

INHOUDSOPGAVE

Een woord van dank / V

Voorwoord / XIII

Afkortingenlijst / XV

HOOFDSTUK 1

Het 'nieuwe ambtenarenrecht' / 1

- 1.1 De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) / 1
- 1.2 Afschaffen ambtenarenrecht? / 1
- 1.3 Karakteristieken van het nieuwe ambtenarenrecht / 3
- 1.4 De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren en de Wet werk en zekerheid / 4
- 1.5 De van de normalisering uitgezonderde sectoren en de onderwijssector / 5
- 1.6 Aard en opbouw van dit boek / 6

HOOFDSTUK 2

De geboorte van het nieuwe ambtenarenrecht / 9

- 2.1 Korte historie ontwikkeling ambtelijke rechtspositie / 9
- 2.2 Het normaliseringsproces / 11
- 2.3 Belangrijkste motieven achter de Wnra / 12
 - 2.3.1 Essentiële argumenten achter de Wnra / 13
 - 2.3.2 Behoud ambtelijke status / 14
 - 2.3.3 Essentie van het nieuwe ambtenarenrecht / 15
- 2.4 De geboorte van het nieuwe ambtenarenrecht: een toevallige gelukkige samenloop / 15
- 2.5 Overige karakteristieken van het nieuwe ambtenarenrecht / 20

HOOFDSTUK 3

De nieuwe ambtenaar en zijn overheidswerkgever / 23

- 3.1 Algemeen / 23
- 3.2 De nieuwe ambtenaar juridisch gepositioneerd / 23
- 3.3 Overheidswerkgevers / 26
 - 3.3.1 Rechtspersonen in plaats van bestuursorganen / 27
 - 3.3.2 De limitatieve opsomming van artikel 2 AW201. / 28
 - 3.3.3 De staat, provincies, gemeenten en waterschappen / 30
 - 3.3.4 Openbare lichamen uit artikel 134 Grondwet / 30
 - 3.3.5 Europese groeperingen / 32
 - 3.3.6 Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) / 32
 - 3.3.6.1 Technische analyse: verhouding begrippen bestuursorgaan en overheidswerkgever / 33
 - 3.3.6.2 Krachtens publiekrecht ingestelde zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid / 41
 - 3.3.6.3 Krachtens publiekrecht ingestelde zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid / 43
 - 3.3.6.4 Privaatrechtelijke zbo's / 44
 - 3.3.6.5 Decentrale zbo's / 46
 - 3.3.6.6 Krachtens publiekrecht ingestelde decentrale zbo's / 46
 - 3.3.6.7 Krachtens privaatrecht ingestelde decentrale zbo's / 47
- 3.4 Afsluitende beschouwing begrip overheidswerkgever / 48
- 3.5 Aanpassingswetgeving overheidswerkgever / 49
 - 3.5.1 Focus op doorzettingmacht / 49
 - 3.5.2 Toekennen van rechtspersoonlijkheid / 51
 - 3.5.3 Introductie getalscriterium / 54
 - 3.5.4 Versterken criterium ambtenaren naar spraakgebruik / 55
- 3.6 Vertegenwoordigingsbevoegdheid / 55
- 3.7 Politieke ambtsdragers, bestuurders en andere uitzonderingen / 56

HOOFDSTUK 4

Het cao-overleg binnen de publieke sector / 59

- 4.1 Contracts- en contracteervrijheid / 59
- 4.2 Het afwijkende kabinetsstandpunt / 62
- 4.3 De betekenis van het cao-stelsel voor de publieke sector / 65
 - 4.3.1 Het arbeidsvoorwaardenoverleg ten tijde van het publiekrechtelijke ambtenarenrecht / 66
 - 4.3.1.1 De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid / 66
 - 4.3.1.2 Het sectorenmodel / 67
 - 4.3.1.3 Het lokale domein / 68
 - 4.3.1.4 Rechtskracht arbeidsvoorwaardenakkoord en positie vakbonden / 69

