

# MEMORIE VAN TOELICHTING

## 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). Deze initiatiefwet heeft ten doel de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te stellen aan die van werknemers in de private sector, die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Alleen wanneer er zwaarwegende argumenten zijn voor afwijkende bepalingen voor ambtenaren, zouden die afwijkende bepalingen gehandhaafd moeten blijven. De initiatiefnemers hebben het aan de regering gelaten de benodigde invoerings- en aanpassingswetgeving op te stellen. Dit wetsvoorstel strekt daartoe. Gekozen is voor één rijksbrede verzamelwet, waarin de benodigde aanpassingen in de wetten van alle ministeries zijn opgenomen. 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 moet worden aangenomen, in procedure gebracht.

De Wnra stelt onder meer de inhoud van de Ambtenarenwet 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 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. 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. Daarbij vormt de bedoeling van de initiatiefnemers van de Wnra steeds het uitgangspunt. 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. Daarbij wordt de systematiek van de betreffende wet zoveel mogelijk gerespecteerd.

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 dit wetsvoorstel voorgesteld om alle onderwijssectoren uit te sluiten van de werking van de Ambtenarenwet 2017, zodat in alle onderwijssectoren hetzelfde arbeidsrechtelijk regime gaat gelden.

Vanwege de nauwe samenhang van beide onderwerpen wordt in dat voorstel tevens de overgang van een publiekrechtelijke naar een privaatrechtelijke rechtspositie geregeld. Procedureel staat dat voorstel los van het onderhavige wetsvoorstel.

## **2. Inhoud van het voorstel**

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de Wnra. De initiatiefnemers van die wet hebben een nieuw kader gesteld voor de rechtspositie van ambtenaren. Het belangrijkste gevolg daarvan 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. Op hoofdlijnen gaat het om 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. De verschillen tussen deze begrippen en de gevolgen daarvan voor wetgeving worden uitgebreid beschreven in paragraaf 3 van deze toelichting.

Deze verandering heeft tot gevolg dat de kring van personen, die als ambtenaar wordt aangemerkt, verandert. Deze verandering wordt toegelicht in paragraaf 3.2. Dit heeft tot gevolg dat waar in specifieke wetgeving het begrip "ambtenaar" wordt gebruikt, bezien worden of dat de lading nog wel dekt. Dat is met name het geval wanneer expliciet wordt verwezen naar de Ambtenarenwet, of uit de context blijkt dat de bijzondere wetgever het begrip 'ambtenaar', zoals dat wordt gebruikt in de Ambtenarenwet, voor ogen had. Sommige wetten kennen overigens een autonome betekenis aan dit begrip 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 van het algemeen deel van deze toelichting 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 (zoals de ambtenaren van defensie en politie) 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 andere 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 gaten vallen in hun rechtspositie. Dit wordt nader beschreven in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

### **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 inwerkingtreding van de Wnra geen ambtenaar meer 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. 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.

##### **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 overheidswerkgever werkzaam is. Artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek 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 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.

Artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017 regelt wie overheidswerkgever zijn in de zin van die wet. 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) en alle andere krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen (onderdelen g en h).

Daarnaast zijn ook privaatrechtelijke rechtspersoon, waarvan een orgaan is bekleed met openbaar gezag, overheidswerkgever indien het uitoefenen van dat openbaar gezag de kernactiviteit van de rechtspersoon vormt. Deze organen zijn altijd bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht. Wanneer het gaat om rechtspersonen, waarvan een orgaan door de centrale overheid met openbaar gezag is bekleed, zijn zij ook zelfstandig bestuursorgaan in de zin van artikel 1, onder a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Om te bepalen of het uitoefenen van openbaar gezag de kernactiviteit is van zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van een privaatrechtelijke rechtspersoon, wordt aansluiting gezocht bij het criterium voor toepasselijkheid van artikel 37 van de Kaderwet zbo's. Deze bepaling verklaart het toezichtsregime voor zelfstandige bestuursorganen, die orgaan zijn van krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, op privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen van toepassing indien dat bestuursorgaan uitsluitend de bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling opgedragen taken en daaruit onmiddellijk voortvloeiende werkzaamheden uitvoert (zogenaamde voltijd-zbo's). De in artikel 37 genoemde wettelijke taken moeten in samenhang met artikel 1 van de Kaderwet zbo's worden gelezen (een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zbo's is per definitie met openbaar gezag bekleed). Privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die onder artikel 37 van de Kaderwet zbo's vallen, ontlenen hun bestaansrecht aan de taak of taken waarvoor zij zijn bekleed met openbaar-gezag. Voor zover andere wettelijke taken aan hen zijn opgelegd, zijn die onlosmakelijk verbonden aan de openbaar-gezagstaak. Voor deze privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen is het uitoefenen van openbaar gezag altijd aan te merken als kernactiviteit en is de betreffende rechtspersoon daarom ook altijd aan te merken als overheidswerkgever in de zin van artikel 2, onderdeel i, van de Ambtenarenwet 2017. Wanneer dit criterium wordt gehanteerd worden de volgende drie typen rechtspersonen aangemerkt als overheidswerkgever:

1. Privaatrechtelijke rechtspersonen met een orgaan dat openbaar gezag uitoefent, waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is en waarop ingevolge artikel 37 de artikelen 26 tot en met 35 van de Kaderwet zbo's van toepassing zijn. Dit zijn de zogenaamde voltijd-zbo's.

Voorbeelden van dergelijke privaatrechtelijke rechtspersonen zijn:

- de Stichting Autoriteit Financiële Markten;
  - de stichtingen, bedoeld in artikel 8 van de Landbouwkwaliteitswet;
  - de stichtingen, bedoeld in artikel 19 van de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005;
  - de fondsen, bedoeld in artikel 1 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid en
  - de Stichting Vaarbewijs- en marifoonexamens.
2. Privaatrechtelijke rechtspersonen waarvan een orgaan op centraal niveau openbaar gezag uitoefent, dat om verscheidene redenen niet onder de reikwijdte van de Kaderwet zbo's is gebracht, maar dat wel aan het criterium van artikel 37 van de Kaderwet zbo's (uitsluitend wettelijke taken die in de zin van bovenstaande uitleg het uitoefenen van openbaar gezag inhouden en daar direct uit voortvloeiende werkzaamheden) voldoen en waarvoor een vergelijkbaar toezichtsregime geldt. Dit gaat om zbo's die hun bestaansrecht ontlenen aan de openbaar-gezagstaak en alleen andere wettelijke taken hebben die daar onlosmakelijk mee verbonden zijn. Het toezichtsregime dat voor deze zbo's geldt, dient vergelijkbaar te zijn met dat van de bepalingen waar artikel 37 van de Kaderwet zbo's naar verwijst. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP).
  3. Privaatrechtelijke rechtspersonen, waarvan een orgaan door een decentrale overheid met openbaar gezag is bekleed en die uitsluitend openbaar-gezagstaken en daaruit onmiddellijk voortvloeiende werkzaamheden uitvoeren.

