

Normalisering: nationaal en internationaal

MICHELLE MAAIJEN

Op 1 januari 2020 treedt de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) in werking. Voor ambtenaren die vanaf volgend jaar als gevolg van de WNRA werknemer worden, zullen de arbeidsvoorwaarden gelijk blijven. Op het eerste oog verandert er dus niet zoveel, maar een heel nieuwe set van arbeidsrechtelijke regels zal voor hen gelden, waaronder Europese regelgeving.

Hoewel lange tijd de mening breed werd gedragen dat ambtenaren vanwege hun werkzaamheden voor de overheid een bijzondere positie zouden moeten hebben ten opzichte van 'gewone' werknemers, komt hier nu toch verandering in. Voorheen overheerste de gedachte dat ambtenaren niet op gelijke voet met de overheid kunnen contracteren, omdat de overheid het algemeen belang dient. In die situatie vond men het niet passen dat de overheid en een ambtenaar een arbeidsovereenkomst zouden sluiten alsof zij twee gelijke partijen waren.

Toch kwam de vraag steeds meer naar voren, wat nu precies de reden was om de twee verschillende systemen die van toepassing zijn op een ambtenaar en een werknemer in stand te houden. Vooral omdat beide systemen uiteindelijk hetzelfde beogen te regelen: namelijk de arbeidsverhouding tussen een werknemer/ambtenaar en zijn werkgever/de overheid.

Dit initiatief wetsvoorstel, dat inmiddels tot wet is geworden, brengt de rechtspositie van de ambtenaar in overeenstemming met de rechtspositie van de werknemer.

Verschillende groepen ambtenaren

Niet iedere ambtenaar wordt na 1 januari 2020 een werknemer. Er is allereerst een groep ambtenaren die ook na inwerkingtreding van de WNRA ambtenaar zullen blijven met een publiekrechtelijke aanstelling. Dit zijn de ambtenaren die werken voor de politie, de rechterlijke macht en defensie. Daarnaast is er een groep ambtenaren die na inwerkingtreding van de WNRA weliswaar nog wel voor een overheids-werkgever werken, maar niet langer op basis van een publiekrechtelijke aanstelling. Dit is de groep ambtenaren waarvan de rechtspositie zal worden 'genormaliseerd'. Na 1 januari 2020 werken deze ambtenaren nog steeds voor een over-

heidswerkgever, maar dan op basis van een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst. Het gaat hier om de groep ambtenaren die werken voor de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Ook is er een groep ambtenaren die na de inwerkingtreding van de WNRA niet meer werkzaam zijn op basis van een publiekrechtelijke aanstelling én niet meer voor een overheidswerkgever werkzaam zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ambtenaren die werken voor een groot deel van de universiteiten in Nederland.

Tot slot is er een groep ambtenaren die nu op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn voor een werkgever, welke werkgever na 1 januari 2020 een overheidswerkgever wordt. Zij behouden dus hun arbeidsovereenkomst, maar krijgen wel de status van ambtenaar in de zin van de nieuwe Ambtenarenwet. Dit betreft werknemers in dienst van de AFM, het UWV en de SVB.

Aanstelling naar arbeidsovereenkomst

Voor de ambtenaren die na 1 januari 2020 werknemer worden, zal in eerste instantie materieel gezien weinig veranderen. Hun huidige arbeidsvoorwaarden worden beleidsarm – dat wil zeggen zonder inhoudelijke wijzigingen – omgezet naar de nieuwe juridische 'verpakking' zoals die op hen van toepassing wordt.

Ambtenaren hebben nu nog een publiekrechtelijke aanstelling bij een overheidswerkgever. Die publiekrechtelijke aanstelling is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtspositie van ambtenaren is verder neergelegd in verschillende rechtspositieregelingen.

Na inwerkingtreding van de WNRA, zullen deze ambtenaren werknemers worden die op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst zijn van hun werkgever. Hiermee worden de bepalingen van titel 10 van Boek 7 BW op hen van toepas-

sing. De arbeidsvoorwaarden die voorheen waren geregeld in verschillende rechtspositieregelingen worden omgezet in een collectieve arbeidsovereenkomst.

Arbeidsovereenkomst sluiten?

Op basis van de Ambtenarenwet 2017 zullen de publiekrechtelijke aanstellingen van de ambtenaren die worden genormaliseerd, op 1 januari 2020 van rechtswege converteren in een arbeidsovereenkomst. Voor die omzetting is dus in principe niet vereist dat de werkgever en de werknemer met elkaar een schriftelijke arbeidsovereenkomst sluiten. Het verdient echter aanbeveling dit wel te doen. Eén van de redenen om wel een schriftelijke arbeidsovereenkomst te sluiten, is om duidelijkheid te scheppen over de arbeidsvoorwaarden op basis waarvan gewerkt wordt. De WNRA kan in dat opzicht een goede aanleiding en gelegenheid zijn om alle tussen partijen geldende afspraken duidelijk vast te leggen, zodat hierover in de toekomst ook geen discussie kan ontstaan.

