

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Mevrouw G.A. Verbeet  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

datum 16 februari 2011  
doorkiesnummer 070 - 361 9721  
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl  
cc - Vice-president Raad van State  
- Minister van Veiligheid en Justitie  
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
onderwerp Advies Initiatiefwetsvoorstel Normalisering rechtspositie  
ambtenaren

t (070) 361 97 23  
f (070) 361 97 15  
www.rechtspraak.nl

Geachte mevrouw Verbeet,

De Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) heeft kennisgenomen van het op 3 november 2010 bij uw Kamer ingediende en thans bij de Raad van State ter advisering voorliggende *Voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum 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, TK 2010/11, 32 550, nrs. 2 en 3) (het “**Wetsvoorstel**”)*.

De Raad heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie (de “**Wet RO**”) een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. Het is evident dat dit Wetsvoorstel aanzienlijke gevolgen voor de rechtspleging en de werklast van de gerechten zal hebben en dat het onder de reikwijdte van de wettelijke adviestaak van de Raad valt. De Raad heeft echter tot op heden geen formele adviesaanvraag mogen ontvangen en ziet zich daarom genoodzaakt om middels deze brief op eigen initiatief advies uit te brengen aan uw Kamer.

## **I) Het Wetsvoorstel**

Blijkens de Memorie van Toelichting (de “MvT”, pag. 1-2) beoogt het Wetsvoorstel een zo groot mogelijke eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers tot stand te brengen. Uitgangspunt daarbij is, dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid uiteindelijk gelijk zouden 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 zouden de voor ambtenaren afwijkende bepalingen dienen te worden gehandhaafd.

In dit Wetsvoorstel wordt de laatste stap in het normaliseringsproces gezet. Deze houdt in hoofdzaak in, dat het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden worden vervangen door de tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is. Daarmee wordt ook de publiekrechtelijke rechtsbescherming tegen handelingen en besluiten ten aanzien van ambtenaren beëindigd. Rechtsbescherming zal nog slechts privaatrechtelijk van karakter zijn.

Het Wetsvoorstel beoogt niet een einde te maken aan het eigen karakter van het ambtenaarschap, noch de benaming “ambtenaar” in de ban te doen. Ook zal de Ambtenarenwet worden gehandhaafd. Die zal wel nog slechts die onderdelen van de ambtelijke status regelen, 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.

Het Wetsvoorstel bepaalt dat het overgrote deel van het huidige ambtenarencorps met de inwerkingtreding van dit Wetsvoorstel werknemer zal worden. Slechts een relatief klein deel van de ambtenaren wordt blijkens de MvT van de beoogde normalisering uitgezonderd. Het gaat daarbij om een beperkte groep ambtenaren die om uiteenlopende redenen ook in de toekomst hun huidige publiekrechtelijk geregelde ambtelijke rechtspositie dienen te behouden.

Dit betreft in de eerste plaats de circa 45 000 militaire ambtenaren bij de krijgsmacht. Aan hen worden met het oog op hun inzetbaarheid dermate vergaande eisen gesteld, gepaard gaande met bijzondere beperkingen van hun grondrechten (onder andere op het gebied van het stakingsrecht) – een en ander te handhaven met een bijzonder tuchtrecht – dat een publiekrechtelijke rechtspositie het meest aangewezen moet worden geacht om hun arbeidsverhouding te regelen.

Een andere groep waarvan de publiekrechtelijke rechtspositie dient te worden gehandhaafd betreft de zittende magistratuur en de leden van de Hoge Colleges van Staat. Gezien het feit dat hun kerncompetentie “onafhankelijkheid” is, kunnen zij niet in een arbeidsverhouding worden gepositioneerd waarin de gezagsverhouding centraal staat.

datum 16 februari 2011  
pagina 3 van 19

Ten slotte dient ook de publiekrechtelijke rechtspositie van een groep van benoemde ambtsdragers, zoals ministers, staatsecretarissen, burgemeesters en de commissarissen van de Koningin, te worden gehandhaafd. In de huidige Ambtenarenwet worden zij als ambtenaar beschouwd, omdat die wet dit begrip zeer breed omschrijft. Hetzelfde geldt voor leden van zelfstandige bestuursorganen waarop thans wel titel III van de Ambtenarenwet van toepassing is. Gezien het feit dat hun arbeidsrelatie meer door politiek-bestuurlijke dan door arbeidsrechtelijke verhoudingen wordt bepaald, dienen ook zij een publiekrechtelijke rechtspositie te behouden.<sup>1</sup>