- 4.3.2 De overgang naar de Wet op de cao / 70
- 4.3.2.1 Directe werking van een cao / 71
- 4.3.2.2 Partijen in het cao-overleg / 71
- 4.3.2.3 Vervallen van het publiekrechtelijke overeenstemmingsvereiste / 72
- 4.3.2.4 Sociaal Plan / 73
- 4.3.2.5 De inwerkingtreding en looptijd van de cao / 73
- 4.3.2.6 Binding aan de cao / 74
- 4.3.2.7 De rechtskracht van een cao / 77
- 4.3.2.8 De algemeen verbindend verklaarde cao / 77
- 4.3.2.9 Juridische toetsingsnorm van cao's / 79
- 4.3.2.10 Vermenging rollen wetgever – werkgever / 80
- 4.4 Van algemeen verbindende voorschriften naar cao's / 81
- 4.4.1 Omzetting van avv's naar cao's ingevolge de Wnra / 81
- 4.4.2 Aanpassingswetgeving cao-overleg vóór Wnra? / 85
- 4.4.3 Fictieve cao's / 85

HOOFDSTUK 5

Het oude versus het nieuwe ambtenarenrecht / 89

- 5.1 Algemeen / 89
- 5.1.1 Van aanstelling naar arbeidsovereenkomst / 90
- 5.1.2 Van stilzwijgende aanstelling naar rechtsvermoedens / 92
- 5.1.3 Van proeftijdaanstelling naar ijzeren proeftijd / 93
- 5.1.4 Wettelijke verhoging bij te late loonbetaling / 94
- 5.1.5 Overgang van overheidsonderneming / 95
- 5.1.6 Naar meer eenduidige flex-bepalingen / 97
- 5.1.7 Van tussentijds ontslag naar tussentijds opzegverbod, tenzij / 99
- 5.1.8 Van rechtswege eindigen en de Ragetlie-regel / 100
- 5.1.9 Aanzegtermijn einde arbeidsovereenkomst bepaalde tijd / 102
- 5.1.10 Vrije herroeping instemming met ontslagovereenkomst en opzegging / 102
- 5.1.11 Van een repressieve naar een preventieve ontslagtoets / 104
- 5.1.12 Naar een ander stelsel van opzegtermijnen / 107
- 5.1.13 Van strafontslag naar ontslag op staande voet / 109
- 5.1.14 Naar een transitievergoeding? / 110
- 5.2 Afwijkingsmogelijkheden bij cao inzake reorganisaties / 115
- 5.3 Van AW naar AW201. / 117
- 5.3.1 Van ambtelijke status ... naar ambtelijke status / 117
- 5.3.2 Overgangsrecht / 121
- 5.4 Rechtsbescherming in het nieuwe ambtenarenrecht / 122
- 5.4.1 Gedwongen ontslag op initiatief van de werkgever / 123
- 5.4.2 Voor de werknemer openstaande rechtsvorderingen tegen gedwongen ontslag / 124
- 5.4.3 Hoger beroep en beroep in cassatie / 126

- 5.5 Individuele rechtsbescherming tegen politieke willekeur na de normalisering / 127
- 5.5.1 Modernisering individuele rechtsbescherming tegen politieke willekeur? / 132

HOOFDSTUK 6

Van Awb naar Rv / 137

- 6.1 Algemeen / 137
- 6.2 Verdwijnen van 'het besluit' / 138
- 6.3 Dagvaarding en verzoekschrift / 139
- 6.4 Dagvaardings- en verzoekschriftenprocedure / 141
 - 6.4.1 Dagvaardingsprocedure / 142
 - 6.4.2 Verzoekschriftenprocedure / 144
 - 6.4.3 Kort geding / 146
 - 6.4.4 Het UWV-verzoekschrift / 147
- 6.5 Bewijs / 148
- 6.6 Toepasselijkheid algemene beginselen van behoorlijk bestuur / 153
- 6.7 Arbeidsrechtelijke termijnen / 157
 - 6.7.1 Verjarings- en vervaltermijnen / 157
 - 6.7.2 Verjaringstermijnen / 158
 - 6.7.3 Vervaltermijnen / 159
 - 6.7.4 Overige termijnen / 159
- 6.8 Proceskosten / 160

