

Onderwerp Invoering Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA)	
Nummer	2019/755266
Portefeuillehouder	Botter, J.
Programma/beleidsveld	7.2 Algemene dekkingsmiddelen
Afdeling	HRM
Auteur	Schabracq, J.
Telefoonnummer	023-5113620
Email	jschabracq@haarlem.nl
Kernboodschap	Op 1 januari 2020 treedt de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) in werking. Dan gaat de rechtspositie van onze medewerkers over van het ambtenarenrecht naar het arbeidsrecht. De inwerkingtreding van de Wnra heeft een aantal gevolgen waaronder een nieuwe CAO gemeenten die in de plaats komt van het Ambtenarenreglement 1995. Een ander gevolg is dat de medewerkers een arbeidsovereenkomst krijgen (in plaats van een aanstelling). De lokale regelingen worden opgenomen in het Personeelshandboek gemeente Haarlem.
Behandelveorstel voor commissie	Niet van toepassing
Relevante eerdere besluiten	Niet van toepassing
Besluit College d.d. 12 november 2019	<p>Het college van burgemeester en wethouder besluit:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het Personeelshandboek Haarlem als bedoeld in bijlage 1, vast te stellen; 2. De volgende regelingen (per 1 januari 2020) in te trekken: <ul style="list-style-type: none"> - Rechtspositieregeling Babs 2019/108202, besluit van 13 juni 2017, vastgesteld per 1 juli 2017 (2016/ 108202); - Vrijstellingsregeling 2012/170600, besluit van 22 mei 2012, vastgesteld per 16 februari 2012 (2012/170600) - Regeling opnemen vakantie verlof 6.1.1.3 (2015/167291); - Vergoeden vakantie (2015/167291); - Standplaats Artikel 15:1:1:1 ; (datum besluit onbekend); - Schade aan motorrijtuig (artikel 15.1.1.2); (datum besluit onbekend); - Regeling gebruik hulpmiddelen; (datum besluit onbekend); - Richtlijn Ambtsjubilea en afscheid, vastgesteld met ingang van 1 januari 2016 (2017/164910); 3. De Regeling Ambtsjubilea, afscheid en bijzondere gebeurtenissen 2020 vast te stellen en inwerking te laten treden per 1 januari 2020. 4. De op 31 december 2019 zittende werknemers, van wie de arbeidsverhouding op

	januari 2020 wordt voortgezet, per 1 januari 2020 geen schriftelijke arbeidsovereenkomst ter ondertekening aan te bieden maar gebruik te maken van de Wnra mogelijk gemaakte overgang van rechtswege;
	de secretaris, de burgemeester,

1. Inleiding

Op 1 januari 2020 treedt de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking. Vanaf die datum is voor ambtenaren het arbeidsrecht zoals geregeld in het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Dit betekent dat de arbeidsverhouding niet meer wordt beheerst door een eenzijdige aanstelling en de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling /Uitwerkingsovereenkomst (CAR/UWO) maar dat de arbeidsverhouding wordt beheerst door de arbeidsovereenkomst en de van toepassing zijnde collectieve arbeidsovereenkomst (Cao). In de wet is bepaald dat de aanstelling die voor 1 januari 2020 aan een ambtenaar is verleend van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Hoewel dus iedere aanstelling van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst, kunnen er argumenten zijn om toch aan zittend personeel een schriftelijke arbeidsovereenkomst ter ondertekening aan te bieden. Met deze nota belichten we de argumenten om zittend personeel al dan niet een schriftelijke arbeidsovereenkomst aan te bieden. Onze conclusie is dat we zittend personeel geen schriftelijke arbeidsovereenkomst aanbieden. Opgemerkt wordt dat de Wnra voor de dagelijkse werkzaamheden geen wijziging met zich mee zal brengen. Op 1 januari 2020 is weliswaar het private arbeidsrecht van toepassing op de dienstbetrekking van werknemers bij onze gemeente, zij behouden een bijzondere positie als ambtenaar. Voor werknemers bij de overheid zijn in de ambtenarenwet 2017 nog altijd bijzondere verplichtingen opgenomen, zoals onder meer het afleggen van de eed, het melden van nevenwerkzaamheden en verplichting tot geheimhouding "van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt."