Met dit Wetsvoorstel wordt een omvangrijke operatie in gang gezet. Het Wetsvoorstel strekt er niet toe deze operatie, voor zover daarbij wetgeving in het geding is, in zijn geheel te omvatten. Slechts de hoofdzaken worden erin geregeld. Na de totstandkoming ervan zal nog van regeringswege een aanpassingswet in procedure moeten worden gebracht, waarmee alle overige noodzakelijke wetswijzigingen worden gerealiseerd. Ook zullen invoeringsmaatregelen van praktische aard moeten worden getroffen, niet in de laatste plaats het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten ter vervanging van de op de Ambtenarenwet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en verordeningen van decentrale overheden. Deze op de Ambtenarenwet gebaseerde lagere regelgeving vervalt van rechtswege bij de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet. In verband daarmee voorziet het Wetsvoorstel in een betrekkelijk ruime termijn waarna het in werking zal treden: per 1 januari 2015.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> MvT, p. 10.

<sup>2</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

## **II. Advies**

Het Wetsvoorstel en de MvT geven aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

### **1) Algemene opmerkingen**

#### **A. Wetsvoorstel op hoofdlijnen**

Zoals hierboven reeds is aangegeven wordt met dit Wetsvoorstel een omvangrijke normaliseringsoperatie in gang gezet. Het Wetsvoorstel beoogt eenvormigheid tot stand te brengen tussen de rechtspositie van de ambtenaar en die van de private werknemer. Het Wetsvoorstel zal tot gevolg hebben dat het publiekrechtelijke karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van de aanstelling wordt vervangen door een tweezijdige arbeidsovereenkomst. De Ambtenarenwet blijft gehandhaafd, maar regelt straks slechts die onderdelen die specifiek verbonden zijn met het werken bij de overheid en daarmee uitstijgen boven de zaken die tot het reguliere arbeidsvoorwaardenoverleg behoren.

Tevens zullen de publiekrechtelijke regelingen<sup>3</sup> waarin de rechten van ambtenaren zijn vastgelegd worden vervangen door privaatrechtelijke regelingen<sup>4</sup> en komt er voor de ambtenaar een andere rechtsgang.

Slechts de hoofdzaken die moeten leiden tot de normalisering van de rechtspositie van de ambtenaar worden in dit Wetsvoorstel geregeld. Na de totstandkoming van dit Wetsvoorstel zal nog een Aanpassingswet<sup>5</sup> in procedure gebracht moeten worden waarmee alle andere noodzakelijke wetswijzigingen doorgevoerd worden. In de Aanpassingswet zullen technisch ingewikkelder en omvangrijkere aanpassingen moeten worden opgenomen. Hierbij kan gedacht worden aan een wijziging van de Wet privatisering ABP. Tevens zullen alle regels rondom benoemingen en aanstellingen in de diverse verschillende wetten moeten worden aangepast. Ook dient nog nader bekeken te worden of bijvoorbeeld de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen aangepast dient te worden ten behoeve van het stellen van algemene regels in het kader van artikel 125 Ambtenarenwet. Ook dienen veel bepalingen uit de huidige Ambtenarenwet die door middel van dit Wetsvoorstel worden geschrapt in de diverse privaatrechtelijke rechtspositieregelingen te worden opgenomen.

Ten slotte zal er nog een aantal invoeringsmaatregelen van praktische aard getroffen moeten worden. De indieners voorzien de inwerkingtreding van dit Wetsvoorstel op 1 januari 2015. Dit betekent onder andere dat in de tussentijd de overheidswerkgevers en de organisaties voor overheidspersoneel een collectieve arbeidsovereenkomst (“CAO”) dienen op te stellen.

---

<sup>3</sup> Ambtenarenwet, ARAR, CAR-UWO e.d.

<sup>4</sup> BW, CAO's en uitvoeringsregelingen

<sup>5</sup> MvT, pagina 20.

Hoewel de Raad beseft dat een dergelijke gang van zaken<sup>6</sup> bij initiatiefwetgeving niet ongebruikelijk is, is de Raad van mening dat het voorgestelde traject onwenselijk is, in die zin dat het voorliggende Wetsvoorstel onvoldoende voldragen is en materieelrechtelijk gezien de kern niet raakt<sup>7</sup>. Een groot gedeelte van wat door de indieners wordt gewenst is niet uitgewerkt in het Wetsvoorstel. Er wordt bijvoorbeeld slechts aangegeven hoe de Ambtenarenwet technisch wordt aangepast. Met andere woorden, het Wetsvoorstel is voornamelijk formeel en technisch van aard waarbij geen aandacht is besteed aan de uitwerking van de onderliggende aspecten<sup>8</sup>.