HOOFDSTUK 7

Het nieuwe ambtenarentuchtrecht / 163

- 7.1 Algemeen / 163
- 7.2 Kenschets van het publiekrechtelijke ambtenarentuchtrecht / 164
- 7.3 Kenschets van het privaatrechtelijke arbeidstuchtrecht / 166
- 7.4 Het ambtenarentuchtrecht en de Wnra / 168
- 7.5 Het nieuwe ambtenarentuchtrecht / 170
 - 7.5.1 Algemeen / 170
 - 7.5.2 Van voorwaardelijk strafontslag naar voorwaardelijk ontslag op staande voet? / 171
 - 7.5.3 De koers van de initiatiefnemers en wetgever / 173
 - 7.5.4 Reparatie met aanpassingswetgeving ? / 175

HOOFDSTUK 8

De uitgezonderde sectoren en de onderwijskwestie / 177

- 8.1 Algemeen / 177
- 8.2 De uitgezonderde sectoren / 178
 - 8.2.1 Algemeen / 178

Inhoudsopgave

| | | |
|------------------------------|--|------------|
| 8.2.2 | Rechterlijke macht / | 180 |
| 8.2.3 | Defensie en politie / | 181 |
| 8.2.4 | De stemming / | 185 |
| 8.3 | Juridische argumentatie uitgezonderde sectoren / | 186 |
| 8.3.1 | Rechterlijke macht / | 186 |
| 8.3.2 | Defensie / | 189 |
| 8.3.3 | Politie / | 189 |
| 8.3.4 | Conclusies / | 190 |
| 8.4 | De onderwijskwestie / | 191 |
| 8.4.1 | De ontslagroutes in onderwijszaken / | 194 |
| 8.4.2 | Afschaffen ambtelijke status openbaar onderwijspersoneel / | 195 |
| Trefwoordenregister / | | 197 |

VOORWOORD

Op 11 april 2013 sloten het kabinet en de sociale partners het *'Sociaal Akkoord 2013'*. Het poldermodel had weer eens overwonnen, zo werd eensgezind en ook wel een beetje vergenoegd naar buiten gebracht. De lange traditie van sociaal overleg die Nederland kent was opnieuw succesvol geweest. Het sociaal akkoord leidde tot een ingrijpende herziening van het arbeidsrecht in de marktsector, dat met de *'Wet werk en zekerheid'* gestalte kreeg.

Op 8 november 2016 nam de Eerste Kamer de *'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren'* aan, een ingrijpende herziening van het ambtenarenrecht. Het contrast met de gang van zaken rond het sociaal akkoord was gigantisch. De ambtenarenvakbonden vonden dat hun fundamentele recht op overleg over het wetsvoorstel 'normalisering' door de politiek flagrant was geschonden. Zij spanden een kort geding aan tegen de Staat.

De Staat schakelde de landsadvocaat in en deze maakte via de rechter op juridische gronden korte metten met de illusie van de vakbonden, dat hen over de *'normalisering'* een recht op overleg toekwam. Chapeau voor de landsadvocaten en rechters, zij deden in de rechtszaal precies wat van hen werd verwacht. En bevestigden daarmee gelijktijdig dat in onze rechtsstaat het juridische vaak als wapen fungeert om het menselijke van tafel te vegen.

Dit laatste was ook een wezenskenmerk van het publiekrechtelijke ambtenarenrecht. Vele individuele ambtenaren en bestuursorganen zijn in de loop der jaren vermalen tussen de kaken van de heilige dogmatiek en het formalisme-fetisjisme van het bestuursrecht. Door de werking van het 'besluit' was ontsnappen aan het hoge juridische gehalte van het oude ambtenarenrecht nauwelijks mogelijk.

De initiatiefnemers wilden bereiken dat de publieke sector met de 'normalisering' zou doorgroeien naar een common sense arbeidsrecht. Ik ben dat hartgrondig met hen eens en dat geldt ook voor de verwachting dat het *'nieuwe ambtenarenrecht'* in potentie meer conflict oplossend vermogen kent. Wel zal de van oudsher zo gejuridiseerde publieke sector een cultuuromslag moeten maken om überhaupt de vruchten daarvan te kunnen plukken.