Naast deze drie categorieën kunnen ook privaatrechtelijke rechtspersonen, waarvan een orgaan op centraal niveau openbaar gezag uitoefent, maar die hun openbaar-gezagstaken en daaruit onmiddellijk voortvloeiende werkzaamheden uitvoeren naast andere (niet wettelijke) activiteiten in

sommige gevallen als overheidswerkgever worden aangemerkt. Zij ontleen hun bestaansrecht niet primair, zoals bij zbo's die onder artikel 37 vallen wel het geval is, aan de openbaar-gezagstaak die hen is toebedeeld. Doordat deze rechtspersonen naast de openbaar-gezagstaak ook andere activiteiten hebben, vallen zij onder artikel 38 Kaderwet zbo's (dergelijke zelfstandige bestuursorganen worden ook deeltijd-zbo's genoemd). De in dat artikel genoemde wettelijke taken moeten op dezelfde wijze worden gelezen als in artikel 37, dus als het uitoefenen van openbaar gezag. Artikel 38 schrijft een lichter toezichtsregime voor dan het regime dat ingevolge artikel 37 van de Kaderwet zbo's voor voltijd-zbo's geldt. Soms is op deeltijd-zbo's in de betreffende instellingswet toch het toezichtsregime, waarnaar artikel 37 verwijst, van toepassing verklaard. Dat gebeurt indien de werkzaamheden die de rechtspersoon aanvullend verricht geen bedreiging mogen zijn voor de uitvoering van de openbaar-gezagstaken die zij toegewezen hebben gekregen. Door het toezichtsregime waarnaar artikel 37 verwijst van toepassing te verklaren, kan dit worden bewaakt. In deze gevallen kan de openbaar-gezagstaak als kernactiviteit van de privaatrechtelijke rechtspersoon worden gezien. Privaatrechtelijke rechtspersonen, die onder artikel 38 van de Kaderwet zbo's vallen maar op wie in de wet, waarin de openbaar-gezagstaak aan het zbo is toebedeeld, het toezichtsregime van artikel 37 van toepassing is verklaard, zijn eveneens overheidswerkgever.

Een voorbeeld van een dergelijke rechtspersoon waaraan gedacht kan worden is de Stichting Raad voor Accreditatie.

### 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. 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. Het personeel is dan ook ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017.

#### 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 bezien 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, als 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 gemeentewetgever met de term 'ambtenaar' de ambtenaar, bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet voor ogen had.

Na inwerkingtreding van de Wnra verwijst in de gevallen waarin nu nog de term 'ambtenaar' verwijst naar de ambtenaar, bedoeld in de Ambtenarenwet, straks naar de ambtenaar, bedoeld in de Ambtenarenwet 2017. Aangezien de Ambtenarenwet 2017 daaraan een andere betekenis toekent, dient te worden bezien of het gebruik van het woord 'ambtenaar' in de bijzondere wet in deze gevallen de lading nog dekt. De reikwijdte van de bijzondere wet dient immers 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. Het begrip ambtenaar wordt daar dan ook gebruikt in de betekenis die de huidige Ambtenarenwet daaraan geeft. Het is echter niet de bedoeling dat met inwerkingtreding van de Wnra ook de kring van degenen, voor wie de verplichtingen en verschoningsrechten van ambtenaren gelden, verandert. De bepaling wordt daarop aangepast. 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 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).

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

3. Op basis van een aanstelling werkzaam zijn bij een organisatie die tot de openbare dienst behoort, maar die geen overheidswerkgever is;
4. 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. Er vindt voor hen geen verandering in de aard van hun arbeidsrelatie plaats. 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 zelfstandige bestuursorganen 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 wetswijzigingen 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 van deze toelichting.

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 wetswijziging. 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 geschiedt apart van de arbeidsovereenkomst bij besluit. Een buitengewoon opsporingsambtenaar heeft daardoor bijvoorbeeld een arbeidsovereenkomst, waarin alle rechtspositionele 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 inwerkingtreding 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. Bestuursrechtelijke begrippen die kenmerkend zijn voor het ambtenarenrecht, zoals 'bevoegd gezag', 'benoemen', 'aanstellen', 'schorsen' en 'rechtspositieregeling' worden waar nodig vervangen door corresponderende privaatrechtelijke begrippen.

#### *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. De openbare lichamen 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 deze rechtspersonen. 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 van de Comptabiliteitswet 2016 dat ministers bevoegd zijn om ter zake van hun begrotingen privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten namens de Staat. Ook de Hoge Colleges van



Staat zijn bevoegd om voor hun eigen begroting rechtshandelingen namens de Staat te verrichten. De organieke wetten regelen de vertegenwoordiging in en buiten rechte van de medeoverheden. 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. 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.

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 te worden geschrapt, omdat het Algemeen Rijksambtenarenreglement op grond van artikel 17, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 vervalft 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. 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. 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.

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 ten aanzien van het personeel, noch andere taken en 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 namens het bestuursorgaan de arbeidsovereenkomsten aangaan. 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. Artikel 19, derde lid, van deze wet regelt de bevoegdheid van de voorzitter 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. Het College en de voorzitter kunnen 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 aangaan, na een voorbereidend besluit daartoe van het college. Dit betekent dat de raad zonder nadere maatregelen de rechtspositionele zeggenschap over de griffier 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 Gemeentewet 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. Het toekennen van de in de vorige zin bedoelde bevoegdheid 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. 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.

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.

#### 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.

#### 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.

Tot nu toe zijn er vier 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 inzake bevoegdheden en het Huis voor klokkenluiders. Na inwerkingtreding van de Uitvoeringswet AVG komt daar de Autoriteit Persoonsgegevens bij. 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.

Het kabinet 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 de zeggenschap over 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 onafhankelijkheid ten opzichte van de verantwoordelijke minister van groot belang is en voldoende 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. Het kabinet 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*

##### *4.3.1 Toekenning van bevoegdheden aan ambtenaren door een daartoe bevoegd bestuursorgaan*

Ambtenaren kunnen door een daartoe bevoegd bestuursorgaan specifieke publiekrechtelijke bevoegdheden toegewezen krijgen. 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. Dit besluit heeft zowel rechtspositionele gevolgen als het publiekrechtelijk gevolg dat de betreffende ambtenaar deze bevoegdheden kan uitoefenen. Na inwerkingtreding van de Wnra zullen ambtenaren die onder de Ambtenarenwet 2017 vallen 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 de 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 bevoegdheden kan uitoefenen.

Bij wijziging of beëindiging van de arbeidsovereenkomst blijft in beginsel het besluit waarbij de ambtenaar een bepaalde functie krijgt toegewezen of is aangewezen om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen 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 van de betreffende arbeidsovereenkomst. Waar nodig zijn dergelijke bepalingen in deze zin aangepast.

#### *4.3.2 Benoeming in een functie waaraan de wet bevoegdheden toekent*

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 Advocatenwet). De Advocatenwet attribueert aan hem bepaalde bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om bepaalde gegevens op het tableau te verwerken (artikel 8, eerste lid, van de Advocatenwet).