De Raad is voorts van mening dat de uitwerking van de normalisering in het Wetsvoorstel en de MvT te beperkt is. Er wordt voornamelijk gesproken over het van toepassing verklaren van het Burgerlijk Wetboek (het “**BW**”) op de rechtspositie van de ambtenaar. Uit de MvT blijkt niet dat de indieners aandacht hebben besteed aan de vraag of sommige bepalingen uit het BW zich wel lenen voor toepassing op een ambtenaar, zoals het concurrentiebeding.

Meer in het algemeen stelt de Raad vast dat het de indieners er primair om te doen is de in hun ogen doorgeschoten ontslagbescherming van de ambtenaar weg te nemen en de ambtenaren op dit punt geheel gelijk te stellen met de private sector. Daarbij hebben de indieners, naar het oordeel van de Raad ten onrechte, niet een op zichzelf voor de hand liggend alternatief onderzocht, namelijk een (ingrijpende) aanpassing van de Ambtenarenwet waarbij een aantal bepalingen uit de arbeidstitel van het BW die thans geen pendant kennen in de ambtelijke rechtspositie alsnog in het ambtenarenrecht worden geïncorporeerd. Zo is het goed denkbaar om het ambtenarenrecht, analoog aan de algemene ontbindingsprocedure van artikel 7:685 BW, een regeling op te nemen die inhoudt dat de (bestuurs)rechter, op initiatief van de ambtenaar dan wel van het bevoegd gezag, een aanstelling kan beëindigen, al dan niet onder toekenning van een vergoeding.<sup>9</sup> Ook zou de mogelijkheid van beroep tegen andere handelingen dan besluiten (waarvan overigens in de praktijk zelden tot nooit gebruik wordt gemaakt) of het beroep tegen niet benoemingen kunnen worden geschrapt.

## **B. Redenen Wetsvoorstel**

De indieners geven in de MvT aan dat er verschillende argumenten zijn om de rechtspositie van de ambtenaar te normaliseren. Zo stellen zij o.a. dat het verschil in rechtspositie tussen de ambtenaar en de private werknemer niet meer van deze tijd is. Immers, bij zowel de ambtenaar als de private werknemer is sprake van een ondergeschikte en loonafhankelijke verhouding ten opzichte van de werkgever; waarom, zo vragen zij zich af, dient de rechtspositie van beide groepen dan verschillend geregeld te zijn?

Een ander argument voor normalisering is volgens de indieners gelegen in de beperkingen van het bestuursprocesrecht en het feit dat de bestuursrechter minder dan de civiele rechter in staat is om het onderliggende arbeidsgeschil definitief te beslechten. In aansluiting hierop concluderen de indieners dat het ambtenarenrecht in jurisdisering is doorgeslagen.

---

<sup>6</sup> Wetsvoorstel op hoofdlijnen dat nog nader uitgewerkt dient te worden.

<sup>7</sup> Zoals is bijvoorbeeld niet aangegeven wat er gebeurt als de aanpassingswetgeving e.d. niet op tijd klaar is.

<sup>8</sup> Zoals bijvoorbeeld het eigenrisico dragerschap van de overheid voor de WW.

<sup>9</sup> In dat geval kan ontslag op andere gronden (artikel 99 ARAR) vervallen.

datum 16 februari 2011  
pagina 6 van 19

De Raad plaatst de kanttekening dat deze aannames niet in alle opzichten recht lijken te doen aan alle recente ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht. Niet alleen is binnen het bestuurs(proces)recht de gerichtheid op finale geschillenbeslechting thans het dominante paradigma (zie ook de inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke lus Algemene wet bestuursrecht (“Awb”)<sup>10</sup>, ook kan men hierbij denken aan de implementatie van de nieuwe zaaksbehandeling<sup>11</sup> (in het kader van een effectieve rechtspraak). Dit betekent dat in veel gevallen de uitspraak van de bestuursrechter het geschil wel definitief beslecht en formele en kleine inhoudelijke gebreken worden gepasseerd.

In aanvulling op het bovenstaande wenst de Raad nog enkele andere kanttekeningen te plaatsen.

De eerste kanttekening heeft betrekking op het door het Wetsvoorstel beoogde soepelere ontslagrecht voor ambtenaren. De normalisering van de ambtelijke rechtspositie zal, zonder een verdere hervorming van het arbeidsrecht, leiden tot een preventieve ontslagtoets waar die er nu voor ambtenaren niet is. In de toekomst moet het overheidsorgaan de ontslagaanvraag via het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)<sup>12</sup> of via een ontbindingsprocedure<sup>13</sup> indienen. Of dit tot een soepeler ontslagrecht voor ambtenaren leidt is naar de mening van de Raad nog maar de vraag. De vaak niet geringe ontbindingsvergoedingen zouden daarnaast een financiële belemmering kunnen vormen, gelet op het feit dat het aantal dienstjaren een belangrijke factor is bij de vaststelling van de vergoeding.