Cao van toepassing

Daarnaast kan in de schriftelijke arbeidsovereenkomst expliciet worden overeengekomen dat een bepaalde cao van toepassing is op de arbeidsovereenkomst, zodat werknemers aan die cao worden gebonden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de nieuwe cao Rijksambtenaren en de cao Gemeenten. Het expliciet van toepassing verklaren van een cao in een arbeidsovereenkomst wordt gedaan in een zogenaamd 'incorporatiebeding'. Door de cao in de arbeidsovereenkomst te incorporeren, zijn zowel de werkgever als de werknemer gebonden aan de bepalingen in die cao en kunnen die bepalingen ook in rechte worden afgedwongen. Door de cao te incorporeren in de arbeidsovereenkomst, wordt duidelijkheid gegeven over de vraag of een cao van toepassing is. Indien een cao niet expliciet in een arbeidsovereenkomst van toepassing is verklaard, kan hierover discussie ontstaan. Met name de vraag of een werknemer dan wel gebonden is aan een cao, is van belang. Indien bijvoorbeeld in de toekomst wijzigingen worden aangebracht in een cao ten nadele van de werknemers, is het nog maar de vraag of dit ook kan worden toegepast op werknemers die niet gebonden zijn aan de cao. Die discussie kan eenvoudig worden voorkomen door de cao te incorporeren in de arbeidsovereenkomst.

Europese regelgeving

Door het van toepassing worden van titel 10 Boek 7 BW, wordt op de ambtenaren die na 1 januari 2020 werknemer zijn, ook het civielrechtelijke ontslagstelsel van toepassing. In plaats van de bestuursrechtelijke procedures die een ambtenaar nu kan voeren tegen besluiten genomen door zijn werkgever, moet hij straks bij de civielrechtelijke rechter procederen over een eventueel ontslag of een aanpassing in zijn arbeidsvoorwaarden waar hij het niet mee eens is. Dit zal wel degelijk voor ingrijpende wijzigingen zorgen in de rechtspositie van de toekomstige werknemer.

Een aspect dat tot nu toe nog redelijk onderbelicht is gebleven, is dat op deze toekomstige werknemers niet alleen Nederlandse regelgeving – zoals titel 10 Boek 7 BW (waaronder het civiele ontslagrecht), de Wet op de ondernemingsraden en wetgeving met betrekking tot arbeidsomstandigheden – van toepassing wordt, maar ook Europese regelgeving. Voor organisaties die hun ambtenaren ook wel eens in het buitenland laten werken, of die mensen vanuit het buitenland voor hun organisatie in Nederland laten werken, is dit van groot belang. Denk bijvoorbeeld aan onderwijsinstellingen zoals de Nederlandse universiteiten, die regelmatig gebruik maken van de mogelijkheid van het uitzenden en inlenen van (wetenschappelijk) personeel. Na 1 januari 2020 krijgen deze organisaties onder andere te maken met de Europese Rome I-Verordening, die bepaalt welk recht van toepassing is op een arbeidsovereenkomst, en de EEX-Verordening, die bepaalt welke rechter bevoegd is om van een geschil kennis te nemen. Dit zou onder andere tot gevolg kunnen hebben dat een onderzoeker die door een Nederlandse universiteit voor drie jaar naar Frankrijk wordt uitgezonden om onderzoek te doen, na verloop van tijd ook aanspraak kan maken op het Franse (arbeids-) recht, ondanks het feit dat partijen hebben afgesproken (of ervan uitgingen) dat Nederlands recht van toepassing was op de arbeidsovereenkomst. Ook kan het voorkomen dat een eventuele ontslagprocedure van een docent die in België woont, maar aan de Universiteit van Maastricht lesgeeft, voor de Belgische rechter gevoerd moet worden. Het van toepassing worden van deze Europese regelgeving kan dus tot juridisch ingewikkelde situaties leiden, die partijen niet hebben voorzien.

Conclusie

Van de inwerkingtreding van de WNRA op 1 januari 2020 zullen de genormaliseerde ambtenaren in eerste instantie weinig merken omdat hun arbeidsvoorwaarden niet wijzigen en hun aanstelling van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst. Wanneer de eerste ontslagsituaties zich voordoen, zal dit beeld echter zeker veranderen. Met name organisaties die hun personeel ook in internationaal verband laten werken, kunnen vanwege het van toepassing worden van Europese regelgeving na 1 januari 2020 met ingrijpende veranderingen geconfronteerd worden. De normalisering van de rechtspositie van de ambtenaar zal naar mijn verwachting dan ook, zeker in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de WNRA voor een verdere 'juridisering' van de ambtenaarsfunctie zorgen.



Over de auteur



mr. M. Maaijen
Pallas Advocaten, www.pallasadvocaten.nl