



Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
27 juli 2018
Ons kenmerk
TAZ/U201800628
Lbr. 18/046
Telefoon
070 373 8393
Bijlage(n)
-

College voor Arbeidszaken

Onderwerp
Stand van zaken invoering Wnra

Samenvatting

Stap voor stap werken we in de sector gemeenten toe naar de implementatie van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra), die per 1 januari 2020 in werking treedt. Met deze ledenbrief informeert het College voor Arbeidszaken u over de consequenties van de Wnra, we kijken terug op de stappen die tot nu toe zijn gezet en lichten toe hoe we werken aan de omzetting van de CAR-UWO naar een 'genormaliseerde' cao. Tot slot staan we stil bij de toekomstige VNG-activiteiten en -diensten die gemeenten ondersteunen bij de invoering van de Wnra.

Aan de leden**Datum**

27 juli 2018

Ons kenmerk

TAZ/U201800628

Lbr. 18/046

Telefoon

070 373 8393

Bijlage(n)

-

College voor Arbeidszaken**Onderwerp**

Stand van zaken invoering Wnra

Geacht college en gemeenteraad,

Stap voor stap werken we in de sector gemeenten toe naar de implementatie van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra), die per 1 januari 2020 in werking treedt. Met deze ledenbrief informeert het College voor Arbeidszaken u over de consequenties van de Wnra, we kijken terug op de stappen die tot nu toe zijn gezet en lichten toe hoe we werken aan de omzetting van de CAR-UWO naar een 'genormaliseerde' cao. Tot slot staan we stil bij de toekomstige VNG-activiteiten en -diensten die gemeenten ondersteunen bij de invoering van de Wnra.

Inleiding*Wat gaat er veranderen*

Op 8 november 2016 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Begin 2017 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een tijdspad uitgezet dat uitging van 1 januari 2020 als invoeringsdatum. Nu we bijna anderhalf jaar verder zijn en het wetgevingstraject tot nu toe volgens plan verloopt, ziet het er naar uit dat deze datum ook inderdaad zal worden gehaald.

De invoering van de Wnra heeft juridisch in het kort tot gevolg dat:

- a) het private arbeidsrecht van toepassing wordt op de arbeidsrelatie tussen ambtenaar en overheidswerkgever;
- b) de bestuursrechtelijke regels rond bezwaar en beroep in ambtenarenzaken komen te vervallen;
- c) de speciale regels voor het arbeidsvoorwaardenoverleg en de doorwerking van gemaakte afspraken, worden vervangen door het reguliere cao-recht en
- d) de huidige Ambtenarenwet uit 1929 wordt vervangen door de Ambtenarenwet 2017.

a. Aanstelling wordt arbeidsovereenkomst.

Op werkgeversniveau wordt de eenzijdige aanstelling van de ambtenaar vervangen door de in het Burgerlijk Wetboek (BW) geregelde tweezijdige arbeidsovereenkomst. Daarmee wordt het dienstverband van de ambtenaar op dezelfde leest geschoeid als die van een werknemer. Voor de zittende medewerkers wordt de ambtelijke aanstelling op de invoeringsdatum van de Wnra 'van rechtswege' omgezet in een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst.

b. Oplossen rechtspositionele geschillen onder het private arbeidsrecht.

Het vervallen van de bestuursrechtelijke regels rond besluitvorming in ambtenarenzaken heeft tot gevolg dat de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregelde zienswijze-procedure en de bezwaar- en beroepsprocedure, komen te vervallen.

Hetzelfde geldt voor ontslag waarvan de gronden worden betwist. In tegenstelling tot wat nu het geval is, kunnen ambtenaren in de toekomst pas worden ontslagen ná een preventieve ontslagtoets. Ontslag als gevolg van reorganisatie (boventaligheid) of langdurige arbeidsongeschiktheid kan alleen na toestemming van het UWV worden gegeven, of indien overeengekomen tussen sociale partners, na toetsing door een bij cao ingestelde ontslagcommissie. De VNG is hierover nog in gesprek met de vakbonden. Ontslag op andere gronden wordt na toetsing gerealiseerd door een ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter. Tegen een ontslag of ontbinding kan hoger beroep en beroep in cassatie worden ingesteld.

c. Wijziging collectief overleg over arbeidsvoorwaarden

Op sector- als organisatieniveau heeft invoering van de Wnra tot gevolg dat de Wet cao van toepassing wordt. Daarmee komen het overeenstemmings- en meerderheidsvereiste op basis van de Ambtenarenwet te vervallen. Het huidige overeenstemmings- en meerderheidsvereiste zijn de grondslag voor de bestaande overlegprotocollen tussen sociale partners op zowel centraal- als decentraal niveau.

Conform de Wet cao werken vanaf 1 januari 2020 de in de Cao overeengekomen arbeidsvoorwaarden rechtstreeks door in individuele arbeidsovereenkomsten. De huidige praktijk, waarbij afspraken in een arbeidsvoorwaardenakkoord eerst nog door het bevoegd gezag (i.c. het college) moeten worden vastgesteld in een lokale rechtspositieregeling, behoort daarmee tot het verleden.

d. Ambtenaar blijft ambtenaar.

Ook na de inwerkingtreding van de Wnra blijven er speciale regels gelden voor ambtenaren, vooral als het gaat om integriteit en grondrechten. Die regels en verplichtingen worden vanaf 1 januari 2020 niet langer) in de rechtspositieregeling of cao geregeld, maar uitsluitend in de nieuwe Ambtenarenwet en daaronder hangende regelgeving. Daarmee gaat de wetgever in de toekomst 'exclusief' over deze regels en verplichtingen.

Normalisering en het arbeidsvoorwaardenoverleg in de toekomst

Sectoraal overleg en rol VNG

De VNG sluit op dit moment arbeidsvoorwaardenakkoorden met de vakbonden. Die arbeidsvoorwaardenakkoorden binden alle gemeenten indien een meerderheid na een

ledenraadpleging instemt met de akkoorden. Dat wil zeggen dat in dat geval alle gemeenten verplicht zijn om die arbeidsvoorwaardenakkoorden lokaal vast te stellen en uit te voeren.

In 2017 heeft de VNG de leden gevraagd of zij willen dat de VNG ook na de inwerkingtreding van de Wnra in 2020 voor alle leden bindende arbeidsvoorwaardenafspraken maakt.

Op de buitengewone algemene ledenvergadering van 1 december 2017 is dit door 100% van de aanwezige leden bekrachtigd. Dat betekent dat de VNG ook na 2020 arbeidsvoorwaarden afspreekt die alle gemeenten binden nadat een meerderheid van de gemeenten hiermee heeft ingestemd.

Voor meer informatie hierover verwijzen wij naar onze ledenbrieven van [18 augustus](#) en [6 oktober 2017](#).

Van rechtspositie naar cao: van getrappt systeem naar rechtstreekse werking

De vastlegging van arbeidsvoorwaardenakkoorden in de gemeentelijke sector verschilt op dit moment van de wijze waarop gewone cao's in de marktsector tot stand komen.

In een gewone cao in de markt sluiten werkgevers en vakbonden een cao af die directe werking heeft voor de werkgevers en de werknemers. Bij gemeenten is er nu een getrappt systeem. Eerst sluiten de VNG en de vakbonden een arbeidsvoorwaardenakkoord. Hierna verwerken zij de afspraken in de CAR-UWO, de tekst van de collectieve rechtspositie. Als laatste stellen gemeenten hun lokale rechtspositie vast conform die CAR-UWO. Pas bij die laatste stap hebben de afspraken rechtskracht voor werknemers. Hoewel er dus een sectoraal systeem is van arbeidsvoorwaardenvorming, heeft uiteindelijk elke gemeente een eigen rechtspositieregeling.

In 2020 komt er een einde aan dit getrappt systeem, en sluiten de VNG en de vakbonden gewone cao's af die rechtstreeks gelden. Gemeenten hoeven die niet nog eens apart vast te stellen.

Lokale ruimte

De gemeentesector kent qua arbeidsvoorwaardenvorming drie groepen gemeenten: G4, CAR- en CARUWO- gemeenten. De G4 zijn gebonden aan afspraken betreffend de primaire arbeidsvoorwaarden, maar kunnen per onderhandeling besluiten om zich ook te binden aan de andere onderwerpen die worden afgesproken in de cao-akkoorden. Alle andere gemeenten zijn gebonden aan de CAR. En er zijn gemeenten die naast de CAR ook gebonden zijn aan de uitwerkingsovereenkomst, de UWO. Zij hebben zich via een aansluitingsovereenkomst met de VNG verklaard dit te zullen doen.

Voor dit systeem is gekozen in 1993 bij de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. Vanaf dat moment ging de VNG, namens de gemeenten over de arbeidsvoorwaarden onderhandelen met de vakbonden. Gemeenten kozen toen voor zoveel mogelijk lokale vrijheid ('lokaal, tenzij ...'). Maar dit principe is langzaam losgelaten en omgezet naar "centraal, tenzij". Er worden nu vrijwel alleen afspraken gemaakt door de VNG die alle gemeenten (inclusief de G4) binden. Belangrijk principe voor de VNG is wel dat de centrale afspraken zoveel mogelijk ruimte bieden voor lokale invulling.

Lokaal overleg

Op dit moment kent vrijwel elke gemeente een commissie voor georganiseerd overleg, het GO, met de vakbonden. De grondslag hiervoor staat in de Ambtenarenwet: de gemeente stelt als overheidsorgaan eenzijdig de rechtspositieregeling vast, en als tegenwicht voor deze eenzijdigheid

bepaalt de Ambtenarenwet dat over deze regeling eerst overeenstemming met de vakbonden moet zijn. Dit overeenstemmingsvereiste is weer verankerd in het georganiseerd overleg.

Na inwerkingtreding van de WNRA is deze eenzijdigheid er niet meer: arbeidsvoorwaarden kunnen alleen veranderen door een overeenkomst tussen werkgever en werknemer, collectief (zoals bij een cao) of individueel.

De VNG en de vakbonden spreken op dit moment over de toekomst van het lokaal overleg. De VNG en de vakbonden zijn het erover eens dat waar er sprake is van lokale ruimte, er overleg moet zijn met een vertegenwoordiger van werknemers. Over de vormgeving van dit overleg zijn de VNG en de vakbonden nog in gesprek.

De VNG en de vakbonden hebben vastgesteld dat het nodig is dat zij het over dit onderwerp eens moeten zijn op het moment dat de tekst voor de genormaliseerde Cao Gemeenten wordt vastgesteld. De afspraak is om uiterlijk 1 november 2018 deze gesprekken af te ronden.

Geschillenregeling

Op het moment dat de Wnra in werking treedt, vervallen voor ambtenaren de bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedures. Vanaf dan kunnen ambtenaren geschillen voorleggen aan de kantonrechter. In de marktsector komt het voor dat in cao's geschillenregelingen worden ingesteld voor bepaalde onderwerpen. Bij de VNG is bekend dat meerdere gemeenten voor bepaalde onderwerpen zo'n geschillenregeling willen instellen, maar ook dat veel gemeenten dat niet willen omdat zij de voorkeur geven aan andere oplossingen zoals mediation.

Op dit moment overleggen de VNG en de vakbonden over het al dan niet in de cao regelen van geschillenregelingen. Uitgangspunt voor de VNG is daarbij om gemeenten zelf te laten kiezen of ze een geschillenregeling willen en voor de gemeenten een model te maken. Uitgangspunt voor de vakbonden is een verplichte geschillenregeling voor bepaalde onderwerpen.

Volgers van de Cao Gemeenten

De statuten van de VNG regelen alleen de binding van gemeenten. Hiernaast zijn er ook andere organisaties die de CAR-UWO toepassen. Hiervan zijn er ongeveer 150 bekend bij de VNG. Zij hebben een aansluitingsovereenkomst met de VNG waarin ze verklaren de CAR-UWO toe te passen. Een onbekend aantal organisaties past de CAR-UWO toe zonder een aansluitingsovereenkomst met de VNG.

Voor niet-gemeenten is het toepassen van de CAR-UWO vrijwillig. Ze kunnen geen lid worden van de VNG en daarom ook niet via de statuten van de VNG worden gebonden aan de CAR-UWO. Vandaar ook het huidige geboden alternatief van een aansluitingsovereenkomst met de VNG. Verreweg de meeste van deze organisaties worden door gemeenten bestuurd, en daarom ligt het in deze gevallen ook voor de hand dat deze organisaties ook na 1 januari 2020 de Cao gemeenten volgen. Echter, dit is en blijft een vrijwillige keuze van deze organisaties zelf.

De VNG gaat alle organisaties die nu de CAR-UWO volgen dan wel toepassen, vragen of zij vanaf 1 januari 2020 de Cao Gemeenten willen blijven volgen en daarvoor wederom een aansluitingsovereenkomst willen sluiten. De VNG legt deze vraag voor aan alle organisaties die op dit moment een aansluitingsovereenkomst met de VNG hebben. Deze brief wordt uiterlijk 21 augustus verstuurd. De vrijwillige volgers zonder aansluitingsovereenkomst worden opgeroepen zich bij de VNG te melden.

De VNG en de vakbonden hebben afgesproken dat de Cao Gemeenten vanaf 1 januari 2020 een opsomming zal bevatten van alle organisaties die een aansluitingsovereenkomst met de VNG hebben. Deze organisaties zeggen daarmee toe de Cao Gemeenten te zullen volgen en toe te passen.

Omzetting CAR-UWO naar Cao Gemeenten

Genormaliseerde cao

Na inwerkingtreding van de Wnra kan de CAR-UWO niet meer in de huidige vorm van toepassing zijn. De VNG en de vakbonden werken samen aan het 'omzetten' van het model voor de huidige gemeentelijke rechtspositieregelingen, de CARUWO, naar een nieuwe Cao Gemeenten.

Uitgangspunten voor deze omzetting zijn:

1. de Cao Gemeenten past binnen de straks geldende wet- en regelgeving;
2. de rechten en plichten wijzigen inhoudelijk niet ('technische 1-op-1 omzetting');
3. de tekst is modern, begrijpelijk en herkenbaar;
4. de toelichting op de CARUWO is door eenvoudig leesbare (artikel)teksten niet meer noodzakelijk.

Deze technische 1-op-1 omzetting wordt uitgevoerd en begeleid door een extern bureau. De cao wordt vernieuwd op tekst en vorm. Een aantal medewerkers uit gemeenten en leden van de vakbonden worden intensief betrokken bij de omzetting. Zij nemen deel aan een zogenaamde toetsingscommissie. Deze commissie toetst of de herschreven tekst goed, duidelijk geformuleerd en juridisch juist is. De omzetting is vorig jaar november gestart en is inmiddels in een vergevorderd stadium.

Deze technische omzetting van de CARUWO naar een – genormaliseerde – Cao Gemeenten is in de zomer gereed. Direct daarna volgen er inhoudelijke onderhandelingen in het B-LOGA over discussiepunten tussen de VNG en de vakbonden, zoals de positie van het lokaal overleg met de vakbonden en het al dan niet in de cao opnemen van een sectorale geschillenregeling.

Onbezoldigd ambtenaar

Als de Wnra in werking treedt, kan de positie van de onbezoldigd ambtenaar niet langer worden geregeld in de cao. Vanaf dan moet deze positie of functie worden geregeld in hogere wet- of regelgeving. De wetgever is van plan om een limitatieve opsomming van functies te maken in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) waarvoor gemeenten een onbezoldigd ambtenaar kunnen aanstellen.

De onbezoldigd ambtenaar is een persoon met taken die alleen een ambtenaar mag uitoefenen, maar die geen dienstverband bij de gemeente heeft. Een voorbeeld is een belastingdeurwaarder die benoemd is tot gemeenteambtenaar maar een arbeidsovereenkomst heeft met een deurwaarderskantoor. De CAR-UWO maakt dit mogelijk in de artikelen 1:2 en 1:3.

De VNG heeft met het ministerie van BZK afgesproken dat de VNG bij gemeenten inventariseert voor welke functies zij een onbezoldigd ambtenaar aanstellen. Deze functies worden dan opgenomen in de voorgenoemde AMvB.

De VNG zet deze inventarisatie in september en oktober 2018 uit onder de gemeenten.

Tijdelijke ontslagcommissie en overgangsregeling reorganisatieontslag.

Op dit moment is het reorganisatieontslag bij gemeenten geregeld in de rechtspositie en het sociaal plan van de gemeente. Na inwerkingtreding van de Wnra moeten gemeenten voor bedrijfseconomisch ontslag (reorganisatieontslag) toestemming vragen aan het UWV. Het UWV toetst de ontslagaanvraag aan de Ontslagregeling. De Ontslagregeling geeft onder andere regels voor de ontslagvolgorde.

Veel gemeenten kennen nu sociale plannen met een andere ontslagvolgorde dan de Ontslagregeling van het UWV. Het is mogelijk om per cao een sectorale ontslagcommissie in te stellen, die in de plaats van het UWV bedrijfseconomisch ontslag toetst, en daarbij regels hanteert die (beperkt) afwijken van de Ontslagregeling.