Ten tweede komt het beeld dat in de MvT wordt geschetst van een ambtenaar die bijna niet kan worden ontslagen naar de mening van de Raad niet overeen met de praktijk. Met een juiste dossieropbouw kan een ambtenaar wel degelijk worden ontslagen.

Met betrekking tot de opmerking in de MvT<sup>14</sup> dat de normalisering van de rechtspositie van de ambtenaar de “beroepstrots van de ambtenaren ten goede zal komen”, merkt de Raad op dat niet valt in te zien dat het wijzigen van een aanstelling in een arbeidsovereenkomst van invloed zal zijn op de beroepstrots van de ambtenaar.

Ten slotte wenst de Raad eenzelfde soort kanttekening te maken bij de conclusie in de MvT dat de normalisering een positief effect zal hebben op de arbeidsmobiliteit<sup>15</sup>. Naar de mening van de Raad zal de mobiliteit van ambtenaren niet zo zeer afhangen van het feit dat zij een aanstelling of een arbeidsovereenkomst met hun werkgever hebben gesloten, maar veeleer van persoonlijke keuzen, kansen, opleidingsmogelijkheden e.d.. Een tegengesteld effect is overigens ook voorstelbaar: juist de eigenheid van de ambtelijke status onderscheidt degenen die het algemeen belang dienen van “gewone” werknemers.

---

<sup>10</sup> Wetsvoorstel 31.352, inwerkingtreding 1 januari 2010.

<sup>11</sup> Houden van regiezittingen.

<sup>12</sup> Kan lang duren en kost daardoor geld.

<sup>13</sup> Is een snelle procedure maar er dient een vergoeding betaalt te worden.

<sup>14</sup> MvT, pagina 12.

<sup>15</sup> MvT, pagina 15.

### **C. Kosten en baten**

In paragraaf 7 van de MvT<sup>16</sup> wordt aangegeven dat onderhavig Wetsvoorstel vooral een juridische operatie behelst met beperkte kosten en baten. Deze kosten en baten zijn deels wel en deels niet goed in te schatten. Voor wat betreft het deel dat wel is in te schatten zijn de indieners uitgegaan van een onderzoek uit 2006.

De Raad wenst hierbij een aantal opmerkingen te maken. Ten eerste wordt er wat betreft dit kosten-baten scenario alleen uitgegaan van ontslagzaken, dit terwijl het arbeidsrecht meer is dan alleen ontslag. Ten tweede wordt er in de MvT ervan uitgegaan dat de bestuursrechtelijke procedure twee maal zo veel kost als een civiele procedure en dat het wegvallen van de bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedure een besparing zal opleveren. De in de MvT genoemde besparingen zijn echter niet één op één terug te voeren op de rechtspraak: het gaat hier voornamelijk om besparingen in algemene zin. De kosten die door de indieners worden gekoppeld aan de procedures bestaan niet allemaal uit gerechtskosten.

Ten derde valt volgens de Raad niet uit te sluiten dat de besparingen minder rooskleurig zullen zijn dan voorgesteld. Tegenover de bestuursrechtelijke procedure komt de civiele procedure te staan die een aanzienlijk hogere vergoedingencomponent met zich mee zal brengen. Over de financiële gevolgen van dit Wetsvoorstel voor specifiek de rechterlijke organisatie verwijst de Raad naar paragraaf III (“Werklast”) van dit advies.

### **D. (Kostendekkende) griffierechten<sup>17</sup>**

Zoals bekend bevat het Regeerakkoord van het nieuwe kabinet het voornemen om vanaf 2013 de rechtspraak te laten bekostigen door diegenen die daarvan gebruik maken. Dit betekent dat de rechtspraak moet worden gefinancierd uit de griffierechten die partijen betalen. Welke besparingen dit oplevert staat opgesomd in de budgettaire bijlage van het Regeerakkoord.

Duidelijk is dat de tarieven zeer sterk zullen stijgen als dit voornemen van het kabinet wordt doorgezet. De verwachting is dat door deze tariefswijziging de instroom van zaken fors zal dalen en de rechtsbescherming in het gedrang komt. De Raad adviseert bij de verdere behandeling van het Wetsvoorstel de effecten van deze stelselwijziging te betrekken.