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. Zoals in 4.3.1 is beschreven, kan de arbeidsovereenkomst niet tevens als grondslag dienen voor de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden die bij of krachtens een wet aan een functie zijn geattribueerd. 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 krijgt. De arbeidsovereenkomst omvat 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". Ook voor deze gevallen wordt voorgesteld dat het aanwijzingsbesluit van rechtswege vervalt als de ambtenaar een andere functie gaat vervullen of wordt ontslagen.

#### *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. 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 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 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 met de betreffende persoon voor de functie van secretaris. De minister van i.c. Financiën contrasigneert het koninklijk besluit. De Algemene Rekenkamer voert dat besluit vervolgens uit en sluit 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.

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 zeggenschap over collectieve arbeidsvoorwaarden geldt het uitgangspunt dat de bestaande feitelijke situatie wordt gehandhaafd. Als organisaties nu zeggenschap hebben over de collectieve arbeidsvoorwaarden in hun eigen organisatie dan is het uitgangspunt dat dat blijft en vice versa.

Zo regelt artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 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, dezelfde collectieve arbeidsvoorwaarden gelden als voor ambtenaren waaronder het betreffende zbo ressorteert. Zie hierover ook de tekst van en de toelichting bij artikel 2.7.

## **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 vaak 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.

#### 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. 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 te worden gehandhaafd.

Dit geldt onder meer voor de ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 2012 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 2.17, 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 Politiewet 2012 en de Militaire Ambtenarenwet 1931 (waarvan de citeertitel wordt gewijzigd in Wet Ambtenaren

Defensie 2017). Voor wat betreft de Politiewet 2012 wordt dit geregeld door artikel 6.5, onderdeel A. Voor wat betreft burgerlijk defensiepersoneel wordt dit geregeld door artikel 2.17, 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 pensioengerechtigde 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 defensiepersoneel. 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 ook in de specifieke wetgeving opgenomen.

Op alle leden van zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges is titel II nu van toepassing en voor een aantal van hen gelden eveneens titel 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 onafhankelijke 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 van het algemene deel van deze toelichting nader uiteengezet.

### *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). 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) 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 en leden van Hoge Colleges van Staat de verwijzing naar de rechtspositie van de sector Rijk vervangen door een 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 zelfstandige bestuursorganen, waarbij wordt verwezen naar de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren die werkzaam zijn bij het ministerie waar het zelfstandig bestuursorgaan onder ressorteert. 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. Gevolgen**

### *6.1. Gevolgen voor burgers, bedrijven en professionals*

Dit wetsvoorstel dient om het mogelijk te maken de Wnra te kunnen uitvoeren. De beleidskeuze om ambtenaren voortaan in dienst te nemen op grond van een arbeidsovereenkomst is besloten in de initiatiefwet 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 zelf. Dit wetsvoorstel heeft als zodanig geen financiële gevolgen voor het Rijk, decentrale overheden en 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 het kabinet en de initiatiefnemers van de Wnra tijdens de parlementaire behandeling van de Wnra hebben aangegeven. 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 'overheidswerkgever'. 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 handhavingsaspecten 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](http://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. 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 civiele rechter (rechtbank, Gerechtshof en Hoge Raad). Voor het UWV heeft de Wnra tot gevolg dat 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. De Raad voor de rechtspraak, de Hoge Raad en het UWV zullen nog advies uitbrengen over de gevolgen van de Wnra voor de werklust en kosten voor de rechterlijke macht respectievelijk het UWV.

## **8. Overgangsrecht**

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.

Een herijking van de rechtspositie van de leden van zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges past niet bij het doel en karakter van de aanpassingswetgeving. Het kabinet 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 gezien 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, tweede 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 zelfstandige bestuursorganen 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 zelfstandige bestuursorganen, 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 hoofdtaak is. Op leden van dergelijke "deeltijd"-adviescolleges zijn de titels III en IIIa dus wel van toepassing. Doorgaans zijn dergelijke colleges voor hun hoofdtaak zelfstandig bestuursorgaan. De leden van zo'n college kunnen vervolgens op die grond alsnog van de werking van de titels III en IIIa zijn uitgezonderd.

## **9. Advies en consultatie**

PM

### **II. Artikelsgewijs**

#### **Hoofdstuk 1. Ministerie van Algemene Zaken**

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

A

Artikel 34 betreft een aanstelling bij koninklijk besluit van de medewerkers van het secretariaat van de toetsingscommissie inzet 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 Onze 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 Onze 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 van het algemeen deel van deze toelichting. 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. 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 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 van het algemeen deel van deze toelichting.

B

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 Onze 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 van het algemeen deel van deze toelichting. 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. Na inwerkingtreding van de Wnra 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.

## **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. Aansluiten bij ambtenaren daar waar het kan, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet. 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.

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 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *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 het algemeen deel van deze toelichting. In het onderhavige wetsvoorstel wordt dit 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.

#### *Artikel 2.2 (Algemene wet gelijke behandeling)*

Dit artikel bevat een terminologische aanpassing aan de overgang van publiekrechtelijke aanstellingen naar privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten voor ambtenaren.

#### *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*

Nu is alleen degene, die op basis van een aanstelling werkzaam is voor de overheid, 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 arbeidsovereenkomst werkzaam zijn voor de gemeente of provincie. Zoals in paragraaf 3.3.1 in het algemeen deel van deze toelichting is beschreven, kan deze bepaling vervallen.

#### *Onderdelen B, C, F, G, I, J, O, P, R en onderdeel S van artikel 2.9*

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

#### *Onderdelen D en E*

Als beschreven in paragraaf 5.1.1 van het algemeen deel van deze toelichting, 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.

#### *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 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren 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. Overeenkomstig paragraaf 4.2.3 en 4.2.4 van het algemeen deel van deze toelichting 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 heeft de secretaris een arbeidsovereenkomst, die de burgemeester namens de gemeente of de Commissaris van de Koning namens de provincie met hem aangaat. Hiervoor geldt hetgeen in paragraaf 4.2.2 over de overige ambtenaren van de gemeente is opgemerkt. Artikel 102 van de Gemeentewet en artikel 99 van de Provinciewet kunnen daarom vervallen.

Deze wijzigingen zien louter op de juridische vormgeving van de wijze waarop de secretaris in dienst wordt genomen. 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.

#### *Onderdelen M, N en Q*

Deze bepalingen hebben betrekking op de indienstneming van de werkzame 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 griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren nemen een aparte positie in. Hun positie is reeds beschreven in paragraaf 4.2.3 van het algemeen deel van deze toelichting. Ook is daar beschreven op welke wijze daarmee in wetgeving is omgegaan. In lijn daarmee regelen de voorgestelde onderdelen M en 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 griffier en 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 griffier en de griffieambtenaren.

#### *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 ambtenaren 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 slechts sluit, wijzigt of beëindigt na overleg met de voorzitter.