Laat het 'nieuwe ambtenarenrecht' door alle professionals in de publieke sector als een common sense arbeidsrecht worden omarmd. Zodat niet langer juridiserende advocaten en rechters, met het slaan van juridische piketpaaltjes op maatschappelijk onbegrepen plaatsen, de publieke sector hun bekrompen dominantie opleggen. Dat is een moeilijke maar waardevolle opgave, want de publieke sector verdient een goed en effectief arbeidsrecht!

Als mijn boek daaraan bijdraagt, ben ik tevreden.

Nieuwerkerk aan den IJssel, 21 november 2016

Ed van Meer

HOOFDSTUK 1

Het ‘nieuwe ambtenarenrecht’

1.1 De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)

Op 8 november 2016 heeft de Eerste Kamer de *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren* (Wnra) aangenomen. Veruit de meeste werknemers in de publieke sector zullen daardoor in de toekomst onder hetzelfde *arbeidsrecht* gaan vallen als de werknemers in de marktsector, namelijk onder het arbeidsrecht dat is vastgelegd in *boek 7, titel 10 ‘Arbeidsovereenkomst’, van het Burgerlijk Wetboek (BW)*, meestal afgekort tot *titel 7:10 BW*.

De belangrijkste wijziging die door de Wnra wordt bewerkstelligd, is dat ook de voor ambtenaren geldende rechtspositie *‘privaatrechtelijk’* van aard wordt, waar die tot heden altijd *‘publiekrechtelijk’* van aard is geweest. We zullen zien dat het hier gaat om een langdurig proces waarin de ambtelijke rechtspositie stapsgewijs is opgeschoven naar het arbeidsrecht van de marktsector, waarvan de Wnra het *juridisch sluitstuk* vormt. In de afgelopen decennia heeft zich voor dit proces van steeds verder opschuiven van de publiekrechtelijke ambtelijke rechtspositie naar het privaatrechtelijke arbeidsrecht van de marktsector een term ontwikkeld die algemeen gebruik is geworden: de *‘normalisering van het ambtenarenrecht’*, of kort gezegd: de *‘normalisering’*. Daarom zal de term normalisering hierna vooral in de betekenis van *juridische gelijkenschakeling* met het arbeidsrecht van de marktsector worden gebruikt.

1.2 Afschaffen ambtenarenrecht?

In de wandelgangen van de rechtspraak heet het dat met de normalisering het ambtenarenrecht wordt afgeschaft. Maar dat is ten minste nog maar zeer de vraag en wat mij aangaat zelfs regelrecht onjuist. Degenen die dat standpunt innemen baseren dat vooral op het gegeven dat het ambtenarenrecht door de normalisering zijn publiekrechtelijke karakter verliest. Zij hebben daarbij echter onvoldoende oog voor de juridische verschillen die er ook in de toekomst tussen werknemers van de publieke en private sector blijven bestaan.

In de toekomst geldt voor de met de Wnra genormaliseerde overheidssectoren de "Ambtenarenwet 201." (AW201.). In welke naam de '201.' nog wordt vervangen door (het laatste cijfer van) het jaartal van inwerkingtreding van de Wnra, van welk wetsvoorstel de AW201. deel uitmaakte. De AW201. wordt dan dus de AW2019 of waarschijnlijk zelfs AW2020, omdat in de parlementaire behandeling is aangegeven dat dit laatste jaar vermoedelijk het jaar van inwerkingtreding van de Wnra wordt. In de AW201. blijft de term 'ambtenaar' behouden, zij het wel met een nieuwe definitie en daardoor ook met een andere juridische lading. Vanaf de normalisering is *ambtenaar* degene die een *arbeidsovereenkomst* met een *overheidswerkgever* heeft, terwijl thans nog degene die is *aangesteld* om in *openbare dienst werkzaam te zijn* ambtenaar is. De nieuwe definitie breidt het zijn van ambtenaar zelfs uit naar werknemers die in dienst zijn bij overheidswerkgevers voor wie nu niet de ambtenarenstatus geldt. Waar het echter met de AW201. met name om gaat is dat alle rechten en verplichtingen, welke van oudsher in de Ambtenarenwet (AW) waren opgenomen om invulling te geven aan het specifieke karakter van de arbeidsrelatie tussen *bestuursorganen* en hun ambtenaren, ook in de toekomst onverkort blijven bestaan tussen *overheidswerkgevers* en hun ambtenaren. Het gaat dan om zaken als integriteitsbeleid, beperkingen in de uitoefening van grondrechten door ambtenaren en het afleggen van de ambtseed of ambtsbelofte. Daaraan zal in de nabije toekomst zelfs nog een 'Ambtenarenstatuut' worden toegevoegd, waarin de fundamenten van het ambtelijk vakmanschap worden neergelegd.