---

<sup>16</sup> MvT, pagina 14 en 15.

<sup>17</sup> Zie over dit onderwerp ook het artikel “Een stille revolutie? De gevolgen van de invoering van kostendekkende griffierechten” door Eddy Bauw, Frans van Dijk en Frank van Tulder, NJB 2010/39.

Wat betreft de betaling van griffierechten stellen de artikelen VIII, onderdeel D, en IX, onderdeel B dat de huidige regeling betreffende het griffierecht voor ambtenarenzaken, dat is vastgesteld op het sociale tarief dat ook geldt voor sociale zekerheids- en toeslagzaken, wordt gehandhaafd voor de militaire ambtenaren en de dienstplichtigen. Voorts wordt voorgesteld om een rechter of een ambtsdrager het griffierecht voor natuurlijke personen te laten betalen<sup>18</sup>. Het griffierecht voor natuurlijke personen is hoger dan het sociale tarief. Het is de Raad niet duidelijk waarom dit onderscheid tussen militaire ambtenaren/ dienstplichtigen en rechters/ ambtsdragers wordt gemaakt. Hoge officieren verdienen namelijk vergelijkbare salarissen als ambtsdragers.

## 2) Inhoudelijke opmerkingen

### A. Toepassingsbereik van het Wetsvoorstel

In ARTIKEL I, onderdeel A, artikel 1, lid 3 van het Wetsvoorstel wordt bepaald met wie een overheidwerkgever geen arbeidsovereenkomst sluit. Onder deze uitzonderingsbepaling vallen de volgende categorieën:

- a. *degenen die zijn benoemd in het ambt van een eenhoofdig bestuursorgaan of als lid van een orgaan of college dat onderdeel uitmaakt van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon en niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan;*
- b. *de rechterlijke ambtenaren, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, sub 1° tot en met 4°, van de Wet op de rechterlijke organisatie, de deskundige leden, bedoeld in de artikelen 48, derde lid, 55a, tweede lid, 66, tweede en derde lid, 67, derde lid, 69, tweede lid, en 70, tweede lid, van diezelfde wet, de militaire leden, bedoeld in de artikelen 54, derde lid, 55, tweede lid, en 68, tweede lid, van diezelfde wet en hun plaatsvervangers;*
- c. *de militaire ambtenaren, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Militaire Ambtenarenwet 1931;*
- d. *de dienstplichtigen, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Kaderwet dienstplicht; en*
- e. *notarissen en gerechtsdeurwaarders.”*

### **Algemene opmerkingen naar aanleiding van de in ARTIKEL I, onderdeel A, artikel 1, lid 3 van het Wetsvoorstel genoemde uitzonderingscategorieën**

De Raad constateert dat de vraag op wie de normalisering nu precies van toepassing is niet afdoende is beantwoord respectievelijk niet uitputtend is beschreven. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk welke positie de werknemers van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het personeel van de diverse toezichthouders en het personeel van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zullen innemen.

---

<sup>18</sup> Het is overigens ook niet duidelijk of hier wordt bedoeld op natuurlijke personen die in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand op de grond van de Wet op de rechtsbijstand of op de categorie overige natuurlijke personen.



datum 16 februari 2011  
pagina 9 van 19

De in ARTIKEL I, onderdeel A, artikel 1, lid 3, sub a en b genoemde uitzonderingscategorieën geven voorts aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

***Rechtspositie van de leden van het Openbaar Ministerie (ARTIKEL I, onderdeel A, artikel 1, lid 3, sub a van het Wetsvoorstel)***

In het artikelsgewijze deel van de MvT wordt het begrip “*orgaan of college dat onderdeel uitmaakt van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon en niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan*” van ARTIKEL I, onderdeel A, artikel 1, lid 3, sub a van het Wetsvoorstel als volgt nader toegelicht:

*“Aan het slot van het derde lid, onderdeel a, is de beperking opgenomen dat voor de toepassing van dit onderdeel de betrokkene niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan. Deze zinsnede is ontleend aan artikel 10:22 van de Awb betreffende de attributie van bevoegdheden tot het nemen van besluiten aan ambtenaren. Een dergelijke attributie maakt de betrokken ambtenaar een bestuursorgaan in de zin van de Awb, maar doorbreekt niet de gezagsverhouding met het verantwoordelijke bestuursorgaan. Voorbeelden van ambtenaren aan wie dergelijke bevoegdheden zijn geattribueerd zijn de inspecteur der belastingen en de officier van justitie. Voorgesteld wordt om deze categorie ambtenaren primair te zien als ambtenaren en niet als bestuursorgaan en ze daarom in het derde lid, onder a, niet uit te zonderen. Ook deze ambtenaren zullen na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet op grond van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn. In de aanpassingswet zullen de noodzakelijke wijzigingen moeten worden opgenomen betreffende de regels over hun benoeming.”*