#### *Artikel 2.7 (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)*

##### *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 zelfstandige bestuursorganen 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 naar de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) verwezen van ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn bij het ministerie waar het zelfstandig bestuursorgaan onder ressorteert in plaats van in algemeen verbindende voorschriften neergelegde rechtspositieregels. 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 inwerkingtreding van de Wnra nog geen cao is gesloten. Artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft als gevolg dat zelfstandige bestuursorganen die onder de werking van die bepaling vallen niet de bevoegdheid hebben om een eigen cao te sluiten. Zij hebben die bevoegdheid alleen, 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 overheidswerkgevers 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 voorgesteld het tweede lid in die zin aan te passen, dat bij algemene maatregel van bestuur aangelegenheden kunnen worden aangewezen waarbij de cao voor ambtenaren werkzaam bij de Staat niet hoeft te worden gevolgd. Voor die onderwerpen kan het zelfstandig bestuursorgaan een eigen cao sluiten. Afwijkingen van driekwartdwingend recht 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 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)*

Op dit moment kent de Verhaalswet ongevallen ambtenaren een verhaalsrecht toe aan de overheid met betrekking tot gemaakte kosten voor verstrekkingen en uitkeringen aan een personeelslid dat een ongeval heeft gehad. Indien een derde daarvoor aansprakelijk is, kan de overheid de gemaakte kosten op die derde verhalen. De wet ziet ook op de zogenaamde arbeidscontractanten. Na inwerkingtreding van de Wnra is een dergelijk apart verhaalsrecht voor ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017 niet langer nodig. Op hen wordt het arbeidsovereenkomstenrecht van titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) van toepassing. Artikel 6:107a BW kent aan werkgevers een verhaalsrecht toe voor het tijdens de arbeidsongeschiktheid op grond van artikel 7:629 lid 1 BW of krachtens een individuele of collectieve arbeidsovereenkomst doorbetaalde loon. Na inwerkingtreding van de Wnra kan ook een overheidswerkgever op grond van die bepaling de geleden schade op de dader verhalen. Tot het moment van inwerkingtreding van de Wnra is dat niet mogelijk, omdat ook wanneer betrokkene op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam is, titel 7.10 BW ingevolge artikel 7:615 niet van toepassing is. Dat artikel vervalt echter met de inwerkingtreding van de Wnra.

Dit betekent dat de Verhaalswet ongevallen ambtenaren niet langer van toepassing hoeft te zijn op allen, wier loon of bezoldiging ten laste van de openbare geldmiddelen komt. Na inwerkingtreding van de Wnra hoeft deze wet alleen nog een verhaalsrecht toe te kennen voor hen, die geen arbeidsovereenkomst hebben en voor wie het verhaalsrecht van artikel 6:107a BW geen soelaas biedt. De reikwijdte van deze wet wordt door onderdeel 2 dan ook beperkt tot de personen, die op grond van artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 hun publiekrechtelijke aanstelling behouden. Daaronder vallen ook dienstplichtigen, zodat onderdeel b van artikel 1 kan vervallen.

#### *Artikel 2.12 (Wet algemene regels herindeling)*

Hoofdstuk VIII van de Wet algemene herindeling bevat een regeling voor de overgang van het personeel van de bij de herindeling betrokken gemeenten 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 hoofdstuk dient zoveel mogelijk in overeenstemming te worden gebracht met de Wnra. Dit gaat zowel over aanpassingen aan de vervanging van eenzijdige aanstellingen door arbeidsovereenkomst, als de vervanging van bij algemeen verbindend voorschrift vastgesteld arbeidsvoorwaarden door (in veel gevallen) collectieve arbeidsovereenkomsten. Daarnaast kan een aantal voorschriften, waarvoor titel 7:10 van het Burgerlijk Wetboek een equivalent bevat, vervallen. Van de gelegenheid wordt tevens gebruik gemaakt om een aantal voorschriften redactioneel te verduidelijken. Deze aanpassing vergt een zodanig ingrijpende wijziging van hoofdstuk VIII, dat dit hoofdstuk opnieuw wordt vastgesteld. Het hoofdstuk houdt rekening met het bijzondere karakter van herindelingen. Zij vloeien immers direct voort uit een wet in formele zin en hebben wezenlijke implicaties 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 functie 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 zin de van artikel 1, eerste lid, onder c, van richtlijn 2001/23/EG of in de zin van artikel 7:662 van het Burgerlijk Wetboek.

#### *Artikel 57, eerste en tweede lid, en artikel 58*

Artikel 57 bevat de hoofdregel van het huidige artikel 59, eerste en tweede lid, namelijk dat het personeel van een op te heffen gemeente op de datum van herindeling overgaat van de gemeente waaraan het gebied wordt toegevoegd of van de in de herindelingsregeling aan te wijzen gemeente en dat de afgelegde eden en beloften worden geacht mede betrekking te hebben op de functie waartoe zij overgaan. Voor de overgang van het personeel is aangesloten bij artikel 44, eerste lid. De verplichtingen die voortvloeien uit (collectieve) arbeidsovereenkomsten ten aanzien van het personeel gaan op grond van artikel 57, eerste lid, over.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 57 komt overeen met het huidige artikel 59, tweede lid. Deze bepaling heeft tot gevolg dat bij 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.

#### *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 omtrent 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. Voorgesteld wordt om daarin te regelen, dat de gemeente het binnen zes maanden na de datum van herindeling het aan de betrokken personeelsleden kenbaar maakt indien 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 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, van het Burgerlijk Wetboek. 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 de in het geval van ontslag in acht te nemen termijnen worden voortaan door de daarover in het Burgerlijk Wetboek gestelde regels. Een specifieke regeling in de Wet algemene regels herindeling is daarom niet langer nodig.

#### *Artikel 59*

Het voorgestelde artikel 59 komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 57. 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 geen eervol of oneervol ontslag. In het voorgestelde eerste lid van artikel 60 wordt daarom bepaald dat de arbeidsovereenkomst van deze functionarissen van rechtswege eindigt op de datum van herindeling. Met het voorgestelde tweede lid wordt geregeld dat de arbeidsovereenkomst is geëindigd op een wijze die recht geeft op transitievergoeding, uiteraard onder voorwaarde dat de betrokkene ook aan de overige voorwaarden voor toekenning daarvan voldoet.

In het voorgestelde derde lid komt het huidige artikel 57, tweede lid, in gewijzigde vorm terug. Voorgesteld wordt te bepalen 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 een 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, overeenstemming te bereiken over de functie die de secretaris gaat vervullen en onder welke voorwaarden.

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

#### *Artikel 60*

Thans benoemen gedeputeerde staten met ingang van de datum van herindeling een tijdelijke secretaris en een tijdelijke griffier. Bij de totstandkoming van de Wet algemene regels herindeling heeft de wetgever hier bewust voor gekozen. De gemeentelijke organen die normaal gesproken verantwoordelijk zijn voor de benoeming van de griffier en de secretaris zijn op de datum van herindeling namelijk nog niet in functie. Om er toch voor te zorgen dat de nieuwe gemeente direct met ingang van de datum van herindeling een secretaris en griffier heeft, is er thans voor gekozen de benoeming van een tijdelijke griffier en tijdelijke secretaris bij gedeputeerde staten neer te

leggen. Op deze wijze wordt voldaan aan artikel 100 Gemeentewet, dat bepaalt dat iedere gemeente een secretaris en griffier dient te hebben.

