

Luc Janssen¹

De gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren voor het personeel van openbare universiteiten

Met ingang van 1 januari 2020 zal de ambtelijke rechtspositie worden genormaliseerd.² Na een wetgevingsproces van ruim zes jaar heeft de Eerste Kamer op 8 november 2016 ingestemd met het wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren. Daarmee is een decennia durende discussie (voorlopig) afgesloten.

Met normalisering wordt het proces bedoeld waarbij de verschillen in de rechtspositie tussen het personeel uit de overheidssector en de marktsector zo veel mogelijk worden opgeheven en waarbij de regelingen uit de marktsector als richtsnoer dienen voor de regeling van de rechtspositie van het overheidspersoneel.³ De Ambtenarenwet blijft evenwel bestaan. Overigens is er de afgelopen jaren juist sprake van een tegengestelde beweging. Het arbeidsrecht is als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet werk en zekerheid (Wwz) per 1 januari 2015 immers meer op het ambtenarenrecht gaan lijken.⁴

1. Inleiding

De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) zal de rechtspositie van een deel van het onderwijspersoneel wijzigen. Als gevolg van het duale onderwijsbestel is op dit moment de rechtspositie van het personeel in het bijzonder onderwijs anders dan die van het personeel in het openbaar onderwijs. De rechtspositie van het personeel in het bijzonder onderwijs wordt gekenmerkt door een arbeidsovereenkomst en conflicten worden beslecht door de burgerlijke rechter, terwijl het personeel in het openbaar onderwijs formeel als ambtenaar aan te duiden is. Het laatste betekent dat het eenzijdig door het bevoegd gezag is aangesteld en dat bij een geschil de bestuursrechtelijke weg van bezwaar en beroep gevolgd dient te worden. De indieners van het wetsvoorstel noemen in de memorie van toelichting het op uniforme wijze regelen van de rechtspositie van medewerkers in het bijzonder en openbaar onderwijs en op bijzondere en openbare universiteiten als een van de redenen om de rechtspositie van ambtenaren onder de werking van het private

arbeidsrecht te brengen.⁵ Een amendement dat tot doel had het personeel in het openbaar onderwijs volledig uit te sluiten van de werking van de Ambtenarenwet werd niettemin door de Tweede Kamer verworpen.⁶

In deze bijdrage wordt ingegaan op de gevolgen die de Wnra heeft voor de rechtspositie van het personeel van openbare universiteiten. De vraag die in dat kader centraal staat, luidt:

“Bewerkstelligt de Wnra dat de rechtspositie van medewerkers op openbare en bijzondere universiteiten op een uniforme wijze wordt geregeld?”

Allereerst wordt stilgestaan bij de Wnra. Onder meer wordt beschouwd wat de achterliggende gedachte van de wet is, wat de indieners met de wet hebben beoogd en wie er al dan niet mee te maken krijgt. Daarna wordt aan de hand van enkele bepalingen van de cao Nederlandse Universiteiten (NU) en de cao universitair medische centra (umc) het hybride rechtspositiestelsel bij de universiteiten geschetst. Vervolgens worden aan de hand van een aantal gerechtelijke uitspraken de consequenties van de Wnra voor openbare universiteiten ten aanzien voor het ontslagrecht in kaart gebracht. Tegen deze achtergrond wordt specifiek aandacht geschonken aan integriteit, als aspect van de rechtspositie. De artikelen van de nieuwe Ambtenarenwet die daaraan raken, worden tegen het licht gehouden. Afgesloten wordt met een conclusie.

2. Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

De discussie over het al dan niet normaliseren van de ambtelijke rechtspositie speelt al jaren. Al lang voordat het initiatiefwetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren op 3 november 2010 door de Tweede Kamerleden Koşer Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) werd ingediend, gingen er stemmen op om de bijzondere rechtspositie van ambtenaren af te schaffen. Dat is op zichzelf niet opzienbarend, omdat er al vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw sprake is van normalisering. Als belangrijke stappen in het normaliseringsproces kunnen onder andere worden genoemd het op het overheidspersoneel van toepassing verklaren van de wettelijke werknemersverzekeringen (WW, ZW, WAO, enzovoort), de Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet, het van toepassing verklaren van de Wet op de Ondernemingsraden op overheidsdiensten en de privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds.⁷ Ondanks deze ontwikkeling, die ook wel wordt aangeduid als ‘marktconformiteit’,⁸ heeft het lang geduurd voordat de stap naar definitieve normalisering is gezet.⁹

De oorspronkelijke indieners – die zijn vervangen door hun partijgenoten Van Weyenberg (D66) en Keijzer (CDA) – zien de Wnra als de laatste stap in het normaliseringsproces. De wet is er hoofdzakelijk op gericht het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden te vervangen door de tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is. Als gevolg hiervan vervalt onder meer de publiekrechtelijke rechtsbescherming van ambtenaren. Waar zij op dit moment (onder andere) hun ontslag bestuursrechtelijk – door middel van bezwaar, beroep en hoger beroep – kunnen aanvechten, dienen zij dit in de genormaliseerde situatie civielrechtelijk te doen.¹⁰

Principiële keuze

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het streven naar een gelijke rechtspositie voor alle werkenden bovenal een principiële keuze is. De indieners stellen dat het niet meer rechtvaardig wordt geacht dat ambtenaren en werknemers – met verwijzing naar de aard van hun werkzaamheden – verschillend worden behandeld, terwijl de aard van de arbeidsverhouding met hun werkgever – ondergeschiktheid en loonafhankelijkheid – in beide gevallen dezelfde is.¹¹ Zij stellen dat als in de arbeidsverhouding formeel sprake is van een gezagsrelatie, de rechtsverhouding gebaseerd dient te zijn op een tweezijdige arbeidsovereenkomst. Tevens zouden de redenen die in het verleden aan een afzonderlijke ambtelijke rechtspositie ten grondslag hebben gelegen – uiteenlopend van de bescherming tegen daden van politieke willekeur tot de gedachte dat een ambtenaar niet op voet van gelijkheid met de overheid kan contracteren – niet meer actueel of houdbaar zijn.