Uit het Wetsvoorstel en de MvT volgt dat de leden van het Openbaar Ministerie (het “**OM**”) hun huidige publiekrechtelijke rechtspositie na inwerkingtreding van deze dit Wetsvoorstel zullen verliezen. Boven geciteerde passage uit de MvT geeft aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

De rechterlijke organisatie bestaat uit de Hoge Raad, de Rechtspraak en het OM. De samenstelling van de rechterlijke organisatie is herbevestigd bij de Wet Reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling Landelijk parket (25 392). In de MvT bij dit Wetsvoorstel (TK 1996-1997, 25 392, nr. 3) heeft de wetgever verduidelijkt dat met de nieuwe indeling het OM geen ambtelijke dienst is (danwel wordt) van het ministerie van Justitie, maar onderdeel blijft uitmaken van het orgaancomplex rechterlijke macht. Uit artikel 117, eerste lid van de Grondwet blijkt dat er leden zijn van de rechterlijke macht met rechtspraak belast, wat inhoudt dat er ook leden van de rechterlijke macht zijn die niet met rechtspraak zijn belast. De Wet RO beschouwt de leden van het OM als te behoren tot de rechterlijke macht, zij het dat zij niet met rechtspraak zijn belast, aldus de MvT. De leden van het OM en de zittende magistratuur (sinds 2002 meestal aangeduid met Rechtspraak) worden in artikel 2 van de Wet RO aangemerkt als rechterlijk ambtenaar. De consequenties hiervan worden nader geregeld in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (de “**Wrra**”) en daarop gebaseerde regelingen. Vanwege het samenstel van de rechterlijke organisatie zijn de rechtspositionele bepalingen voor de leden van de Hoge Raad, de Rechtspraak en het OM opgenomen in de Wrra en de bijbehorende regelingen. Voor de rechterlijke organisatie geldt één loon- en functiestelsel.

datum 16 februari 2011  
pagina 10 van 19

In de ambtenaarrechtelijke verhouding is de minister van Justitie het bevoegd gezag van de leden van het OM. Benoeming, schorsing en ontslag geschieden hetzij bij koninklijk besluit – waarvoor de minister van Justitie verantwoordelijk is – hetzij rechtstreeks door de minister (TK 1996-1997, 25 392, nr. 3, pag. 4 en 21).

Uit het vorenstaande blijkt dat de Rechtspraak met de Hoge Raad en het OM behoort tot het orgaancomplex rechterlijke organisatie en merendeels ook tot de rechterlijke macht. Die positie is voor de leden van de zittende magistratuur - de rechterlijke ambtenaren belast met rechtspraak, voor het leven benoemd - duidelijk. Voor de leden van het OM moet de positie binnen de rechterlijke macht als volgt worden beredeneerd. De leden van het OM zijn door de wetgever met overheidsmacht bekleed in die zin dat zij een eigenstandige bevoegdheid hebben in de vervolgingsstaak. Deze bevoegdheid is geen afgeleide van de bevoegdheden van de minister van Veiligheid en Justitie, maar opgedragen bij attributie. Voor dat deel van het werk van het OM geldt evenzeer de onafhankelijke positie als bij de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast. De magistratelijkheid geldt in hun onafhankelijke positie met betrekking tot de vervolgingsbeslissing in individuele zaken en het optreden ter zitting. Slechts in bijzondere gevallen kan hier een uitzondering op worden gemaakt, in welk geval in een bijzondere procedure is voorzien (artt. 127 en 128 Wet RO). In de MvT bij voornoemde bepalingen wordt in dit verband nadrukkelijk gewezen op het belang van het functioneren van de rechtsstaat van deze magistratelijke onafhankelijkheid (TK 1996/97, 25 392, nr. 3, pag. 23-24). Die onafhankelijke positie is bij een civielrechtelijke aanstelling onvoldoende verzekerd. Wordt de officier van justitie onderworpen aan een privaatrechtelijke rechtspositie, dan heeft dit ook gevolgen voor zijn positie in het strafproces. In de huidige situatie kan de (straf)rechter erop vertrouwen dat de bevoegdheid tot vervolging van strafbare feiten in handen ligt van magistraten die aanspraak kunnen maken op een bijzondere status en van wie de onafhankelijkheid voldoende is verzekerd. Als dat niet meer het geval is, zal dit gevolgen hebben voor de opstelling van de strafrechter.