Al deze aspecten bij elkaar zorgen ervoor dat werknemers in de publieke sector ook in de toekomst hun volledige zogenaamde '*ambtelijke status*' behouden. Het gaat dus alleen daarom al te ver om te stellen dat door de normalisering het ambtenarenrecht wordt afgeschaft. Je kunt immers niet zeggen dat een groep werknemers die een eigen ambtenarenwet behoudt vanwege de specifieke eisen die aan het ambtelijke beroep worden gesteld, volledig gelijkgeschakeld zijn met de werknemers in de marktsector. Ook niet als op die nieuwe ambtelijke rechtspositie boek 7:10 BW van toepassing wordt. Het behoud van de term ambtenaar maakt zelfs duidelijk dat werknemers in de publieke sector na de normalisering zelfs qua benaming niet gelijk zullen zijn aan de werknemers in de marktsector. En daar komen dus verder het behoud van de ambtelijke status en het Ambtenarenstatuut nog eens bij.

Daarnaast komen we in dit boek nog vele andere aspecten tegen die duidelijk maken waarom het juist is de uitkomst van de normalisering te beschouwen als de geboorte van een nieuw ambtenarenrecht. Daarom zal in dit boek het met de Wnra genormaliseerde ambtenarenrecht als '*het nieuwe ambtenarenrecht*' worden aangeduid en de ingevolge de Wnra qua rechtspositie genormaliseerde ambtenaar als '*de nieuwe ambtenaar*'.

1.3 Karakteristieken van het nieuwe ambtenarenrecht

Toch zou het anderszinds een grote misvatting zijn te menen dat er door de normalisering niet veel verandert voor de werknemers in de publieke sector. Er verandert door de normalisering juist ongelooflijk veel in de ambtelijke rechtspositie van de toekomst.

Het ambtenarenrecht verdwijnt door de Wnra uit het *bestuursrecht*, welk rechtsgebied met name gericht is op de vraag in hoeverre de overheid bevoegd is van bovenaf eenzijdig met juridische middelen in het leven van justitiabelen in te grijpen. Dit alles betekent dat het nieuwe ambtenarenrecht hele andere uitgangspunten kent. Met als essentie dat het als onderdeel van het arbeidsrecht, dat op zijn beurt deel uitmaakt van het contractenrecht, principieel op *juridische gelijkwaardigheid van partijen* en *tweezijdigheid* in die rechtsverhouding is gestoeld.

Door de omslag van een publiekrechtelijk naar een privaatrechtelijk ambtenarenrecht treden titel 7:10 BW en *collectieve arbeidsovereenkomsten* (cao's) in de plaats van de AW en de daaruit voortvloeiende '*algemeen verbindende voorschriften*' (avv's), welke laatste in het spraakgebruik *rechtspositiereglementen* worden genoemd. Verder maakt de *bestuursrechter* plaats voor de *burgerlijke rechter*. Het *Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering* (Rv) treedt in de plaats van de *Algemene wet bestuursrecht* (Awb). Dat leidt tot een geheel ander besluitvormingsproces en ook tot een fundamenteel ander procesrecht in ambtenarenzaken. Het gegeven dat ook de burgerlijke rechter in de privaatrechtelijke ambtenarenzaken tot op zekere hoogte aan de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (abbb) zal moeten toetsen maakt dat niet anders. Ook uit hoofde van de AW201. en mogelijk krachtens het nog te ontwikkelen Ambtenarenstatuut zal de burgerlijke rechter ambtenarenzaken soms anders moeten toetsen dan arbeidszaken die uit de marktsector aan hem worden voorgelegd.