Het voorgaande betekent dat het Ambtenarenreglement 1995 per 1 januari 2020 vervangen wordt door de nieuwe CAO Gemeenten die de VNG en de landelijke vakbonden hebben afgesloten. Een ander gevolg is dat de bestaande lokale regelingen in een Personeelshandboek moeten worden opgenomen om te waarborgen dat deze regelingen na 1 januari 2020 van kracht blijven. De vaststelling van het Personeelshandboek is een (wets-)technische wijziging, er worden geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht met uitzondering van aanpassingen die noodzakelijk zijn om strijdigheid met het arbeidsrecht (Burgerlijk wetboek) te voorkomen.

2. Besluitpunten college

Het college van burgemeester en wethouders besluit:

1. Het Personeelshandboek Haarlem als bedoeld in bijlage 1, vast te stellen;
2. De volgende regelingen (per 1 januari 2020), in te trekken:



- Rechtspositieregeling Babs 2019/108202, besluit van 13 juni 2017, vastgesteld per 1 juli 2017 (2016/ 108202);
 - Vrijstellingsregeling 2012/170600, besluit van 22 mei 2012, vastgesteld per 16 februari 2012 (2012/170600)
 - Regeling opnemen vakantie verlof 6.1.1.3 (2015/167291);
 - Vergoeden vakantie (2015/167291);
 - Standplaats Artikel 15:1:1:1 ; (datum besluit onbekend);
 - Schade aan motorrijtuig (artikel 15.1.1.2); (datum besluit onbekend);
 - Regeling gebruik hulpmiddelen; (datum besluit onbekend);
 - Richtlijn Ambtsjubilea en afscheid, vastgesteld met ingang van 1 januari 2016 (2017/164910)
3. De Regeling Ambtsjubilea, afscheid en bijzondere gebeurtenissen 2020 vast te stellen en inwerking te laten treden per 1 januari 2020.
 4. De op 31 december 2019 zittende werknemers, van wie de arbeidsverhouding op januari 2020 wordt voortgezet, per 1 januari 2020 geen schriftelijke arbeidsovereenkomst ter ondertekening aan te bieden maar gebruik te maken van de Wnra mogelijk gemaakte overgang van rechtswege;

3. Beoogd resultaat

Invoering WNRA bij de gemeente Haarlem, vaststelling Personeelshandboek gemeente Haarlem en intrekking van de huidige lokale regelingen.

4. Argumenten

De Wnra beoogt een zo groot mogelijke eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de private sector tot stand te brengen. Uitgangspunt daarbij is, dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid uiteindelijk gelijk moeten zijn aan de verhoudingen in het private bedrijfsleven, met uitzondering van die gevallen waarin er zwaarwegende argumenten zijn om dit niet te doen. Alleen in dat geval worden de voor ambtenaren afwijkende bepalingen gehandhaafd. Hierbij valt te denken aan integriteitbeleid, het afleggen van de eed/belofte en nevenfuncties.

Overigens heeft de inwerkingtreding van de WNRA geen invloed op de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Deze groep is uitgezonderd van de WNRA.

Van eenzijdig naar tweezijdig

De gemeente sluit in het vervolg een tweezijdig arbeidscontract af met een nieuwe werknemer in plaats van dat de werkgever een eenzijdig aanstellingsbesluit neemt.

Van CAR/UWO naar Cao Gemeenten

Gedurende het dienstverband verandert de gang van zaken niet behoudens dat we de Cao Gemeenten toepassen in plaats van de huidige rechtspositieregeling CAR/UWO.

