

Whitepaper normalisering rechtspositie ambtenaren



De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren; en nu?

De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) schakelt de arbeidsverhoudingen van ambtenaren gelijk met de arbeidsverhoudingen in de marktsector. De rechtspositie van een ambtenaar, die nu nog wordt vormgegeven op grondslag van de (oude) Ambtenarenwet, wijzigt ingrijpend bij de inwerkingtreding van de Wnra.

In deze whitepaper gaan we in op de veranderingen voor u als overheidswerkgever en geven we aan hoe u op deze veranderingen kunt anticiperen, zodat u tijdig kunt doen wat er nodig is voor een soepele transitie.

De gevolgen van de normalisering *'in a nutshell'*:

Wie betreft het ?	Juridisch kader vóór Wnra	Juridisch kader na Wnra
<p>Overheidswerkgever in de zin van art. 2 Ambtenarenwet (nieuw) zijn onder meer:</p> <ul style="list-style-type: none">• Staat• Provincies• Gemeenten• Waterschappen• Openbare lichamen voor beroep en bedrijf• Overige krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen• 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	<p>Ambtenaren:</p> <ul style="list-style-type: none">• Aanstelling/besluit• Ambtenarenwet• Rechtspositieregeling• Individuele rechtspositie besluiten	<ul style="list-style-type: none">• BW• Arbeidsovereenkomst naar civiel recht• Cao• Nieuwe Ambtenarenwet o.a.:<ul style="list-style-type: none">○ Eedsaflegging○ Nevenwerkzaamheden○ Integriteit○ Belangenverstrengeling○ Geheimhouding○ Grondrechten

1. Wie betreft het?

Wie is straks een overheidswerkgever?

Artikel 2 van de Ambtenarenwet geeft een antwoord op deze vraag. Als overheidswerkgever worden onder andere aangemerkt: (a) de staat, (b) provincies, (c) gemeenten, (d) waterschappen, [...], (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.

Categorie i – Uitbreiding: rechtspersonen naar privaatrecht

In de opsomming van artikel 2 van de Ambtenarenwet staat dat onder andere als overheidswerkgever aangemerkt worden ‘anders dan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen die zijn bekleed met openbaar gezag’. Hieronder vallen onder andere TNO, Staatsbosbeheer, het UWV, de Sociaal Economische Raad, de Sociale Verzekeringsbank, de Stichting Autoriteit Financiële Markten, De Nederlandsche Bank, de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en de Stichting Vervangingsfonds. De medewerkers van deze organisaties hebben nu een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst en zijn geen ambtenaar. Dat zullen zij als gevolg van de Wnra echter wel worden. Omdat hun werkgever het stempel ‘overheidswerkgever’ krijgt, gaan bijzondere bepalingen uit de Ambtenarenwet voor hen gelden. Ten gevolge van de normalisering blijft echter tegelijkertijd het normale arbeidsrecht op deze werknemers van toepassing.

Uitzonderingen van normalisering

De Wnra geldt niet voor alle groepen ambtenaren.

Er zijn verschillende groepen uitgezonderd van de normalisering:

- I. Militaire ambtenaren en burgerambtenaren
- II. Politieambtenaren
- III. Politieke ambtsdragers
- IV. Leden van de staande en zittende magistratuur
- V. Notarissen en gerechtsdeurwaarders

De Ambtenarenwet zoals die gaat gelden na de normalisering, wordt alleen van toepassing op de genormaliseerde ambtenaren en niet op deze uitgezonderde groepen.

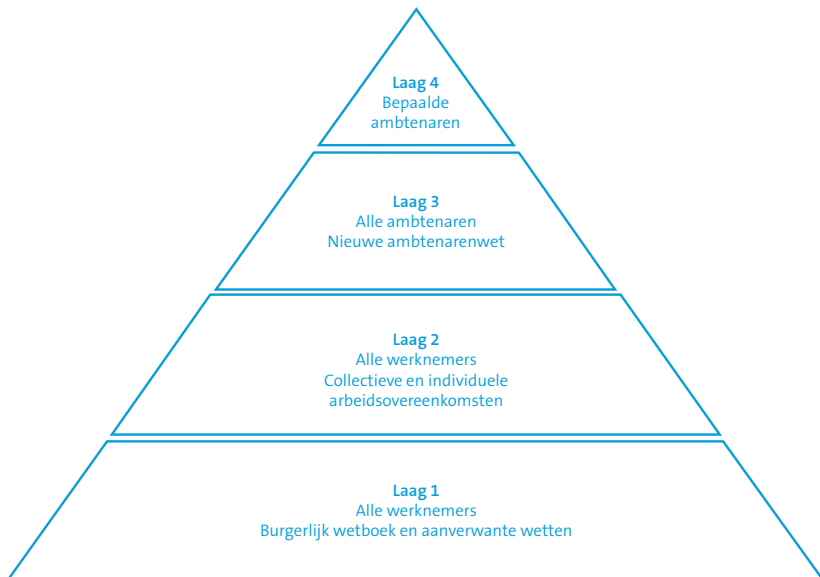
De rechtspositie van militairen, agenten, politici en rechters blijft na de normalisering volledig door het publiekrecht beheerst en zal uit de volgende wettelijke regelingen bestaan:

- Huidige rechtspositie geregeld in de Militaire ambtenarenwet 1931, Politiewet 2012, Wet op de rechterlijke organisatie, Gemeentewet, Provinciewet, de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers
- Aanvullende bepalingen, in een nog in te voeren aanpassingswet met:
 - Bepalingen die de ambtelijke status regelen;
 - Vervallen bepalingen uit de Ambtenarenwet, die voor de uitgezonderde groepen nog nodig zijn en
 - Overige regelgeving die voor de uitgezonderde groepen in stand moet blijven

2. Wat verandert er in het juridisch kader?

Veranderingen in de rechtspositie van de ambtenaar

Het doel van de Wnra is het gelijktrekken van de arbeidsverhoudingen van ambtenaren met de arbeidsverhoudingen in de marktsector. Kort gezegd: aanstelling wordt arbeidsovereenkomst. Vraag is echter hoe de rechtspositie van ambtenaren er na de normalisering precies uitziet. Dat is als volgt:



Laag 1: civielrechtelijke wetgeving voor alle werknemers en genormaliseerde ambtenaren geldt na normalisering boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast zijn onder andere de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet en de sociale zekerheidswetgeving van toepassing.

Laag 2: individuele en collectieve afspraken voor alle werknemers en genormaliseerde ambtenaren gelden ook de individuele afspraken, neergelegd in een arbeidsovereenkomst en de collectieve afspraken die in een cao zijn vervat.

Laag 3: de nieuwe Ambtenarenwet voor genormaliseerde ambtenaren gelden de voorschriften opgenomen in de (nieuwe) Ambtenarenwet. De bepalingen zien onder meer op nevenwerkzaamheden, integriteit en belangenverstrengeling. Zo wordt een overheidswerkgever verplicht om bijvoorbeeld een integriteitsbeleid te voeren en een gedragscode op te stellen voor goed ambtelijk handelen. De ambtenaar moet een eed afleggen, geheimhouding betrachten, bepaalde nevenwerkzaamheden melden en kent een beperking van zijn grondrechten. De nieuwe Ambtenarenwet regelt dus niet de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren, maar juist normen die het eigen karakter van de overheidswerknemer weerspiegelen. De Ambtenarenwet vormt als het ware een extra laag bepalingen die voor 'gewone' werknemers niet geldt.

Laag 4: publiekrechtelijke bevoegdheden voor de meeste ambtenaren blijft het bij de drie lagen die hierboven zijn toegelicht. Voor sommigen bestaat er echter een vierde laag. Dat zijn ambtenaren aan wie bepaalde bevoegdheden zijn gemandateerd of geattribueerd. Deze gemandateerde of geattribueerde bevoegdheden behoren ook tot hun rechtspositie. Het betreft geen arbeidsvoorwaarden, maar bijzondere bevoegdheden die door wettelijke voorschriften of door een bestuursorgaan aan bepaalde ambtenaren worden toegekend. Dat is nu overigens ook al zo. Het wetsvoorstel normalisering verandert daar niets aan.

3. Wat moet u doen?

Het doel van de Wnra is het gelijkschakelen van de rechtspositie van ambtenaren aan die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. De invoering van de Wnra zal naar verwachting zo'n drie jaar in beslag nemen. Het is de bedoeling dat overheidswerkgevers in deze periode met vakbonden een cao sluiten die de geldende rechtspositieregelingen vervangt. Indien die onderhandelingen niet slagen, dan wordt de rechtspositieregeling van rechtswege een 'fictieve' cao, met uitzondering van de bepalingen uit de rechtspositieregeling die in strijd komen met dwingend recht. Dat vergt inventarisatie.