Op het arbeidsvoorwaardenoverleg in de *diverse publieke sectoren* waaruit de *overheid* is opgebouwd, zal de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet cao) van toepassing zijn. Er wordt dan niet langer, zoals nu het geval is, *gesimuleerd alsof* de vakbonden gelijkwaardige onderhandelingspartners zijn van overheidswerkgevers, zij zijn het dan ook. Althans in formele zin, want we zullen nog uitgebreid zien dat de daadwerkelijke positie en macht van de vakbonden in het huidige arbeidsvoorwaardenoverleg met de invoering van het cao-overleg aanmerkelijk verslechtert. Daarbovenop ligt nog de dreiging dat de wetgever met speciale wetgeving ingrijpt en de positie van de vakbonden daarmee van meet af aan nog verder ondermijnt, tot welk voornemen het kabinet aanpassingswetgeving in het vooruitzicht heeft gesteld. De Wet CAO zal hoe dan ook een arbeidsvoorwaardenoverleg binnen de publieke sectoren tot gevolg hebben dat een heel ander karakter heeft dan nu.

Ook zal door de overgang naar titel 7:10 BW een deel van de huidige ambtelijke materiële rechtspositie wijzigen. Dat is met de normalisering niet beoogd, maar het is er wel een bijproduct van. Op dit aspect vormt onder meer het door de Wnra vervallen van het in alle huidige ambtenarenreglementen voorkomende stelsel van disciplinaire straffen een belangrijk punt van aandacht.

Als je dit alles samenvat, luidt de conclusie dat er als gevolg van de normalisering enerzijds ontzettend veel verandert in het ambtenaren(proces)recht, terwijl tegelijkertijd het fundament van de specifiek ambtelijke rechtspositie onverkort blijft gelden. Het publiekrechtelijke karakter maakt plaats voor het privaatrechtelijke karakter van het arbeidsrecht dat in de marktsector geldt, maar niet helemaal! Met de AW201. blijft ook het privaatrechtelijke ambtenarenrecht bovenmatig publiekrechtelijke trekjes houden. We zullen bij dit alles uitgebreid stilstaan.

1.4 De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren en de Wet werk en zekerheid

Pas geruime tijd nadat het arbeidsrecht in de marktsector in 2015 door de Wet werk en zekerheid (Wwz) een fors ingrijpend ander karakter heeft gekregen, treedt de Wnra in werking. Dat betekent dat alle bepalingen en consequenties van de Wwz van meet af aan volledig doorwerken in de genormaliseerde rechtspositie van 'de nieuwe ambtenaren' na de inwerkingtreding van de Wnra.

Velen die zich sterk keerden tegen het verlies van het publiekrechtelijke karakter van het ambtenarenrecht (destijds bekend als 'de tegenstanders van het afschaffen van het ambtenarenrecht'), deden dat vanuit de overweging dat het arbeidsrecht in de marktsector de werknemers in de publieke sector niet voldoende zou beschermen tegen de specifieke gevaren die met de ambtelijke beroepsuitoefening samenhangen. Meer specifiek zou het arbeidsrecht in de marktsector ambtenaren niet voldoende beschermen tegen 'politieke willekeur' vanuit werkgeverszijde. Zowel vanuit werkgevers als werknemerszijde werd er met name om die reden voor gepleit 'eerst het beste van beide rechtstelsels met elkaar te verenigen' alvorens de Wnra door te voeren.

We zullen zien dat die kritiek met de inwerkingtreding van de Wwz in formele zin geen grond meer heeft. Dat juist door de werking van de Wwz het beste van beide rechtstelsels met elkaar is verenigd. Met name doordat met de Wwz ook voor het arbeidsrecht in de marktsector rechtsbescherming in drie rechterlijke instanties als algemene norm intrad, waar dat voordien in met name ontslagzaken slechts in beperkte mate het geval was. Rechtsbescherming in drie instanties waaraan bij ontslagzaken om medische en bedrijfseconomische redenen zelfs nog een toets door het UWV voorafgaat. Het publiekrechtelijke ambtenarenrecht kende vanouds rechtsbescherming in meerdere instanties. Goed pleitbaar is ook dat de rechtsbescherming van nieuwe ambtenaren door de mogelijkheid van *beroep in cassatie* bij de Hoge

