

Vergaderjaar 2016–2017

32 550

Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren)

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2017

In vervolg op mijn brief van 5 december 2016 (Kamerstuk 32 550, nr. 59) informeer ik u hierbij over de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 23 december 2016 (turbospoedappel van de Ambtenarencentrales tegen de Staat). Verder informeer ik u over (de gevolgen daarvan voor) het tijdpad van implementatie van het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren, dat op 8 november 2016 door de Eerste Kamer is aangenomen (Handelingen I 2016/17, nr. 6, item 4). Hiermee kom ik tevens tegemoet aan het verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken in de procedurevergadering van 8 december 2016 om nadere informatie over de uitspraak van het Gerechtshof en over het tijdpad van de implementatie van het initiatiefvoorstel.

Uitspraak Gerechtshof

De Ambtenarencentrales stelden zich op het standpunt dat eerst door mij overleg met hen gevoerd zou moeten worden over het initiatiefvoorstel, voordat de regering tot bekrachtiging van het wetsvoorstel zou mogen overgaan. Deze vordering is door de voorzieningenrechter bij vonnis van 17 november 2016 afgewezen. Het Gerechtshof Den Haag heeft op 23 december 2016 het vonnis van de voorzieningenrechter bekrachtigd (ECLI:NL:GHDHA:2016:3858). Het Hof baseert dat (anders dan de rechtbank) ook op het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet, de onmogelijkheid van de rechter tot ingrijpen in het wetgevingsproces. Alle vorderingen van de Ambtenarencentrales zijn dus afgewezen. De Staat is volledig in het gelijk gesteld. Zie voor de volledige uitspraak: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHDHA:2016:3858>. De Ambtenarencentrales hebben acht weken de tijd om in cassatie te gaan bij de Hoge Raad. Dit staat niet aan bekrachtiging van het initiatiefvoorstel door de regering in de weg.

Zoals ook tijdens de parlementaire behandeling van het initiatiefvoorstel diverse keren aan de orde is geweest, is het traject tot implementatie van het wetsvoorstel een omvangrijke operatie die enkele jaren duurt. Zo moet er veel invoerings- en aanpassingswetgeving tot stand worden gebracht voordat de initiatiefwet in werking kan treden. Daarnaast moeten overheidswerkgevers veel implementatieactiviteiten verrichten. Hieronder zal ik daar dieper op ingaan.

Mijn verwachting is dat in het voorjaar van 2018 de voorstellen voor alle invoerings- en aanpassingswetgeving voor advies naar de Raad van State kunnen worden gestuurd. Uitgaande van advisering door de Raad van State in het najaar van 2018 kunnen de wetsvoorstellen dan in het eerste kwartaal van 2019 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. De planning is erop gericht dat de initiatiefwet normalisering rechtspositie ambtenaren, tezamen met alle invoerings- en aanpassingswetgeving, met ingang van 1 januari 2020 in werking treedt. Voorwaarde daarvoor is dat ook alle te nemen invoeringsmaatregelen, mede in overleg met de overheidsvakbonden, tot stand zijn gebracht.

Invoerings- en aanpassingswetgeving

De invoering van de initiatiefwet betreft een systeemwijziging (van publiekrecht naar privaatrecht) en vergt aanpassing van een grote hoeveelheid wetgeving. Omdat ook rijkswetten en wetten waarvoor een tweederde meerderheid vereist is, moeten worden aangepast (bijvoorbeeld de Rijkswet onderzoeksraad voor veiligheid), dienen meerdere wetgevingstrajecten te worden gevolgd. Dergelijke wetten kennen een andere totstandkomingsprocedure en vanwege de betrokkenheid van Aruba, Curaçao en Sint Maarten vergt de totstandkoming van rijkswetten meer tijd dan Nederlandse wetten in formele zin.

De totstandbrenging van de aanpassingswetgeving is een omvangrijke klus. Een voorlopige inventarisatie heeft uitgewezen dat in circa 100 wetten in formele zin aanpassingen moeten worden doorgevoerd. Daarnaast moet allerlei lagere regelgeving (algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen) worden aangepast. De aan te passen regelgeving betreft regelgeving van (bijna) alle departementen. Dat vergt afstemming en coördinatie. Hiervoor is een interdepartementale werkgroep ingesteld. Wetgeving moet worden gescreend op verwijzingen naar bepalingen in de Ambtenarenwet en onderliggende regelingen of naar andere relevante wetgeving. Zo zullen verwijzingen naar rechtspositieregelingen die zullen vervallen, moeten worden geschrapt of worden aangepast.

Ook moet terminologie worden aangepast. Er kan niet worden volstaan met een eenvoudige «zoek en vervang»-actie. Elke bepaling zal steeds in de bestaande en nieuwe context moeten worden gezien, omdat als gezegd sprake is van een omslag van een publiekrechtelijke regeling naar het privaatrecht. Soms zal een bepaling eenvoudigweg kunnen worden geschrapt, soms zal in de bepaling de terminologie moeten worden vervangen.