Rechtsbescherming, van publiek naar privaot

Bij arbeidsgeschillen vervalt de afwijkende rechtsgang van ambtenaren. Net als in de private sector zal na 1 januari 2020 de kantonrechter over arbeidsrechtelijke geschillen van gemeentelijke

werknemers gaan. In de Cao Gemeenten is voor een beperkt aantal onderwerpen een interne geschillenregeling voorgeschreven. Cao-partijen (vakbonden en VNG) benadrukken hierbij het belang van het in onderling overleg oplossen van geschillen. Voor de gevallen waarin bemiddeling niet leidt tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing, hebben Cao-partijen besloten om voor een drietal onderwerpen een geschillenregeling op te nemen in de Cao Gemeenten:

- de individuele toepassing van een functiewaarderingssysteem;
- afspraken in het kader van een traject “Van werk naar werk” (bij boventalligheid na vervallen functie); en
- de individuele toepassing van bepalingen in een sociaal plan of sociaal statuut.

Van ontslagtoets achteraf naar ontslagtoets vooraf

Het systeem rond ontslag verandert: de overheidswerkgever kan straks in de meeste gevallen pas tot ontslag overgaan na tussenkomst van het UWV, de Cao Ontslagcommissie of de kantonrechter. De huidige situatie is dat de overheidswerkgever een eenzijdig besluit neemt over ontslag waarna de medewerker in bezwaar kan en vervolgens in beroep bij de rechter. De (maximale) duur van een rechtsgang binnen het bestuursrecht en het arbeidsrecht, is vergelijkbaar.

De ambtenaar blijft ambtenaar



De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

Nu (bestuursrecht)		Straks (privaatrecht)
Eenzijdige aanstelling	 Aanstelling	Tweezijdige arbeidsovereenkomst
Car uwo / lokale regelingen	 Arbeidsvoorwaarden	Burgerlijk wetboek, Cao gemeenten, Ambtenarenwet, Personeelshandboek Haarlem
Bezwarencommissie of bestuursrechter	 Geschillen	Geschillencommissie of kantonrechter
Wat blijft hetzelfde?  Salaris, de vakantie-uren en de andere arbeidsvoorwaarden		
Je bent en blijft ambtenaar  De Ambtenarenwet blijft, net als het integriteitsbeleid: <ul style="list-style-type: none"> • niet zomaar geschenken aannemen • de geheimhoudingsplicht blijft net als • de plicht om nevenfuncties te melden • ambtseed of -belofte 		

De Wnra beoogt niet een einde te maken aan het eigen karakter van het ambtenaarschap. Er is per 1 januari 2020 nog steeds een Ambtenarenwet. Die regelt 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. Zoals hiervoor al genoemd: integriteitbeleid, het afleggen van de eed/belofte en nevenfuncties. Maar ook, geheimhouding van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt. De veranderingen als gevolg van de Wnra schematisch weergegeven:



5. Risico's en kanttekeningen

Probleemstelling:

De Wnra bepaalt dat met ingang van 1 januari 2020 de aanstelling van zittend personeel van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Dit maakt het mogelijk om ten aanzien van de medewerkers die op 31 december 2019 al in dienst zijn geen nadere voorziening te treffen door het aanbieden van een schriftelijke arbeidsovereenkomst. Het is dan ook niet noodzakelijk om zittende werknemers een arbeidsovereenkomst aan te bieden. Uiteraard zullen werknemers die per 1 januari 2020 en daarna in dienst treden wel een arbeidsovereenkomst ter ondertekening krijgen aangeboden. De afdeling HRM stelt hiervoor standaardovereenkomsten op (bijlagen 3 en 4).

De vraag die nu voorligt is of de gemeente Haarlem het zittende personeel dat op 31 december 2019 in dienst is van rechtswege doet overgaan of dat er argumenten zijn die ertoe leiden om te besluiten wel een schriftelijke arbeidsovereenkomst ter ondertekening aan te bieden.