Raad der Nederlanden zelfs eerder beter dan slechter wordt in vergelijking met hun rechtsbescherming onder het publiekrechtelijke stelsel, waar *hoger beroep* bij de *Centrale Raad van Beroep* het eindstation was. Temeer nog omdat ook andere waarborgen die al decennia lang gewaarborgd zijn in de publiekrechtelijke rechtspositie van ambtenaren, zoals een *gesloten ontslagstelsel*, met de *Wwz* in hoge mate voor de rechtspositie van werknemers in de marktsector zijn geïntroduceerd. Met andere woorden, door de *Wwz* is het arbeidsrecht van de marktsector juist fors opgeschoven naar wat thans nog het publiekrechtelijke ambtenarenrecht is. We zullen zien dat uit dit alles ontegenzeggelijk volgt dat ook de waarborg van voldoende bescherming tegen politieke willekeur, welke alom in de publiekrechtelijke rechtspositie van ambtenaren aanwezig werd geacht, na de normalisering in juridische zin behouden blijft voor de nieuwe ambtenaar.

1.5 De van de normalisering uitgezonderde sectoren en de onderwijssector

Anderzijds blijft een deel van de huidige ambtenarenpopulatie buiten de *Wnra*. De overheidssectoren rechterlijke macht, politie en defensie behouden ook in de toekomst hun huidige publiekrechtelijke rechtspositie. Omdat de juridische term ambtenaar na de normalisering ingevolge de *AW201* voorbehouden is aan de nieuwe ambtenaren, raken juist deze uitgezonderde groepen de kwalificatie 'ambtenaar' kwijt.

Daarnaast is er nog de onderwijskwestie, waarmee in dit boek de rechtspositie van onderwijzenden bedoeld wordt. In de huidige situatie heeft het onderwijs een hybride positie. De hoofdlijn daarvan is als volgt te omschrijven. In het openbaar onderwijs, georganiseerd vanuit de overheid, werken onderwijzers krachtens een *ambtelijke aanstelling*. In het bijzonder onderwijs, historisch gegroeid vanwege de scheiding van kerk en staat en dus georganiseerd door private onderwijsorganisaties, werken onderwijzers krachtens een *arbeidsovereenkomst*. In beide sectoren gelden dezelfde *cao's*. Welke in het openbaar onderwijs het karakter van *avv's* hebben en in het bijzonder onderwijs het karakter van *cao's*. Waarbij de rechtspositie in het openbaar onderwijs tot het (publiekrechtelijke) ambtenarenrecht wordt gerekend en in het bijzonder onderwijs tot het (privaatrechtelijke) arbeidsrecht, met dus ook verschillende rechtsingangen. In de Tweede Kamer rees de discussie om onderwijzers in de toekomst helemaal geen ambtenaar meer te laten zijn. Welke redenen zijn er immers om onderwijzers in het openbaar onderwijs de speciaal voor de bijzondere positie van ambtenaren als dienaars van het algemeen belang geldende verplichtingen op te leggen? Specifieker gezegd: waarom zou een kleuterjuf een ambtseed moeten afleggen of überhaupt tegen politieke willekeur beschermd moeten worden? En waarom dan de 'openbare' kleuterjuf wel en de 'bijzondere' kleuterjuf niet? Een motie van die strekking sneuvelde echter in de Tweede Kamer, hetgeen ertoe leidt dat ook onder het nieuwe stelsel de tweedeling in het onderwijs voor in elk geval dat aspect gehandhaafd blijft.

1.6 Aard en opbouw van dit boek

Al deze en op detailniveau nog vele andere aspecten komen in dit boek uitgebreid aan de orde. Daarbij zal echter geen uitputtende schets van het Nederlandse arbeidsrecht worden gegeven zoals dat straks ook voor ambtenaren geldt. Daarvoor kan immers heel goed verwezen worden naar de reeds bestaande arbeidsrechtelijke literatuur. Waar het in dit boek met name om gaat is het zichtbaar maken van de verschillen en overeenkomsten tussen het oude, publiekrechtelijke ambtenarenrecht en het nieuwe, privaatrechtelijke ambtenarenrecht. Juist daarmee wordt immers het karakter van het nieuwe ambtenarenrecht zichtbaar en hebben we ook gelijk de nu nog blinde vlekken in het zicht waarop met aanpassingswetgeving of anderszins in een regeling zal moeten worden voorzien. Dit boek wil vanuit die verkenningen behulpzaam zijn bij het door ontwikkelen en vooral bij het praktisch incorporeren van het nieuwe ambtenarenrecht, dat ondanks een nog ruime overgangperiode nu met een sneltreinvaart op overheden en hun ambtenaren afstevent.