In de memorie van toelichting worden naast het principiële argument ook enkele praktische voordelen van de normalisering opgesomd. Zo zouden onderhandelingen in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg stabielere arbeidsverhoudingen opleveren en strookt contractvrijheid meer met de principes van de Internationale Arbeidsorganisatie. Daarnaast wordt de arbeidsmobiliteit tussen de overheid en de marktsector vergroot en leidt normalisering tot een verbetering van de concurrentiepositie van overheidswerkgevers. Bovendien zou de afschaffing van de ambtelijke rechtspositie het – volgens de indieners – stoffige imago van de ambtenaar goed doen. Tot slot wordt gewezen op proceseconomische argumenten en de deregulering die met het wetsvoorstel gepaard gaat.¹²

Geen volledige normalisering

De Wnra beoogt geen volledige normalisering. Ten eerste wordt een deel van de ambtenaren van de normalisering uitgezonderd. In de eerste plaats betreft dit een groep benoemde ambtsdragers, zoals ministers, staatssecretarissen, burgemeesters

en de commissarissen van de Koning. Daarnaast worden rechterlijke ambtenaren en de leden van de Hoge Colleges van Staat uitgezonderd. Dit geldt ook voor notarissen en gerechtsdeurwaarders, omdat dit zogenoemde 'openbare ambten' zijn waarvoor een benoeming bij koninklijk besluit is vereist, maar waarvan de beoefenaars zelfstandig ondernemer zijn. Zij hebben, behoudens hun benoeming en ontslag, geen publiekrechtelijke rechtspositie. Tot slot wordt de eenzijdige aanstelling gehandhaafd voor politieambtenaren en voor zowel militaire ambtenaren als het burgerpersoneel bij de krijgsmacht. Ondanks deze uitzonderingen zal het overgrote deel van het ambtenarenkorps werknemer worden in de zin van Boek 7 titel 10 van het Burgerlijk Wetboek (BW).

Ten tweede is er geen sprake van volledige normalisering, omdat de Wnra niet tot doel heeft een einde te maken aan het eigen karakter van het ambtenaarschap of de benaming 'ambtenaar' in de ban te doen. De Ambtenarenwet wordt dan ook gehandhaafd, maar slechts op die onderdelen van de ambtelijke status die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter van het werken bij de overheid en daarmee uitstijgen boven de zaken die tot het echte arbeidsvoorwaardenoverleg behoren. Een van die specifieke onderdelen betreft de ambtelijke integriteit. Dat is niet zo verwonderlijk, gezien het gegeven dat de overheid als enige bevoegd is geweld te gebruiken, de vrijheden van burgers te beperken, hen te verplichten belasting te betalen of dienstplicht te vervullen. Het feit dat burgers zich niet kunnen onttrekken aan de uitoefening van deze bevoegdheden maakt het noodzakelijk dat aan de werknemers bij de overheid strenge eisen worden gesteld ten aanzien van hun integriteit.

De indieners stellen zelfs dat het waarborgen van de ambtelijke integriteit van dusdanig groot belang is, dat deze publiekrechtelijk geregeld dient te worden. Samen met het democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn waarover ambtenaren dienen te beschikken en de bepalingen omtrent vertrouwensfuncties en de beperking van grondrechten, kan dat in de toekomst worden aangeduid als 'ambtelijke status'.¹³ Het hart van deze 'nieuwe ambtelijke status' wordt gevormd door de verplicht af te leggen ambtseed of belofte.¹⁴

Kritiek

De Wnra heeft veel kritiek geoogst. Zo vroeg de Raad van State zich in zijn advies ten aanzien van het wetsvoorstel af welk urgent probleem er eigenlijk mee wordt aangepakt.¹⁵ Deze vraag is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer ook nog eens aan de indieners voorgelegd, maar een bevredigend antwoord

is niet gegeven.¹⁶ Daarnaast distantieerde de Raad van State zich van het principiële uitgangspunt waarop de indieners het wetsvoorstel hebben gebaseerd. In zijn advies gaf de Raad van State aan dat de positie van de overheid wezenlijk verschilt van die van een werkgever in de private sector en dat dit van invloed is op de eisen die worden gesteld aan degenen die er werkzaam zijn. De Raad van State wierp de vraag op in hoeverre een arbeidsovereenkomst zich verdraagt met het normatieve uitgangspunt dat werkgever en werknemer bij de overheid ondergeschikt zijn aan het algemeen belang, zoals daaraan door regering en Staten-Generaal telkens weer opnieuw concreet invulling wordt gegeven.¹⁷

Hoewel de onderbouwing van het nut en de noodzaak van de Wnra te wensen overlaat, is het wetsvoorstel door de Eerste Kamer aangenomen. De door de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO) aangespannen procedures om het wetsvoorstel tegen te houden of op zijn minst overleg te mogen voeren (teneinde op bepaalde punten overeenstemming te bereiken) met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zijn op niets uitgelopen.¹⁸

Implementatie

Inmiddels wordt er (met name achter de schermen) hard gewerkt aan de invoering en implementatie van de Wnra. Er zullen immers ongeveer honderd wetten moeten worden gewijzigd. Daarnaast moet allerlei lagere regelgeving worden aangepast. Ook zullen er cao's tot stand gebracht moeten worden. Tussen werknemers- en werkgeversorganisaties dient overeenstemming bereikt te worden over uiteenlopende thema's als de aanspraak op bovenwettelijke uitkering bij werkloosheid, het eventueel optuigen van een interne bezwarenprocedure of het in het leven roepen van een geschillencommissie, bijvoorbeeld ten aanzien van beoordelingen. Mocht het overigens niet lukken om voor 1 januari 2020 cao's te sluiten, dan zullen de bestaande rechtspositieregelingen worden gehandhaafd als waren zij cao's, totdat door de overheidswerkgevers privaatrechtelijke cao's zijn afgesloten. Met betrekking tot de implementatie heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief aan de Tweede Kamer verder de volgende implementatie-activiteiten genoemd:

- “- aanpassen van administratieve processen en ICT bij overheidswerkgevers;*
- scholing van personeelsmedewerkers en leidinggevenden in het arbeidsrecht;*
- communicatie en voorlichting aan personeel;*
- opstellen modelarbeidsovereenkomsten voor nieuw personeel en eventueel voor zittend personeel.”¹⁹*

3. Gelijke rechtspositie?

Medewerkers van universiteiten kunnen, afhankelijk van de universiteit waarvoor ze werkzaam zijn, twee typen dienstverband hebben, te weten een aanstelling bij een openbare universiteit dan wel een arbeidsovereenkomst met een bijzondere universiteit.²⁰ De Wnra beoogt een einde te maken aan dit hybride stelsel. Het is echter de vraag of de Wnra daadwerkelijk voorziet in gelijkschakeling van de rechtspositie van het personeel van openbare en bijzondere universiteiten. Zoals reeds is aangegeven, heeft een amendement om het personeel in het openbaar onderwijs volledig uit te sluiten van de werking van de Ambtenarenwet, het niet gehaald.