Voor de uitgezonderde groepen (de ambtenaren die een ambtelijke aanstelling behouden en niet onder de nieuwe Ambtenarenwet vallen) moet worden nagegaan welke wet- en regelgeving, die ten gevolge van de initiatiefwet vervalt, voor deze groepen in stand moet blijven en op welke wijze dat het beste kan worden geregeld (dit betreft onder andere ambtenaren van de sectoren defensie en politie en leden van de rechterlijke macht).

Bij de planning van het aanpassingstraject van algemene maatregelen van bestuur dient rekening te worden gehouden met een mogelijke voor- en nahangprocedure, voor zowel de lengte ervan als de zwaarte ervan. Dit kan het noodzakelijk maken dat ook hier met meerdere trajecten wordt gewerkt.

Alles overziend dienen meerdere wetgevingstrajecten ter implementatie van de initiatiefwet normalisering rechtspositie ambtenaren te worden gevolgd, die zowel voor wat betreft de inhoud als planning op elkaar dienen te worden afgestemd. Tevens dient rekening te worden gehouden met eventuele samenloop met lopende wetgevingstrajecten.

Alles overziend betekent dit:

1. Een rijksbrede verzamelwet, ter aanpassing van wetten in formele zin;
2. Een rijksverzamelwet, ter aanpassing van rijkswetten;
3. Een rijksbrede verzamelwet, ter aanpassing van wetten in formele zin waarvoor een tweederde meerderheid vereist is;
4. Minimaal één rijksbrede verzamel-amvb, ter aanpassing van algemene maatregelen van bestuur (mogelijk meerdere waarbij de aan te passen algemene maatregelen van bestuur worden onderverdeeld aan de hand van de geldende voor- of nahangprocedure);
5. Een rijksbrede verzamel-amvrb, ter aanpassing van algemene maatregelen van rijksbestuur;
6. Aanpassing van ministeriële regelingen en kleine Koninklijke besluiten, door ieder departement afzonderlijk.

Uitgangspunt hierbij is dat alle wetstrajecten zo veel als mogelijk gelijk op lopen, zodat alle betrokken actoren alle wijzigingen in hun onderlinge samenhang kunnen bezien en beoordelen en de noodzakelijke wetgeving ook tegelijkertijd in werking kan treden.

Overige implementatieactiviteiten

Niet alleen moet er veel wetgeving worden aangepast voordat de initiatiefwet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking kan treden; ook overheidswerkgevers hebben de nodige activiteiten te verrichten.

Zo is het de bedoeling dat voor inwerkingtreding van de initiatiefwet echte (privaatrechtelijke) cao's gesloten zijn. Het afsluiten van de eerste privaatrechtelijke cao's door overheidswerkgevers(verenigingen) zal een forse tijdsinvestering vergen. Daarbij valt te denken aan werkzaamheden als het eventueel oprichten van een werkgeversvereniging, het eventueel aanpassen van statuten (aan de wettelijke eisen voor het kunnen afsluiten van een cao in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst) en inhoudelijke vraagstukken over bijvoorbeeld spelregels voor het cao-overleg, huidige overlegprotocollen, de omgang met geschillen/huidige commissies en verschillen tussen huidige rechtspositieregelingen en het Burgerlijk Wetboek.

Andere werkzaamheden betreffen bijvoorbeeld:

- aanpassen van administratieve processen en ICT bij overheidswerkgevers;
- scholing van personeelsmedewerkers en leidinggevenden in het arbeidsrecht;
- communicatie en voorlichting aan personeel;
- opstellen modelarbeidsovereenkomsten voor nieuw personeel en eventueel voor zittend personeel.

Bij de implementatie heeft de sector Rijk een eigen intensieve taak, waarbij zo veel mogelijk wordt samengewerkt met de sectoren gemeenten, provincies en waterschappen. Door samenwerking kunnen kosten en inspanningen worden beheerst.

Op bovensectoraal niveau zal ik verder conform mijn eerdere toezegging overleg voeren met de bonden over de wijze van invoering en uitvoering van de initiatiefwet. Daarnaast zal het kabinet conform eerdere toezegging (Kamerstuk 32 550, nr. 28) aan de Raad voor de rechtspraak vragen een advies uit te brengen over de consequenties van het wetsvoorstel op de werklast van de rechtspraak en de daarmee gepaard gaande kosten (dit in vervolg op een advies dat de Raad op 16 februari 2011 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd) en zal het kabinet eenzelfde verzoek doen aan het UWV.

Conclusie

Al met al is de planning dus gericht op inwerkingtreding van de initiatiefwet normalisering rechtspositie ambtenaren, tegelijk met alle benodigde invoerings- en aanpassingswetgeving, per 1 januari 2020.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk