



A D V O C A T E N

## **Bijlagen**

---

### **Van ambtenaar tot werknemer**

's-Hertogenbosch, mei 2011

Opdrachtgevers:  
Juridische Hogeschool Avans-Fontys  
BANNING N.V.

Opdrachtnemer:  
Karin Mølgaard                      2008996

Afstudeerstage E1-E2

Stagedocenten:      mr. M.L.G. Kooij, mr. J.P.E. Lousberg  
Stagementoren:     mr. M.O. de Bont, mr. S. Wouters

## Bijlagen

[Bijlage 1: Overzicht aanspraken werknemer en gemeenteambtenaar sociale zekerheid](#)

[Bijlage 2: Vergelijking leeftijd werknemer en gemeenteambtenaar](#)

[Bijlage 3: Interviews met gemeenten](#)

## Bijlage 1: Overzicht aanspraken sociale zekerheid werknemer en gemeenteambtenaar

		<b>Werknemer</b>	<b>Gemeenteambtenaar</b>
<b>Ziekte</b>	duur	104 weken	Vanaf begin ziekte tot aan ontslag
	hoogte	Minimaal 70% laatstverdiende loon, gebonden aan maximumdagloongrens. Het eerste jaar minimaal 70% van het minimumloon. <sup>1</sup>	Gedurende de eerste zes maanden ziekte volledige bezoldiging, zonder toepassing maximumdagloongrens. Gedurende de zes maanden daarna 90%. Tijdens het tweede ziektejaar bestaat recht op 75% van de bezoldiging. Daarna, tot aan ontslag 70% van de laatstgenoten bezoldiging zonder toepassing maximumdagloongrens. <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Art. 7:629 lid 1 BW

<sup>2</sup> Art. 7:3 lid 1-4 CAR/UWO

<b>Arbeidsongeschiktheid</b>	duur	Tot de werknemer aanspraak kan maken op andere uitkering of tot einde arbeidsongeschiktheid. <sup>3</sup>	Tot aanspraak maken op andere uitkering mogelijk is of tot einde arbeidsongeschiktheid. <sup>4</sup>
	hoogte	Gedurende de eerste twee maanden 75% van het laatste loon, daarna 70% aan te vullen met bijverdiensten. <sup>5</sup> Wanneer slechts het recht op een WGA-vervolguitkering bestaat wordt de hoogte daarvan bepaald op een percentage van het sociaal minimum, afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Wederom is de maximumdagloongrens van toepassing. <sup>6</sup>	De uitkering van 70% van de laatstgenoten, ongemaximeerde bezoldiging loopt door tot aan ontslag. <sup>7</sup> Wanneer de gemeenteambtenaar uit dienst gaat heeft hij recht op een IVA-dan wel WGA-uitkering op grond van de Wet WIA, onder de daarvoor geldende voorwaarden. <sup>8</sup> Indien ontslag wordt verleend en de arbeidsongeschiktheid is ontstaan tijdens dienst, dan aanvulling tot een percentage van de laatstgenoten, ongemaximeerde bezoldiging, afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage. <sup>9</sup>

<sup>3</sup> Art. 43 sub g Wet WIA

<sup>4</sup> Art. 43 sub g Wet WIA

<sup>5</sup> Art. 51 jo. 126 Wet WIA

<sup>6</sup> Art. 61 en 62 Wet WIA

<sup>7</sup> Art. 7:3 lid 4 CAR/UWO

<sup>8</sup> Art. 51 jo. 126 Wet WIA

<sup>9</sup> Art. 7:5 CAR/UWO

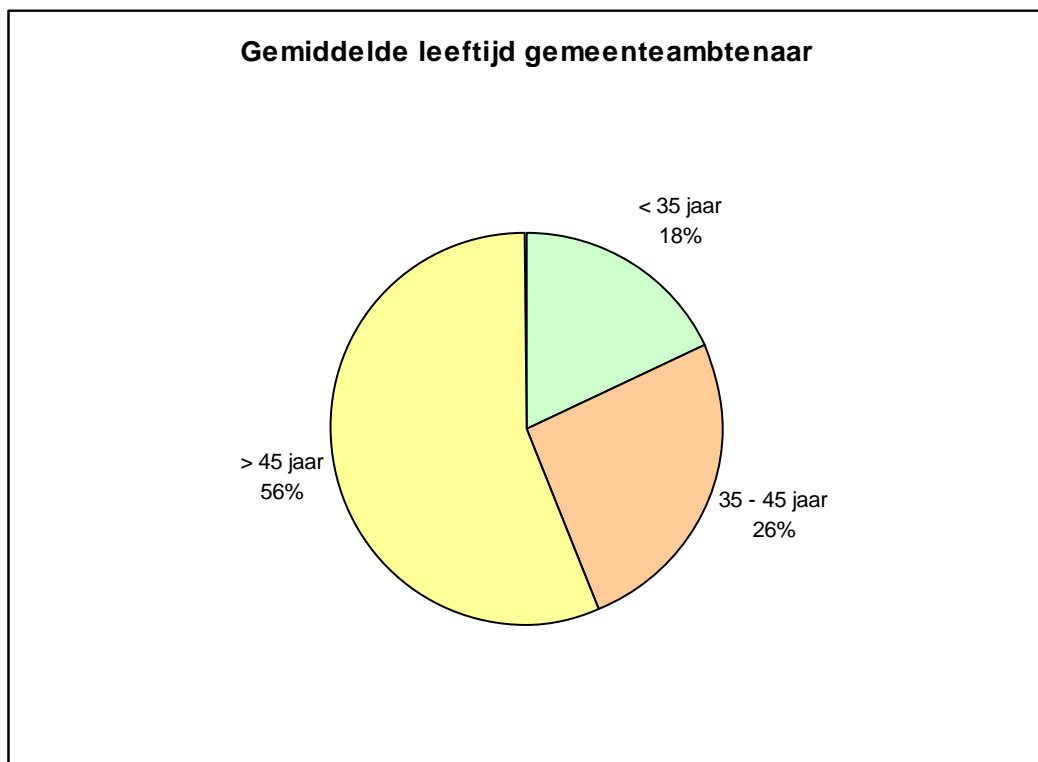
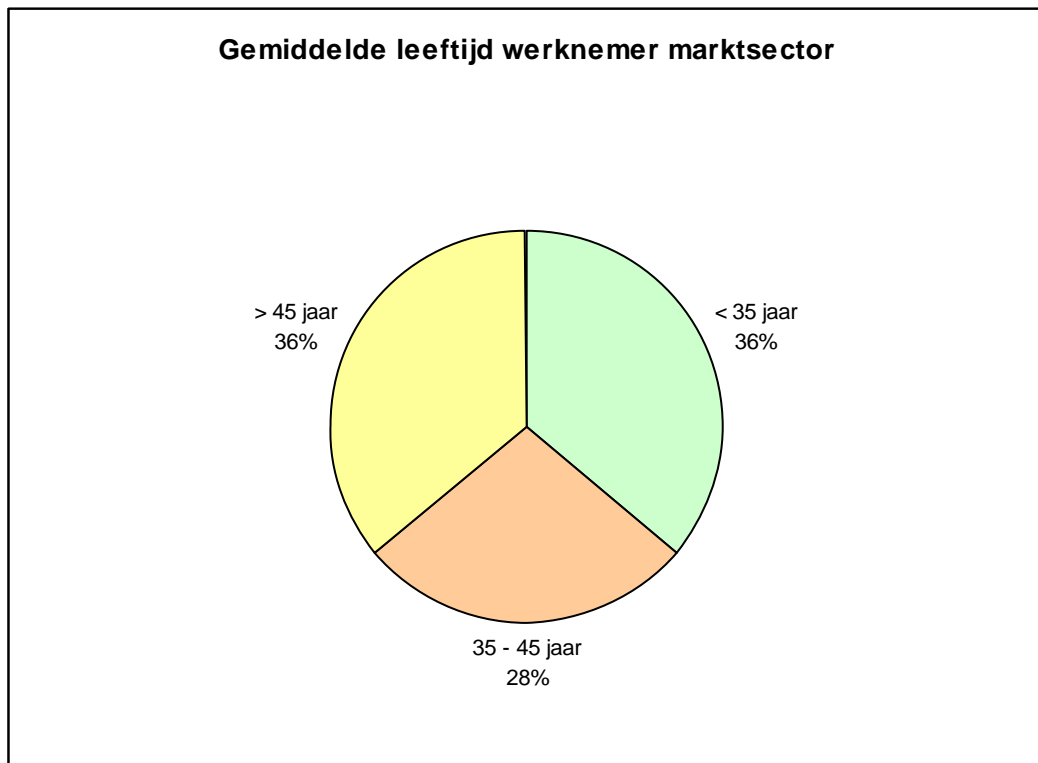
<b>Wekloosheid</b>	duur	Afhankelijk van het arbeidsverleden, minimaal drie maanden, maximaal 38 maanden.	Voor voorwaarden zie art. 10d:10 CAR/UWO. Duur aanvullende uitkering is gelijk aan onderliggende WW-uitkering. Duur wordt onderverdeeld in twee fases. Eerste fase duurt één jaar vanaf de ontslagdatum, tweede fase het restant van het recht op WW. <sup>10</sup> Duur nawettelijke werkloosheidsuitkering: één maand per dienstjaar. Naarmate de ambtenaar ouder wordt geldt een correctiefactor. <sup>11</sup>
	hoogte	Gedurende de eerste twee maanden 75% van het laatste loon, daarna 70% daarvan. Wederom is de maximumdagloongrens van toepassing.	Hoogte aanvullende uitkering is afhankelijk van hoogte bezoldiging voor ontslag. Afhankelijk daarvan wordt uitkering aangevuld met 10-30% daarvan. De bedragen verschillen in eerste en tweede fase. <sup>12</sup>