Of de Cao Gemeenten ook zo een ontslagcommissie in de cao gaat regelen is nog onderwerp van gesprek. Wel moet er een oplossing komen voor overgangsproblemen die kunnen ontstaan als de Wnra in werking treedt. Medewerkers die vóór de datum van inwerkingtreding van de Wnra boventallig worden komen pas in aanmerking voor ontslag na afloop van het van-werk-naar-werk-traject (maximaal 24 maanden). Het is mogelijk dat een gemeente een medewerker vóór de datum van inwerkingtreding van de Wnra boventallig verklaart op basis van de eigen ontslagvolgorde en dat bij de inwerkingtreding van de Wnra het UWV het ontslag toetst op basis van de Ontslagregeling.

De VNG heeft de wetgever gevraagd om hiervoor een tijdelijke overgangsregeling te treffen. Deze regeling kan inhouden, dat een per cao ingestelde tijdelijke ontslagcommissie ontslagen toetst aan de huidige sociale plannen van gemeenten bij medewerkers die vóór de inwerkingtreding van de Wnra boventallig zijn geworden. Als de wetgever dit mogelijk maakt zal de cao hiervoor een tijdelijke ontslagcommissie instellen.

Ambtseden

Ook na de inwerkingtreding van de Wnra moet elke ambtenaar bij indiensttreding de ambtseed afleggen. Wat verandert is, dat gemeenten niet langer zelf de ambtseed kunnen formuleren. Dat komt doordat de formulering van de ambtseed moet staan in hogere wet- of regelgeving. De wetgever heeft toegezegd dat niettemin gemeenten in staat moeten zijn om hun eigen formulering te gebruiken of aan te houden. Daarom worden alle bestaande ambtseedformuleringen opgenomen in een AMvB. De VNG heeft daarom een uitvraag uitstaan onder gemeenten om al hun formuleringen op te sturen.

Dienstverlening

In de komende periode zal de VNG haar leden en aangesloten werkgevers, waar mogelijk en nodig, blijven bijstaan bij de voorbereidingen op de implementatie van de Wnra op organisatieniveau. Naast de gebruikelijke dienstverlening via de werkgevershelpdesk, het forum en de bijeenkomsten, is de oplevering van een aantal concrete diensten en producten voorzien.

Draaiboek

Als eerste is eind maart 2018, het “Draaiboek Implementatie Wnra” gepubliceerd. Dit draaiboek is een hulpmiddel om op organisatieniveau zelfstandig aan de slag te gaan met de voorbereiding, de

keuzes die een organisatie kan maken en de volgtijdelijkheid van de te nemen stappen ('must do's' en 'can do's'). Het vormt hiermee de basis voor een op te zetten projectplan per gemeente. Inmiddels is het draaiboek al ruim 1400 keer gedownload en heeft een groot aantal medewerkers van gemeenten en aangesloten werkgevers de bijbehorende cursus gevolgd.

Voor de komende maanden zijn de volgende producten in de planning opgenomen.

Opleidingen

Op dit moment ontwikkelen de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen in samenwerking met de VNG Academie (bij)scholingstrajecten die (arbeids)juristen en P&O/HR-adviseurs bij gemeenten in staat moeten gaan stellen om hun werkzaamheden straks in de nieuwe context te kunnen voortzetten. Uitgangspunt is dat medewerkers van gemeenten vanaf 1 januari 2019 kunnen deelnemen aan de bijscholingen.

En verder

- Publicatie informatietoolkit ten behoeve van het informeren van de eigen medewerkers: opbouw vanaf september 2018;
- Ontwikkelen van model arbeidsovereenkomsten voor zowel zittende als nieuwe medewerkers, met een aantal gangbare clausules: januari 2019 of zoveel eerder als mogelijk is;
- Voorbeeld reglement geschillencommissie: zodra duidelijk is wat in de cao wordt afgesproken;
- Een geactualiseerde versie van het model sociaal statuut; januari 2019 of zoveel eerder als mogelijk is.

Forum

In april heeft de VNG een apart forum geopend over de invoering van de Wnra. Het normaliseringsforum staat open voor alle medewerkers van gemeenten en gelieerde organisaties die uit hoofde van hun functie bij de invoering/voorbereiding van de genormaliseerde ambtelijke rechtspositie betrokken zijn. Mocht u belangstelling hebben dan kunt u zich aanmelden via forum.vng.nl.

Meer informatie is ook na te lezen op vng.nl/normalisering of www.wnra.nl

College voor Arbeidszaken van de VNG



S. Pijpstra
Secretaris