Hybride stelsel

Het huidige hybride stelsel komt duidelijk tot uitdrukking in de cao NU en de cao umc. Zo staat in de cao umc dat hoofdstuk 12a, dat gaat over de manieren waarop een dienstverband kan eindigen, alleen van toepassing is op de medewerkers van Radboudumc en VUmc, ofwel de twee bijzondere universitair medische centra. Ook de cao NU kent een tweedeling. De paragraaf met betrekking tot disciplinaire maatregelen, schorsing en non-activiteit (hoofdstuk 6, paragraaf 2 cao NU) is alleen van toepassing op het personeel van openbare universiteiten. Daarnaast is hoofdstuk 8, dat bepalingen bevat over de manieren waarop een dienstverband kan eindigen, opgedeeld in een deel dat betrekking heeft op openbare universiteiten en een deel dat betrekking heeft op bijzondere universiteiten. Het deel voor openbare universiteiten bestaat uit tien bepalingen (artikelen 8.1 tot en met 8.10), terwijl het deel voor bijzondere universiteiten slechts twee artikelen omvat (artikelen 8.11 en 8.12). In artikel 8.4 van de cao NU staat dat de werkgever, tenzij er sprake is van een opzegverbod, het dienstverband uitsluitend kan beëindigen indien er sprake is van een redelijke grond. Voorts wordt er aandacht besteed aan ontslag als gevolg van reorganisatie, ontslag bij wijze van disciplinaire maatregel, ontslag in geval van blijvende arbeidsongeschiktheid wegens ziekte of gebreken, ontslag vanwege het op grond van de Vreemdelingenwet niet langer voldoen aan het vereiste voor de benoembaarheid, ontslag wegens onbekwaamheid of ongeschiktheid van de werknemer voor zijn functie en ontslag vanwege het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd.

Voor de bijzondere universiteiten zijn geen ontslaggronden opgenomen in de cao NU. Dat hoeft ook niet, aangezien het BW op die arbeidsverhouding van toepassing is en daarin reeds de ontslaggronden zijn gegeven.

Naast de ontslaggronden springt artikel 8.9 van de cao NU in het oog. Daarin wordt geregeld dat openbare universiteiten een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13

van de Algemene wet bestuursrecht moeten instellen ten behoeve van de beslissing op bezwaren tegen ontslagbesluiten. Daarmee komt duidelijk tot uitdrukking dat het ontslag- en rechtspositierecht bij openbare universiteiten wordt beheerst door het ambtenarenrecht.

Wie is ambtenaar en wie is overheidswerkgever?

Op dit moment is de Ambtenarenwet alleen van toepassing op het personeel van openbare universiteiten. Ingevolge artikel 1, eerste lid van de Ambtenarenwet zijn zij aan te merken als ambtenaar, omdat zij zijn aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn. Voor hen brengt de Wnra belangrijke veranderingen met zich mee. Voor een aantal universiteiten verandert er niets. Dat is het geval voor de Vrije Universiteit Amsterdam, de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit van Tilburg, omdat dat bijzondere universiteiten zijn, en voor de vier bekostigde levensbeschouwelijke universiteiten. Het personeel van deze universiteiten is werkzaam op grond van een (civielrechtelijke) arbeidsovereenkomst, waarvan de inhoud – in theorie – samen met de werkgever kan worden vastgesteld en gewijzigd.²¹ De medewerkers zijn niet aan te merken als ambtenaar in de zin van artikel 1, eerste lid van de Ambtenarenwet. Zij zijn immers niet eenzijdig aangesteld. De Ambtenarenwet is dus niet op hen van toepassing en zal dat na de normalisering ook niet worden.

Interessant is de vraag wie na de normalisering nog kan worden aangemerkt als ambtenaar in de zin van de nieuwe Ambtenarenwet. Het antwoord op deze vraag is te vinden in artikel 1 van de nieuwe Ambtenarenwet. Ingevolge het eerste lid is degene die krachtens een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever werkzaam is, aan te merken als ambtenaar.²² Dit is het spiegelbeeld van de huidige situatie. Op grond van artikel 1, derde lid van de huidige Ambtenarenwet is degene met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten geen ambtenaar. De nieuwe formulering heeft tot gevolg dat medewerkers die in dienst zijn van een overheidswerkgever en die nu al een arbeidsovereenkomst hebben, ambtenaar worden.²³ Dit geldt onder meer voor de medewerkers van het UWV, de Sociale Verzekeringsbank en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Voor het antwoord op de vraag wie na de normalisering ambtenaar is, is het voorts van belang wie als 'overheidswerkgever' kan worden aangemerkt. In artikel 2 van de nieuwe Ambtenarenwet staat dat overheidswerkgever in de zin van deze wet zijn:

- a. de staat;
- b. de provincies;
- c. de gemeenten;
- d. de waterschappen;
- e. de openbare lichamen voor beroep en bedrijf;
- f. de andere openbare lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend;
- g. de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking met een statutaire zetel in Nederland;
- h. de overige krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen; en
- i. andere dan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, waarvan een orgaan is bekleed met openbaar gezag, waarbij de uitoefening van dat gezag de kernactiviteit van de rechtspersoon vormt.

De vraag dringt zich op of openbare universiteiten al dan niet overheidswerkgevers zijn. En zo ja, onder welke van de hierboven genoemde categorieën zij geschaard dienen te worden.

Voor een antwoord op deze vraag is de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) van belang. In artikel 1.2, aanhef en onder a van de WHW staat dat deze wet betrekking heeft op de in artikel 1.8 bedoelde universiteiten, hogescholen, de Open Universiteit en de levensbeschouwelijke universiteiten. In artikel 1.8, eerste lid van de WHW staat dat de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs de instellingen zijn die zijn opgenomen in de bijlage van de wet onder a tot en met i. In de bijlage worden onder a genoemd de openbare universiteiten te Leiden, Groningen, Amsterdam, Utrecht, Delft, Wageningen, Eindhoven, Enschede, Rotterdam en Maastricht. Kortom, openbare universiteiten vallen onder de h-categorie: de overige krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen.

Zouden openbare universiteiten wellicht ook onder de f-categorie, de andere openbare lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend, kunnen worden geschaard? In artikel 134, eerste en tweede lid van de Grondwet staat dat bij of krachtens de wet openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen kunnen worden ingesteld en opgeheven en dat bij of krachtens de wet aan hun besturen verordenende bevoegdheid kan worden verleend. Hieronder zouden onder andere de openbare universiteiten kunnen vallen.

Op grond van artikel 7.13, eerste lid van de WHW dient het universiteitsbestuur namelijk een examenregeling vast te stellen op basis waarvan bindende en voor beroep vatbare besluiten kunnen worden genomen door de examencommissies.²⁴ De Hoge Raad heeft evenwel in het zogenoemde Grafheuvel-arrest bepaald dat de Rijksuniversiteit Groningen geen openbaar lichaam is in de zin van hoofdstuk 7 van de Grondwet.²⁵

Openbare instellingen voor hoger onderwijs (en de universitair medische centra behorend bij de openbare universiteiten) zijn dus aan te merken als overheidswerkgever, omdat zij krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Dat impliceert dat op hun werknemers de nieuwe Ambtenarenwet van toepassing zal zijn.²⁶ Logisch gevolg hiervan is, dat de uit de Ambtenarenwet voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van integriteit op hen van toepassing zijn.

4. Casuïstiek

Hierna worden de gevolgen van de Wnra geïllustreerd, door ze te plaatsten tegen de achtergrond van een aantal voorbeelden uit de jurisprudentie. Allereerst wordt een recente uitspraak van de Rechtbank Limburg besproken.²⁷ In deze kwestie speelde het volgende. Een hoogleraar is sinds 1992 in dienst bij de Universiteit Maastricht (UM). Vanaf 2011 is hij als projectleider betrokken bij een project, waarmee aanzienlijke Europese subsidiegelden zijn gemoeid. Op een gegeven moment komt aan het licht dat er mogelijk sprake is van belangenverstremgeling. De hoogleraar is namelijk aandeelhouder van een aan het project verbonden bedrijf. Door de UM wordt een intern onderzoek uitgevoerd. Op basis daarvan wordt onder meer geconcludeerd dat er een hoge mate van belangenverstremgeling bestaat tussen de hoogleraar als aandeelhouder van het bedrijf en zijn rol van 'principal investigator' van het project, dat de hoogleraar hiervan niet op eigen initiatief melding heeft gemaakt en dat de door de hoogleraar uitgevoerde werkzaamheden niet passen binnen de gemaakte afspraken in het kader van de regeling Nevenwerkzaamheden.

Volgens het college van bestuur van de UM levert de belangenverstremgeling dusdanig ernstig plichtsverzuim op dat onvoorwaardelijk strafontslag proportioneel is. De hoogleraar vecht zijn ontslag aan. Hij stelt dat van belangenverstremgeling geen sprake is en dat hij in de veronderstelling verkeerde dat hij toestemming had voor zijn nevenwerkzaamheden. De hoogleraar geeft aan dat hij, in retrospectief, te graag heeft gewild dat het project een succes zou worden. Hij heeft nooit te kwader trouw willen handelen en acht het verleende strafontslag dan ook disproportioneel. Zijn

bezwaar wordt echter ongegrond verklaard. Ook zijn beroep bij de rechtbank wordt ongegrond verklaard. De rechtbank overweegt:

“Eiser functioneerde op een hoog niveau in een zelfstandige positie binnen de UM. Ingevolge vaste jurisprudentie hebben medewerkers een eigen verantwoordelijkheid jegens hun werkgever en doet een gebrek aan controle op zichzelf niet af aan de ernst van het geconstateerde plichtsverzuim (bijvoorbeeld: ECLI:NL:CRVB:2013:1633). Van eiser mag worden verwacht dat hij zijn werkzaamheden verricht op een wijze die geen risico’s oplevert voor de organisatie. Van een hoogleraar tevens projectleider mag, naar het oordeel van de rechtbank, tevens worden verwacht dat hij de noodzaak inziet om bepaalde zaken (in verband met – de schijn van – belangenverstremgeling) transparant te maken en te houden. Door zijn hiervoor besproken (4) gedragingen/feiten heeft eiser het vertrouwen in zijn functioneren ernstig geschaad. De rechtbank is dan ook van oordeel dat het strafontslag niet onevenredig is aan het plichtsverzuim.”²⁸

Een andere, enigszins vergelijkbare kwestie speelde bij de Wageningen Universiteit (WU).²⁹ Ook in dit geval waren subsidiegelden in het geding. Op 21 juni 2011 heeft het college van bestuur van de WU een medewerker strafontslag verleend, omdat zij willens en wetens in strijd met de subsidieregels heeft gehandeld. De medewerker had een constructie gecreëerd, waarbij aan elk van de bij een bepaald project betrokken ondernemers de door hen te betalen bijdrage werd terugbetaald. Daarnaast heeft zij bewust de collega’s van de financiële afdeling misleid door hen niet over deze constructie te informeren.

Zowel in de uitspraak van de Rechtbank Limburg als in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep wordt er rekening mee gehouden dat de betrokken ambtenaren op een hoog niveau functioneerden, met een grote verantwoordelijkheid, in een zelfstandige positie binnen de universiteit. Ook ten aanzien van functies op een wat lager niveau geldt dat een (groeve) integriteitsschending voldoende grondslag is om iemand strafontslag te verlenen.

Het oordeel van de voorlopige voorzieningenrechter van de Rechtbank Almelo³⁰ dat sprake is van zeer ernstig plichtverzuim, en dat het opgelegde strafontslag daaraan niet onevenredig is, omdat gebleken is dat een medewerker van de Universiteit Twente onrechtmatig geldbedragen tot een totaalbedrag van ruim twee miljoen euro ten laste van bankrekeningen van de universiteit heeft overgemaakt naar een bankrekening van een bevriende relatie in Peru, behoeft geen verdere toelichting.

Hetzelfde geldt voor de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waarin wordt geoordeeld dat de verduistering van ontvangen contante betalingen door een medewerker van de drukkerij en repro van de Rijksuniversiteit Groningen zeer ernstig plichtsverzuim oplevert.³¹ Dat voor de vergaring van het bewijs dat de medewerker aan de balie van de reproshop contante betalingen van klanten aannam, zonder die te registreren via het kassasysteem, camera's zijn ingezet en dat er een extern onderzoeksbureau is ingeschakeld, doet daar niet aan af. De Centrale Raad van Beroep acht deze gang van zaken zorgvuldig en oordeelt dat de opgelegde disciplinaire maatregel van onvoorwaardelijk strafontslag evenredig is aan het gepleegde plichtsverzuim.

In de vier genoemde uitspraken is ontegenzeggelijk sprake van niet integer handelen. De vraag rijst echter of de uitspraken eenzelfde uitkomst zouden hebben gehad als deze zaken zich na 1 januari 2020, dus in de genormaliseerde situatie, zouden hebben afgespeeld. Op grond van het samenstel van feiten, dat de grondslag vormt voor het ontslag, lijkt deze vraag bevestigend te moeten worden beantwoord. De procedure in ogenschouw nemend, kan echter een andere conclusie worden getrokken. In dat kader wordt de uitspraak van de Rechtbank Limburg afgezet tegen de civielrechtelijke praktijk. Achtereenvolgens wordt hierna ingegaan op de grondslag voor het ontslag, de procedure en de vraag of het een rol speelt dat deze zaak zich afspeelde bij een openbare universiteit.

Grondslag

Zoals aangegeven staan in paragraaf 2 van hoofdstuk 6 (Personeelsbeleid) en paragraaf 1 van hoofdstuk 8 (Einde dienstverband) van de cao NU afzonderlijke bepalingen voor openbare universiteiten. De disciplinaire maatregel van onvoorwaardelijk strafontslag wordt gebaseerd op artikel 6.12 cao NU jo. artikel 8.4, vijfde lid onder a cao NU. In artikel 6.12, eerste lid cao NU staat dat de werkgever aan de werknemer die zich aan plichtsverzuim schuldig maakt een disciplinaire maatregel kan opleggen welke in verhouding staat tot het plichtsverzuim. Op grond van artikel 8.4, vijfde lid onder a cao NU kan een werknemer bij wijze van disciplinaire maatregel worden ontslagen zonder dat een opzegtermijn geldt en zonder dat opzegverboden van toepassing zijn. Met het oog op de Wnra zal de cao NU in ieder geval op dit punt moeten worden aangepast. Het BW wordt immers van toepassing. In het arbeidsrecht geldt dat de arbeidsovereenkomst op grond van artikel 7:677, eerste lid BW onverwijld kan worden opgezegd vanwege een dringende reden, onder onverwijld mededeling van die reden aan de wederpartij.

Ingevolge artikel 7:678, eerste lid BW worden voor de werkgever als dringende redenen beschouwd zodanige daden, eigenschappen of gedragingen van de werknemer, die ten gevolge hebben dat van de werkgever redelijkerwijze niet gevergd kan worden de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. In het tweede lid van het laatstgenoemde artikel staat een niet-limitatieve lijst van gedragingen en handelingen op basis waarvan in ieder geval een dringende reden aanwezig wordt geacht. Van een dringende reden is onder meer sprake als een werknemer zich schuldig maakt aan diefstal, verduistering, bedrog of andere misdrijven, waardoor hij het vertrouwen van de werkgever onwaardig wordt. Daarvan zou ten aanzien van de hoogleraar van de UM, gezien de feiten die uit de uitspraak van de Rechtbank Limburg blijken, sprake kunnen zijn.

Procedure

De civielrechtelijke procedure verschilt op vele punten van de bestuursrechtelijke procedure. Een uitgebreide uiteenzetting zou het bereik van deze bijdrage te buiten gaan. Volstaan wordt met de opmerking dat de Wnra voornamelijk een stelselwijziging beoogt. Een ambtenaar, zoals de hoogleraar van de UM, zal zich vanaf 1 januari 2020 niet langer kunnen wenden tot de bestuursrechter om zijn ontslag aan te vechten. De bestuursrechtelijke procedure van achtereenvolgens zienswijze (ten aanzien van het voorgenomen ontslagbesluit), bezwaar, beroep bij de bestuursrechter en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep, komt te vervallen. In plaats daarvan dient de werkgever zich te wenden tot de kantonrechter. Daarna kan hoger beroep worden ingesteld bij het gerechtshof en eventueel in cassatie worden gegaan bij de Hoge Raad. Deze mogelijkheden bestaan overigens pas sinds de inwerkingtreding van de Wwz. Hierdoor kan de situatie zich voordoen dat iemand is ontslagen en dat (geruime tijd) later blijkt dat dit onterecht is gebeurd, met alle gevolgen van dien. Dit was al praktijk in het ambtenarenrecht en sinds de invoering van de Wwz ook in het burgerlijk recht. In die zin heeft de Wwz een verkleining van de verschillen tussen het ambtenarenrecht en het arbeidsrecht teweeggebracht.³²

Een interessant aspect van het ontslag op staande voet, de civielrechtelijke evenknie van het strafontslag, wordt hier aangestipt. Het betreft de 'onverwijldheid' waarmee een ontslag op staande voet moet worden gegeven. Uit de uitspraak van Rechtbank Limburg blijkt dat het interne onderzoek op 21 november 2014 is afgerond en dat de hoogleraar per 1 juni 2015 wordt ontslagen. Er is dus ruim een half jaar verstreken nadat de feiten bekend waren, voordat het ontslag is ingegaan. Het moment dat de dringende reden voor het ontslag zich aandienende, ligt wellicht nog verder in het verleden (daarover wordt niets in de uitspraak vermeld).

Voorts is het opmerkelijk dat het besluit waarin de hoogleraar per 1 juni 2015 wegens plichtsverzuim de disciplinaire maatregel van onvoorwaardelijk strafontslag wordt opgelegd, dateert van 12 mei 2015. Tussen het moment van ontslagverlening en de datum dat het ontslag daadwerkelijk wordt geëffectueerd, zitten bijna drie weken. In dat kader is het interessant om een kwestie te bezien die bij een bijzondere universiteit speelde, meer specifiek bij het Universitair Medisch Centrum St. Radboud, onderdeel van de Stichting Katholieke Universiteit (SKU) te Nijmegen. Het betreft een kwestie waarin een hoogleraar/medisch specialist radiologie, die tevens hoofd is van de afdeling radiologie van het Universitair Medisch Centrum St. Radboud, op staande voet wordt ontslagen vanwege het doen van onjuiste declaraties.³³ De hoogleraar heeft in juni 2008 enkele vliegtickets gedeclareerd voor reizen die hij aan het eind van het jaar zou gaan maken. Hij heeft een ticket voor een vlucht naar Boston op 16/17 augustus 2008, dat hij bij zijn werkgever had gedeclareerd, ongebruikt gelaten. Begin september 2008 laat de universiteit een onderzoek verrichten door een extern onderzoeksbureau. Op 25 september 2008 wordt de hoogleraar per brief geïnformeerd over geconstateerde onregelmatigheden met betrekking tot zijn declaraties. Op 29 september 2008 wordt hij in dat kader gehoord en op dezelfde dag wordt hij op staande voet ontslagen. Het ontslag op staande voet wordt dus binnen anderhalve maand nadat de dringende reden voor het ontslag zich aandienende verleend. Wordt dit afgezet tegen het ontslag van de hoogleraar van de UM, dan moet met het oog op de ‘onverwijldheid’ waarmee het ontslag is verleend, ernstig worden betwijfeld of het ontslag in een civielrechtelijke context in stand zou zijn gebleven.

Met betrekking tot de Nijmeegse hoogleraar achtte de kantonrechter overigens wel een dringende reden voor ontslag aanwezig,³⁴ maar het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden niet.³⁵ Veel meer dan in het ambtenarenrecht, heeft het gerechtshof – in een uitvoerige uitspraak – oog voor de omstandigheden van het geval:

“Dat dit in enkele gevallen te ruime indienen van declaraties geen dringende reden voor ontslag op staande voet oplevert, geldt eens te meer wanneer daarbij de ernst van de gevolgen voor [appellant] en de reeds overeengekomen beëindiging van de arbeidsovereenkomst per 1 oktober 2008, één dag na het gegeven ontslag, worden meegewogen. [appellant] was, naar ontweersproken is, een vooraanstaande hoogleraar die in Nederland en de Verenigde Staten, waar hij 30 jaar lang had gewoond en gewerkt, en ook internationaal, bekendheid genoot in vakkringen. Door het diffamerende karakter van een ontslag op staande voet en de daarbij in dit geval gehanteerde redenen, was aanzienlijke reputatieschade voor [appellant] en als gevolg daarvan ook materiële schade te voorzien. Dat het met de ernst van de gevolgen van het ontslag op staande voet en de daarvoor gehanteerde redenen, wel meeviel, zoals SKU

stelt, omdat [appellant] toch al niet meer op de afdeling aanwezig was en per 1 oktober 2008 toch al uit dienst zou gaan, is onaannemelijk, mede in het licht van de niet, althans onvoldoende weersproken stellingen van [appellant] met betrekking tot de gevolgen. Daarnaast zou [appellant] als gevolg van het ontslag op staande voet de overeengekomen beëindigingsvergoeding van € 400.000,- niet uitbetaald krijgen. Grief 3 en grief 9, waarin [appellant] erover klaagt dat de kantonrechter ten onrechte niet heeft meegewogen dat de arbeidsovereenkomst toch al één dag later zou eindigen op grond van de vaststellingsovereenkomst, zodat minder voor de hand ligt dat voortdurende van het dienstverband niet langer van SKU kon worden gevegd, en dat ten onrechte de persoonlijke gevolgen voor [appellant] van een ontslag op staande voet niet zijn meegewogen, slagen derhalve. SKU had, gelet op dit alles, voor een minder ingrijpende maatregel kunnen en moeten kiezen, zoals bijvoorbeeld verrekening van de afgesproken beëindigingsvergoeding met de volgens haar ten onrechte gedeclareerde bedragen.”³⁶

Integriteit

De bovengenoemde zaken hebben alles te maken met integriteit. Voor de goede orde: hiermee wordt niet de wetenschappelijke integriteit bedoeld, die bij de beoefening van wetenschap van groot belang is voor universiteiten. Bedoeld wordt hier integriteit in brede zin, die een nauwe verwantschap heeft met begrippen als cultuur, normen en waarden, ethiek en fatsoen.³⁷ Schendingen van de integriteit zijn onder meer corruptie, fraude, diefstal en verduistering, giften of beloften op basis van ‘voor wat, hoort wat’, belangenverstrengeling, onverenigbare functies en activiteiten en misbruik en manipulatie van informatie.³⁸ Uiteraard is er regelgeving, gericht op het borgen van de integriteit. Als voorbeeld kan regelgeving van de universiteiten zelf, bijvoorbeeld over het melden van nevenwerkzaamheden, worden genoemd.

Overheidswerkgevers

Eerder is geconcludeerd dat openbare universiteiten zijn aan te merken als overheidswerkgevers in de zin van artikel 2 van de nieuwe Ambtenarenwet. Voor openbare universiteiten zijn dan ook de bepalingen, onder andere ten aanzien van integriteit, van de nieuwe Ambtenarenwet relevant. In artikel 4 van de nieuwe Ambtenarenwet staat dat een overheidswerkgever een integriteitsbeleid voert dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie (eerste lid). Daarnaast zorgt een overheidswerkgever ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid, in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbie-

den van scholing en vorming op het gebied van integriteit (tweede lid). Daarnaast draagt een overheidswerkgever zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen (derde lid).³⁹

Ook artikel 5 van de nieuwe Ambtenarenwet is van belang. Ingevolge het eerste lid van dat artikel draagt een overheidswerkgever zorg voor de aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn indiensttreding en voor de registratie van nevenwerkzaamheden van ambtenaren die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met hun functieervulling, kunnen raken.

Openbare universiteiten dienen te voldoen aan de hierboven genoemde eisen met betrekking tot integriteit. Hoewel universiteiten, openbaar of bijzonder, naar alle waarschijnlijkheid aparte regelingen ten aanzien van integriteit hebben, rust op de openbare universiteiten wat dat betreft duidelijk een zwaardere, wettelijke last dan op bijzondere universiteiten.

Naast de Ambtenarenwet blijven voor de universitaire overheidswerkgever ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur relevant. Die zijn immers op grond artikel 3:1, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ook van toepassing op (civielrechtelijke) handelingen van bestuursorganen. Daarnaast kan in de genormaliseerde situatie altijd een beroep worden gedaan op het in artikel 7:611 BW neergelegde ‘goed werkgeverschap’, dat onder meer de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal omvatten. Of er op overheidswerkgevers vanwege de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een extra zware last rust, bijvoorbeeld bij een ontslagkwestie, zal uit toekomstige jurisprudentie moeten blijken.

Personeel

Voor het personeel van openbare universiteiten zijn met name de artikelen 6 tot en met 11 van de nieuwe Ambtenarenwet van belang. Twee artikelen verdienen bijzondere aandacht. Op grond van artikel 6, eerste lid van de nieuwe Ambtenarenwet is de ambtenaar gehouden de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Dit artikel geldt naast de bepaling over ‘goed werknemerschap’, zoals bedoeld in artikel 7:611 BW. Hoe deze bepalingen zich tot elkaar verhouden is (nog) niet geheel duidelijk. Opvallend detail in de reeds aangehaalde uitspraak van de Rechtbank Almelo is dat daarin gesproken wordt over “*een handeling die een goed werknemer in gelijke omstandigheden behoort na te laten*”.⁴⁰ Het betrof evenwel een ambtenarenrechtelijke kwestie.