Voor wat betreft de hoofdlijnen van dit boek beginnen we voor een goed begrip van de materie in hoofdstuk 2 met een korte historische uiteenzetting van het normaliseringsproces waarvan de Wnra het juridisch sluitstuk is. Deze 'laatste stap' in het proces van normalisering is vorm en inhoud gegeven met een initiatiefwet vanuit de Tweede Kamer. De belangrijkste argumenten waarom de initiatiefnemers een wetsvoorstel van deze strekking indienden komen ook in dit hoofdstuk aan de orde. In dat verband worden gelijktijdig de belangrijkste door de initiatiefnemers gesignaleerde beperkingen van het publiekrechtelijke ambtenarenrecht aan een beschouwing onderworpen. Vanuit die vergelijking kunnen we het nieuwe ambtenarenrecht in een duidelijke context plaatsen. Vanuit eenzelfde vergelijkende aanpak komen vervolgens in hoofdstuk 3 de belangrijkste juridische termen aan bod. Wat is nu precies de Wnra en wat en wie zijn nu precies de nieuwe ambtenaren en de overheidswerkgevers? Vervolgens pakken we in hoofdstuk 4 door naar het stelsel van arbeidsvoorwaardenoverleg. Het is ten tijde van het schrijven van dit boek nog onduidelijk hoe het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sectoren er na de normalisering uit zal zien. Het enige dat we zeker weten is dat het cao-overleg zal zijn, maar we zullen zien dat daar voor de publieke sector nog allerlei angels en klemmen aan zitten. In hoofdstuk 5 plaatsen we het oude ambtenarenrecht tegenover het nieuwe ambtenarenrecht en verkennen we de belangrijke juridische verschillen tussen het burgerlijke arbeidsrecht en de huidige publiekrechtelijke ambtelijke rechtspositie. Wat betekent het nu dat titel 7:10 BW van toepassing wordt in de ambtelijke rechtsverhouding? En hoe verhoudt de AW201. zich daartoe? Daarna komt in hoofdstuk 6 de vergelijking tussen het oude en het nieuwe procesrecht aan bod. Ook weer vanuit een rechtsvergelijkend perspectief komt vervolgens in hoofdstuk 7 het publiekrechtelijke ambtenarentuchtrecht aan de orde in relatie tot het BW-tuchtrecht. En ten slotte verkennen we in hoofdstuk 8 wat we in juridische zin kunnen opmerken over de van de normalisering uitgezonderde sectoren en staan we stil bij de ambtelijke status van het openbaar onderwijspersoneel. Als een rode draad door dit alles heen, wordt vooruit gekeken naar de nog te vormen aanpassingswetgeving die het onlosmakelijke gevolg is van de Wnra.

Dit boek verschijnt vóór de daadwerkelijke inwerkingtreding van de Wnra, maar beoogt het nieuwe ambtenarenrecht te beschrijven dat na die inwerkingtreding geldt. Daarom wordt in dit boek vanaf hier het huidige publiekrechtelijke ambtenarenrecht in de verleden tijd beschreven, hoewel het uiteraard nog geldt tot de inwerkingtredingsdatum van het nieuwe ambtenarenrecht. Omdat op het moment van de inwerkingtreding van de Wnra de Wwz al in volle omvang geldt, wordt in dit boek het arbeidsrecht in beschouwing genomen zoals dat luidt met inachtneming van de bepalingen van de Wwz.

Nog even een laatste puntje van orde vooraf. We zullen hierna onder meer de memorie van toelichting bij de Wnra raadplegen om zaken helder te krijgen en tot conclusies te komen. Bedoeld wordt dan steeds de memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State (Tweede Kamer 2010-2011, 32 550, nr. 6). Uiteraard komen ook andere stukken uit de parlementaire behandeling aan de orde, waar op die plaatsen naar wordt verwezen.