Afweging

De Wnra voorziet in een overgang van rechtswege. Per 1 januari 2020 zal iedere werknemer die op 31 december 2019 in dienst is en van wie het dienstverband op 1 januari 2020 voortduurt, van rechtswege een arbeidsovereenkomst hebben. Het aanbieden van een arbeidsovereenkomst heeft voor- en nadelen. De VNG geeft in het "Afwegingskader arbeidsovereenkomst zittende medewerkers" het volgende ter overweging mee.

Voordelen

De VNG geeft in overweging dat in het algemeen gesteld kan worden dat een schriftelijke arbeidsovereenkomst meer duidelijkheid geeft voor werkgever en werknemer omdat hierin expliciet staat wat zij hebben afgesproken. Dat biedt in de regel meer rechtszekerheid.

Het aanbieden van een schriftelijke arbeidsovereenkomst (voortzettingsovereenkomst) aan de zittende medewerkers biedt de volgende mogelijkheden:

- het incorporeren van de zowel de cao als het binnen de organisatie geldende personeelshandboek (incorporatiebeding);
- de opname van bijzondere bedingen, zoals een boetebeding of concurrentiebeding;
- de opname van individuele afspraken.

Nadelen

De VNG schets ook een aantal nadelen van het aanbieden van een arbeidsovereenkomst:

- het voorleggen van een arbeidsovereenkomst kan tot onnodige discussies leiden over de inhoud van de overeenkomst;
- het voorleggen van een arbeidsovereenkomst leidt ertoe dat de werkgever de werknemer moet overtuigen de arbeidsovereenkomst te tekenen;
- het aanbieden van een arbeidsovereenkomst kost tijd en geld;

Afweging argumenten en conclusie

Incorporatiebeding

Met een incorporatiebeding in de arbeidsovereenkomst verklaren de werkgever en de werknemer de cao van toepassing op hun arbeidsrelatie. Het incorporatiebeding regelt voor werknemers van de gemeente dat de Cao Gemeenten van toepassing is alsmede toekomstige wijzigingen in die Cao. Met het incorporatiebeding kan ook het Personeelshandboek Haarlem van toepassing worden verklaard alsmede de toekomstige wijzigingen daarop. Een incorporatiebeding heeft toegevoegde waarde voor toekomstige wijzigingen van de cao en voor het Personeelshandboek Haarlem en de toekomstige wijzigingen in het Personeelshandboek. De huidige lokale regelingen zullen per 1 januari 2020 in dat Personeelshandboek zijn opgenomen of ingetrokken worden. Een incorporatiebeding voor het Personeelshandboek is van geringe waarde nu de wijzigingen van de lokale regelingen beperkt in aantal zijn en het doorgaans verbeteringen betreffen. We verwachten dat dit ook vanaf 1 januari 2020 zal gelden voor het Personeelshandboek Haarlem. Daarnaast is een deel van de regelingen in het Personeelshandboek Haarlem instructierecht van de werkgever. Voorbeelden hiervan zijn het ICT-protocol en het verzuimprotocol. Instructierecht kan de werkgever zonder instemming van de werknemer toepassen.

Leden van een vakbond, met wie de VNG een Cao Gemeenten sluit, zijn in ieder geval gebonden aan de CAO Gemeenten. De werknemer die geen vakbondslid is, kan rechten aan de cao ontlenuen als hij die cao aanvaardt als onderdeel van de arbeidsovereenkomst. Is er een arbeidsovereenkomst getekend met een incorporatiebeding, dan is die aanvaarding duidelijk. Daarnaast is er de mogelijkheid van stilzwijgende aanvaarding van de cao. Dat is aan de orde als een werknemer die geen vakbondslid is, zich niet verzet tegen de toepassing van de cao door de werkgever. Dit geldt dan na verloop van tijd als een stilzwijgende aanvaarding.