De individuele aanstellingen maken op het moment van inwerkingtreding van de wet van rechtswege deel uit van de arbeidsovereenkomst. Het is van belang in de aanloop daarnaartoe alle individuele afspraken met ambtenaren te inventariseren. Over de inhoud van de arbeidsovereenkomsten kunnen dan geen misverstanden of geschillen ontstaan.

De transitie van collectieve en individuele arbeidsvoorwaarden naar een nieuw regime is derhalve een complex en omvangrijk proces, waarin verschillende handelingen moeten worden verricht.

Twee voorbeelden daarvan zijn:

Voorbeeld 1:

Alle afspraken die met individuele ambtenaren zijn gemaakt zullen onderdeel van de (nieuwe) arbeidsovereenkomst worden. Deze individueel gemaakte afspraken zullen van tevoren door u moeten worden geïnventariseerd. Daarbij dient er te worden gecontroleerd welke afspraken in strijd zijn met dwingend recht en welke afspraken zonder consequenties overgaan in de arbeidsovereenkomst. Dat vergt de opzet van een systeem van stelselmatige controle en communicatie met de betrokken ambtenaren.

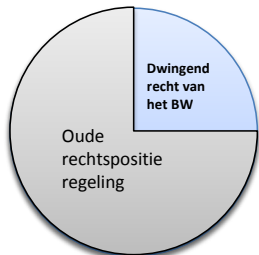
Voorbeeld 2:

De rechtspositieregeling(en) waaraan ambtenaren zijn gebonden wordt van rechtswege een 'fictieve' cao, tenzij tijdig een nieuwe cao wordt gesloten. Wie gaan er dan onderhandelen? En met wie? U dient zich te beraden op uw onderhandelingspositie: welke rechtspositionele bepaling wilt u handhaven? Waar moet het anders? En wat blijft er over als fictieve cao, als de onderhandelingen niet slagen?

Dit zijn slechts twee voorbeelden van de zaken die u als overheidswerkgever moet regelen in de verschillende fasen van de uitrol van de Wnra.

Hoe omgaan met:

Geen nieuwe CAO: geen overeenstemming



Wél nieuwe CAO: overeenstemming



4. De fasen van de transitie

De Wnra zal vermoedelijk per 1 januari 2020 daadwerkelijk in werking treden. Dat betekent dat de normalisering in ongeveer drie jaar moet worden voorbereid. In die voorbereiding kunnen drie fasen worden onderscheiden: 1) de wetgevingsfase; 2) transitiefase en 3) genormaliseerde situatie. De wetgevingsfase is inmiddels afgerond nu de Eerste Kamer met het wetsvoorstel heeft ingestemd. De transitiefase is nu aangevangen, waarin de overheidswerkgever diverse voorbereidende handelingen moet verrichten.

Fase I: De transitiefase

Handelingen ten aanzien van individuele arbeidsvoorwaarden:

- (Model)arbeidsovereenkomsten opstellen voor nieuwe werknemers.
- Inventariseren individuele aanspraken van ambtenaren. Concreet gemaakte afspraken met individuele ambtenaren die zijn gemaakt vóór de inwerkingtreding van Wnra maken onderdeel uit van de toekomstige arbeidsovereenkomst. Hier is het dus van belang om deze individuele afspraken goed te inventariseren. Over de vaststelling van deze afspraken zal met de ambtenaar moeten worden overlegd.

Handelingen ten aanzien van collectieve arbeidsvoorwaarden:

- Voorbereiden cao-onderhandelingen.
- Gemeenten, provincies en waterschappen: inventariseren of de laatste wijzigingen van de rechtspositieregeling (CAR-UWO/CAP/SW) door de gemeente/provincie/waterschap zijn vastgesteld. Hier dient u te beseffen dat bijvoorbeeld het CAR-UWO niet als zodanig overgaat als een fictieve cao, maar dat per gemeente de door de gemeente vastgestelde rechtspositieregeling de fictieve cao wordt, indien geen overeenstemming over een nieuwe cao wordt bereikt.
- Onderhandelen met vakbonden
- Inventariseren met welke bonden moet worden onderhandeld

Overige handelingen:

- Inventariseren of de Wnra geldt voor uw organisatie. Zie de hiervoor beschreven uitzonderingsgroepen op de normalisering.
- Tijdsplanning maken. Het maken van een tijdsplanning met daarin een overzicht van welke werkzaamheden in welke fase moeten worden verricht. Een dergelijke tijdsplanning zal zorgen voor een gestructureerd verloop van de gehele omzettingprocedure en fungeert als een 'stok achter de deur'.