***De onderscheiden functies binnen de rechterlijke organisatie (ARTIKEL I, onderdeel A, artikel 1, lid 3, sub b van het Wetsvoorstel)***

Voorzover in dit kader van belang worden van de normalisering van de rechtspositie worden uitgezonderd van de “normalisering van de rechtspositie” de rechterlijke ambtenaren, bedoeld in artikel 1, onder b, sub 1° tot en met 4° van de Wet RO. Dat zijn de president van, de vice-presidenten van, de raadsheren in en de raadsheren in buitengewone dienst bij de Hoge Raad, de coördinerend vice-presidenten van, de vice-presidenten van, de raadsheren in en de raadsheren-plaatsvervangers in de gerechtshoven, de coördinerend vice-presidenten van, de vice-presidenten van, de rechters in en de rechters-plaatsvervangers in de rechtbanken, de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal, de advocaten-generaal en de advocaten-generaal in buitengewone dienst bij de Hoge Raad.

Door deze beperkte uitzondering in het initiatiefwetsvoorstel zal een groot aantal functionarissen binnen de rechterlijke organisatie, ook zij die rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast zijn, hun ambtelijke status verliezen.

Het gaat wat de Rechtspraak betreft om de volgende categorieën:

- De voorzitter en leden van de Raad voor de rechtspraak (artikel 1 sub g jcto art. 84 Wet RO). Het gaat om de rechterlijke leden voor zover het hun bestuursfunctie betreft, niet wat betreft hun benoeming in een rechterlijk ambt, en de niet-rechterlijke leden van de Raad;
- De presidenten, sectorvoorzitters en directeuren bedrijfsvoering van de gerechten, tezamen het gerechtsbestuur bij de 24 gerechten (artikel 15 Wet RO) en de twee bijzondere colleges, te weten de Centrale Raad van Beroep (de “**CRvB**”) en het College van beroep voor het bedrijfsleven (het “**CBb**”); bij de rechterlijke leden voor zover betreft hun bestuursfunctie, niet hun onderliggende benoeming in een rechterlijk ambt en de directeuren bedrijfsvoering;
- De rechterlijke ambtenaren bij de CRvB en het CBb. Tot 1 juli jl. was artikel 1 Wet RO ook op hen van toepassing op grond van artikel 3 Beroepswet respectievelijk artikel 4 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie. Sinds 1 juli 2010 geldt hiertoe het Besluit rechtspositie leden met rechtspraak belast en gerechtsauditeurs CRvB en CBb (Stbl. 2010, 778);
- De gerechtsauditeurs bij de gerechten (artikel 1, sub b onder 9 Wet RO);
- De rechterlijke ambtenaren in opleiding (de “**raio’s**”, artikel 145 Wet RO).

De Rechtspraak omvat aldus meer dan de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren die volgens het initiatiefwetsvoorstel hun ambtelijke status zullen behouden, terwijl de nu niet-uitgezonderde functies evenzeer en onlosmakelijk deel uitmaken van de rechterlijke macht.

De Raad voor de rechtspraak is onderdeel van de rechterlijke macht. De essentie van de positie van de Raad in staatsrechtelijke zin is dat hij de buffer is tussen de onafhankelijke gerechten en de minister van Veiligheid en Justitie. Aan die positie is inherent dat de onafhankelijkheid van de (leden van de) Raad is verzekerd. Het feit dat ten tijde van de totstandkoming van de Raad om pragmatische redenen er van is afgezien om die onafhankelijke positie in de Grondwet te regelen doet hier niet aan af. De noodzaak van de onafhankelijke positie van Raad, gerechtsbesturen en de rechterlijke ambtenaren van de CRvB en het CBb volgt uiteraard uit het beginsel van de machtenscheiding, dat fundamenteel is aan de democratische rechtsstaat. De Raad gaat er dan vanuit dat de opstellers van het Wetsvoorstel ook hebben beoogd de eerste drie hierboven genoemde categorieën uit te sluiten, maar deze over het hoofd hebben gezien, getuige de toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel onder punt 3: *‘Een andere groep waarvan de publiekrechtelijke rechtspositie dient te worden gehandhaafd betreft de zittende magistratuur en de leden van de Hoge Colleges van Staat. Gezien het feit dat hun kerncompetentie ‘onafhankelijkheid’ is, kunnen zij niet in een arbeidsverhouding worden gepositioneerd waarin de gezagsverhouding centraal staat’* (pag. 10 toelichting). Die kerncompetentie ‘onafhankelijkheid’ geldt onverkort voor alle hierboven genoemde categorieën. Voor de drie eerst opgesomde categorieën rechterlijke en bestuurlijke functies bij de Rechtspraak dient de publiekrechtelijke rechtspositie dan ook gehandhaafd te blijven.

