van deze bevoegdheid ook de arbeidsvoorwaarden kunnen bepalen voor het eigen personeel, terwijl hij die bevoegdheid thans niet heeft. Om die reden regelt artikel 13a, eerste lid, dat op deze ambtenaren de voor alle ambtenaren werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst met de Staat geldende arbeidsvoorwaarden van de laatstelijk gesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor de sector Rijk van toepassing zijn. Er blijft echter ruimte – evenals nu het geval is – om aanvullende of in enkele gevallen afwijkende voorwaarden af te spreken, wanneer dat nodig is voor de taakuitvoering van de Raad. Dit wordt geregeld in het tweede lid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hetgeen hieromtrent in de algemene toelichting is opgenomen, onder paragraaf 4.5.

Artikel 2.21 (Wet raadgevend referendum)

Dit artikellid verleent aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid om de secretaris en andere medewerkers van de referendumcommissies te benoemen. Zij vallen onder het bereik van de Ambtenarenwet 2017. Artikel 89, vierde lid, van de Wet raadgevend referendum bevat thans een aanstellingsbevoegdheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en kan daarom vervallen. Deze Minister is ook degene die ingevolge artikel 4.6 van de Comptabiliteitswet 2016 namens de Staat de arbeidsovereenkomst sluit.

Artikel 2.22 (Wet rechtspositie Ministers en Staatssecretarissen), onderdelen A tot en met C, artikel 2.23 (Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman), onderdelen A tot en met C, en artikel 2.24 (Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement)

Voor deze politieke ambtsdragers is voor de financiële arbeidsvoorwaarden aangesloten bij de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren die werkzaam zijn binnen wat nu, vóór inwerkingtreding van de Wnra, wordt aangeduid als de sector Rijk. Waar in de regelgeving thans wordt verwezen naar het personeel van de sector Rijk, dient deze verwijzing te worden aangepast. Hoe hiermee wordt omgegaan is uitgebreid beschreven in paragraaf 5.2. Voor de toelichting op deze onderdelen wordt daarnaar verwezen. Artikel 2.1, onderdelen A, B, D, E, en F bevat eveneens wijzigingen van deze strekking. Bij de toelichting op die bepalingen is uiteengezet hoe het beleid ten aanzien van de rechtspositie van politieke ambtsdragers eruitziet.

Artikel 2.22, onderdelen D en E, en artikel 2.23, onderdelen D en E

Deze onderdelen regelen het behoud van titel II voor Ministers, Staatssecretarissen, leden van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Voor Ministers en Staatssecretarissen hebben deze onderdelen betrekking op hun bezoldiging. Het behoud van titel II voor wat betreft hun pensioenaanspraken wordt geregeld door artikel 2.1, onderdeel C. Voor een toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar paragraaf 5.1.1.

Hoofdstuk 3. Ministerie van Defensie

Artikel 3.1 (Militaire Ambtenarenwet 1931/ Wet ambtenaren defensie)

Onderdeel A

Artikel IIB van de Wnra wijzigt de Militaire ambtenarenwet 1931. Door de wijziging komen de burgerlijke ambtenaren, die zijn aangesteld bij het Ministerie van Defensie te vallen onder de Militaire ambtenarenwet 1931. Op grond van artikel 3, onderdeel c, sluit een overheidswerkgever geen arbeidsovereenkomst met de bedoelde burgerlijke ambtenaren en evenmin met de militaire ambtenaren. Zij zijn dan ook geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Ook de burgerlijke ambtenaren werkzaam bij het Ministerie van Defensie komen voortaan onder de Militaire Ambtenarenwet 1931⁵⁹ te vallen. In verband hiermee wordt de definitiebepaling van artikel 1, eerste lid, onder a, opnieuw vastgesteld.

Onderdeel B

Titel II van de Ambtenarenwet is van toepassing op de burgerlijke ambtenaren aangesteld bij het Ministerie van Defensie en op de militaire ambtenaren. Met de overheveling van de inhoud daarvan naar de nieuwe titel IIa van de Militaire ambtenarenwet 1931 wordt veiliggesteld dat de inhoud van deze bepalingen uit de ambtenarenwet op hen van toepassing blijft. De tekst van titel II is niet inhoudelijk gewijzigd. Zie hierover nader paragraaf 5.1.1.

Onderdeel C

De artikelen 125g en 125h van de Ambtenarenwet komen niet terug in de Ambtenarenwet 2017, maar zijn thans wel van toepassing op de burgerlijke ambtenaren van het Ministerie van Defensie. Zij dienen voor hen daarom gehandhaafd te blijven. Deze artikelen hebben geen equivalent in de Militaire ambtenarenwet 1931 omdat de daar geregelde situaties zich in de systematiek van de militaire rechtspositie niet kunnen voordoen. Daarom wordt de inhoud van deze artikelen ingevoegd in de Militaire ambtenarenwet 1931 in het nieuwe artikel 12p, zonder dat daarbij een inhoudelijke wijziging wordt doorgevoerd. Het in stand houden van artikel 125b en 125c van de Ambtenarenwet voor burgerlijk defensiepersoneel wordt geregeld door artikel 2.18, onderdeel C, onder 2.

Onderdeel D

Titel IIIa van de Ambtenarenwet is van toepassing op de burgerlijke ambtenaren aangesteld bij het Ministerie van Defensie. Als beschreven in paragraaf 5.1.3 dient deze titel voor hen behouden te blijven, door hem over te hevelen naar de specifieke wet. Dit onderdeel strekt daartoe.

Onderdeel E

Omdat na inwerkingtreden van de Wnra de Militaire ambtenarenwet 1931 van toepassing zal zijn op de militaire ambtenaren, maar ook op de burgerlijke ambtenaren van Defensie dekt de huidige citeertitel niet langer de lading. Daarom wordt voorgesteld de citeertitel van deze wet te wijzigen in Wet ambtenaren defensie.

⁵⁹ Door artikel 3.1, onderdeel E, wordt de citeertitel van deze wet gewijzigd naar Wet ambtenaren defensie.

Als gevolg van deze wijziging worden in de verschillende wetten waar naar de Militaire ambtenarenwet 1931 wordt verwezen de verwijzingen aangepast. De volgende onderdelen van dit wetsvoorstel zien daarop: artikel 2.18, onderdeel A, onderdeel 2, onder b, artikel 3.2, onderdeel B, artikel 3.3 tot en met 3.5, de artikelen 6.2, , 6.13, onderdeel E, en 6.15, de artikelen 9.1 en 9.2, en de artikelen 10.4, onderdeel A, en 10.12.

Hoofdstuk 4. Ministerie van Financiën

Artikel 4.1 (Comptabiliteitswet 2016)

Algemeen

Op grond van de Ambtenarenwet 2017 zijn de secretaris en de ambtenaren van de Algemene Rekenkamer ambtenaren in de zin van die wet en hebben zij na de inwerkingtreding van de Wnra een arbeidsovereenkomst met de Staat. De artikelen 7.3 en 7.11 van de Comptabiliteitswet 2016 worden hiermee in lijn met gebracht.

Onderdeel A

Artikel 7.3 betreft een aanstelling bij koninklijk besluit van de secretaris. Dat betekent dat overeenkomstig de uitgangspunten beschreven in paragraaf 4.4 op voordracht van de Algemene Rekenkamer bij koninklijk besluit wordt besloten tot het aangaan, wijzigen of beëindigen van de arbeidsovereenkomst. Zie verder paragraaf 4.4.

Onderdeel B

De Algemene Rekenkamer heeft op grond van artikel 4.6, tweede lid (Hoge Colleges van Staat), jo. artikel 1.1, van de Comptabiliteitswet 2016 de bevoegdheid om namens de Staat binnen zijn begroting privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Hieronder valt het aangaan en beëindigen van arbeidsovereenkomsten van bij de Algemene Rekenkamer werkzame ambtenaren. Deze bevoegdheid houdt tevens in dat de Algemene Rekenkamer, wanneer dat nodig is voor de vervulling van haar taak, af kan wijken van rijksbreed personeelsbeleid, zoals het niet deelnemen aan een rijksbrede werving- en selectiecampagne. Na inwerkingtreding van de Wnra wordt de Algemene Rekenkamer zonder nadere regeling ook bevoegd om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, terwijl zij in de huidige situatie niet bevoegd is de door haar afgesproken arbeidsvoorwaarden tot gelding te maken. Om die reden regelt artikel 7.11, tweede lid, dat voor de ambtenaren van de Algemene Rekenkamer de voor alle ambtenaren die op basis van een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn geldende arbeidsvoorwaarden van de laatstelijk gesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor de sector Rijk van toepassing zijn. Wel geldt voor de Hoge Colleges van Staat, vanwege hun bijzondere staatsrechtelijke positie, dat in overleg met hen andere rechtspositionele regelingen kunnen gelden. Daarom blijft er ruimte voor de Algemene Rekenkamer – evenals nu het geval is – om aanvullende of in enkele gevallen afwijkende voorwaarden af te spreken, wanneer dat nodig is voor haar taakuitvoering. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan normbedragen bij jubilea, voor zover dit aanvullend of afwijkend is van hetgeen rijksbreed is bepaald. Dit wordt in het derde lid geregeld. In de beheersafspraken op basis van artikel 4.4, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 kunnen procedure-afspraken hierover worden vastgelegd. Daarmee wordt bereikt dat er met de invoering van de Wnra inhoudelijk niets verandert in de bevoegdheden die de Algemene Rekenkamer al heeft om bepaalde arbeidsrechtelijke zaken zelf te regelen. Voor een

nadere toelichting wordt verwezen naar hetgeen hieromtrent in de algemene toelichting is opgenomen, onder paragraaf 4.5. In artikel 7.11 vervalt de laatste zin, die regelt dat ook van arbeidscontractanten de eed kan worden afgenomen, omdat er geen onderscheid meer is tussen aangestelde ambtenaren en arbeidscontractanten. Iedereen is immers in dienst op grond van een arbeidsovereenkomst. Artikel 5, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 regelt dat de overheidswerkgever de eed afneemt. Omdat het College als geheel en de president te onderscheiden bevoegdheden hebben binnen de Algemene Rekenkamer, blijft de bepaling die regelt dat de president de eed afneemt in stand.

Artikel 4.2 (Wet tuchtspraak accountants)

Artikel 13 is aangepast conform de systematiek bij de zogenoemde aanwijzings-KB's zoals uiteengezet in het algemene deel van deze memorie van toelichting, onderdeel 4.4 (Kroonbenoemingen). Aangezien de secretaris van de Accountantskamer niet met rechterlijke taken is belast en ook niet nevenschikt is aan de voorzitter, leden en de plaatsvervangende leden, maar de aard van zijn werkzaamheden beter is te vergelijken met de werkzaamheden van de griffier bij de reguliere rechtspraak, zal de secretaris na inwerkingtreding van de Wnra een arbeidsovereenkomst krijgen. Om dit onderscheid te verhelderen is het eerste lid gesplitst in twee leden. Thans wordt de secretaris bij koninklijk besluit benoemd. Omdat hij bepaalde bevoegdheden uitoefent, zoals het mede ondertekenen van het proces-verbaal van zittingen (artikel 29, zesde lid, van de Wet tuchtspraak accountants) en van de uitspraak (artikel 38, eerste lid, van de Wet tuchtspraak accountants), wordt dit koninklijk besluit conform paragraaf 4.4 omgezet in een koninklijk besluit tot aanwijzing in de functie. De plaatsvervangend-secretarissen worden thans door de voorzitter van de accountantskamer benoemd; deze benoeming wordt omgezet in een aanwijzing door de voorzitter.

In het eerste lid van artikel 15 is in de eerste zin de passage «de secretaris» geschrapt. Deze wijziging hangt samen met het in artikel 13 gemaakte onderscheid in de positie van de voorzitter, leden en plaatsvervangende leden en de (ondergeschikte) positie van de secretaris van de Accountantskamer. Uit artikel 5 en artikel 7 van de Ambtenarenwet 2017 volgt namelijk dat de secretaris, als ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017, bij indiensttreding de eed of belofte dient af te leggen en dat het formulier voor de af te leggen eed of belofte bij AMvB wordt vastgesteld. Voor de voorzitter, leden en hun plaatsvervangers kan de tekst wel op wetsniveau blijven bestaan. Zij zijn geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017, zodat artikel 7 van de Ambtenarenwet 2017 niet voor hen geldt. Het in de bijlage bij artikel 15, eerste lid, opgenomen eed- en belofteformulier wordt middels onderdeel D hier technisch op aangepast.

Het tweede lid van artikel 19 is aangepast omdat het ARAR en BBRA 1984 door de invoering van de Wnra vervallen. Gelet daarnaast op het feit dat de Wet tuchtspraak accountants niet uitsluit dat ook rechterlijk ambtenaren in opleiding als secretaris worden aangewezen, is het ook om die reden correcter om in deze bepaling niet te verwijzen naar een na invoering van de Wnra af te sluiten CAO rijkspersoneel, maar meer algemeen naar vergoeding van de kosten die het betrokken gerecht maakt voor vrijstelling van de secretaris. Uiteindelijk stelt het betrokken gerecht een medewerker ter beschikking (of dit nu een rechterlijk ambtenaar is of een gerechtsambtenaar) en moet dat gerecht daarvoor worden gecompenseerd.

Artikel 4.3 (Wet waardering onroerende zaken)

Onderdeel A

Artikel 15 Kaderwet zbo's, dat bepaalt dat zbo's in beginsel de arbeidsvoorwaarden van het ministerie waaronder zij ressorteren dienen te volgen, is ingevolge artikel 9, tweede lid, van de Wet waardering onroerende zaken niet van toepassing op de Waarderingskamer. Na de inwerkingtreding van de Wnra kan de Waarderingskamer de arbeidsvoorwaarden van het personeel, evenals nu het geval is, zelf bepalen. Op dit moment sluit de Waarderingskamer aan bij de collectieve arbeidsvoorwaarden van de provincie Zuid-Holland. De huidige redactie van artikel 9, tweede lid, gaat ervan uit dat de arbeidsvoorwaarden van het personeel eenzijdig worden vastgesteld. Dat past niet in de tweezijdige, privaatrechtelijke verhoudingen die na inwerkingtreding van de Wnra ontstaan. Daarop wordt de bepaling redactioneel aangepast, waardoor artikel 15 Kaderwet zbo's niet van toepassing blijft op het personeel van de Waarderingskamer, de secretaris daaronder begrepen. Vanuit de wetsystematiek is het logisch dit in artikel 4 op te nemen.

Onderdeel B

De Waarderingskamer is een zelfstandig bestuursorgaan en bezit rechtspersoonlijkheid. De Waarderingskamer houdt toezicht op de waardering van onroerende zaken ten behoeve van de gemeenten, waterschappen en het Rijk. De Minister van Financiën is eindverantwoordelijk voor de Waarderingskamer.

De arbeidsvoorwaarden van het personeel van de Waarderingskamer, de secretaris daaronder begrepen, zijn voortaan een privaatrechtelijke aangelegenheid, waarvoor geen publiekrechtelijke grondslag nodig is. De Waarderingskamer zal ook met de secretaris een arbeidsovereenkomst sluiten. Om betrokkenheid van de Minister van Financiën bij het aanwijzen van de secretaris te behouden, kan de arbeidsovereenkomst met de secretaris alleen in overeenstemming met de Minister van Financiën worden gesloten en beëindigd. Dit komt overeen met de huidige werkwijze, waarbij de secretaris door de Minister van Financiën is benoemd en de arbeidsvoorwaarden door de Waarderingskamer worden vastgesteld. Met het overige personeel kan de Waarderingskamer zonder voorafgaande overeenstemming met de Minister van Financiën een arbeidsovereenkomst aangaan, wijzigen en beëindigen.

Onderdeel C

Artikel 9 Wet WOZ komt te vervallen. De arbeidsvoorwaarden van het personeel van de Waarderingskamer, de secretaris daaronder begrepen, zijn voortaan een privaatrechtelijke aangelegenheid, waarvoor geen publiekrechtelijke grondslag nodig is. Ingevolge het tweede lid is artikel 15 van de Kaderwet zbo's niet van toepassing op de Waarderingskamer. Deze bepaling wordt met het voorgestelde onderdeel A verplaatst naar artikel 4 van de Wet waardering onroerende zaken.

Hoofdstuk 5. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Artikel 5.1 Waterschapswet

Onderdelen A en C

Deze onderdelen bevatten wijzigingen van bepalingen die regelen welke functies onverenigbaar zijn met het zijn van lid van het algemeen bestuur of voorzitter van een waterschap. Deze bepalingen zijn aangepast overeenkomstig bepalingen met gelijke strekking in de Gemeentewet en Provinciewet. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.4 en 2.9, onderdelen B, C, F, G, I, O en P.

Onderdeel B

Als gevolg van onderdeel B worden de bepalingen van titel II van de Ambtenarenwet ingevoegd in de Waterschapswet voor de leden van het dagelijks bestuur van de waterschappen. Op hen is titel II thans van toepassing. Zie voor een uitgebreide toelichting paragraaf 5.1.1.

Onderdeel D

De door dit onderdeel gewijzigde bepaling regelt het in dienst nemen van ambtenaren bij de ombudsman van de waterschappen. Het personeel van deze instanties wordt nu door het dagelijks bestuur benoemd. De ombudsman draagt de betrokkenen voor benoeming voor. Overeenkomstig hetgeen is beschreven in paragraaf 4.2.3 en 4.2.4 wordt deze bepaling zodanig aangepast dat het dagelijks bestuur, op voordracht van de ombudsman of de voorzitter of het enig lid van de rekenkamer, besluit tot het aangaan van de arbeidsovereenkomst met deze ambtenaren.

Onderdeel E

Dit onderdeel regelt de aanwijzing en de eventuele indienstneming van de secretaris van het waterschap door het algemeen bestuur, overeenkomstig aan de aanwijzing en de eventuele indienstneming van de secretaris van gemeenten of provincies door het college, respectievelijk gedeputeerde staten. Voor een inhoudelijke toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting de artikelen 2.4 en 2.9, onderdeel L. In verband hiermee kan artikel 54, eerste lid, vervallen.

Onderdeel F

Het dagelijks bestuur is bevoegd om in spoedeisende gevallen de secretaris te schorsen. Deze bevoegdheid van het dagelijks bestuur dient behouden te blijven, maar de term «schorsen» past niet bij de privaatrechtelijke verhoudingen na inwerkingtreding van de Wnra. Onderdeel F brengt de terminologie hiermee in overeenstemming. Deze aanpassing heeft tot gevolg, dat het dagelijks bestuur bevoegd blijft in spoedeisende gevallen de maatregel op non-actiefstelling te treffen ten aanzien van de secretaris van het waterschap.

Onderdeel G

Artikel 82 van de Waterschapswet vervalt, omdat de arbeidsvoorwaarden, waaronder beloningsafspraken, voortaan in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) zullen worden vastgelegd.

Artikel 5.2 Waterwet

Het gaat in artikel 3.6a van de Waterwet om een kroonbenoeming van de eerste categorie, inhoudende een aanwijzingsbesluit bij koninklijk besluit. In paragraaf 4.3 wordt de aanwijzing besproken en in paragraaf 4.4 wordt specifiek ingegaan op de aanwijzing bij koninklijk besluit. Bij de toelichting op dit besluit wordt naar die paragrafen verwezen..

Het vierde lid kan vervallen omdat zaken als benoeming, schorsing en ontslag na inwerkingtreding van de Wnra onder de arbeidsrechtelijke regels van het Burgerlijk Wetboek vallen.

Artikel 5.3 (Wegenverkeerswet 1994) en artikel 5.4 (Wet luchtvaart)

Voor zowel de Dienst Wegverkeer (hierna RDW) als de Luchtverkeersleiding Nederland (hierna LVNL) geldt dat artikel 15 van de Kaderwet zbos op deze organen niet van toepassing is. Op grond van artikel 2, onderdeel h, van de Ambtenarenwet 2017 zijn de RDW en LVNL een overheidswerkgever. Het personeel dat nu is aangesteld krijgt op grond van artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017 van rechtswege een arbeids-overeenkomst en is daarmee op grond van artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017 ambtenaar. Het personeel dat al op grond van een arbeids-overeenkomst in dienst is wordt dan ook ambtenaar. Arbeidsvoorwaarden voor het personeel van RDW en LVNL worden na inwerkingtreding van de Wnra privaatrechtelijk geregeld en niet langer publiekrechtelijk. Dat kan door middel van een cao die de RDW en LVNL in hun hoedanigheid van (overheids-)werkgever zelf sluiten. De huidige regelingen op grond van de artikelen 4o Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WWV 1994) en 5.37 Wet luchtvaart worden op grond van artikel 17 van de Ambtenarenwet 2017 van rechtswege voor het personeel dat dan op basis van arbeidsovereenkomst in dienst van de RDW en LVNL is omgezet in een cao, tenzij de RDW en LVNL op dat moment een nieuwe (privaatrechtelijke) cao hebben gesloten.

Met de directieleden, bestuursleden en de leden van de raad van toezicht van de RDW en LVNL wordt ingevolge artikel 3, onderdeel a, van de Ambtenarenwet 2017 geen arbeidsovereenkomst gesloten.

De huidige artikelen 4l, tweede lid, onderdeel a, van de WWV 1994 en 5.32, vierde lid, onderdeel a, van de Wet luchtvaart regelen, dat het reglement waarin bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de RDW, respectievelijk de LVNL zijn opgenomen onderworpen is aan goedkeuring door de raad van toezicht van de beide bestuursorganen. Als gevolg van de Wnra vervalt dat reglement voor personeel dat op basis van arbeidsovereenkomst in dienst is van de RDW en de LVNL, maar wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden van personeel in dienst van de beide bestuursorganen moeten wel aan de goedkeuring van de raad van toezicht onderworpen blijven. De artikelen 5.3, onderdeel A, en 5.4, onderdeel A, voorzien hierin.

Voor leden van de directie van de RDW en bestuur van de LVNL geldt dat de voor hen geldende rechtspositionele reglementen, vastgesteld op grond van de artikelen 4o WWV 1994 en 5.37 Wet luchtvaart, na inwerkingtreding van artikel I van de Wnra behouden moeten blijven. Daarom worden de artikelen 4o WWV 1994 en 5.37 Wet luchtvaart opnieuw vastgesteld. Voorgesteld wordt in die bepalingen te regelen, dat bij reglement de rechtspositie van de directieleden van de RDW, respectievelijk de bestuursleden van de LVNL wordt vastgesteld. De reglementen die op basis daarvan worden vastgesteld zijn op grond van artikel 4l, tweede lid, onderdeel a, van de Wegenverkeerswet 1994 en artikel 5.32, vierde lid, onderdeel a, van de Wet luchtvaart onderworpen aan de

goedkeuring van de raden van toezicht van de RDW en LVNL. Na inwerkingtreding van de Wnra blijft dat zo. Uiteraard laten deze reglementen de voorwaarden die bij de publiekrechtelijke benoemingen van de Minister van deze leden op basis van de artikelen 12 en 14 van de Kaderwet zbo's worden gesteld, onverlet.

Artikel 5.5 (Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

Dit onderdeel bevat terminologische aanpassingen aan de overgang van de publiekrechtelijke aanstellingen naar privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten. Zie met betrekking tot de aanwijzing en het eindigen daarvan paragraaf 4.3.

Hoofdstuk 6. Ministerie van Justitie en Veiligheid

Artikelen 6.1 (Advocatenwet), onderdeel A, 6.3 (Gerechtsdeurwaarderswet), onderdeel B, en 6.12 (Wet op het notarisambt), onderdeel B

Publiekrechtelijke beroepsorganisaties (hierna: PBO's) zijn openbare lichamen voor beroep, waaraan krachtens artikel 134 van de Grondwet verordenende bevoegdheden zijn toegekend. Op grond van artikel 2:1, eerste lid, BW bezitten PBO's eigen rechtspersoonlijkheid. PBO's zijn op grond van artikel 2, onderdelen e en f, van Ambtenarenwet 2017 overheidswerkgever. Binnen het domein van Justitie en Veiligheid gaat het hierbij om de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (hierna: KBvG) en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (hierna: KNB). Voor de leden van organen of colleges die onderdeel uitmaken van deze PBO's geldt dat op grond van artikel 3, onderdeel a, van de Ambtenarenwet 2017 met hen geen arbeidsovereenkomsten worden gesloten. Het gaat hierbij onder meer om de leden van de algemene raad van de NOvA en de leden van de raden van de orden van advocaten in de arrondissementen (waaronder de dekens), de leden van het college van afgevaardigden van de NOvA, de leden van het bestuur en de ledenraad van de KNB, alsmede de leden van het bestuur en de algemene ledenvergadering van de KBvG. Uit de wetsgeschiedenis blijkt ook dat de Ambtenarenwet 2017 heeft beoogd deze personen niet onder de werking van die wet te laten vallen.⁶⁰

De hierboven genoemde PBO's beschikken elk over een (landelijk) ondersteunend bureau, waarbij verschillende medewerkers werkzaam zijn. Het gaat hier om de algemeen secretaris en overige medewerkers in dienst van het landelijk bureau van de NOvA en de bureaus van de lokale orden van de advocatuur, de secretarissen en overige medewerkers in dienst van het bureau van de KNB, alsmede de medewerkers van het bureau van de KBvG. In de praktijk zijn deze medewerkers al op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam voor de betreffende PBO's. Voor deze medewerkers geldt dat zij ambtenaar worden in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017. Dit brengt mee dat op onderdelen aanpassing van regelgeving noodzakelijk is.

Artikel 34 van de Advocatenwet bepaalt dat de algemene raad van de NOvA zijn secretaris benoemt en ontslaat, en dat deze algemeen secretaris de leiding heeft van het bureau van de NOvA. Voorts bepaalt dit artikel dat de algemene raad zijn salaris vaststelt en arbeidsvoorwaarden regelt. Deze bepaling is technisch aangepast aan de invoering van de Ambtenarenwet 2017. Uit titel 7:10 BW vloeit reeds voort dat de algemene raad de werkgever loon (c.q. salaris) verschuldigd is en dat arbeidsvoorwaarden gesteld kunnen worden, zodat dit niet afzonderlijk in artikel 34

⁶⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 26.

hoeft te worden bepaald. Op grond van artikel 31, eerste lid, van de Advocatenwet vertegenwoordigt de algemene raad de NOvA in en buiten rechte. Op grond daarvan kan de algemene raad reeds met de algemeen secretaris (en met het overig personeel van het bureau van de NOvA) arbeidsovereenkomsten sluiten, wijzigen en beëindigen. Dit hoeft daarom niet in artikel 34, eerste lid, van de Advocatenwet te worden bepaald. Omdat het bij de algemeen secretaris gaat om een functie waaraan bij en krachtens de wet taken en bevoegdheden zijn toegekend, is het wel noodzakelijk om in de Advocatenwet te bepalen dat de algemene raad de algemeen secretaris aanwijst. De aanwijzing vindt derhalve plaats naast het sluiten van een arbeidsovereenkomst. De bevoegdheid om de algemeen secretaris aan te wijzen impliceert tevens de bevoegdheid om deze aanwijzing op enig moment weer in te trekken. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer de algemeen secretaris de arbeidsovereenkomst opzegt. Zie hierover nader paragraaf 4.3.

Op grond van artikel 64, tweede lid, van de Wet op het notarisambt (hierna: Wna) worden de secretarissen van het bureau van de KNB aangesteld op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Op grond van artikel 60, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet worden medewerkers van het bureau van de KBvG aangesteld op een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Aangezien met de invoering van de Wnra het uitgangspunt wordt dat personeel in dienst wordt genomen op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, worden deze bepalingen aangepast.

Artikel 6.1, onderdelen B en C

Deze wijzigingen betreffen technische aanpassingen aan de invoering van de Wnra. Net zoals voor de secretaris van de algemene raad van de NOvA geldt voor de griffier van de raad van discipline en het hof van discipline (de tuchtrechtcolleges voor de advocatuur, dat aanwijzing in de functie van griffier, waaraan de wet taken en bevoegdheden verbindt, losstaat de arbeidsverhouding met de griffier. Behouden moet blijven dat de tuchtcollages zelf gaan over de aanwijzing en het ontslag van de eigen griffier.

Artikel 6.2

Zie de toelichting bij artikel 3.1, onderdeel E.

Artikel 6.3, onderdeel A

Dit onderdeel strekt tot technische aanpassing van een verwijzing naar artikel 2 van het BBRA 1984. Conform paragraaf 5.2 gebeurt dat door de inhoud van de bepaling, waarnaar wordt verwezen, in artikel 1, onderdeel j, van de Gerechtsdeurwaarderswet over te nemen.

Artikel 6.4 (Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 2015)

De Raad voor de strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) heeft tot taak de overheid te adviseren over strafrecht en jeugdbescherming. Daarnaast toetst de raad als beroepsrechter beslissingen over gedetineerden en tbs'ers, bijvoorbeeld over plaatsing, overplaatsing of disciplinaire straffen en maatregelen. De RSJ kent daarmee ook een rechtsprekende taak maar maakt geen onderdeel uit van de reguliere rechtspraak. De RSJ heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid en maakt derhalve onderdeel uit van de rechtspersoon Staat.

Op grond van artikel 3, onderdeel a, van de Ambtenarenwet 2017 vallen de (buitengewone) leden van de RSJ niet onder de werking van die wet. Hun rechtspositie als lid van de RSJ (benoeming, ontslag en vergoeding) wordt geregeld bij en krachtens de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 2015 (hierna: Wet RSJ). De secretaris en (overige) medewerkers van de RSJ komen wel onder de werking van de Ambtenarenwet 2017 te vallen. In de toekomst zullen zij arbeidsovereenkomsten sluiten met de Minister van Justitie en Veiligheid namens de Staat als overheidswerkgever. In het licht van de invoering van de Ambtenarenwet 2017 behoeven de artikelen 10, derde lid, en 11, tweede lid, van de Wet RSJ aanpassing. De betrokkenheid van de Raad bij rechtspositionele beslissingen ten aanzien van de secretaris (artikel 10, tweede lid, van de Wet RSJ) blijft behouden. Hetzelfde geldt voor de betrokkenheid van de secretaris bij rechtspositionele beslissingen ten aanzien van medewerkers (artikel 11, derde lid, van de Wet RSJ). Onveranderd blijft dat de secretaris voor zijn werkzaamheden uitsluitend verantwoording is verschuldigd aan de RSJ (artikel 10, derde lid, van de Wet RSJ).

Artikel 6.5 (Politiewet 2012)

Onderdelen A en B

Artikel 3, onderdeel f, van de Ambtenarenwet 2017 bepaalt dat een overheidswerkgever geen arbeidsovereenkomst sluit met de ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2 van de Pw. Deze ambtenaren zijn dan ook geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Dit brengt met zich dat een aantal bepalingen uit de Ambtenarenwet dat komt te vervallen, maar nu wel op ambtenaren van politie wordt toegepast, onverkort op hen van toepassing moet blijven.

De titels II, III en IIIa zijn thans van toepassing op ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2 van de Pw. Titel III komt deels terug in de paragrafen 2, 3 en 4 van de Ambtenarenwet, die middels artikel IIA van de Wnra van overeenkomstige toepassing worden verklaard op ambtenaren van politie.⁶¹ De artikelen 125b, 125c, 125g en 125h en de titels II en IIIa van de Ambtenarenwet komen als gevolg van artikel I van de Wnra te vervallen. Zie hierover ook paragraaf 5.1. Met de overheveling van de inhoud daarvan naar de artikelen 47a tot en met 47c en de nieuwe afdelingen 3.6 en 3.7 in het hoofdstuk 3 van de Pw wordt veiliggesteld dat de inhoud van bedoelde, vervallen bepalingen uit de Ambtenarenwet van toepassing blijven op de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2 van de Pw. Dit is geregeld in de onderdelen A en B. Sommige bepalingen zijn bondiger en in modern Nederlands geformuleerd. Inhoudelijke wijzigingen zijn daarbij niet beoogd.

Ingevolge het nieuwe artikel 48a, eerste lid, tweede gedachtestreepje, wordt de korpschef aangemerkt als bevoegd gezag voor zover het betreft de ambtenaar, bedoeld in artikel 2, onder a, b, dan wel c, van de Pw. Daaronder worden mede begrepen de aspiranten. Dat vloeit voort uit de definitie van aspirant die is gegeven in het artikel 1, eerste lid, onder b, van het Besluit algemene rechtspositie politie.

De ingevoegde bepalingen corresponderen als volgt met de huidige bepalingen van de Ambtenarenwet:

⁶¹ Artikel IIA van de Wnra verklaart de paragrafen 2 tot en met 4 van toepassing. Met artikel 1.17, onderdeel B, van dit wetsvoorstel wordt dit gewijzigd naar overeenkomstige toepassing, met uitzondering van artikel 6, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017. Zie hierover nader de toelichting bij dit onderdeel.

| Ingevoegde bepaling Pw: | Correspondeert met: |
|-------------------------|----------------------------|
| Artikel 47a | Artikel 125b Ambtenarenwet |
| Artikel 47b | Artikel 125c Ambtenarenwet |
| Artikel 47c | Artikel 125g Ambtenarenwet |
| Artikel 47c | Artikel 125h Ambtenarenwet |
| Afdeling 3.6 | Titel II Ambtenarenwet |
| Afdeling 3.7 | Titel IIIa Ambtenarenwet |

Onderdeel C

Het onderdeel C voorziet in het herstel van de integriteitsbepalingen die in artikel 47, vierde lid, Pw waren opgenomen en ingevolge artikel 81 van de Pw van overeenkomstige toepassing waren verklaard op de Politieacademie, maar die vervallen ingevolge artikel I van de Wnra. Daartoe wordt in het derde lid van artikel 81 bepaald dat artikel 4 van de Ambtenarenwet 2017 van overeenkomstige toepassing is op de Politieacademie. Ook hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Artikel 6.6 Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming

De Autoriteit persoonsgegevens, ingesteld op grond van artikel 6, eerste lid, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG), is een publiekrechtelijk ZBO met rechtspersoonlijkheid. Op grond van het huidige artikel 10, eerste lid, van de UAVG heeft de Autoriteit persoonsgegevens een secretariaat. De tweede en derde zinsnede van het eerste lid alsmede het tweede lid, van artikel 10 worden overbodig met de invoering van de Ambtenarenwet 2017. Gelet op de rechtspersoonlijkheid van de Autoriteit persoonsgegevens, vloeit reeds uit de systematiek van de Ambtenarenwet 2017 en titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek voort dat de Autoriteit persoonsgegevens het eigen personeel in dienst kan nemen en kan ontslaan. Op grond van artikel 2, aanhef en onder h, van de Ambtenarenwet 2017 is de Autoriteit persoonsgegevens overheidswerkgever. Aangezien de arbeidsverhouding met het personeel zich geheel afspeelt in het civiel recht, komt uitsluitend aan de Autoriteit persoonsgegevens de bevoegdheid toe om de uit titel 7.10 BW en de arbeidsovereenkomst voortvloeiende bevoegdheden, rechten en verplichtingen uit te oefenen.

Artikel 6.7 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) is een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid. Met medewerkers van het COA worden nu al arbeidsovereenkomsten gesloten. Omdat het COA overheidswerkgever is in de zin van artikel 2, onderdeel h, van de Ambtenarenwet 2017 zijn de medewerkers ambtenaar in de zin van die wet. Artikel 12 van de Wet COA wordt in dat verband redactioneel aangepast. Omdat met de inwerkingtreding van de Wnra een arbeidsovereenkomst het uitgangspunt wordt, kan de eerste volzin vervallen. De uitzonderingen die voor het personeel van het COA momenteel gelden op grond van de huidige tweede en derde volzin van artikel 12 van de Wet COA blijven voor hen van toepassing.

Artikel 6.8 Wet College voor de rechten van de mens

Het College voor de rechten van de mens, ingesteld op grond van artikel 1, eerste lid, van de Wet College voor de rechten van de mens (hierna: Wet CRM) is een publiekrechtelijk ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Op grond van artikel 18 van de Wet CRM staat aan het College een bureau ter ondersteuning ten dienste, waarvoor ambtenaren werkzaam zijn. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat de tot het bureau behorende ambtenaren door het CRM worden aangesteld, bevorderd, disciplinair gestraft, geschorst en ontslagen. Op grond van het derde lid van dit artikel worden ten aanzien van de tot het bureau behorende ambtenaren de in de Ambtenarenwet aan het bevoegd gezag toegekende bevoegdheden uitgeoefend door het College. Het vierde lid van artikel 18 biedt de grondslag voor het bij en krachtens AMvB stellen van nadere regels omtrent de uitoefening van rechtspositionele bevoegdheden door het College ten aanzien van deze ambtenaren. Het tweede lid van artikel 18 van de Wet CRM wordt aangepast in het kader van de invoering van de Ambtenarenwet 2017. Daarmee wordt beoogd te bereiken dat ook in de nieuwe situatie het College zelf rechtspositionele beslissingen neemt ten aanzien van het eigen personeel. Aan de Minister komen daardoor in het geheel geen taken, bevoegdheden of verplichtingen toe jegens het personeel van het College. In paragraaf 4.2.5 is beschreven hoe met de aanpassing van dergelijke bepalingen is omgegaan. Voor de toelichting op het nieuwe tweede lid wordt daarom naar die paragraaf verwezen. Het bepaalde in het huidige derde en vierde lid van artikel 18 van de Wet CRM is in het licht van de invoering van de Ambtenarenwet 2017 overbodig omdat de uitoefening van rechtspositionele bevoegdheden voor het overige in de toekomst wordt beheerst door het arbeidsovereenkomstenrecht.

Artikel 6.9 (Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen)

De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door een bureau. Uit artikel 2, derde lid, van de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen volgt dat de medewerkers van het bureau worden benoemd, geschorst en ontslagen door de Minister van Justitie en Veiligheid, op voordracht van de Nationaal rapporteur. De genoemde bepaling wordt aangepast aan de invoering van de Ambtenarenwet 2017 als beschreven in paragraaf 4.2.4. De betrokkenheid van de Nationaal rapporteur bij rechtspositionele beslissingen ten aanzien van medewerkers van het bureau blijft daarbij in stand. De medewerkers van het bureau blijven onverkort voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoordelijk verschuldigd aan de Nationaal rapporteur.

Artikel 6.10 (Wet op de bijzondere opsporingsdiensten)

De bijzondere opsporingsdiensten zijn op grond van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten gepositioneerd binnen de ministeries waaronder de betreffende diensten ressorteren. De artikelen 1 en 9 van die wet worden terminologisch aangepast in het kader van de invoering van de Wnra. De aanstelling van een ambtenaar van een bijzondere opsporingsdienst, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, ziet op de aanwijzing in een functie waaraan ook zekere taken en bevoegdheden zijn verbonden. Ook het aanstellen van het hoofd van een bijzondere opsporingsdienst, bedoeld in artikel 9, tweede lid, moet in dat licht worden gezien. De wijziging van de genoemde artikelen ziet erop in de toekomst te spreken over de aanwijzing van de betreffende opsporingsambtenaren en

hoofden. De aanwijzing komt naast de arbeidsovereenkomst, waarin de afspraken over de arbeidsrelatie zijn neergelegd.

Artikel 6.11 (Wet op het notarisambt)

Onderdeel A

Dit onderdeel regelt voor artikel 1, onderdeel h, van de Wet op het notarisambt wat artikel 6.3, onderdeel A, voor artikel 1, onderdeel j, van de Gerechtsdeurwaarderswet regelt. Voor de toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar de toelichting op artikel 6.3, onderdeel A.

Onderdeel C

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is een publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid (art. 110, eerste lid, Wet op het notarisambt; hierna: Wna). In het zesde lid van dat artikel is bepaald dat het bestuur van de KNB wordt bijgestaan door een directeur die belast is met de dagelijkse leiding van het BFT. Voorts is bepaald dat de directeur wordt aangesteld, geschorst en ontslagen door het bestuur en dat het personeel van het BFT door het bestuur, op voordracht van de directeur, wordt aangesteld, geschorst en ontslagen. De bepaling over aanstelling, schorsing en ontslag van de directeur is overbodig in het licht van de invoering van de Ambtenarenwet 2017. Het Bureau wordt in en buiten rechte vertegenwoordigd door de voorzitter (artikel 110, vijfde lid, Wna). In paragraaf 4.2.2 is beschreven dat, nu de voorzitter deel uitmaakt van het bestuursorgaan, er geen aanvullende maatregelen hoeven te worden genomen ten aanzien van de indienstneming van het personeel. De tweede volzin artikel 110, zesde lid, kan in verband daarmee vervallen. De derde volzin van hetzelfde artikellid wordt aangepast om de betrokkenheid van de directeur bij het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met het personeel van het BFT te behouden.

In artikel 110, achtste lid, van de Wna is bepaald dat bestuursleden en het personeel van het BFT een eed moeten afleggen. Voor de bestuursleden geldt dat deze bepaling gehandhaafd moet blijven. Voor het personeel van het BFT geldt dat artikel 7 van de Ambtenarenwet 2017 reeds voorziet in de eedaflegging, waardoor deze bepaling voor dit personeel overbodig wordt. Om die reden wordt artikel 110, achtste lid, van de Wna aangepast.

Artikel 6.12 (Wet op de rechterlijke organisatie)

Onderdelen A en B

Het betreft hier terminologische aanpassingen. De wijziging van artikel 1, onderdeel d, is noodzakelijk omdat met het vervallen van de tekst van artikel 1 van de huidige Ambtenarenwet niet langer kan worden gesproken van het aangesteld zijn om in openbare dienst werkzaam te zijn. In artikel 14, vierde lid, wordt ter zake van de buitengriffier de term «benoemen tot» vervangen door «aanwijzen als», van een aanstelling is bij de buitengriffier geen sprake.

Onderdelen C, D, F en G

De rechterlijke organisatie (waaronder in dit verband tevens moet worden verstaan de Raad voor de rechtspraak) heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid en valt daarom onder de rechtspersoon Staat. Binnen zowel de gerechten als de Raad voor de rechtspraak zijn personen, niet zijnde rechterlijke ambtenaren, werkzaam die momenteel zijn aangesteld als ambtenaar in de zin van de huidige Ambtenarenwet. Met de invoering van

de Wnra worden zij ambtenaar in de zin van de nieuwe Ambtenarenwet 2017 en worden met hen arbeidsovereenkomsten gesloten. De artikelen 25, eerste lid, 86, zesde lid, en 89, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: Wet RO) bepalen thans dat voor deze categorie ambtenaren geldt dat de in de Ambtenarenwet toegekende bevoegdheden worden uitgeoefend door respectievelijk de gerechtsbesturen (als het gaat om de ambtenaren bedoeld in artikel 25) en de Raad voor de rechtspraak (als het gaat om de ambtenaren bedoeld in de artikelen 86 en 89 van de Wet RO). Op grond van de artikelen 35a respectievelijk 104a van de Wet RO zijn de gerechtsbesturen respectievelijk de Raad voor de rechtspraak bevoegd tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Daaronder valt ook het aangaan, wijzigen of beëindigen van een arbeidsovereenkomst. Dit brengt mee dat aanpassing van de Wet RO niet noodzakelijk is om te bewerkstelligen dat ook in de toekomst de gerechtsbesturen respectievelijk de Raad voor de rechtspraak arbeidsverbanden kunnen aangaan met het eigen personeel. Het bepaalde in de artikelen 35a en 104a van de Wet RO brengt voorts mee dat de gerechtsbesturen respectievelijk de Raad voor de rechtspraak in de praktijk optreden als de overheidswerkgever van het eigen personeel. Aan de Minister komen daardoor in het geheel geen taken, bevoegdheden of verplichtingen toe jegens het personeel van de gerechten en de Raad. Zie hierover paragraaf 4.2.5.

Ten aanzien van de collectieve arbeidsvoorwaarden geldt het uitgangspunt dat de bestaande feitelijke situatie wordt gehandhaafd. Zie daarvoor ook paragraaf 4.5 van de algemene toelichting. Nu de gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak in de huidige situatie niet beschikken over de bevoegdheid collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, wordt deze feitelijke situatie ongewijzigd voortgezet. In de artikelen 25, vierde lid, en 89, tweede lid, van de Wet RO wordt bepaald dat op gerechtsambtenaren en de tot het bureau van de Raad voor de rechtspraak behorende ambtenaren, na de invoering van de Wnra van toepassing zijn de arbeidsvoorwaarden die zijn opgenomen in de collectieve arbeidsovereenkomst voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn bij de Staat.

Ter zake van het niet-rechterlijk lid van het gerechtsbestuur en het niet-rechterlijk lid van de Raad voor de rechtspraak wordt bepaald dat artikel 3, onderdeel a, van de Ambtenarenwet 2017 niet van toepassing is op deze functionarissen. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat met hen arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht worden gesloten en zij ambtenaar zijn in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017. Dit is in overeenstemming met de bedoeling van de Wnra om functionarissen die nu onder het Algemeen Rijksambtenarenreglement vallen in beginsel onder het bereik van de Ambtenarenwet 2017 te brengen. Artikel 25, eerste lid, en artikel 86, zesde lid, eerste zin, worden technisch aangepast.

Onderdeel H

Aanpassing van artikel 130, vijfde lid, van de Wet RO vindt plaats omdat reeds uit de systematiek van de Ambtenarenwet 2017 en titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek voortvloeit dat de Staat, op grond van artikel 4.6 van de Comptabiliteitswet 2016 vertegenwoordigd door de Minister van Justitie en Veiligheid, de overheidswerkgever van het niet-rechterlijk lid van het College van procureurs-generaal is. Ter zake van de procureur-generaal, bedoeld in artikel 130, vierde lid, wordt, evenals voor het niet-rechterlijk lid van het gerechtsbestuur en het niet-rechterlijk lid van de Raad voor de rechtspraak, bepaald dat artikel 3, onderdeel a, van de Ambtenarenwet 2017 niet van toepassing is. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat met deze procureur-generaal een arbeidsovereenkomst naar

burgerlijk recht wordt gesloten en hij ambtenaar is in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017. Dit is in overeenstemming met de bedoeling van de Wnra om functionarissen die nu onder het Algemeen Rijksambtenarenreglement vallen in beginsel onder het bereik van de Ambtenarenwet 2017 te brengen.

Artikel 6.13 (Wet op de rechtsbijstand)

De raad voor rechtsbijstand is een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid (artikel 2, derde lid, van de Wet op de rechtsbijstand; hierna: Wrb). Op grond van artikel 11 van de Wrb worden personeelsleden van de raad in dienst genomen op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, waarop vervolgens titel 7.10 BW van toepassing wordt verklaard. Met de invoering van de Ambtenarenwet 2017 wordt artikel 11 van de Wrb overbodig aangezien deze personeelsleden ambtenaren zijn als bedoeld in de Ambtenarenwet 2017 en de raad voor rechtsbijstand overheidswerkgever is als bedoeld in die wet. Omdat afdeling 3 van de hoofdstuk II van de Wet op de rechtsbijstand alleen uit artikel 11 bestaat, kan de gehele afdeling vervallen.

Artikel 6.14 (Wet politiegegevens)

Zie de toelichting bij artikel 3.1, onderdeel E.

Artikel 6.15 (Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren)

Uit artikel 2, eerste lid, van de Ambtenarenwet volgt dat op rechterlijke ambtenaren, die voor het leven zijn benoemd, op dit moment titel II van de Ambtenarenwet van toepassing is en titel III en IIIa niet. Dit zijn rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 1° tot en met 4°, van de Wet op de rechterlijke organisatie. Uit artikel 2, tweede lid, van de Ambtenarenwet volgt dat de artikelen 125b, 125e, 125g en 125h en titel II van die wet momenteel van toepassing zijn op de rechterlijke ambtenaren, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onderdelen 5° tot en met 10°, van de Wet op de rechterlijke organisatie. Het gaat hierbij, kort gezegd, om de leden van het OM alsmede de (senior-) gerechtsauditeurs bij de gerechten, de (substituut-) griffier van de Hoge Raad en de rechters en officieren van justitie in opleiding. De genoemde bepalingen van de Ambtenarenwet komen met de invoering van de Wnra te vervallen en dienen daarom voor deze functionarissen te worden overgeheveld naar de hen betreffende wet. Zie hierover nader paragraaf 5.1. Met de overheveling van de inhoud daarvan naar het nieuwe hoofdstuk 3a en de artikelen 1aa en 40, derde lid van de Wrra wordt bereikt dat deze bepalingen van de Ambtenarenwet van toepassing blijven op de betreffende rechterlijke ambtenaren.

Sommige bepalingen zijn bondiger geformuleerd en omgezet naar moderner taalgebruik. Inhoudelijke wijzigingen zijn daarbij niet beoogd. Op grond van de schakelbepalingen, neergelegd in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Beroepswet en in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie is het nieuwe hoofdstuk 3a van de Wrra van overeenkomstige toepassing op de met rechtspraak belaste leden en (senior-) gerechtsauditeurs, werkzaam bij de CRvB en het CBb.

Artikel 6.16 (Wet schadefonds geweldsmisdrijven)

De commissie, op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (hierna: Wsg) belast met het beheer van het schadefonds geweldsmisdrijven, is een publiekrechtelijk ZBO zonder eigen

rechtspersoonlijkheid. Op grond van artikel 8, zesde lid, van de Wsg is aan de commissie een secretaris verbonden die wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de minister, gehoord de commissie. Artikel 8, zesde lid, van de Wsg wordt terminologisch aangepast aan de invoering van de Ambtenarenwet 2017. De betrokkenheid van de commissie bij rechtspositionele beslissingen ten aanzien van de secretaris blijft daarbij in stand.

Artikel 6.17 (Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten)

Het College van Toezicht, bedoeld in artikel 2 van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (hierna: Wet toezicht), is een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wet toezicht heeft het College een secretaris. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de secretaris wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de minister, na overleg met de voorzitter van het College. Artikel 11, tweede lid, van de Wet toezicht wordt terminologisch aangepast aan de invoering van de Ambtenarenwet 2017. De betrokkenheid van de voorzitter van het College bij rechtspositionele beslissingen ten aanzien van de secretaris blijft daarbij in stand.

Artikel 6.18 (Wet veiligheidsregio's)

Onderdelen A en B

In artikel 1 wordt in de definitie van het begrip geneeskundige hulpverlening een terminologische wijziging doorgevoerd. Artikel 35, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's ziet op het benoemen van de directeur van de meldkamer en het aanstellen van het personeel van de meldkamer. Deze bepaling regelt ook de betrokkenheid van anderen bij de benoeming van de directeur en bij het aanstellen van personeel van de meldkamer. Artikel 35, derde lid, dient terminologisch te worden aangepast in het kader van de invoering van de Wnra. Het in dienstnemen van het personeel van de meldkamer ziet binnen de context van artikel 35, derde lid, op de tewerkstelling van het personeel in de meldkamer. Ook dat staat los van een onderliggende arbeidsverhouding. De wijziging van artikel 35, derde lid, leidt ertoe dat in de toekomst sprake is van het in dienst nemen van de directeur en het personeel. De bestaande betrokkenheid van anderen bij het in dienst nemen blijft daarbij in stand.

Onderdeel C

Met artikel 66 van de Wet veiligheidsregio's is het Instituut Fysieke Veiligheid ingesteld. Het Instituut heeft op grond van die bepaling eigen rechtspersoonlijkheid en is op grond van artikel 2, onderdeel h, van de Ambtenarenwet 2017 overheidswerkgever. Op grond van artikel 67 van de Wet veiligheidsregio's bestaat het bestuur van het Instituut uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. De voorzitter van het algemeen bestuur is tevens voorzitter van het dagelijks bestuur en is bevoegd het Instituut in en buiten rechte te vertegenwoordigen. De Wet veiligheidsregio's draagt in bepaalde gevallen taken op aan specifiek het dagelijks bestuur dan wel specifiek het algemeen bestuur. Artikel 75, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's bepaalt dat het personeel van het Instituut ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet. Met de invoering van de Ambtenarenwet 2017 wordt die bepaling overbodig.

Het derde lid van artikel 75 van de Wet veiligheidsregio's bepaalt dat het dagelijks bestuur het personeel benoemt, bevordert en ontslaat. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het openbaar gezag berust bij het algemeen

bestuur⁶² en op grond van artikel 75, derde lid, de bevoegdheid om rechtspositionele beslissingen gelegd is bij het dagelijks bestuur. Beide organen hebben daarom een eigen positie, die bovendien te onderscheiden is van die van de voorzitter, die zitting heeft in beide organen. Er is daarom sprake van een situatie als beschreven in paragraaf 4.2.3. Omdat op dit moment het dagelijks bestuur bevoegd is tot het aanstellen van het personeel van het Instituut Fysieke Veiligheid, wordt artikel 75 aangepast om deze zeggenschap van het dagelijks bestuur te behouden. Overeenkomstig paragraaf 4.2.3 wordt dit vormgegeven door het dagelijks bestuur de bevoegdheid toe te kennen te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de ambtenaren van het Instituut Fysieke Veiligheid. Na besluitvorming door het dagelijks bestuur gaat de voorzitter over tot het aangaan, wijzigen of beëindigen van de arbeidsovereenkomst.

Ten aanzien van de collectieve arbeidsvoorwaarden geldt het uitgangspunt dat de bestaande feitelijke situatie wordt gehandhaafd. Zie daarvoor ook paragraaf 4.5 van de algemene toelichting. In de huidige situatie zijn de regels die op grond van artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet zijn gegeven voor de ambtenaren die bij een ministerie anders dan het Ministerie van Defensie zijn aangesteld, van overeenkomstige toepassing op de ambtenaren die in dienst zijn van het Instituut Fysieke Veiligheid. Ter continuering van de bestaande feitelijke situatie wordt in artikel 75, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's geregeld dat voor de ambtenaren in dienst van het Instituut Fysieke Veiligheid de arbeidsvoorwaarden gelden die zijn opgenomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat.

Artikel 6.19 (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

In het huidige onderdeel i van artikel 475c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: WvRv) wordt verwezen naar het begrip «bezoldiging» in het huidige artikel 115 van de Ambtenarenwet. Omdat artikel 115 van de Ambtenarenwet komt te vervallen, kan de verwijzing hiernaar in onderdeel i van artikel 475c van het WvRv niet in stand blijven. Op de ambtenaren die komen te vallen onder de werking van de Ambtenarenwet 2017 is onderdeel i niet (langer) van toepassing. Onderdeel i ziet op het begrip «bezoldiging», terwijl ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017 in de toekomst op grond van een arbeidsovereenkomst geen bezoldiging maar loon ontvangen. Onderdeel i moet wel blijven gelden voor de uitgezonderde groepen. Daartoe moet de materiële inhoud van artikel 115 van de Ambtenarenwet, voor zover hier van belang, voor deze groepen worden overgebracht naar artikel 475c van het WvRv. Daartoe wordt onderdeel i van artikel 475c van het WvRv opnieuw geformuleerd. Omwille van de leesbaarheid van de bepaling wordt in onderdeel i ook in de toekomst het begrip «ambtenaar» gebruikt, maar komt aan dit begrip in dit verband een autonome betekenis toe. Daartoe wordt aan artikel 475c van het WvRv een tweede lid toegevoegd, waarin het begrip «ambtenaar» wordt gedefinieerd als een persoon waarmee op grond van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 door een overheidswerkgever geen arbeidsovereenkomst wordt gesloten.

Artikel 6.20 Wetboek van Strafrecht

Het betreft hier een terminologische aanpassing van de artikelen 177, tweede lid, en 363, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr), aangezien na invoering van de Wvra het gebruik van het begrip

⁶² Kamerstukken II 2010/11, 32 841, nr. 3, p. 23.

«aanstelling» onbedoeld zou leiden tot een verandering in de uitleg van het begrip «ambtenaar» in de zin van de artikelen 177 en 363 van het WvSr. Om de reikwijdte van de genoemde artikelen met de invoering van de Wnra niet te wijzigen, wordt in die artikelen het begrip «aanstelling» vervangen door «dienstbetrekking». Dit is nodig, omdat het woord «aanstelling» duidt op de uitgezonderde groepen, terwijl het de bedoeling is dat alle ambtenaren onder deze bepaling vallen, zowel de ambtenaren die een aanstelling hebben of krijgen als de ambtenaren die een arbeidsovereenkomst hebben of krijgen. Onder de term dienstbetrekking wordt zowel een dienstbetrekking op basis van een publiekrechtelijke aanstelling als een dienstbetrekking op basis van een arbeidsovereenkomst verstaan.

Hoofdstuk 7. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Artikel 7.1 (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer)

Deze bepaling dient technisch te worden aangepast aan de overgang van publiekrechtelijke aanstellingen naar privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten. In het eerste lid wordt daarom naar een cao verwezen in plaats van in algemeen verbindende voorschriften neergelegde rechtspositieregels. Het laatste zinsdeel van het eerste lid kan vervallen, omdat in tegenstelling tot de huidige rechtspositieregels in cao's geen bevoegdheden voor overheidswerkgevers worden neergelegd.

Voorgesteld wordt om ook het tweede lid aan te passen. Dat bevat nu een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in afwijking van het eerste lid op onderdelen een eigen rechtspositie voor personeel van een zelfstandig bestuursorgaan vast te stellen. Als deze bepaling ongewijzigd blijft, zou dat na inwerkingtreding van de Wnra betekenen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gedeeltelijk van een cao kan worden afgeweken. Tegelijkertijd dient de mogelijkheid om op onderdelen eigen arbeidsvoorwaarden te hebben, wel te blijven bestaan. Daarom wordt voorgesteld om het tweede lid zo aan te passen, dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangelegenheden kunnen worden aangewezen waarbij de CAO van personeel bij de ministeries niet hoeft te worden gevolgd. Voor die onderwerpen is het voor Staatsbosbeheer dan mogelijk eigen arbeidsvoorwaarden te formuleren.

Artikel 7.2 (Wet Dieren)

Het betreft hier een terminologische aanpassing in artikel 6.3 van de Wet dieren die noodzakelijk is gelet op artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017. In plaats van aangestelde ambtenaren is er sprake van personen die in dienst zijn van de overheid op grond van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Deze nieuwe terminologie wordt daarom ook in artikel 6.3 van de Wet dieren toegepast.

Artikel 7.3 (Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden)

Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen biociden (hierna: het college) bezit op grond van artikel 3 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden rechtspersoonlijkheid. Het college is op grond van artikel 2, onderdeel h, van de Ambtenarenwet 2017 overheidswerkgever. Het personeel van het college, te weten de secretaris en secretariaat, is ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Ten aanzien van de secretaris is bij de totstandkoming van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden in de memorie van toelichting

opgemerkt dat de secretaris geen lid van het College is.⁶³ De secretaris valt niet onder de uitgezonderde groepen, genoemd in artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017. Na inwerkingtreding van de Wnra zal hij, evenals de andere ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017, voortaan werkzaam zijn op basis van een (tweezijdige) arbeidsovereenkomst in plaats van een eenzijdige benoeming of aanstelling. Thans benoemt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de secretaris, op voordracht van het college. Hij is echter in dienst van het college zelf; na inwerkingtreding van de Wnra heeft de secretaris daarom een arbeidsovereenkomst met het college. Om de betrokkenheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor de toekomst bij de indienstneming van de secretaris te borgen wordt geregeld dat het college slechts na instemming van deze Minister de arbeidsovereenkomst met de secretaris aangaat, wijzigt of beëindigt.

Hoofdstuk 8. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Artikel 8.1 Wijziging Wet College voor toetsen en examens

Het College voor toetsen en examens is een publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat de medewerkers in de toekomst een arbeidsovereenkomst met de Staat zullen krijgen, die de Minister van OCW namens de Staat aangaat, wijzigt of beëindigt. De wijziging van artikel 5 van de Wet College voor toetsen en examens is een technische aanpassing en regelt dat de Minister van OCW, net als voor de inwerkingtreding van de Wnra, overlegt met de voorzitter van het college voordat hij de medewerkers in dienst neemt.

Artikel 8.2 Wijziging WHW

De secretaris van het College van beroep voor het hoger onderwijs is een bezoldigd ambtenaar die bij koninklijk besluit wordt benoemd. Deze bepaling wordt technisch aangepast aan de invoering van de Ambtenarenwet 2017, waarbij het besluit om een arbeidsovereenkomst te sluiten bij koninklijk besluit wordt genomen. Het betreft een derde categorie benoeming bij koninklijk besluit als beschreven in paragraaf 4.4. De arbeidsovereenkomst zal uiteindelijk door de Minister van OCW worden gesloten, die daartoe op grond van de Comptabiliteitswet 2016 bevoegd is. Voor het overige zij verwezen naar paragraaf 4.4.

Hoofdstuk 9. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Artikel 9.3 (Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd)

Artikel 3, onderdeel d, van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bevat een verbod om onderscheid te maken bij het aanstellen tot ambtenaar en het beëindigen van het dienstverband van ambtenaren. Na inwerkingtreding van de Wnra vallen ambtenaren die dan een arbeidsovereenkomst hebben onder het verbod van onderdeel c. Na inwerkingtreding van de Wnra dient dit verbod ook te blijven bestaan voor degenen, met wie op grond van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 geen arbeidsovereenkomst wordt aangegaan.

⁶³ Kamerstukken II 2005/06, 30 474, nr. 3, p. 56.

Artikel 9.4 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

De artikelen 2, derde lid, en 3, derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen vervallen. Met de inwerkingtreding van de Wnra wordt het aangaan van een arbeidsovereenkomst het uitgangspunt. De betreffende bepalingen worden daardoor overbodig.

Artikel 9.5 Wet op de ondernemingsraden

Door de inwerkingtreding van de Wnra hebben niet alle ambtenaren een publiekrechtelijke aanstelling meer en dient de aanhef van artikel 46d van de Wet op de ondernemingsraden gewijzigd te worden.

Hoofdstuk 10. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Artikel 10.1 (Geneesmiddelenwet)

Het College ter beoordeling van geneesmiddelen is bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid. De ambtenaren die werkzaam zijn voor dat college worden door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport benoemd, geschorst en ontslagen. Door de inwerkingtreding van de Wnra wordt de bepaling overbodig dat de benoeming, schorsing en ontslag van de ambtenaren van het secretariaat geschiedt door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het secretariaat is onderdeel van het ministerie en zal nog slechts van personeel kunnen worden voorzien door de Staat. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voorziet nu in de personele ondersteuning door de eenzijdige aanstelling van ambtenaren ten behoeve van het secretariaat van het College. Na de inwerkingtreding van de Wnra zal de Staat daartoe, vertegenwoordigd door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, als overheidswerkgever privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten sluiten. De bijzondere voorwaarden dat ambtenaren van het secretariaat geen financiële of andere belangen hebben in de farmaceutische industrie die hun onpartijdigheid in het gedrang kunnen brengen, zal ook onder de werking van de Ambtenarenwet 2017 blijven gelden.

Artikel 10.2 (Gezondheidswet)

Onderdelen A en B

Om het mogelijk te maken dat ambtenaren ook in andere functies waaraan bevoegdheden zijn verbonden, kunnen worden aangewezen, zoals die van inspecteur of hoofdinspecteur, wordt in de Gezondheidswet bepaald dat ten behoeve van de organisatie van het Staatstoezicht op de volksgezondheid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels hieromtrent kunnen worden gesteld.

Omdat aan de inspecteur-generaal bij het Staatstoezicht op de volksgezondheid bijzondere bevoegdheden toekomen, is het noodzakelijk dat die bevoegdheden bij publiekrechtelijk besluit worden toegekend. Dat kan door bij ministerieel besluit een ambtenaar in de functie van inspecteur-generaal aan te wijzen.

Onderdeel C

De Provinciale Raad is een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon en daarom straks overheidswerkgever. Het bestuur is bevoegd namens de rechtspersoon civielrechtelijke verbintenissen aan te gaan. Het is daardoor ook bevoegd namens de Provinciale Raad arbeidsovereen-

komsten te sluiten. Artikel 52, eerste lid, van de Gezondheidswet kan daarom vervallen.

Artikel 10.3 (Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte)

Artikel 4, onderdeel c, van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte bevat een verbod om onderscheid te maken bij het aanstellen tot ambtenaar en het beëindigen van het dienstverband van ambtenaren. Na inwerkingtreding van de Wnra vallen ambtenaren die dan een arbeidsovereenkomst hebben onder het verbod van onderdeel c. Na inwerkingtreding van de Wnra dient dit verbod te blijven bestaan voor degenen, met wie op grond van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 geen arbeidsovereenkomst wordt aangegaan.

Artikel 10.4 (Wet langdurige zorg)

Onderdelen B en C

Artikel 6.1.1 bepaalt nu dat in afwijking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de personeelsleden van het CAK in dienst worden genomen op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en dat de bepalingen van titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek op deze overeenkomst van toepassing zijn. Die bepaling ziet echter niet alleen op een afwijkende rechtsverhouding, maar impliceert tevens dat het CAK niet verplicht is de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries te volgen. Voor het CAK geldt de CAO voor Zorgverzekeraars en daarnaast zijn zij aangesloten bij het Bedrijfstakpensioenfonds Zorgverzekeraars. Vanwege de inwerkingtreding van de Wnra hoeft niet langer expliciet te worden bepaald dat de personeelsleden werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. De mogelijkheid om eigen arbeidsvoorwaarden te hanteren, dient echter wel te blijven bestaan. Dit wordt door het voorgestelde artikel 10.4, onderdeel B, geregeld.

In het verleden zijn taken overgegaan van het Zorginstituut Nederland naar het CAK. Dat heeft ook geleid tot overgang van personeel. Voor dat personeel gelden in tegenstelling als voor het overige personeel van het CAK de arbeidsvoorwaarden die voor de sector Rijk gelden. Zie daarvoor artikel 10.11.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat voor het CIZ in artikel 7.1.1, zevende lid, van de Wet langdurige zorg een soortgelijke regeling is neergelegd als in artikel 6.1.1, zevende lid, van die wet. Bij de inwerkingtreding van artikel 11.3.5 van de Wet langdurige zorg zal het CIZ echter zijn rechtspersoonlijkheid verliezen en zal dat zevende lid vervallen. Het CIZ wordt dan onderdeel van de Staat, waardoor ook de arbeidsvoorwaarden van het personeel in dienst van de Staat gaan gelden.

Artikel 10.5 (Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen)

Artikel 15 van de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen bepaalt dat wanneer ambtenaren ten behoeve van het secretariaat bij de centrale commissie bij besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden aangesteld, de centrale commissie daarover eerst wordt gehoord. De hier voorgestelde wijziging beoogt te regelen dat die verplichting, ook na de invoering van de Wnra blijft bestaan. Voordat de Minister een arbeidsovereenkomst sluit, wijzigt of beëindigt, hoort hij daarover de centrale commissie, net als nu bij de eenzijdige aanstelling het geval is. De verplichting tot het horen van de centrale commissie rust

op de Minister omdat die op grond van artikel 4.6, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 bevoegd is ten laste van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Artikel 10.6 (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg)

Onderdeel A

Om ambtenaren die werkzaam zijn bij de regionale tuchtcolleges en het centrale tuchtcollege de bevoegdheden uit te kunnen laten oefenen die zijn voorbehouden aan secretarissen en plaatsvervangende secretarissen, is thans opgenomen dat de Minister bij besluit aanwijst welke ambtenaren de functie van (plaatsvervangend) secretaris vervullen.

Onderdeel B

Vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de Wnra zullen de secretarissen en de plaatsvervangend secretarissen op basis van een arbeids-overeenkomst als ambtenaar werkzaam zijn bij de tuchtcolleges. Hun arbeidsvoorwaarden worden voortaan privaatrechtelijk geregeld. De wettelijke mogelijkheid van toekenning van vacatiegelden aan (plaatsvervangend) secretarissen kan daarom vervallen; dit wordt voortaan privaatrechtelijk geregeld.

Artikel 10.7 (Wet op de medische keuringen)

Na de inwerkingtreding van de Wnra, zijn ambtenaren werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Een aantal groepen behoudt op grond van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 de publiekrechtelijke aanstelling. Zij zijn geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Tot de laatste categorie behoren de defensie- en politieambtenaren.

Artikel 1 van de Wet op de medische keuringen kent nu keuringen ten aanzien van twee categorieën arbeidsrelaties, namelijk de burgerrechtelijke arbeidsverhouding en de aanstelling in openbare dienst (het huidige ambtelijke dienstverband). Na inwerkingtreding van de Wnra valt de arbeidsrelatie van ambtenaren onder de eerste categorie. Artikel 1, onderdeel a, onder 2°, van de Wet op de medische keuringen wordt zo aangepast, dat dat betrekking heeft op degenen, die op grond van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 hun aanstelling behouden.

Artikel 10.8 (Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland)

ZorgOnderzoek Nederland is een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon en daarom straks overheidswerkgever. Het bestuur is bevoegd namens de rechtspersoon civielrechtelijke verbintenissen aan te gaan. Het is daardoor ook bevoegd namens de Provinciale Raad arbeidsovereenkomsten te sluiten voor de functie van directeur van het bureau. Artikel 6, tweede lid, kan daarom vervallen. Onderdeel B regelt dit en vernummert het derde lid tot tweede lid. Onderdeel A past een verwijzing naar artikel 6, derde lid, hierop aan.

Artikel 10.9 (Wet toelating zorginstellingen)

Het College sanering zorginstellingen (Csz) is een bij publiekrecht ingestelde rechtspersoon. Op grond van artikel 22 van de Wet toelating zorginstellingen zijn op de rechtspositie van het personeel van het Csz de regels van toepassing die gelden voor ambtenaren die zijn aangesteld bij

de ministeries, met dien verstande dat de bevoegdheden met betrekking tot die regels grotendeels worden uitgeoefend door het Csz.

Doordat het Csz krachtens publiekrecht is ingesteld en tevens beschikt over rechtspersoonlijkheid, kan het na de invoering van de Wnra als overheidswerkgever arbeidsovereenkomsten sluiten met voor hem werkzame ambtenaren. Dat leidt ertoe dat artikel 22, eerste lid, van de Wet toelating zorginstellingen kan vervallen.

De Wnra beoogt niet te wijzigen dat voor de ambtenaren van het Csz in beginsel dezelfde arbeidsvoorwaarden gelden als voor de ambtenaren bij de ministeries, maar dat daar op onderdelen van kan worden afgeweken. Het voorgestelde artikel 22 beoogt dit te regelen.

Artikel 10.10 (Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding)

De secretarissen en plaatsvervangend secretarissen van de toetsingscommissies zijn door de Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport aangestelde ambtenaren. Na inwerkingtreding van de Wnra zullen zij niet langer werkzaam zijn op basis van een eenzijdige benoeming, maar op basis van een arbeidsovereenkomst met de Staat. Omdat (plaatsvervangende) secretarissen een raadgevende stem hebben in de toetsingscommissie, is het na de inwerkingtreding van de Wnra noodzakelijk dat de hoedanigheid van (plaatsvervangend) secretaris bij afzonderlijk publiekrechtelijk aanwijzingsbesluit wordt vastgesteld. Dit artikel regelt dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport daartoe de bevoegdheid krijgt. Om te realiseren dat bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst de aanwijzing niet moet worden ingetrokken, is in de wet opgenomen dat de aanwijzing eindigt als de werkzaamheden van secretaris of plaatsvervangend secretaris geen onderdeel meer vormen van diens werkzaamheden.

Artikel 10.11 (Wet van 8 april 2016 tot wijziging van de Zorgverzekeringswet en andere wetten in verband met de overgang van een aantal taken van het Zorginstituut Nederland naar het CAK (Stb. 2016, 173))

In artikel XII van de wet van 8 april 2016 tot wijziging van de Zorgverzekeringswet en andere wetten in verband met de overgang van een aantal taken van het Zorginstituut Nederland naar het CAK (Stb. 2016, 173), is een regeling getroffen voor personeel dat door de in die wet geregelde overgang van taken over is gegaan van het Zorginstituut naar het CAK. Die regeling houdt in dat de ambtenaren van het Zorginstituut hun ambtelijke status behouden en dat zij de arbeidsvoorwaarden van de rijksambtenaren zouden blijven volgen. Aan de regeling is vorm gegeven door artikel 15 van de Kaderwet zbo's van op het voormalige personeel van het Zorginstituut van overeenkomstige toepassing te verklaren. De aanpassing van artikel 15 van de Kaderwet zbo's aan de Wnra (artikel 2.7) brengt mee dat ook artikel XII van de hiervoor bedoelde wet van 8 april 2016 moet worden aangepast. Artikel 10.11 van deze wet voorziet daarin.

Hoofdstuk 11. Slotbepalingen

Artikel 11.1 (Overgangsrecht leden zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges)

Zie voor de toelichting op deze bepaling paragraaf 8.1.

Artikel 11.2 (Overgangsrecht veiligheidsregio's)

Zie voor de toelichting op deze bepaling paragraaf 8.2.

Artikel 11.3 (Overgangsrecht reorganisaties)

Zie voor de toelichting op deze bepaling paragraaf 8.3.

Artikel 11.4 (Samenloop)

Een klein deel van het personeel in het openbaar onderwijs is in dienst van gemeenten en ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Voor hen gelden de verplichtingen die die wet aan ambtenaren oplegt. Daaronder valt de plicht om een eed of belofte af te leggen. In verband daarmee regelt het voorgestelde artikel 58, tweede lid, van de Wet arhi dat in het geval van een herindeling bij overgang naar een nieuwe gemeente dit onderwijspersoneel niet nogmaals de eed of belofte af te hoeven leggen.

Het voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs [Kamerstuknummer] beoogt echter om de gehele onderwijssector buiten het bereik van de Ambtenarenwet 2017. Ook onderwijspersoneel dat in dienst is van gemeenten is dan geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017, zodat de plicht om de eed of belofte af te leggen niet meer op hen van toepassing is. Indien het voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs [Kamerstuknummer] tot wet wordt verheven, dient het voorgestelde artikel 58, tweede lid, van de Wet arhi in verband daarmee te vervallen.

Het voorgestelde artikel 11.3, tweede lid, bevat hiervoor een regeling. Onderdeel a regelt de situatie waarin het voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs [Kamerstuknummer] eerder of gelijktijdig met artikel 2.12 van dit wetsvoorstel in werking treedt, door middel van een wijziging van artikel 2.12 van dit wetsvoorstel. Onderdeel b regelt de situatie dat artikel 2.12 eerder in werking treedt dan het voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs [Kamerstuknummer] en als gevolg daarvan het voorgestelde artikel 58 van de Wet arhi kracht van wet heeft gekregen. Met het voorgestelde onderdeel b wordt in dat geval middels een wijziging van de Wet arhi artikel 58 van die wet opnieuw vastgesteld.

Artikel 11.5

Eerste lid

Deze wet treedt in werking op een op grond van het eerste lid bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, met uitzondering van artikel 6.19, onderdelen A en B. Voor die twee onderdelen treft het tweede lid een aparte voorziening, die hieronder wordt toegelicht. Behalve artikel 6.19, onderdelen A en B, treedt dit wetsvoorstel in werking op hetzelfde tijdstip als artikel I van de Wnra in werking treedt. In het koninklijk besluit zal worden voorzien in de inwerkingtreding van artikel I van de Wnra, dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel dat wijzigingen bevat van wetten die de rechtspositie van Kamerleden betreffen en de technische aanpassing op het niveau van algemene maatregelen van bestuur. In het koninklijk besluit wordt tevens bepaald in welke volgorde alle onderdelen in werking treden. Als eerste dient artikel 2.18, dat wijzigingen van de Wnra bevat in werking te treden. Vervolgens treden de artikelen I tot en met IX en de artikelen XIa en XII van de Wnra in werking, behoudens artikel 14 en 17 van de Ambtenarenwet 2017. Dit is nodig vanwege het in de artikelen 11.1 en 11.2 geregelde overgangsrecht, dat vereist dat aanstellingen en de huidige rechtspositieregelingen tijdens de overgangperiode blijven

bestaan. Vervolgens treden de overige bepalingen van dit wetsvoorstel, het wetsvoorstel met wijzigingen van wetten die de rechtspositie van Kamerleden betreffen en de technische aanpassingen op het niveau van algemene maatregelen van bestuur in werking. Tot slot treden artikel 14 en 17 van de Ambtenarenwet 2017 in werking.

Tweede lid

Zoals in paragraaf 8.2 is toegelicht, wordt de inwerkingtreding van de Wnra voor de veiligheidsregio's, minus het ambulancepersoneel dat werkzaam is ten behoeve van een regionale ambulancevoorziening, uitgesteld. De Wnra treedt voor hen in werking op het op grond van artikel 11.2, eerste lid, bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Artikel 6.18, onderdelen A en B, bevat past de Wet veiligheidsregio's aan de inwerkingtreding van de Wnra aan. Deze onderdelen dienen pas in werking te treden, op het tijdstip waarop de Wnra voor de veiligheidsregio's gaat gelden.

Het tweede regelt daarom, dat die aanpassingen in de Wet veiligheidsregio's pas in werking treden, op het moment waarop de Wnra op de veiligheidsregio's van toepassing wordt. Dit wordt geregeld door te verwijzen naar het op grond van artikel 11.2, eerste lid, bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

Bijlage