Het overgangsrecht in de Ambtenarenwet 2017 regelt dat op de arbeidsovereenkomst die per 1 januari 2020 van rechtswege tot stand komt, de op dat moment geldende cao van toepassing is. Voor de inwerkingtreding van de Wnra en de gelijktijdige overgang van CAR-UWO naar Cao Gemeenten 2020, is het, aldus de VNG, dus niet nodig om een arbeidsovereenkomst met incorporatiebeding voor te leggen.

Nadelen aanbieden arbeidsovereenkomst

De door de VNG als nadeel genoemde argumenten voor het aanbieden van een arbeidsovereenkomst spreken voor zich. Het aanbieden van een arbeidsovereenkomst en het overtuigen om de arbeidsovereenkomst te tekenen kost tijd en geld en kan tot discussie leiden over de inhoud van de arbeidsovereenkomst. Het kostenaspect is ook voor de gemeente Haarlem een aspect om mee te wegen.

Het aanbieden van een arbeidsovereenkomst leidt tot een administratief proces en er dient controle te zijn op het retourneren van getekende arbeidsovereenkomsten. Met een overgang van rechtswege voorkomen we dit.

Conclusies

1. Op basis van het bovenstaande wordt voorgesteld om het zittend personeel van de gemeente Haarlem per 1 januari 2020 geen schriftelijke arbeidsovereenkomst ter



ondertekening aan te bieden. We maken gebruik van de overgang van rechtswege. Alle werknemers die op 31 december 2019 in dienst zijn van de gemeente Haarlem en waarvan het dienstverband in januari 2020 wordt voortgezet ontvangen in december 2019 een brief dat hun aanstelling van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst. In deze brief wordt informatie gegeven over de overgang van eenzijdige aanstelling naar een tweezijdige arbeidsovereenkomst en markeert het moment van overgang, 1 januari 2020.

2. Risico is aanwezig dat een of meerdere medewerkers (na 1 januari a.s.) van mening zijn dat ze – door het ontbreken van een getekende incorporatiebeding – niet gebonden zijn aan de CAO dan wel het Personeelshandboek. Wij zijn van mening dat de medewerker die aanspraken (zoals loonsverhoging of reiskostenvergoeding) ontvangt, impliciet aangeeft de arbeidsvoorwaarden uit de cao of het Personeelshandboek te accepteren. Dit hiervoor beschreven risico lijkt minimaal maar kan bij eventuele wijzigingen van de cao en/of het Personeelshandboek een rol spelen.
3. Werknemers die per 1 januari 2020 of later in dienst treden krijgen wel, conform de dan geldende wet- en regelgeving, een schriftelijke arbeidsovereenkomst ter ondertekening aangeboden.

Vervolgstappen implementatie WNRA

In de huidige situatie zijn leidinggevend en gemandateerd om namens het college besluiten te nemen. Dit is geregeld in het Mandatenregister. Als gevolg van de invoering van de WNRA zal voor een aantal personele onderwerpen (zoals de ondertekening van een arbeidsovereenkomst) volmacht noodzakelijk zijn. De volmacht verlening zal in een separaat voorstel worden voorgelegd.

Geschillenregeling: door de invoering van de WNRA zal een geschil niet langer bestuursrechtelijk worden beoordeeld. In de cao gemeenten is opgenomen dat een aantal specifieke geschillen (waaronder beoordelingen) worden behandeld door een geschillencommissie die een zwaarwegend advies zal geven. Dit onderwerp zal in een later stadium aan het college worden voorgelegd.

6. Uitvoering

Via Insite worden medewerkers geïnformeerd.

Alle werknemers die op 31 december 2019 in dienst zijn van gemeente Haarlem en waarvan het dienstverband wordt voortgezet ontvangen in december 2019 een brief dat hun aanstelling van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst.

De nota gaat na vaststelling door B&W ter informatie naar de werkgeverscommissie van de gemeenteraden Haarlem en Zandvoort.

7. Bijlagen

1. Personeelshandboek Haarlem (ter vaststelling);
2. Informatiebrief medewerker in dienst voor 1 januari 2020 (ter informatie);
2. arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (ter informatie);
3. arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (ter informatie);