Artikel 6, tweede lid van de nieuwe Ambtenarenwet bepaalt dat het niet naleven van het eerste lid voor de toepassing van het BW geldt als een tekortkoming in het nakomen van de plichten welke de arbeidsovereenkomst aan de ambtenaar oplegt. Uit artikel 6 van de nieuwe Ambtenarenwet vloeit dus voort wanneer er mogelijk sprake is van plichtsverzuim. De vraag rijst evenwel welke opzeggingsgrond uit het BW van toepassing is, wanneer een overheidswerkgever de arbeidsovereenkomst wil opzeggen vanwege een schending van artikel 6 eerste lid van de nieuwe Ambtenarenwet. Ook artikel 7:686 BW is van belang. Daaruit blijkt namelijk dat zowel de werknemer als de werkgever de arbeidsovereenkomst door de rechter kan laten ontbinden wegens een tekortkoming in de nakoming van de overeenkomst en een schadevergoeding kan vorderen.

Artikel 7, eerste lid van de nieuwe Ambtenarenwet is het spiegelbeeld van artikel 5 van de nieuwe Ambtenarenwet. Op grond van deze bepaling legt de ambtenaar de eed of belofte af. Voor het personeel van bijzondere universiteiten geldt deze verplichting niet. Opgemerkt wordt dat, zeker bij integriteitstekwesties, veel belang wordt gehecht aan de afgelegde eed of belofte.

De nieuwe Ambtenarenwet kan alleen bij kwesties die spelen bij openbare universiteiten als kapstok worden gebruikt om integriteitsschendingen en de daaraan te verbinden consequenties aan op te hangen. Geconcludeerd kan worden dat er alleen al daarom van volledige gelijkstelling van de rechtspositie van het personeel van openbare en bijzondere universiteiten geen sprake is.

5. Conclusie

De gevolgen van de Wnra voor de rechtspositie van het personeel van openbare universiteiten zijn hoofdzakelijk van formele aard. Dat de cao NU en de cao umc voor de openbare universiteiten en daaraan verbonden universitair medische centra na de normalisering geen ambtenarenrechtelijke rechtspositieregelingen meer zijn, maar cao's in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst, zal voor het universiteitspersoneel van weinig betekenis zijn.

De wijziging van de procedurele gang van zaken, bijvoorbeeld met betrekking tot een ontslag op staande voet, is echter van wezenlijk belang. Ook de materiële kant van de rechtspositie blijft niet onaangeroerd. De invulling van de rechtspositie is in handen van de sociale partners, die over de inhoud van de cao NU en de cao umc onderhandelen. Het is onder meer de vraag wat er gaat gebeuren met artikel 6.13,

eerste lid van de cao NU. Daarin staat dat er pas een disciplinaire maatregel kan worden opgelegd wegens overtreding van artikel 125a, eerste lid van de Ambtenarenwet (beperking grondrechten van ambtenaren), als daarover advies is ingewonnen van een commissie die door de werkgever is ingesteld. Artikel 125a, eerste lid van de Ambtenarenwet wordt nagenoeg letterlijk gehandhaafd in artikel 10 van de nieuwe Ambtenarenwet. Het opleggen van een disciplinaire maatregel is op grond van paragraaf 2 van hoofdstuk 6 van de cao NU exclusief voorbehouden aan de openbare universiteit. Op grond van artikel 6.12, derde lid van de cao NU kan de werkgever met betrekking tot het opleggen van een disciplinaire maatregel nadere regels vaststellen. Als deze bepaling komt te vervallen, als gevolg van cao-onderhandelingen, dan is het van belang te bedenken dat het BW deze leemte niet zal opvullen. In het arbeidsrecht zijn de mogelijkheden om een disciplinaire maatregel op te leggen namelijk zeer beperkt. Wordt echter voorzien in het opleggen van een sanctie bij het overtreden van een bepaling van de nieuwe Ambtenarenwet, dan kan niet worden gesproken van ‘echte’ normalisering. De nieuwe Ambtenarenwet geldt immers alleen voor het personeel van openbare universiteiten.

De conclusie dat de Wnra het verschil in rechtspositie tussen openbaar en bijzonder onderwijspersoneel eerder groter dan kleiner maakt,⁴¹ is met de inwerkingtreding van de Wwz en het grotendeels intrekken van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) niet langer actueel. De verschillen in rechtspositie worden wel degelijk kleiner, maar volledig opgeheven worden ze niet. Hoe groot de verschillen zijn, zal in de praktijk moeten blijken. Het is bijvoorbeeld afwachten hoe het aspect ‘integriteit’, als onderdeel van de rechtspositie, in de jurisprudentie zal worden ingevuld. Onder meer is het interessant om te bezien in hoeverre de jurisprudentie op dit punt van de ambtenarenrechter, met name de Centrale Raad van Beroep, zal doorwerken in de civiele rechtspraak. Ook zal de toekomst moeten uitwijzen of de geldende regels omtrent ontslag op staande voet strikt worden gevolgd ten aanzien van overheidswerkgevers, of dat in de jurisprudentie een enigszins op de praktijk toegesneden ‘arbeidsrecht in de publieke sector’ wordt gevormd.

De doelstelling dat na de normalisering de rechtspositie van medewerkers van openbare en bijzondere universiteiten op een uniforme wijze wordt geregeld, wordt dus niet behaald. Vooral nog kan enkel worden geconcludeerd dat het personeel van openbare universiteiten, met name wat betreft integriteit, ondanks de Wnra, meer bijzonder is en blijft dan het personeel van bijzondere universiteiten.

Noten

- 1 Mr. drs. L.H. Janssen is advocaat bij Capra Advocaten te Maastricht.
- 2 *Kamerstukken II 2016/17*, 32550, 61, p. 1.
- 3 B.B.B. Lanting (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 8.
- 4 D.M.A. Bij de Vaate en N. Hummel (2014). 'De Wet werk en zekerheid: omgekeerde normalisering?', *TRA 2014*, 8/9, p. 10-14.
- 5 *Kamerstukken II 2010/11*, 32550, 3, p. 12.
- 6 *Kamerstukken II 2011/12*, 32550, 22 en 26 en *Kamerstukken II 2013/14*, 32550, 49, item 10.
- 7 *Kamerstukken II 2010/11*, 32550, 3, p. 3. Zie ook: L.C.J. Sprengers (2011). 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar', *TRA 2011*, 4, p. 13-20.
- 8 K.M. Becking (2001). 'Grand design': *Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000* (dissertatie Utrecht). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 53.
- 9 Zie voor een uitgebreide uiteenzetting o.a. B.B.B. Lanting (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers.
- 10 *Kamerstukken II 2010/11*, 32550, 3, p. 1.
- 11 *Kamerstukken II 2010/11*, 32550, 3, p. 10.
- 12 *Kamerstukken II 2010/11*, 32550, 3, p. 10-12.
- 13 *Kamerstukken II 2010/11*, 32550, 3, p. 9.
- 14 *Kamerstukken II 2010/11*, 32550, 4, p. 15. Zie ook: L.H. Janssen (2014). 'Op weg naar een nieuwe ambtelijke status.' *Bestuurskunde 2014*, 4, p. 5-14.
- 15 *Kamerstukken II 2010/11*, 32550, 4, p. 29.
- 16 *Handelingen I 2016/17*, 4, item 11.
- 17 *Kamerstukken II 2010/11*, 32550, 4, p. 2-3.
- 18 Gerechtshof Den Haag, 23 december 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:3858; Rechtbank Den Haag, 17 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13777, m.nt. A.M.M.M. Bots (2017). 'Verplicht overleg met de ambtenarenbonden met betrekking tot het wetsvoorstel "Wet normalisering rechtspositie ambtenaren"?'', *TAR 2017*, 1.
- 19 Brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer, 20 januari 2017, kenmerk 2017-0000024729.
- 20 Zie ook artikel 1.1 onder j van de cao NU.
- 21 T. van Peijpe en J. Riphagen (1998). *Schets van het Nederlands ambtenarenrecht*. Deventer: Kluwer, p. 27.
- 22 In het tweede lid staat overigens dat tevens ambtenaar is degene die met een overheidswerkgever is overeengekomen onbezoldigd een functie te vervullen die is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, waarvan de voordracht geschiedt door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 23 M.P. Korevaar (2017). 'De komst van nieuwe ambtenaren: "welkom bij de club"', *HR Overheid (Sdu) 2017*, p. 24-27.
- 24 G.S.A. Dijkstra (2003). 'De grondwettelijke verankering van de lichamen voor bedrijf en beroep en andere openbare lichamen', bijlage III bij het Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III van de Raad voor het openbaar bestuur, p. 99. Zie ook de conclusie van A-G Niesen, Parket bij de Hoge Raad 10 maart 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AU7739.

- 25 Hoge Raad, 10 november 1987, *NJ* 1988/303, m.nt. Th.W. van Veen.
- 26 *Kamerstukken I* 2014/15, 32550, G, p. 17.
- 27 Rechtbank Limburg, 3 maart 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:1964.
- 28 Rechtbank Limburg, 3 maart 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:1964.
- 29 Centrale Raad van Beroep, 29 augustus 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1633.
- 30 Rechtbank Almelo, 25 augustus 2010, ECLI:NL:RBALM:2010:BN5046.
- 31 Centrale Raad van Beroep, 19 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2120.
- 32 M.B. de Witte-van den Haak (2017). 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: dogmatisch grotere verschillen dan in de praktische uitwerking', *TAP* 2017, 4, p. 11-17.
- 33 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 24 september 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:7072. Zie ook: Hoge Raad, 23 januari 2015, ECLI:NL:HR:2015:114.
- 34 Rechtbank Arnhem, 23 maart 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BW0206.
- 35 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 24 september 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:7072.
- 36 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 24 september 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:7072.
- 37 R. Vos en H. Beentjes (2004). *Integriteitsbeleid bij het Rijk: Een wegwijzer voor de moderne overheidsmanager*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 23.
- 38 J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en S. Verberk (1999). *Integriteit in drievoud: Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*. Utrecht: Lemma, p. 19.
- 39 *Kamerstukken I* 2013/14, 32550, A, p. 3-4.
- 40 Rechtbank Almelo, 25 augustus 2010, ECLI:NL:RBALM:2010:BN5046.
- 41 J.P. Dikker (2012). 'Het woud van het onderwijsrecht (2)', *TRA* 2012, 5, p. 11-14.

Bronnen

Literatuur

- K.M. Becking (2001). *'Grand design': Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000* (dissertatie Utrecht). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel.
- D.M.A. Bij de Vaate en N. Hummel (2014). 'De Wet werk en zekerheid: omgekeerde normalisering?', *TRA* 2014, 8/9, p. 10-14.
- A.M.M.M. Bots (2017). 'Verplicht overleg met de ambtenarenbonden met betrekking tot het wetsvoorstel "Wet normalisering rechtspositie ambtenaren"?'', *TAR* 2017, 1.
- G.S.A. Dijkstra (2003). 'De grondwettelijke verankering van de lichamen voor bedrijf en beroep en andere openbare lichamen', bijlage III bij het Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III van de Raad voor het openbaar bestuur.
- J.P. Dikker, (2012). 'Het woud van het onderwijsrecht (2)', *TRA* 2012, 5, p. 11-14.
- J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en S. Verberk (1999), *Integriteit in drievoud: Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- L.H. Janssen (2014). 'Op weg naar een nieuwe ambtelijke status', *Bestuurskunde* 2014, 4, p. 5-14.
- M.P. Korevaar (2017). 'De komst van nieuwe ambtenaren: "welkom bij de club"', *HR Overheid* (Sdu) 2017, p. 24-27

- B.B.B. Lanting (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers.
- T. van Peijpe en J. Riphagen (1998). *Schets van het Nederlands ambtenarenrecht*. Deventer: Kluwer.
- L.C.J. Sprengers (2011). 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar', *TRA* 2011, 4, p. 13-20.
- R. Vos en H. Beentjes (2004). *Integriteitsbeleid bij het Rijk: Een wegwijzer voor de moderne overheidsmanager*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- M.B. de Witte-van den Haak (2017). 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: dogmatisch grotere verschillen dan in de praktische uitwerking', *TAP* 2017, 4, p. 11-17.

Jurisprudentie

- Hoge Raad, 10 november 1987, NJ 1988/303, m.nt. Th.W. van Veen.
- Hoge Raad, 23 januari 2015, ECLI:NL:HR:2015:114.
- Centrale Raad van Beroep, 19 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2120.
- Centrale Raad van Beroep, 29 augustus 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1633.
- Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 24 september 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:7072.
- Gerechtshof Den Haag, 23 december 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:3858.
- Rechtbank Almelo, 25 augustus 2010, ECLI:NL:RBALM:2010:BN5046.
- Rechtbank Arnhem, 23 maart 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BW0206.
- Rechtbank Den Haag, 17 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13777.
- Rechtbank Limburg, 3 maart 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:1964.

Kamerstukken

- Handelingen I* 2016/17, 4.
- Kamerstukken I* 2014/15, 32550, G.
- Kamerstukken I* 2013/14, 32550, A.
- Kamerstukken II* 2016/17, 32550, 61.
- Kamerstukken II* 2013/14, 32550, 49.
- Kamerstukken II* 2011/12, 32550, 26.
- Kamerstukken II* 2011/12, 32550, 22.
- Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 4.
- Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 3.