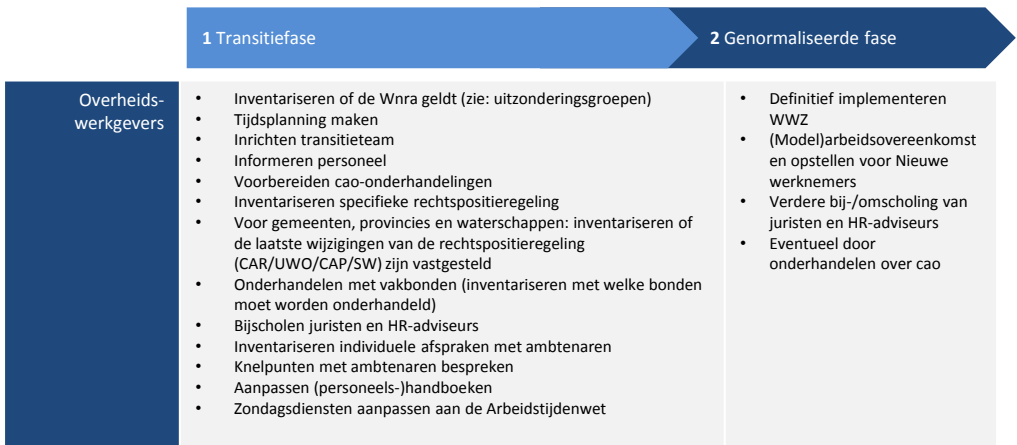
- Inrichten van een transitieteam. Bij het vormen van een transitieteam dienen een aantal benodigde expertises in het transitieteam te worden opgenomen, zoals HR, juristen, financiën en communicatie/beleid.
- Informeren van personeel. Het is belangrijk om uw personeel van tevoren goed te informeren over de wijzigingen die gaan komen en wat de wijzigingen voor het personeel betekenen. Het informeren van het personeel dient te worden gezien als een continue informatieplicht gedurende alle fasen.
- Bijscholen van eigen juristen en HR-adviseurs in het civiele arbeidsrecht.
- Aanpassen (en een toelichting geven op) personeelshandboeken, opstellen arbeidsovereenkomsten, opnemen incorporatiebeding in arbeidsovereenkomsten, etc.
- Zondagsdiensten aanpassen aan Arbeidstijdenwet. Vanaf de inwerkingtreding van de Wnra mogen (voormalig) ambtenaren alleen met hun toestemming of in het kader van het bedrijfsbelang op zondag worden ingeroosterd.

Voor de transitiefase kunt u kosteloos gebruik maken van onze [checklist](#) Normalisering. Deze is ook te vinden op www.blogarbeidsrecht.nl

Fase II: De genormaliseerde situatie

- Definitief implementeren Wwz.
- Verdere bij-/omscholing van juristen en HR-adviseurs.
- Eventueel (door)onderhandelen over cao.

De fasen van de transitie 'in a nutshell':



5. Ontslagrecht

De normalisering brengt een belangrijke verandering met zich mee op het gebied van het toepasselijke ontslagrecht. Op het moment dat de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren daadwerkelijk in werking treedt, gaat het civiele ontslagrecht gelden. In 2015 is het civiele ontslagrecht ingrijpend gewijzigd door de inwerkingtreding van de WWZ. Dit is dus ook het nieuwe ontslagrecht dat op de genormaliseerde ambtenaar en zijn werkgever van toepassing wordt.

Een aantal belangrijke elementen van het civiele ontslagrecht zijn:

- De werkgever kan de arbeidsovereenkomst slechts doen eindigen indien er sprake is van een redelijke ontslaggrond. Deze redelijke ontslaggronden zijn limitatief in de wet opgenomen en vertonen grote overeenkomst met de ambtenarenontslaggronden die zijn opgenomen in de rechtspositieregelingen. Preventieve toetsing: voordat aan een werknemer ontslag kan worden verleend, moet een ontslagvergunning bij UWV worden gevraagd of een ontbindingsverzoek worden ingediend bij de kantonrechter
- De werkgever dient een ontslagvergunning van het UWV te verkrijgen indien hij de arbeidsovereenkomst wil doen eindigen (opzeggen) wegens bedrijfseconomische redenen of langdurige arbeidsongeschiktheid
- Wil de werkgever de arbeidsovereenkomst doen eindigen op een andere grond dan de bedrijfseconomische redenen of langdurige ziekte, dan dient hij de kantonrechter om ontbinding te verzoeken
- Een werknemer die wordt ontslagen na twee jaar dienstverband, heeft in beginsel recht op een transitievergoeding