<sup>10</sup> Art. 10d:12 CAR/UWO

<sup>11</sup> 10d:17 CAR/UWO

<sup>12</sup> Art. 10d:11 lid 2 en 3 CAR/UWO

## Bijlage 2: Vergelijking leeftijd werknemer en gemeenteambtenaar



Bron: VNG, "Ambtenarenrecht gelijktrekken met markt", 18 januari 2011, [www.gemeente-processen.nl](http://www.gemeente-processen.nl).



## Bijlage 3: Interviews met gemeenten

### Inleiding

BANNING N.V. onderzoekt de actuele ontwikkelingen op het gebied van het ambtenarenrecht. In dat kader speelt de opinie van de gemeente als overheidswerkgever een belangrijke rol.

Op dit moment zijn er tal van ontwikkelingen op het gebied van het ambtenarenrecht zoals bijvoorbeeld wetsvoorstellen m.b.t. de gemaximeerde ontslagvergoeding, de maximering van de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke sector en de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren. Deze aangekondigde veranderingen hebben gevolgen voor het gehele ambtenarenapparaat.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte (VVD/CDA, 30 september 2010) is afgesproken om "het ambtenarenrecht gelijk te trekken met het arbeidsrecht".

Om de volledige normalisering vorm te geven is het wetsvoorstel 'Normalisering rechtspositie ambtenaren'<sup>13</sup> ingediend bij de Tweede Kamer. De mening van de gemeente als overheidswerkgever is van belang bij de invoering van de normalisering. Met een aantal gemeenten is gesproken. Daarbij stonden de doelen van de normalisering centraal. Deze zijn:

- het vervallen van het eenzijdige karakter van de rechtspositie,
- het bevorderen van de arbeidsmobiliteit,
- de schakeling van publiek naar civiel recht,
- de totstandkoming van een ambtenaren-CAO,
- het civielrechtelijke ontslagstelsel en
- de rechtsbescherming.

### Gemeente 's-Hertogenbosch

Interview met mevrouw mr. J.G.F. van der Donk en mevrouw mr. J.A. van de Pasch, 's-Hertogenbosch, 28 maart 2011.

### **Wat vindt u van de voorgenomen normalisering?**

Het ambtenarenrecht heeft voordelen op meerdere terreinen.

Een voorbeeld: wanneer er een beslissing wordt genomen die een ambtenaar betreft, ontvangt deze ambtenaar een brief. Daarin wordt mededeling gedaan van de beslissing en wordt de ambtenaar er op gewezen dat het een appellabel besluit betreft. Daardoor is de rechtsbescherming voor de ambtenaar laagdrempelig.

Wanneer een werknemer het oneens is met een beslissing van zijn werkgever, kan hij zich tot de rechter wenden. Daarmee is de drempel voor rechtsbescherming voor een werknemer hoger.

Een ander voorbeeld dat genoemd kan worden in deze context is de totstandkoming van de regelgeving. Op dit moment stelt de CAR/UWO kaders. Daarbinnen mag de gemeente zelf invulling geven. Echter, wanneer deze regelgeving komt te vervallen en alle regelgeving wordt overkoepelend vastgesteld, verdwijnt deze mogelijkheid voor de gemeente. De gemeente verliest dan de mogelijkheid om aansluiting te creëren bij het eigen gemeentebeleid.

Gemeente Den Bosch vreest dan ook dat het onder de nieuwe regelgeving niet meer mogelijk is om bijvoorbeeld de gemeente in te richten als fietsstad. Er blijft dus minder beleidsvrijheid over voor de gemeente.

---

<sup>13</sup> *Kamerstukken II 2010/11, 32 550.*



Ten slotte wordt een positieve ontwikkeling in de normalisering gevormd door de OOW-operatie. Daarbij zijn de ambtenaren onder de werknemersverzekeringen gebracht.

Samenvattend kan worden gesteld dat de normalisering zowel voor- als nadelen heeft. Wanneer men het goede van de beide systemen samenvoegt ontstaat naar alle waarschijnlijkheid een goed systeem waarbij zowel ambtenaar als werknemer is gebaat.

### **Brengt de normalisering nieuwe mogelijkheden, bijvoorbeeld op het gebied van ontslag?**

Zowel een ambtenaar als een werknemer kunnen worden ontslagen aan de hand van de huidige, voor hen geldende regelgeving. Dit in tegenstelling tot de opvatting die veel mensen hebben. De normalisering brengt dus niets wat niet al geregeld is.

Een nadeel van normalisering zijn de gevolgen van het feit dat de ambtenaar werknemer wordt. Het gesloten ontslagstelsel uit het ambtenarenrecht is dan verleden tijd. Dit houdt in dat er in sommige gevallen ontbinding van arbeidsovereenkomst wordt verzocht bij de kantonrechter. Wanneer de kantonrechter de mening is toegedaan dat de beëindiging in de risicosfeer van de werkgever ligt, kent hij de werknemer een ontbindingsvergoeding toe. De hoogte hiervan wordt bepaald aan de hand van de kantonrechtersformule. Deze vergoeding zal door de overheidswerkgever worden betaald uit belastingmiddelen.

Het is te verwachten dat deze wijze van ontslagvergoedingen financieren door de overheid menigeen tegen de borst zal stuiten.

De normalisering zal geen mogelijkheden brengen die niet al bestaan. Daarom kan de normalisering op dat gebied niet zozeer nodig worden geacht.

### **Vorbereiding binnen de gemeente**

Wanneer de normalisering een feit wordt, krijgen zowel de gemeente als de ambtenaar te maken met veranderingen. Om bijvoorbeeld tijdelijke gaten in de regelgeving te voorkomen, is voorbereiding van groot belang. Echter, op dit moment is nog te weinig duidelijk omtrent de daadwerkelijke invoering van de normalisering en de termijn waarop deze is te verwachten. Op dit moment is het dan ook nog te vroeg om zaken aan te passen binnen de gemeente. Hierdoor zou onnodig veel onrust ontstaan onder de ambtenaren, iets wat in dit stadium nog niet nodig is.

Op het moment dat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt aangenomen neemt de kans op volledige normalisering aanzienlijk toe. Vanaf dat moment heeft men binnen de gemeente nog voldoende tijd om te anticiperen op de aanstaande veranderingen. De voorbereidingen worden vanaf dat moment getroffen door verschillende, speciaal daarvoor ingestelde werkgroepen. Deze werkgroepen ontwerpen nieuw beleid per onderwerp. Denk hierbij onder andere aan salaris, ontslag en aanstelling. Tot het moment dat de normalisering definitief wordt, verzamelt de gemeente dus slechts informatie. Dit om, wanneer de normalisering een feit wordt, zo goed mogelijk te kunnen ageren.

### **Nieuwe regelgeving binnen de gemeente**

Alle bestaande ambtelijke rechtspositieregelingen en uitwerkingen daarvan komt te vervallen bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel "Normalisering rechtspositie ambtenaren", zo vermeldt de memorie van toelichting. Om

'gaten' in de regelgeving voor ambtenaren te voorkomen zal er vóór dat moment nieuwe regelgeving voor ambtenaren moeten worden ontworpen.

De VNG het eens is met de kabinetsplannen. Gezien haar rol is te verwachten dat zij alle gemeentes voorziet van overkoepelende regelgeving in dit kader. Deze nieuwe regelgeving wordt dan opgenomen in een overkoepelende CAO voor ambtenaren.

Wanneer de normalisering wordt ingevoerd, en de bestaande rechtspositieregelingen vervallen, zal er dus een CAO voor alle gemeenteambtenaren worden geïntroduceerd. Deze wordt opgesteld door de VNG in overleg met de vakbonden.

### **Bedenkingen bij normalisering**

Voordat de normalisering van de ambtelijke rechtspositie een feit is, heeft het voorstel van wet nog een lange weg te gaan. Gezien de omvangrijke veranderingen die gedaante moeten hebben gekregen voordat de normalisering daadwerkelijk is ingevoerd, is het maar de vraag of de in het wetsvoorstel genoemde datum, 1 januari 2015, haalbaar is.

Gedurende de voorbereidingsfase van het wetsvoorstel is de kans groot dat het weerstand oproept bij betrokkenen, aangezien veranderingen dat meestal doen. In dit licht is het dan ook apart te noemen dat de ambtenaren in Den Haag beslissen over hun eigen rechtspositie en over die van hun collega-ambtenaren.

Vervolgens kan worden opgemerkt dat de overheidswerkgever niet gelijk is aan een werkgever uit de marktsector. Dat zal zo blijven, ook wanneer de ambtenaar werknemer wordt. De vraag rijst dan ook hoe men in de toekomst bijvoorbeeld uitvoering gaat geven aan de WOB, wanneer een ambtenaar werknemer wordt.

Op financieel gebied zal de ambtenaar, wanneer hij een tweezijdige arbeidsovereenkomst sluit met de overheidswerkgever, de mogelijkheid tot onderhanden krijgen. Concreet brengt dat mee dat verschillende ambtenaren zich in verschillende onderhandelingsposities zullen bevinden. Dat leidt tot verschil in beloning voor gelijke arbeid, wat op zich strijd oplevert met het gelijkheidsbeginsel waarmee de overheidswerkgever rekening dient te houden.

Ook kan in dit kader worden opgemerkt dat een overheidswerkgever die een ambtenaar wil ontslaan dat in sommige gevallen via een ontbindingsverzoek aan de kantonrechter moet doen. Een dergelijke procedure gaat niet zelden gepaard met een (hoge) ontbindingsvergoeding die aan de werknemer wordt toegekend. Wanneer de overheidswerkgever een vergoeding moet betalen, zal dat gebeuren uit belastinggelden. Te verwachten is dat dit weerstand oproept bij de belastingbetaler.

Ten slotte rijst de vraag hoe het integriteitsbeleid dat de overheidswerkgever op dit moment hanteert wordt vertaald naar een regeling conform het civiele recht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het gegeven dat een ambtenaar wordt geacht 24 uur per dag ambtenaar te zijn en de handhaving daarvan.

Al met al heeft de normalisering zowel voor- als nadelen. Wanneer men het goede uit beide systemen zou samenvoegen levert dat naar alle waarschijnlijkheid een systeem met alleen voordelen op voor alle partijen.

### **Conclusie**

De normalisering van de ambtelijke rechtspositie is al jaren lang onderwerp van discussie in de politiek. Op dit moment is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer waarmee volledige normalisering wordt beoogd. Echter, dit wetsvoorstel heeft nog een lange weg te gaan voordat de normalisering een feit is.

Tot dat duidelijk is dat het wetsvoorstel wet wordt, kan de gemeente nog niet veel voorbereidingen treffen. Wanneer het daarentegen zo ver is, wordt vlijtig meegewerkt aan de vormgeving en uitvoering ervan.

Zoals de rechtsposities van ambtenaar en werknemer op dit moment zijn geregeld, kan al in alle mogelijke situaties worden voorzien. Daarvoor is eigenlijk geen normalisering nodig. Echter, wanneer toch moet worden genormaliseerd dient rekening te worden gehouden onder andere met het feit dat de overheidswerkgever niet gelijk is aan een werkgever uit de marktsector. Ook moet de overheidswerkgever bij de uitvoering voorbereid zijn op eventuele weerstand en kritiek op het te voeren beleid, bijvoorbeeld van de eigen ambtenaren en van de belastingbetaler.

Aangezien beide systemen voor- en nadelen hebben, net als de normalisering, kan men, wanneer de twee rechtssystemen worden samengevoegd, naar alle waarschijnlijkheid een systeem creëren dat positief uitpakt voor alle betrokkenen.

### Gemeente Zwolle

Interview met de heer mr. R. de Graaf, Zwolle, 12 april 2011

#### **Algemeen**

Gemeente Zwolle is blij met de komst van de normalisering. Dit vanwege de weerbaarheid van het ambtenarenrecht. Een voorbeeld: wanneer een ambtenaar wordt ontslagen kan hij daartegen in bezwaar, in beroep en in hoger beroep. Als dan het ontslagbesluit door een rechter wordt vernietigd is men terug bij af. Er is dan wel recht gesproken, maar er is geen oplossing bereikt.

De ontbindingsvergoeding die de civiele rechter kan toekennen kan in sommige gevallen wel de gevolgen van het ontslag compenseren. Aan de normalisering kleven, volgens deze gemeente geen nadelen.

Daarnaast is gemeente Zwolle blij dat de Awb verdwijnt uit de rechtspositie van de ambtenaar. Immers, die wet leent zich helemaal niet voor toepassing in de verhouding werkgever-werknemer.

De gemeente Zwolle maakt zich geen zorgen over inkrimping van de beleidsvrijheid als gevolg van de normalisering. Ook de nieuwe regels zullen kaders zijn in de zin van een algemeen verbindende CAO. Deze kan de gemeente zelf invullen. Men is van mening dat de mate van beleidsvrijheid die overblijft na de normalisering afhankelijk is van de afspraken die men als gemeente maakt. Zo zal Gemeente Zwolle het eigen personeelsbeleid blijven voeren.

#### **Het eenzijdige karakter relatie overheid-ambtenaar**

Van belang is wel dat de positie van de ambtenaar ook bij normalisering bijzonder blijft. Dit in verband met de bijzondere taken van de ambtenaar. Hierin is in het wetsvoorstel een goede balans gevonden, doordat zowel de ambtelijke status als de eed/belofte blijven bestaan.

Het integriteitsbeleid van de overheid moet gelijk blijven, ook na normalisering. Dat is onlosmakelijk verbonden met het ambtenaarschap.

In het bestuursrecht bestaat geen tegenhanger van de kantonrechtersformule. Het zou de normalisering bevorderen om op dat gebied in het bestuursrecht een keuze te maken tussen de ontslagvergoeding enerzijds en de bovenwettelijke uitkering na ontslag anderzijds.

Ook zou in dit kader de afschaffing van alle bovenwettelijke uitkeringen voor ambtenaren bijdragen aan de optimale gelijkstelling.

Ten slotte heeft de gemiddelde ambtenaar er geen behoefte aan om over te stappen van de 36-urige werkweek naar een 40-urige, zoals gebruikelijk is in het bedrijfsleven. Op dit gebied kan de normalisering dus achterwege blijven.

Voor ambtenaren die aan hun loopbaan willen werken kent de gemeente een loopbaancentrum en een talentenregio. Daarin kan de ambtenaar reïntegreren of een dagje stagelopen bij een ander orgaan.

In het kader van het nieuwe werken zijn bij de gemeente flexplekken ingericht. Ook (incidenteel) thuiswerken is mogelijk. Daarbij weegt het organisatiebelang wel zwaar, maar bijvoorbeeld een verweerschrift opstellen kan ook prima vanuit huis.

### **Vorbereidingen op overschakeling van bestuurs- naar civiel recht**

Er wordt op dit moment overleg gevoerd met de VNG, onder andere over de normalisering. In dat overleg is de VNG gedeeltelijk actief, maar luistert ook naar de mening van de gemeenten.

Op dit moment vindt het CAO-overleg voor de gemeente plaats.

Gemeente Zwolle is geen CAR/UWO-gemeente, maar een GO-gemeente.

Er wordt lokaal overleg gevoerd met vakbonden in een Georganiseerd Overleg (GO). Daarin wordt besloten over arbeidsvoorwaardelijke onderwerpen (in ons jargon) die niet in de landelijke cao zijn geregeld.

De gemeente houdt de ontwikkelingen over de normalisatie bij. In het rechtspositieoverleg Noordoost Nederland, waarvan Zwolle deelnemer is, is de normalisering een vast agendapunt.

De gemeente treft nog geen concrete voorbereidingen en wacht tot het wetsvoorstel is aangenomen en de concrete veranderingen met de komst van de normalisering duidelijk zijn.

### **Rechtsbescherming, ontslag en arbeidsmobiliteit**

Wat je bij overheidsorganisaties de afgelopen jaren kunt waarnemen is een zekere verzakelijking. Medewerkers die niet voldoende presteren worden eerder aangesproken. Ontslag is veel nadrukkelijker een optie geworden dan voorheen. Om ambtenaren te beoordelen werkt gemeente Zwolle met een jaarplancyclus. Daarin staan de onderwerpen werk, opleiding en ontwikkeling centraal. Op het moment dat een ambtenaar niet voldoet aan de gestelde doelen dan wordt er naar vermogen in hem/haar geïnvesteerd. Er wordt een verbeterplan opgesteld en hij/zij wordt ondersteund bij het behalen van de gestelde doelen. Blijkt dat blijvend onmogelijk, dan wordt de ambtenaar ontslagen.

Dat staat los van het rechtssysteem volgens welk hij al dan niet wordt ontslagen.

Een ambtenaar die wordt ontslagen krijgt geen grote zak met geld mee van de gemeente. De gemeente Zwolle voert namelijk een 'van werk naar werk-beleid' heeft. De ambtenaar kan wel op andere manieren worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door begeleiding bij het vinden van nieuw werk door een outplacementorganisatie.

Voor ambtenaren die moeten worden herplaatst hanteert de gemeente Zwolle een algemeen instrument: het personeelsberaad. De gemeente kent hiervoor een casusgebonden plan van aanpak. In dit kader is een van belang zijnde ontwikkeling dat het begrip 'passende functie' is verruimd. Daardoor is het gemakkelijker geworden om een ambtenaar te herplaatsen.

Op het moment dat een gemeente voornemens is een ambtenaar te ontslaan moet een dossier de basis vormen voor dat ontslag. In juli 2008 is een nieuw stelsel in werking getreden voor dossiervorming. Hoe lang het duurt voordat een dossier is opgebouwd hangt af van de functie van de betrokken ambtenaar en op hoe korte termijn er eventueel verandering kan worden gebracht in hetgeen niet naar wens gaat. Meestal neemt deze dossiervorming meer dan een jaar.

Wanneer het in het ambtenarenrecht komt tot een ontslagzaak wordt deze meestal doorgezet. Als een besluit de ambtenaar echt raakt gaat hij ertegen procederen.

De gemeente Zwolle probeert wel door middel van (externe) pre-mediation een oplossing te vinden en te voorkomen dat het tot een ontslagzaak komt. Wanneer het bijvoorbeeld om een beoordelingsbesluit gaat, zal de ambtenaar, in tegenstelling tot het bovenstaande, zich erbij neerleggen wanneer het besluit is getoetst door een geschillencommissie.

In geval van reorganisatie bestaat de kans dat de gemeente ambtenaren moet gaan ontslaan. Het beleid dat de gemeente tot op heden voerde was om geen ambtenaren te ontslaan vanwege reorganisatie. Tot nu toe is dat altijd nog gelukt. Maar nu moeten er door de bezuinigingen en reorganisatie 250 ambtenaren weg. Om die allemaal te herplaatsen is onmogelijk. De sociale plannen moeten dus voor de dag worden gehaald.

### **Conclusie**

De normalisering van de ambtelijke rechtspositie is al jaren lang onderwerp van discussie in de politiek. Op dit moment is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer waarmee volledige normalisering wordt beoogd. Echter, dit wetsvoorstel heeft nog een lange weg te gaan voordat van volledige normalisering kan worden gesproken.

De Gemeente Zwolle is op dit moment al positief over de normalisering. Hierdoor wordt namelijk onder andere ontslagrecht effectiever. Wel acht de gemeente het van belang dat het bijzondere karakter van de ambtelijke status in stand blijft. Hierin voorziet het wetsvoorstel al door behoud van de status en van de eed/belofte. Over inkrimping van de beleidsvrijheid maakt de gemeente Zwolle zich geen zorgen. Hoeveel vrijheid men als gemeente overhoudt, hangt af van de afspraken die men daarover maakt.

Gemeente Zwolle ziet de normalisering als een voordeel. De inperking van eventuele nadelen heeft men zelf in de hand.

## Gemeente Nijmegen

Interview met mevrouw mr. Thissen en de heer mr. De Ruijter, Nijmegen, 19 april 2011.

### **Algemeen**

De Raad van State is van mening dat het wetsvoorstel niet compleet is. Zo zou ook de politie moeten worden uitgezonderd van normalisering omdat zij een geweldsmonopolie heeft. Al met al is de Raad van State kritisch over de selectie van ambtenaren die is gemaakt door de indieners van het wetsvoorstel en de gemeente deelt deze mening.

De aanleiding van de normalisering is niet gelegen in de wetenschap, maar in bevindingen zoals bezuinigingen. Daarom is volgens de gemeente Nijmegen de grote vraag: Wat valt hiermee te winnen?

### **Het eenzijdige karakter relatie overheid-ambtenaar**

Wat betreft de veranderingen: het verschil tussen de ambtenaren-CAO en de civielrechtelijke CAO is volgens de gemeente al kleiner geworden door de veranderingen in het verleden. Denk hierbij alleen al aan de OOW-operatie.

De indieners van het wetsvoorstel streven naar gelijkheid, maar dat gaat niet lukken met deze wetswijziging. Denk hierbij aan de Balkenende-norm. Wanneer de gemeente er 1% loonsverhoging bij dreigt te krijgen, antwoordt minister Donner meteen met een wetsvoorstel<sup>14</sup> om dat te voorkomen.

Op dit moment is al veel gelijkgesteld voor overheids- en marktsector, op alle gebieden waar dat mogelijk is. Deze gelijkstelling heeft veel positieve aspecten. Echter, het is van belang om te weten tot hoe ver zaken gelijkgesteld kunnen worden voordat dat het gelijkmaken doorslaat.

### **Arbeidsmobiliteit**

Enige van de beloofde resultaten van de normalisering worden volgens gemeente Nijmegen niet daarmee behaald. De arbeidsmobiliteit neemt niet toe door de normalisering. De grens tussen de twee sectoren niet vervaagt namelijk niet daardoor. Pensioenwaarde kan nu ook al worden overgedragen en het is niet helder wat dan thans het obstakel nog zou zijn om over te stappen naar de marktsector of andersom. Ook het verschil in sociale zekerheid tussen ambtenaar en werknemer neemt niet verder af, onder meer omdat dat verschil al in omvang is teruggebracht door de OOW-operatie en -bij de sector gemeenten- de inmiddels ver teruggebrachte uitkeringsduur bij ontslag (wettelijke en bovenwettelijke uitkeringsrechten).

De baanzekerheid is op dit moment in de marktsector groot, net als bij de overheid.

De lange dienstverbanden bij de gemeente zijn in de loop der tijd verdwenen. Vroeger waren er meer werknemers met lange dienstverbanden. Tegenwoordig gaan jonge ambtenaren sneller jobhoppen. Zij blijven niet bij de overheid alleen omdat het de overheid is. Een deel van de oudere ambtenaren van de gemeente blijft wel bij de overheid, een ander deel begint voor zichzelf als ZZP'er.

---

<sup>14</sup> Wetsvoorstel 32 600: "Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector".

Op het gebied van integriteit zien jongeren geen verschil tussen de overheid en de particuliere sector. Zij zijn van mening dat men overal integer te werk moet gaan. Wel schrikken zij bij een voorbeeld als dat van een ambtenaar die is ontslagen wegens rijden onder invloed in zijn vrije tijd. Immers, had een werknemer hetzelfde gedaan, buiten werktijd, was de kans aanzienlijk kleiner geweest dat hij daarom zou zijn ontslagen. In het geval van de ambtenaar is het afhankelijk van aard en de omstandigheden van het geval of hij wordt gestraft met ontslag. Soms kan een lichtere sanctie volstaan. De gemeente heeft aan de ene kant een 'zorgplicht' voor ambtenaren met een zwakkere positie in de maatschappij. Aan de andere kant mag dat niet meewegen bij een sanctie wegens bijvoorbeeld uitkeringsfraude. Deze zelfde zorgplicht geldt voor de werkgever in de marktsector.

### **Vorbereidingen op overschakeling van bestuurs- naar civiel recht**

Wanneer de normalisering een feit is, voert de gemeente Nijmegen dat uit wat van bovenaf wordt opgedragen. De gemeente heeft zelf namelijk geen actieve rol bij het tot stand komen van de nieuwe regelgeving, maar slechts een uitvoerende.

Een voordeel hierbij is dat wanneer de normalisering is ingevoerd, niet langer de CAO hoeft te worden vastgesteld door het College van B&W.

De gehele normalisering is een principiële kwestie, dus de vraag is waarom ambtenaar en werknemer gelijk moeten worden terwijl hun taken en functies niet vergelijkbaar zijn.

Ook dient rekening te worden gehouden met in welke sectoren normalisering kan worden doorgevoerd. Immers, een telefoniste van de gemeente is qua werkzaamheden niet vergelijkbaar met bijvoorbeeld een politieagent die iemand aan mag houden.

In dit kader is goed denkbaar dat de ambtenaar zijn rechtsbescherming nu even hard nodig heeft als in 1929. De argumenten die toen ten grondslag hebben gelegen aan de invoering van de bijzondere rechtspositie, zijn nu nog steeds van toepassing. De rechtsbescherming kan dus in feite niet overheidsbreed worden teruggebracht. Immers, de politici die het voor het zeggen hebben zijn geen managers.

De ambtenaren van de gemeente Nijmegen merken niet veel van de normalisering. Het gaat allemaal aan hen voorbij. Zij krijgen ook niet te maken met grote veranderingen, aangezien voor hen de meeste rechten en plichten gelijk blijven. Wel heeft de ambtenaar vooral bij aanname een betere onderhandelingspositie ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden.