Het voorgestelde eerste lid regelt dat gedeputeerde staten wie met ingang van de datum van herindeling de tijdelijke secretaris en de tijdelijke griffier zijn. Zij doen dit uiterlijk een maand voor de datum van herindeling. In de praktijk zullen de contractsonderhandelingen op dit moment al in een vergevorderd stadium zijn of is er zelfs al volledige overeenstemming bereikt. De waarnemend burgemeester van de nieuwe gemeente sluit met toepassing artikel 171, eerste lid, van de Gemeentewet de arbeidsovereenkomst.

Het voorgestelde tweede lid regelt wanneer de betrekking van de tijdelijke secretaris en de tijdelijke griffier eindigt. Net als de arbeidsovereenkomst van de secretaris en de griffier van een bij de herindeling betrokken gemeente, eindigt de arbeidsovereenkomst van de tijdelijke secretaris en de tijdelijke griffier van de gevormde gemeente van rechtswege. Het derde lid bevat dezelfde regeling als het voorgestelde artikel 59, tweede lid.

Het voorgestelde vierde lid bevat dezelfde regeling als artikel 61, vierde lid.

#### *Artikel 61*

De inhoud van het huidige artikel 66 is met enige technische wijzigingen verplaatst naar het voorgestelde artikel 61. In het eerste lid komt de verwijzing naar de voorlopige overgang niet terug, om redenen die in de toelichting bij artikel 57 en 58 reeds zijn beschreven. In het tweede lid komt onderdeel c van het huidige artikel 66 niet terug, omdat dit onderdeel verwijst naar bepalingen die in de voorgestelde regelingen niet terugkomen. Omdat hoofdstuk VIII is ingekort, hoeft in beide leden voortaan alleen nog artikel 57 van overeenkomstige toepassing te worden verklaard. Het derde lid is eraan aangepast dat het huidige artikel 62, 63 en 65 in de voorgestelde regeling niet terugkomen.

De in het huidige artikel 65 genoemde gemeenschappelijke regeling "Instituut Ziektekostenverzekering Ambtenaren" bestaat niet meer. De overgang van daarmee samenhangende rechten hoeft daarom niet te worden geregeld. De bepaling komt daarom niet terug.

#### *Transponeringstabel*

| 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). |
| 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 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 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 verwijzing naar deze bepalingen in

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

*Artikel 2.14 (Wet Huis voor klokkenluiders)*

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 de medewerkers van het bureau, om zo de onafhankelijkheid van het Huis te benadrukken. 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 van het algemeen deel van deze toelichting is deze situatie beschreven en hoe hiermee in wetgeving wordt omgegaan. Artikel 3d, tweede lid, is in lijn daarmee aangepast.

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, Politiewet 2012 en de Militaire Ambtenarenwet 1931 gewijzigd (Stb. 2016, 148).

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 lid 2 Ambtenarenwet 2017 en in artikel 7:658c van het Burgerlijk Wetboek. Deze dubbele grondslag van normen die materieel hetzelfde regelen 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. Dit heeft enkele consequenties die in dit onderdeel en in onderdeel C nader gemotiveerd worden.

De Wet Huis voor klokkenluiders bevat in artikel 18e een samenloopregeling met de Wnra, die ervoor zorgt dat de zorgplicht voor de overheidswerkgever na de inwerkingtreding van de Wnra in een benadelingsverbod wordt gewijzigd. Met het laten vervallen van artikel 18e wordt de wijziging van de zorgplicht in het benadelingsverbod in de Ambtenarenwet 2017 geschrapt.

C

De Wet Huis voor klokkenluiders bevat in artikel 18f een samenloopregeling met de Wnra die bewerkstelligt dat artikel 17, derde lid, van de Politiewet 2012, waarin het benadelingsverbod voor ambtenaren van politie is geregeld, met de inwerkingtreding van de Wnra komt te vervallen. De ratio achter deze samenloopregeling is dat de Wnra de paragrafen 2, 3 en 4 van de Ambtenarenwet 2017 in artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012, en daarmee ook het benadelingsverbod, van overeenkomstige toepassing verklaart op ambtenaren van politie. Artikel 18f van de Wet Huis voor klokkenluiders vervalt omdat de grondslag voor het benadelingsverbod in de Ambtenarenwet 2017 komt te vervallen en het wel wenselijk is dat het benadelingsverbod voor ambtenaren van politie ook na de inwerkingtreding van de Wnra voor hen zal blijven gelden.

*Artikel 2.15 (Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement)*

PM

*Artikel 2.16 (Wet Nationale ombudsman)*

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 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 van het algemeen deel van deze toelichting.

B

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 in het op grond van het derde lid vastgestelde besluit geregeld dat zij door de ombudsman zelf worden benoemd. 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 van het algemeen deel van deze toelichting. Het tweede en derde lid van artikel 11 worden in lijn hiermee aangepast.

#### *Artikel 2.17 (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren)*

##### *Onderdeel A, onder 1*

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

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 vertegenwoordigingen 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.

Gelet op de positie en functie van het wettelijk geregeld tuchtrecht in de Nederlandse rechtspraak geldt naar het oordeel van het kabinet 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 (CBHO) en de leden van de grondkamers en de Centrale grondkamer van de Ambtenarenwet 2017 te worden uitgezonderd. Het College van beroep voor het hoger onderwijs (CBHO) als 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 van de Politiewet 2012; hierna: 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 Pw, waarna een deel van de sterkte van de politie feitelijk ter beschikking wordt gesteld aan de Politieacademie (artikel 96, eerste lid, 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 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.

Allereerst heeft de wetgever van de Politiewet 2012 er expliciet voor gekozen de directeur van de Politieacademie en diens plaatsvervanger rechtspositioneel 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. In aansluiting daarop heeft de wetgever besloten om ook aan de plaatsvervangend directeur een politierang toe te kennen (artikel 81, vierde lid, Pw). In het kader van de totstandkoming van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren is expliciet overwogen om de bestaande situatie te handhaven voor het gehele complex van ambtsdragers in politie. In dat licht past het om ook de plaatsvervangend directeur uit te zonderen in artikel 3 van de Ambtenarenwet 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*

Voor een aantal ambtenaren die werkzaam zijn binnen de Staat is de aanstelling in een functie bij koninklijk besluit geregeld in rechtspositiebesluiten 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 3a strekt daartoe. Deze bepaling wordt daarbij op de in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze toelichting 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. Ditzijn thans 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. Deze functionarissen worden niet bij koninklijk besluit ontslagen. Om hierin geen inhoudelijke wijzigingen aan te brengen wordt in het voorgestelde artikel 3a daarom niet bepaald dat bij koninklijk besluit wordt besloten tot het beëindigen van de arbeidsovereenkomst (met uitzondering van een opzegging vanwege een dringende reden). Een voorbereidend koninklijk besluit is daarom alleen vereist bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst.

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.

#### *Onderdeel A, onder 4*

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. Na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren zal deze zorgplicht veranderen in een benadelingsverbod op grond van artikel 18e van de Wet Huis voor klokkenluiders. Artikel 18e van de Wet Huis voor klokkenluiders komt te vervallen en mitsdien komt ook artikel 5, tweede lid, van de Ambtenarenwet te vervallen.

#### *Onderdeel A, onder 5*

##### *Artikel 14, eerste lid (onderdeel a)*

Dit artikellid regelt dat de aanstelling van ambtenaren (behoudens 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 van het Burgerlijk Wetboek. 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. 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. 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.

##### *Artikel 14, tweede lid (onderdeel b)*

De aanstelling van 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. Met die zinsnede 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 van het Burgerlijk Wetboek. 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 van het Burgerlijk Wetboek. 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 van het Burgerlijk Wetboek. 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 van het Burgerlijk Wetboek. 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 doorgaans niet kwalificeren als een in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek geregelde bijzondere overeenkomst, omdat voor de bijzondere overeenkomsten betreffende arbeid aanspraak op loon nagenoeg altijd een voorwaarde is. Doorgaans zullen daarom 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 van tweede tot derde vernummerde 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*

Deze wijziging hangt samen met het door artikel 2.7, onderdeel B, gewijzigde artikel 15, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. 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.

*Onderdelen B en C, onder 1*

In het nieuwe artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012 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.

#### *Onderdeel C, onder 2*

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 artikel 125g en 125h van de Ambtenarenwet voor burgerlijk defensiepersoneel wordt geregeld door artikel 3.1, onderdeel C.

#### *Onderdeel D*

Artikel VI van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren regelt dat artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de loonvorming vervalt. 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 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren is bepaald dat een overheidswerkgever met de in dat artikel genoemde personen geen arbeidsovereenkomst sluit. De personen, bedoeld in artikel 3 van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, 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 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, dient de Wet op de loonvorming niet van toepassing te zijn. Met deze wijziging van dit wetsvoorstel wordt dit geregeld. Overheidswerkgevers en bonden van ambtenaren in de zin van artikel 1 van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren 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 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren verrichten, zal voor de inwerkingtreding van het onderhavige artikel een tijdstip voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren worden gekozen. Dit wordt nader bij koninklijk besluit bepaald.

#### *Artikel 2.18 (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 2.19 (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 2.20 (Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen), onderdelen A tot en met C, artikel 2.21 (Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman), onderdelen A tot en met C, en artikel 2.22 (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 van het algemeen deel van deze toelichting. Voor de toelichting op de onderhavige 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 2.20, onderdelen D en E, en artikel 2.21, 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 van het algemeen deel van deze toelichting.

### **Hoofdstuk 3. Ministerie van Defensie**

Dit brengt met zich mee dat een aantal bepalingen uit de Ambtenarenwet dat komt te vervallen onverkort op hen van toepassing moet blijven.

*Artikel 3.1 (Militaire Ambtenarenwet 1931/ Wet Ambtenarenwet Defensie 2017)*

#### *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 en komen voortaan onder de Militaire Ambtenarenwet 1931 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 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *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 inhoudelijk 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 2.17, onderdeel C, onder 2 van dit voorstel.

#### *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 van het algemeen deel van deze toelichting 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 2017.

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 2.17, onderdeel A, onderdeel 2, onder b, artikel 3.2, onderdeel B, artikel 3.3 tot en met 3.5, 6.2, 6.15, 6.13, onderdeel D, 10.2, onderdeel A en 10.8.

### **Hoofdstuk 4. Ministerie van Financiën**

#### *Artikel 4.1 (Comptabiliteitswet 2016)*

##### *Onderdelen A en B*

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. Artikel 7.3 betreft een aanstelling bij koninklijk besluit. 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 van het algemeen deel van de toelichting.

Ten aanzien van het vraagstuk rondom het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen door colleges, zoals het sluiten van cao's, wordt verwezen naar hetgeen hieromtrent in de algemene toelichting is opgenomen. PM.

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.

## **Hoofdstuk 5. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

### *Artikel 5.1 Waterschapswet*

#### *Onderdelen A en B*

Deze onderdelen bevatten terminologische aanpassingen aan de overgang van de publiekrechtelijke aanstellingen naar privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten.

#### *Onderdeel C*

Als gevolg van onderdeel C 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 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Onderdeel E*

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 paragraaf 4.2.3 en 4.2.4 van het algemeen deel van deze toelichting wordt deze bepaling zodanig aangepast dat het dagelijks bestuur, op voordracht van de ombudsman of de voorzitter of het enig lid van de rekenkamer, besluiten tot het aangaan van de arbeidsovereenkomst met deze ambtenaren.

#### *Onderdeel H*

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, zoals beschreven in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze toelichting, zodat voor de toelichting op deze wijziging naar die paragraaf wordt verwezen. Om te realiseren dat bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of bij schorsing van de Deltacommissaris de aanwijzing niet moet worden ingetrokken, is in de wet opgenomen dat de aanwijzing in geval van schorsing en ontslag van de deltacommissaris wordt opgeschort voor de duur van de schorsing, respectievelijk de aanwijzing vervalt.

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*

Artikel 4o van de Wegenverkeerswet 1994 kan vervallen. Op grond van artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017 is de Rijksdienst wegverkeer (RDW) een overheidswerkgever. Het personeel dat nu is aangesteld krijgt op grond van artikel 14 van de Wnra van rechtswege een arbeidsovereenkomst en zijn daarmee op grond van artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017 ambtenaar. Het personeel dat al op grond van een arbeidsovereenkomst in dienst is wordt dan ook ambtenaar. Arbeidsvoorwaarden worden na inwerkingtreding van de Wnra privaatrechtelijk geregeld. Dat kan door middel van een cao die de RDW in zijn hoedanigheid van overheidswerkgever zelf sluit. De huidige regelingen op grond van artikel 4o worden op grond van artikel 17 van de Wnra van rechtswege omgezet in een cao, tenzij de RDW op dat moment een nieuwe cao heeft gesloten. Nu de arbeidsvoorwaarden voortaan privaatrechtelijk worden geregeld hoeft de Wegenverkeerswet 1994 daarvoor niet langer een aparte grondslag te bevatten. Met de directie van de RDW wordt ingevolge artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 geen arbeidsovereenkomst gesloten.

### *Artikel 5.4 Wet veiligheid tunnels*



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

## **Hoofdstuk 6. Ministerie van Justitie en Veiligheid**

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

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 wetgever van de Ambtenarenwet 2017 heeft beoogd deze personen niet onder de werking van die wet te laten vallen.

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 10 van Boek 7 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 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 aanwijzing. 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 van het algemeen deel van deze toelichting.

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 tuchttcolleges zelf gaan over de aanwijzing en het ontslag van de eigen griffier.

#### *Artikel 6.4 (Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 2015)*

De Raad voor de strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (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 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 Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 2015 (hierna: Wet RSJ) aanpassing. De betrokkenheid van de Raad bij rechtspositionele beslissingen ten aanzien van de secretaris (artikel 10, tweede lid, Wet RSJ) blijft behouden. Hetzelfde geldt voor de betrokkenheid van de secretaris bij rechtspositionele beslissingen ten aanzien van medewerkers (artikel 11, derde lid, Wet RSJ). Onveranderd blijft dat de secretaris voor zijn werkzaamheden uitsluitend verantwoording is verschuldigd aan de RSJ (artikel 10, derde lid, Wet RSJ).

#### *Artikel 6.5 (Politiewet 2012)*

##### *Onderdelen A en B*

Artikel 3, onderdeel f, van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren bepaalt dat een overheidswerkgever geen arbeidsovereenkomst sluit met de ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 2012. 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 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 Politiewet 2012. 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. De artikelen 125b, 125c, 125g en 125h en de titels II en IIIa van de Ambtenarenwet komen als gevolg van artikel I van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren te vervallen. Zie hierover ook paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze toelichting. 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 Politiewet 2012 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 Politiewet 2012. 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 Politiewet 2012. 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:

Onderdeel A:

Artikel 47a komt overeen met artikel 125b Ambtenarenwet

Artikel 47b komt overeen met artikel 125c Ambtenarenwet.

Artikel 47c komt overeen met artikel 125g Ambtenarenwet.

Artikel 47d komt overeen met artikel 125h Ambtenarenwet.

Onderdeel B:

Afdeling 3.6 komt overeen met titel II van de Ambtenarenwet.

Afdeling 3.7 komt overeen met titel IIIa van de Ambtenarenwet.

*Onderdeel C*

Het onderdeel C voorziet in het herstel van de integriteitsbepalingen die in artikel 47, vierde lid, Politiewet 2012 waren opgenomen en ingevolge artikel 81 van de Politiewet 2012 van overeenkomstige toepassing waren verklaard op de Politieacademie, maar die vervallen ingevolge artikel I van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. 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 Wet bescherming persoonsgegevens (wordt waarschijnlijk wijziging Uitvoeringswet AVG)*

Het College bescherming persoonsgegevens (hierna: Cbp, in het maatschappelijk verkeer: de Autoriteit Persoonsgegevens) is een publiekrechtelijk ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Op grond van artikel 56, eerste lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) heeft het Cbp een secretariaat, onder leiding van de voorzitter. Uit deze bepaling volgt dat de ambtenaren van het secretariaat (derhalve het personeel van het Cbp) worden benoemd, geschorst en ontslagen door de minister, op voordracht van de voorzitter. Artikel 56, eerste lid, Wbp wordt terminologisch aangepast aan de invoering van de Ambtenarenwet 2017. De betrokkenheid van de voorzitter van het Cbp bij rechtspositionele beslissingen ten aanzien van personeel van het Cbp blijft daarbij in stand.

*Toelichting conceptteksten wijziging UAVG:*

De Autoriteit persoonsgegevens, ingesteld op grond van artikel 6, eerste lid, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG), is een publiekrechtelijk ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Op grond van artikel 10, eerste lid, UAVG heeft de Autoriteit persoonsgegevens een secretariaat, waarvoor ambtenaren werkzaam zijn die door de Autoriteit persoonsgegevens worden aangesteld, bevorderd, disciplinair gestraft, geschorst en ontslagen. Op grond van het tweede lid van dit artikel worden ten aanzien van de tot het secretariaat behorende ambtenaren de in en bij of krachtens de Ambtenarenwet aan het bevoegd gezag toegekende bevoegdheden uitgeoefend door de Autoriteit persoonsgegevens. Artikel 10 UAVG wordt

aangepast in het kader van de invoering van de Ambtenarenwet 2017. Daarmee wordt beoogd te bereiken dat ook in de nieuwe situatie de Autoriteit persoonsgegevens zelf rechtspositionele beslissingen neemt ten aanzien van het eigen personeel. Op grond van het nieuwe tweede lid is de Autoriteit persoonsgegevens zelf bevoegd tot het sluiten, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met het eigen personeel. Het nieuwe tweede lid brengt mee dat de Autoriteit persoonsgegevens in de praktijk optreedt als de overheidswerkgever van het eigen personeel. Aangezien de arbeidsverhouding met het personeel zich geheel afspeelt in het civielrecht, komt uitsluitend aan de Autoriteit persoonsgegevens de bevoegdheid toe om de uit titel 10 van Boek 7 BW en de arbeidsovereenkomst voortvloeiende bevoegdheden, rechten en verplichtingen uit te oefenen. Hetzelfde geldt voor de uit de Ambtenarenwet 2017 voortvloeiende bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de overheidswerkgever, aangezien ook deze geheel in de civielrechtelijke sfeer liggen. Aan de minister komen daardoor in het geheel geen taken, bevoegdheden of verplichtingen toe jegens het personeel van de Autoriteit persoonsgegevens.

#### *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. Artikel 10, tweede lid, onderdeel b, Wet CRM wordt redactioneel aangepast. Met de invoering van de Wnra vervalt het gebruik van het begrip "bevoegd gezag" in de Ambtenarenwet 2017 als aanduiding van de werkgever. Daarvoor komt, in de civielrechtelijke arbeidsrelatie tussen overheid en werknemer, het begrip "overheidswerkgever" in de plaats. Dit begrip wordt daarom toegevoegd aan artikel 10, tweede lid, onderdeel b, Wet CRM. Het begrip "bevoegd gezag" blijft evenwel in gebruik in diverse wetten voor met name uitgezonderde beroepen (vergelijk onder meer de Politiewet 2012) en kan daarom niet worden geschrapt uit artikel 10, tweede lid, onderdeel b, Wet CRM.

Op grond van artikel 18 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 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 van het algemeen deel van deze toelichting 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 vierde lid van artikel 18 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 gelijke behandeling mannen en vrouwen*

Met de invoering van de Wnra vervalt het gebruik van het begrip "bevoegd gezag" in de Ambtenarenwet 2017 als aanduiding van de werkgever. Daarvoor komt, in de civielrechtelijke arbeidsrelatie tussen overheid en werknemer, het begrip "overheidswerkgever" in de plaats. Dit begrip wordt daarom toegevoegd aan verschillende artikelen van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Het begrip "bevoegd gezag" blijft evenwel in gebruik in diverse wetten voor met name uitgezonderde beroepen (vergelijk onder meer de Politiewet 2012) en kan daarom niet worden geschrapt.

#### *Artikel 6.10 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 van het algemeen deel van deze toelichting. 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 verantwoording verschuldigd aan de Nationaal rapporteur.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de aanduiding "Onze Minister van Veiligheid en Justitie" te actualiseren en te vervangen door de aanduiding: Onze Minister van Justitie en Veiligheid.

#### *Artikel 6.11 (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 en staat los van de onderliggende arbeidsverhouding. Ook het aanstellen van het hoofd van een bijzondere opsporingsdienst, bedoeld in artikel 9, tweede lid, staat los van een onderliggende arbeidsverhouding. De wijziging van de genoemde artikelen ziet erop in de toekomst te spreken over de aanwijzing van de betreffende opsporingsambtenaren en hoofden.

#### *Artikel 6.12 (Wet op het notarisambt), onderdeel B*

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 van het algemeen deel van deze toelichting 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, 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, Wna aangepast.

#### *Artikel 6.13 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.

##### *Onderdelen C, E en F*

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 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 van het algemeen deel van deze toelichting. Een en ander geldt eveneens/overeenkomstig voor het burgerlijk personeel dat werkzaam is bij de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CbB).

##### *Onderdeel G*

Aanpassing van artikel 130, vijfde lid, van de Wet RO vindt plaats omdat reeds uit de Ambtenarenwet 2017 en titel 10 van Boek 7 BW voldoende voortvloeit dat de Minister van Justitie en Veiligheid, namens de Staat, de overheidswerkgever van het niet-rechterlijk lid van het College van procureurs-generaal is.

#### *Artikel 6.14 Wet op de rechtsbijstand*

De raad voor rechtsbijstand is een publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid (artikel 2, derde lid, Wet op de rechtsbijstand; hierna: Wrb). Op grond van artikel 11 Wrb worden personeelsleden van de raad in dienst genomen op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, waarop vervolgens titel 10 van Boek 7 BW van toepassing wordt verklaard. Met de invoering van de Ambtenarenwet 2017 wordt artikel 11 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 6.16 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. 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 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren te vervallen en dienen daarom voor deze functionarissen te worden overgeheveld naar de hen betreffende wet. Zie hierover nader paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze toelichting. 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 6.17 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, Wsg is aan de commissie een secretaris verbonden die wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de minister, gehoord de commissie. Artikel 8, zesde lid, 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 6.18 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, 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 6.19 Wet Veiligheidsregio's*

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. De benoeming tot directeur ziet op de aanwijzing in een functie en staat los van de onderliggende arbeidsverhouding. Het aanstellen van het personeel van de meldkamer ziet binnen de context van artikel 35, derde lid, op het aanwijzen van het personeel dat in de meldkamer werkzaam zal zijn. 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 aanwijzen van de directeur en het personeel. De bestaande betrokkenheid van anderen bij de aanwijzing blijft daarbij in stand.

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. Met de invoering van de Ambtenarenwet 2017 wordt deze bepaling in die zin overbodig dat reeds uit de Ambtenarenwet 2017 en titel 10 van Boek 7 BW voortvloeit dat de overheidswerkgever bevoegd is tot het nemen van rechtspositionele beslissingen ten aanzien van het eigen personeel. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het openbaar gezag berust bij het algemeen bestuur 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 van het algemeen deel van deze toelichting. Omdat op dit moment het dagelijks bestuur betrokken is bij besluitvorming over het aanstellen van het personeel van het Instituut Fysieke Veiligheid, wordt artikel 75 aangepast om deze betrokkenheid te behouden. Na besluitvorming door het dagelijks bestuur gaat de voorzitter over tot het aangaan, wijzigen of beëindigen van de arbeidsovereenkomst.

#### *Artikel 6.20 (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 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 WvRv. Daartoe wordt onderdeel i van artikel 475c 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 aan artikel 475c 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 6.21 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 Wnra het gebruik van het begrip "aanstelling" onbedoeld zou kunnen leiden tot een verandering in de uitleg van het begrip "ambtenaar" in de zin van de artikelen 177 en 363 WvSr. Om de reikwijdte van de genoemde artikelen met de invoering van de Wet nra niet te wijzigen, wordt in die artikelen het begrip "aanstelling" vervangen door "dienstbetrekking". Hieronder wordt zowel een dienstbetrekking op basis van een publiekrechtelijke aanstelling als een dienstbetrekking op basis van een arbeidsovereenkomst verstaan. Het begrip "ambtenaar" in deze artikelen kent zoals ook



elders in het Wetboek van Strafrecht derhalve een autonome betekenis en kan niet alleen worden verstaan als ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017.

## **Hoofdstuk 7. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**

### *Artikel 7.1 (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer)*

#### *Onderdeel A*

Na inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren wordt de directeur niet meer in publiekrechtelijke zin benoemd maar in dienst genomen op grond van een arbeidsovereenkomst in privaatrechtelijke zin. Artikel 14 wordt in die zin aangepast.

#### *Onderdeel B*

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)*

In de Memorie van Toelichting van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden is in de artikelsgewijze toelichting van artikel 7 voor de goede orde opgemerkt dat de secretaris geen lid van het college is. De secretaris van het college valt niet onder de uitgezonderde groep van leden van een zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3, onder a, van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Evenals bij vergelijkbare functies bij andere publiekrechtelijke bestuursorganen wordt, gelet ook op artikel 14 van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, voor de secretaris de status van ambtenaar voortaan gebaseerd op een tweezijdige arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht in plaats van op een eenzijdige aanstelling of benoeming. Het tweede lid wordt dienaangaande tekstueel aangepast. Op grond van artikel 4.6 van de Comptabiliteitswet 2016 kan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit namens de Staat de arbeidsovereenkomst van de secretaris aangaan, wijzigen of beëindigen. In de besluitvormingsconstructie blijft de initiërende rol van het college ongewijzigd.

## **Hoofdstuk 8. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

### *Artikel 8.1 Wijziging Wet Cvte*

Het College voor toetsen en examens is een publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat de leden van het zbo op grond van artikel 3, onderdeel a, van de Ambtenarenwet 2017 geen arbeidsovereenkomst krijgen, en ook dat de medewerkers in de toekomst een arbeidsovereenkomst met de Minister van OCW, namens de Staat, zullen krijgen. 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. De arbeidsovereenkomst zal uiteindelijk door de Minister van OCW worden gesloten, die daartoe op grond van de Comptabiliteitswet bevoegd is.

## **Hoofdstuk 9. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

### *Artikel 9.3 Wet structuur uitvoeringsorganisatie*

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

### *Artikel 9.4 Wet op de ondernemingsraden*

Door de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren 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 (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 aan te wijzen dat een ambtenaar in de functie van inspecteur-generaal wordt aangewezen.

### *Artikel 10.2 (Wet langdurige zorg)*

#### Onderdelen B en C

Artikel 6.1.1, zevende lid en artikel 7.1.1, zevende lid, van de Wet langdurige zorg regelen thans dat het personeel bij het CAK en het CIZ in afwijking van artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet op basis van een ambtelijke aanstelling maar op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam is. Omdat zowel het CAK als het CIZ na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in hun hoedanigheid van overheidswerkgever nog slechts personeel (ambtenaren) kunnen aanstellen op basis van een arbeidsovereenkomst, kunnen de beide zevende leden vervallen.

### *Artikel 10.3 (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg)*

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.

### *Artikel 10.4 (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 Wet

normalisering rechtspositie ambtenaren 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 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren 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 gedrag kunnen brengen, zal ook onder de werking van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren blijven 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 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren 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 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 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren 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 wet normalisering rechtspositie ambtenaren 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 nieuwe artikel 22 beoogt dit te regelen.

#### *10.7 (Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding)*

De secretarissen en plaatsvervangend secretarissen van de toetsingscommissies zijn door de Minister van VWS 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.

### **Hoofdstuk 11. Slotbepalingen**

#### *Artikel 11.1 (Overgangsrecht)*

Zie voor de toelichting op deze bepaling hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Artikel 11.2*

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De inwerkingtreding van dit voorstel is gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wnra zelf en alle overige aanpassingswetgeving en –regelgeving.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Drs. K.H. Ollongren