Ambtenarenrecht

Civiele arbeidsrecht

Rechtspositieregeling

Boek 7 BW (WWZ)

Strafontslag

- Onverwijldheid niet vereist
- Verwijtbaarheid/toerekening vereist
- Plichtsverzuim
- Zienswijzenprocedure

Ontslag op staande voet: art. 7:677 BW

- Onverwijld mededeling van de dringende reden en ontslag dient direct in te gaan
- Geen verwijtbaarheid vereist
- Dringende reden (bijv. 7:678/679 BW)
- Geen tussenkomst UWV of rechter vereist
- Aanvechtbaar bij de rechter binnen twee maanden

Reorganisatieontslag

Ontslag wegens bedrijfseconomische redenen: art. 7:669 lid 3 sub a BW

Ontslag wegens ziekte

Ontslag wegens langdurige ziekte: art. 7:669 lid 3 sub b BW

Ongeschiktheidsontslag

- Verbetertraject
- Evt. herplaatsing
- Evt. onderzoek naar verband met ziekte

Ontslag wegens disfunctioneren: art. 7:669 lid 3 sub d BW

- Verbetertraject
- Ongeschiktheid geen gevolg van onvoldoende zorg werkgever voor schooling / arbeidsomstandigheden

Ontslag op andere gronden

- Restcategorie opgenomen in rechtspositieregeling (zie bijv. art. 99 ARAR, art. 8:8 CAR-UWO)
- Verstoorde arbeidsrelatie of impasse

Art. 7:669 lid 3 sub h BW, "overige gronden":

- Restgrond (h-grond): alléén in specifieke gevallen die niet onder een van de andere gronden vallen
 - Geen VOG
 - Detentie
 - Jaar lang vermist
 - Etc.

Aandachtspunten bij ontslag

- Eventueel herplaatsing
- Bovenwettelijke uitkering
- Mogelijk ontslagvergoeding o.b.v. CRvB-formule

Aandachtspunten bij ontslag

- Herplaatsings- en scholingsplicht
- Transitievergoeding: art. 7:673 BW
- Eventueel billijke vergoeding

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Goed werkgever-/werknemerschap

- Na de normalisering werken de algemene beginselen van behoorlijk bestuur hierin door.

6. Conclusie

Zoals u ziet moet er in een relatief korte tijd veel gebeuren. U wilt discussie over individuele en collectieve rechten en plichten voorkomen. Om het vertrouwen van uw werknemers en de rechtszekerheid te waarborgen is het belangrijk die diverse fasen gecoördineerd te doorlopen en goed af te stemmen met alle betrokkenen.

Hoe zorgt u voor een soepele transitie?



Begin tijdig

Wij kunnen adviseren over de samenstelling van een projectteam waarin naast juridische kennis HR, communicatie en OR vertegenwoordigd zijn



Voorkom juridische onzekerheid en contractuele geschillen

Wij kunnen ondersteunen met het vertalen van individuele afspraken en rechtspositieregelingen onder bestaande wetgeving naar juridisch houdbare afspraken conform de nieuwe juridische kaders

Wij kunnen een modelarbeidsovereenkomst opstellen voor nieuwe medewerkers



Zorg voor tijdige, heldere communicatie

Wij adviseren u graag over de ontwikkeling van een beleid passend bij uw organisatievorm



Vragen?

Heeft u vragen over wat u moet doen om uw organisatie voor te bereiden op de Normalisering? Neem contact op met [Sandra van Heukelom-Verhage](#), [Monique de Witte-van den Haak](#) of [Marije Schneider](#).

Wij delen onze kennis en ervaring graag met u en bieden u de mogelijkheid om op een laagdrempelige manier met ons te spreken over de wijzigingen in het arbeids- en ambtenarenrecht. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een brainstormsessie bij uw organisatie. Ook organiseren wij de komende periode diverse bijeenkomsten over dit onderwerp.

Blijf op de hoogte

Het expertteam Normalisering van Pels Rijcken houdt u graag op een toegankelijke, snelle manier op de hoogte van de laatste ontwikkelingen op het gebied van Normalisering. Dat doen we via het [blog arbeidsrecht](#). Hier vindt u het laatste nieuws, uitspraken, publicaties, interviews en nog veel meer.

Alle informatie over de wet vindt u op onze website www.normalisering.nl

Wilt u zich inschrijven voor de nieuwsbrief of bijeenkomsten? Ga dan naar onze [themapagina](#) en meld u aan.