### **Rechtsbescherming en ontslag**

Weliswaar is de rechtsbescherming laagdrempelig voor de ambtenaar, maar gemeente Nijmegen heeft te maken met relatief weinig bezwaarschriften. Afgelopen jaar waren dat er, verdeeld over alle onderwerpen, circa 60 stuks.

Wanneer bijvoorbeeld tegen een beoordeling bezwaar wordt gemaakt, kan die niet echt over worden gedaan door de commissie, omdat zij het functioeren niet inhoudelijk kunnen beoordelen. De ambtenaar heeft wel de mogelijkheid om beroep in te stellen, maar het is maar de vraag of het resultaat daarvan iets toevoegt. Overigens zijn dit soort procedures ook in de marktsector niet ongebruikelijk.

De lengte van procedures in het ambtenarenrecht zijn niet bijzonder lang. Zeldzaam zijn de gevallen waarin een procedure vijf à zes jaar duurt. Wanneer een ontslagbesluit moet worden voorgelegd aan de bestuursrechter kan de gemeente Nijmegen over het algemeen binnen enkele maanden terecht bij de rechtbank Arnhem. Een voorlopige voorziening geeft sneller een indicatie.

Vaak wordt geprobeerd te schikken, alvorens een eenzijdig ontslagbesluit te nemen. In sommige gevallen is het gemakkelijker om overeenstemming te bereiken als er een vergoeding kan worden geboden. Hier toont de ambtenarenrecht al gelijkenis met het civiele recht. Denk hierbij aan een ontbindingsvergoeding aan de hand van de kantonrechtersformule. Het is onjuist dat ambtenaren niet kunnen worden ontslagen. Daartoe worden alleen niet altijd alle mogelijkheden benut. In geval van onverenigbaarheid van karakters kan een beëindiging met vergoeding de zaak soepeler laten verlopen.

Bij ieder ontslag is het altijd van belang dat er een goed inhoudelijk dossier is ter onderbouwing. Dat is in de marktsector niet anders. Bij gemeente Nijmegen worden leidinggevendens gecoacht om ambtenaren daadwerkelijk aan te spreken op disfunctioneren. Dit om een zo volledig mogelijk dossier tot stand te brengen.

De gemeente herplaatst een ambtenaar liever dan dat zij hem ontslaat. Dit enerzijds omdat de gemeente een van-werk-naar-werk-beleid voert. Een ambtenaar kan worden begeleid bij het vinden van een nieuwe baan, hetzij binnen de overheid, hetzij erbuiten. Anderzijds is de gemeente eigenrisicodrager voor onder meer de WW. Dat zal na normalisering ook zo blijven omdat de gemeente zich onmogelijk kan inkopen in het UWV. Hoe sneller een disfunctionerende of ontslagen ambtenaar dus een nieuwe baan heeft, des te goedkoper het is voor de gemeente.

### **Conclusie**

Gemeente Nijmegen stelt zich met name de vraag naar de opbrengst van de normalisering. In dat opzicht is zij het eens met de Raad van State. Immers, het is ook mogelijk om een deel van het wetsvoorstel door te voeren – met hetzelfde resultaat – zonder dat het gehele ambtenarenrecht hoeft te worden afgeschaft.

Wanneer de normalisering toch een feit wordt is van belang dat de politiek een weloverwogen en gemotiveerde selectie maakt van de groepen ambtenaren op wie de normalisering van toepassing wordt.

Ten slotte zijn alle onderwerpen waarbij dat mogelijk was in het publiek- en het privaatrecht al in overeenstemming gebracht. Wanneer men verdergaat daarmee moet men ervoor waken daarin niet door te slaan.

### Gemeente Uden

Interview met mevrouw. B. Bossink, Uden, 26 april 2011.

### **Algemeen**

Gemeente Uden deelt het standpunt van de Raad van State, namelijk de vraag of de normalisering daadwerkelijk zo veel voordelen met zich meebrengt. Of de normalisering een feit wordt is afhankelijk van het kabinet.

Op dit moment is al één en ander genormaliseerd. Denk hierbij aan de OOW-operatie. Vroeger kregen gemeenteambtenaren lang wachtgeld, maar dat is tegenwoordig al beperkt. Een aantal van de verschillen die



bestonden tussen ambtenaar en werknemer zijn al verdwenen in de loop der tijd.

### **Het eenzijdige karakter relatie overheid-ambtenaar**

De bepalingen uit de CAR/UWO zijn nog prima bruikbaar om het ambtenarenrecht te reguleren. Wanneer wordt genormaliseerd wordt de eenzijdige aanstelling omgezet in een arbeidsovereenkomst. De grootste verandering die dat met zich mee zal brengen is op het gebied van ontslag. In de praktijk is de eenzijdige aanstelling al achterhaald. Het arbeidsrecht leent zich tegenwoordig ook voor de verhouding tussen overheidswerkgever en ambtenaar.

### **Arbeidsmobiliteit**

Een doelstelling van indiener van het wetsvoorstel de heer Van Hijum is om de arbeidsmobiliteit te vergroten. Echter, veel ambtenaren die eenmaal bij de overheid werken, verkiezen de publieke sector boven de private. Dit vanwege de relatief kleine verschillen tussen werkzaamheden, bijvoorbeeld bij een overstap van de ene gemeente naar de andere. Ook biedt de overheid baan zekerheid en gaat bijvoorbeeld de gemeente niet snel failliet. Verder biedt de gemeente veel sociale voorzieningen zoals de mogelijkheid om arbeid en zorg te combineren door parttime functies.

### **Vorbereidingen op overschakeling van bestuurs- naar civiel recht**

Wanneer de normalisering is ingevoerd moet alle ambtelijke regelgeving worden opgevangen in een CAO. Daarover maken werkgeversorganisaties en vakbonden afspraken.

Echter, deze overgang moet gepaard gaan met een overgangsregeling. Daardoor ontstaan er verschillen binnen de organisatie, tussen bestaande en nieuwe ambtenaren.

Dit in acht nemend wordt de omschakeling juridisch gezien lastig.

Normalisering van de ambtelijke rechtspositie is geen probleem, mits alle regelgeving wordt omgezet en alles feitelijk conform het civiele recht wordt geregeld.

De bovenwettelijke regelingen voor ambtenaren hadden volgens gemeente Uden al in het kader van de OOW-operatie kunnen worden afgeschaft.

Echter dit was financieel en ook politiek niet haalbaar.

In juli 2008 is de duur van de WW al ingekort, dus langzaam maar zeker wordt naar normalisering toegewerkt.

De sector gemeenten heeft op dit moment een CAO, de CAR. Binnen de kaders die de sociale partners daarin hebben gesteld kan de gemeente zelf invulling geven. De CAR wordt uitgewerkt in de UWO. Sommige gemeenten zijn niet aangesloten bij de UWO. Zij moeten zelf onderhandelen en afspraken maken met de vakbonden. Gemeente Uden is wel aangesloten bij de UWO.

Gemeente Uden bereidt zich pas voor wanneer de normalisering daadwerkelijk ingevoerd wordt. Dan wordt een plan van aanpak opgesteld voor omzetting van bestuursrecht naar civiel recht. Ook moeten degenen die met civiel arbeidsrecht te maken krijgen worden bijgeschoold op dat gebied.

Voor het overgrote deel van de ambtenaren bij gemeente Uden is de normalisering een 'ver-van-mijn-bed-show'. Wanneer de normalisering is

ingevoerd merken zij er dan ook weinig van. Pas wanneer een ambtenaar zijn ontslag wil aanvechten krijgt hij te maken met de nieuwe regels.

### **Rechtsbescherming en ontslag**

De gemeente is, als overheidswerkgever, een sociale werkgever. Wanneer een ambtenaar disfunctioneert wordt daarom eerst een verbetertraject ingezet. Levert dit geen resultaat op wordt de ambtenaar alsnog ontslagen. Nu kan een ambtenaar ook al worden ontslagen, terwijl soms wordt gedacht dat dat niet mogelijk is. Wanneer daaraan een dossier ten grondslag ligt, is het ontslag geen probleem. Echter, de hindernis op dit moment is het prijskaartje dat daaraan hangt. Dit in verband met het eigenrisicodragerschap van de gemeente voor de WW. Immers, het bijhorende kostenplaatje is de reden dat de gehele normalisering het niet heeft gehaald in vorige kabinetten.

De bestuursrechtelijke rechtsbescherming is, in tegenstelling tot de civielrechtelijke, laagdrempelig. Dit omdat een beroep op de rechter kostbaar is en veel tijd en moeite kost. Daarnaast weet een werknemer niet in alle gevallen dat er een rechtsgang voor hem openstaat.

Het bestuursrechtelijke pad start dat de ambtenaar in bezwaar kan tegen een besluit bij de gemeente, daarna in beroep bij de rechtbank en tot slot in hoger beroep bij de CRvB. Binnen de gemeente Uden procederen ambtenaren meestal tot het beroep bij de rechtbank. Dit betreft met name beoordelingen en ontslagen.

Ook de ambtenaar kost het tijd en moeite om in bezwaar te gaan. Een bezwaarschrift moet namelijk gemotiveerd zijn en vaak onderbouwd zijn met stukken. Het zou goed zijn als de beroepsmogelijkheden voor ambtenaren beperkt worden tot bezwaar en beroep. Naast het traject van bezwaar en beroep wordt bij de gemeente veel gebruik gemaakt van mediation.

In een aantal gevallen wordt de ambtenaar op de hoogte gesteld van een voorgenomen besluit. Tegen dat voornemen heeft hij/ zij de gelegenheid een zienswijze in te dienen. Na de termijn van indiening van de zienswijze, wordt het besluit genomen. Daartegen kan de ambtenaar bezwaar en beroep indienen.. Van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze wordt niet altijd gebruik gemaakt, ondanks dat dat nog meer laagdrempelig is dan bezwaar.

De rechtsbescherming van de ambtenaar wordt beperkt door normalisering. Hierbij is van belang dat de ambtenaren in een 'politieke wereld' werken waar van hen ontzettend veel flexibiliteit wordt verlangd. De rechtsbescherming is dus nog gedeeltelijk gewenst.

De ontslagvergoeding die in sommige ontslagzaken moet worden toegekend levert een financieringsprobleem op. Dit omdat de pseudopremies voor onder andere de WW worden ingehouden op de bezoldiging, maar niet worden afgestort bij een bedrijfsvereniging, zoals in het bedrijfsleven. Deze gelden komen terecht onder de rubriek 'algemene middelen'. De gemeenten reserveren slechts ten dele deze premies voor het betalen van de ontslaguitkeringen.

Normalisering vereist ook een bedrijfsvereniging voor gemeenten, waaraan de gemeenten hun (pseudo)premies WW afdragen. Vervolgens betaalt deze bedrijfsvereniging de WW-uitkering.

Wanneer het financieel aantrekkelijker wordt om ambtenaren te ontslaan, zal daartoe in sommige gevallen sneller worden overgegaan.

### **Conclusie**

De normalisering heeft zowel voor- als nadelen. De ambtelijke aanstelling is niet meer van deze tijd. Enerzijds is het ambtenarenrecht nog bruikbaar, anderzijds biedt het civiele recht ook mogelijkheden. Dit vooropgesteld dat op alle vlakken wordt genormaliseerd.

Daarnaast kunnen veel doelen van de normalisering ook worden bereikt zonder dat het gehele ambtenarenrecht hoeft te worden afgeschaft.

De rechtsbescherming wordt op dit moment benut door ambtenaren. Toch zou de mogelijkheid daartoe kunnen worden beperkt tot bezwaar en beroep.

Ten slotte had de normalisering al een aantal kabinetten geleden ingevoerd kunnen worden, als de baten op zouden wegen tegen de lasten, meer specifiek de kosten.

### Gemeente Arnhem

Interview met de heer mr. F.P.M. Duijf, Arnhem, 27 april 2011.

Gemeente Arnhem niet in de gelegenheid is geweest om de inhoud van het gespreksverslag te bevestigen. Daarom is het verslag niet opgenomen.

### Gemeente Breda

Interview met de heer mr. R.J. Kroezen, Breda, 28 april 2011.

### **Wat vindt u van de voorgenomen normalisering?**

Gemeente Breda kijkt tegen de normalisering aan met gemengde gevoelens. Enerzijds leent het civiele recht zich prima voor het reguleren van de verhouding werkgever-werknemer. Anderzijds heeft de overheid, ook als werkgever, een bijzondere positie. Zij moet namelijk altijd het algemeen belang dienen. Daarom is het eenzijdige karakter van de verhouding overheid-ambtenaar van groot belang. De overheid moet zelfstandig kunnen blijven beslissen, zonder vooraf een ander orgaan te hoeven consulteren.

De eenzijdigheid met betrekking tot het vaststellen van arbeidsvoorwaarden, bij aanname en ontslag blijft dus wenselijk.

### **Het eenzijdige karakter relatie overheid-ambtenaar**

Door de normalisering wordt de eenzijdige aanstelling van de ambtenaar omgezet in een civielrechtelijke, tweezijdige arbeidsovereenkomst.

De arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren worden nog officieel eenzijdig vastgesteld, hoewel in de praktijk ambtenaren reeds onderhandelen over hun arbeidsvoorwaarden. Desondanks heeft de relatie tussen overheid en ambtenaar een eenzijdig karakter. Dit aangezien de overheid de bevoegdheid heeft om eenzijdig de rechtspositie van de ambtenaar kan wijzigen. De totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden staat niet los van dit eenzijdige karakter. Voor de ambtenaar wordt dit eenzijdige karakter gecompenseerd door de rechtsbeschermingsmogelijkheden die hij heeft. In het civiele recht is daarentegen officieel sprake van contractsvrijheid bij de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden. Echter, ook in het civiele recht kan een werkgever eenzijdig arbeidsvoorwaarden wijzigen, mits er een wijzigingsbeding is overeengekomen met de werknemer en de werkgever daarbij zwaarwegende belangen heeft. Hiertegen kan de werknemer in

beginsel niet in rechte opkomen, tenzij hij door de wijziging onevenredig zwaar benadeeld wordt.

De overheid moet de besluiten kunnen nemen die zij nodig acht. Negatieve gevolgen voor de ambtenaar mogen niet van invloed zijn op de besluitvorming binnen de overheid. Immers, de overheid dient het algemeen belang.

Om eventuele gevolgen van besluiten voor ambtenaren te voorkomen is het wachtgeld ingevoerd. De ambtenaar behield daardoor gedurende een redelijk lange periode inkomenszekerheid, ongeacht waar naartoe hij werd overgeplaatst. Daardoor kon de overheid die besluiten nemen die zij nodig achtte, zonder daarbij haar ambtenaren te benadelen.

Inmiddels zijn de wachtgeldregelingen omgezet in bovenwettelijke regelingen. Daarop kan een ambtenaar aanspraak maken wanneer hij zijn inkomen verliest, naast bijvoorbeeld een uitkering op basis van de WW. Sinds de OOW-operatie zijn de werknemersverzekeringen namelijk ook van toepassing op ambtenaren.

Door normalisering komt het eenzijdige karakter van de relatie overheid-ambtenaar te vervallen. Daardoor ontstaat het risico dat de overheid niet langer alle besluiten kan nemen die zij nodig acht in het algemeen belang. Dit omdat de overheid dan voor bijvoorbeeld het ontslaan van een ambtenaar afhankelijk wordt van de toestemming van het UWV Werkbedrijf.

### **Ontslag en rechtsbescherming**

Het grootste verschil op dit moment tussen ambtenaar en werknemer is het ontslag. In het geval dat de normalisering wordt doorgevoerd kan de overheid niet langer zelf besluiten een ambtenaar te ontslaan, maar heeft dan toestemming dan wel goedkeuring van hetzij het UWV Werkbedrijf, hetzij de kantonrechter nodig.

Door de wijze waarop het ambtelijk ontslagrecht is vormgegeven acht de gemeente het eenvoudiger om een ambtenaar te ontslaan. Dit vindt zijn verklaring in het gesloten ontslagstelsel dat het ambtenarenrecht kent. Daarnaast is er geen voorafgaande toestemming van een andere instantie vereist. Wanneer een dossier volledig is en het ontslag voldoende onderbouwt, is het ontslagbesluit vrijwel onaantastbaar in bezwaar, beroep en hoger beroep.

De rechtsbescherming voor ambtenaren is vormgegeven als een drietrapsraket. Eerst staat voor de ambtenaar bezwaar open, gevolgd door beroep en ten slotte hoger beroep bij de CRvB. Al deze onderdelen van de ambtelijke rechtsbescherming zijn van belang, geen is overbodig. In het geval dat in een ontslagzaak wordt doorgeprocedeerd tot aan de CRvB, kan het voorkomen dat deze instantie toch de ambtenaar in het gelijk stelt. Echter, in een dergelijk geval is vaak sprake van een ontoereikend dossier, een vormfout of een schending van algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Gemeente Breda is van mening dat binnen de organisatie ook na de normalisering een interne bezwarencommissie moet blijven bestaan. Dit ook in het kader van de rechtsbescherming van de ambtenaren. Bij grote ondernemingen in het bedrijfsleven is op dit gebied voorzien door middel van ondernemingsraden en interne klachtenregelingen.

Gezien de mogelijkheden die het civiele recht op dit gebied biedt, denk hierbij aan de WOR, zou de normalisering dus geen grotere problemen op moeten leveren.

Bij gemeente Breda wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen een ontslagbesluit. Dit komt omdat het merendeel van de ontslagen die worden gegeven goed zijn gemotiveerd. Door de verschillende facetten van de ambtelijke rechtsbescherming wordt deze door veel leidinggevendenden binnen de gemeente als ingewikkeld ervaren. Omdat de rechtsbescherming de leidinggevende niet duidelijk is wordt soms voor een andere oplossing gekozen dan ontslag. Daardoor blijft een ambtenaar in dienst, waarvan de overheid voornemens was om hem te ontslaan. Deze ambtenaar wordt in een dergelijk geval overgeplaatst en er komt een nieuwe ambtenaar in zijn plaats. Hierdoor wordt de overheid geconfronteerd met dubbele salariskosten.

Dit probleem kan worden opgelost door bijscholing van de leidinggevendenden. Anderzijds, wanneer de normalisering wordt doorgevoerd is dit probleem ook uit de wereld.

### **Voorbereiding bij de gemeente**

De gemeente vindt het nog te prematuur om in dit stadium al voorbereidingen te treffen voor de normalisering. Zij heeft dan ook nog geen concrete plannen voor vormgeving of uitvoering. Wat al wel van groot belang is geoordeeld voor de normalisering is bijscholing van de afdeling Personeel en Organisatie op het gebied van het civiele arbeidsrecht. Daarnaast worden de ambtenaren dan geïnformeerd over de veranderingen, zoals de omzetting van eenzijdige aanstelling naar tweezijdige arbeidsovereenkomst en de toepasselijkheid van het civiele recht in plaats van het publieke.

### **De mening van de ambtenaren over normalisering**

Het onderwerp normalisering leeft slechts bij een klein aantal ambtenaren. De veranderingen door normalisering hebben praktisch weinig gevolgen voor ambtenaren. De ambtenaar krijgt er immers pas mee te maken wanneer hij een beroep wil doen op rechtsbescherming.

### **Toenemende arbeidsmobiliteit**

Gemeente Breda verwacht niet dat de arbeidsmobiliteit toeneemt door normalisering zoals wordt betoogd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. De arbeidsmobiliteit is namelijk al toegenomen vergeleken met vroeger.

In het beginstadium van het ambtenarenrecht kozen ambtenaren voor een baan bij de gemeente vanwege de baanzekerheid, het 'wachtgeld' en het pensioen dat daar kon worden verdiend.

Deze gegevens zijn tegenwoordig anders. Bij de overheid vallen namelijk, net als in de marktsector, ontslagen. Een groot gedeelte van de wachtgeldregelingen is gelijkgesteld met de marktsector door de OOW-operatie. Ook blijft de ambtenaar niet lager bij de gemeente werken voor zijn pensioenopbouw. Het ABP hanteert tegenwoordig namelijk ook een *middelloonstelsel*. Daarmee wordt het pensioen berekend aan de hand van het gemiddelde loon van de hele carrière van de ambtenaar. Vroeger werd het pensioen van de ambtenaar berekend aan de hand van een *eindloonstelsel*. Daarin werd de hoogte van het pensioen bepaald door de hoogte van het laatsteverdiende salaris. Voor de pensioenopbouw is het dus niet langer interessant voor een werknemer om ambtenaar te worden.

## **Conclusie**

De normalisering heeft zowel voor- als nadelen. Op veel gebieden bestaan er al raakvlakken tussen het publieke en het civiele rechtssysteem, bijvoorbeeld wat betreft de uitkering in geval van werkloosheid.

Het is van belang dat de overheid in het kader van het algemeen belang zelf besluiten kan nemen, zonder daartoe eerst een ander orgaan te hoeven raadplegen. Dat moet zo blijven, aangezien de overheid democratisch is gekozen en de macht moet behouden om zaken eenzijdig te kunnen regelen wanneer zij dat nodig acht.