datum 16 februari 2011  
pagina 12 van 19

Bij de niet-uitgezonderde rechterlijke ambtenaren behoren ook de gerechtsauditeurs bij de gerechten en de raio's. Handhaving van de publiekrechtelijke rechtspositie is ook voor deze functies binnen de Rechtspraak (en wat de raio's betreft, deels ook het OM) te prefereren, zij het dat de staatsrechtelijke argumenten minder sterk gelden. Een gerechtsauditeur is een rechterlijk ambtenaar, maar niet voor het leven benoemd en niet met rechtspraak belast. Hetzelfde geldt voor de raio gedurende zijn opleiding. Op het moment dat de raio (in het kader van zijn opleiding) belast wordt met zittingswerk, wordt hij rechter-plaatsvervanger. In die hoedanigheid behoudt hij zijn publiekrechtelijke rechtspositie. Het behoeft geen betoog dat een dergelijke splitsing in rechtsposities, verenigd in één functie, onwenselijk en onuitvoerbaar is.

Eén en ander leidt ertoe dat binnen de rechterlijke organisatie drie rechtpositionele regimes gaan gelden, de publiekrechtelijke, de privaatrechtelijke en een combinatie van een publiekrechtelijke rechtspositie en een privaatrechtelijke in combinatie met een publiekrechtelijke rechtspositie. Dit alles heeft aanzienlijke en permanente bestuurlijke en uitvoeringslasten tot gevolg.

#### ***De rechtspositie van buitengriffiers (ARTIKEL I, onderdeel B van het Wetsvoorstel)***

In de toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel (pag. 27) wordt overwogen te regelen dat buitengriffiers (artikel 14, lid 4, Wet RO) in plaats van een arbeidsovereenkomst in aanmerking komen voor een overeenkomst als freelancer. Tegen een dergelijke regeling bestaat geen bezwaar, zij het dat de aard van de buitengriffier nu juist is dat hij geen relatie heeft met een gerecht anders dan zijn (incidentele) inzet als griffier ter zitting, tegen een vergoeding van €91 per zitting. Wordt een overeenkomst als freelancer voor een buitengriffier de standaard, dan ontvalt de grondslag aan het instituut buitengriffier en de bijbehorende vergoeding en kan deze uit de Wet RO worden geschrapt.

#### **B. Rechtsbescherming**

Gevolg van het Wetsvoorstel is dat het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden vervangen worden door een tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen een CAO van toepassing is. Hiermee wordt de publiekrechtelijke rechtsbescherming van de ambtenaar op grond van de Awb beëindigd. Kortom, geen bezwaarschriftenprocedure meer, geen beroep bij de sector bestuursrecht van de rechtbank en geen hoger beroep bij de CRvB. Rechtsbescherming vindt na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel plaats op grond van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en het BW. De ambtenaar zal zich in geval van een geschil met zijn werkgever, en als hij uiteindelijk een rechterlijke uitspraak wenst, in eerste instantie moeten richten tot de kantonrechter. Is hij het niet eens met deze uitspraak dan kan hij in het normale geval hoger beroep instellen bij het gerechtshof en in laatste instantie kan hij cassatie bij de Hoge Raad instellen. In bepaalde gevallen kan echter geen hoger beroep worden ingesteld, met name niet bij de belangrijke categorie ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Juist in die gevallen treedt dus verlies aan rechtsbescherming op. Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat dit Wetsvoorstel voor de justitiabele verlies aan rechtsbescherming betekent.

datum 16 februari 2011  
pagina 13 van 19

Het verdwijnen van de bestuursrechtelijke voorprocedure betekent overigens niet dat er helemaal geen voorprocedure meer mogelijk is. Binnen het civielrechtelijke kader behoort een voorprocedure evenzeer tot de mogelijkheden. Veel CAO's kennen commissies die benaderd kunnen worden voor onder andere inschalingsvraagstukken. Het inschakelen van deze commissies is echter op grond van de jurisprudentie niet verplicht, in die zin dat er geen niet-ontvankelijkheid volgt indien er geen gebruik wordt gemaakt van de gang naar deze commissies. Of van een dergelijke voorprocedure in de praktijk gebruik zal worden gemaakt is niet op voorhand te zeggen. Dit zal uitdrukkelijk in de CAO geregeld moeten worden. Mede om de toeloop op de rechter niet nodeloos te vergroten, is het van belang dat hiervoor een regeling wordt getroffen.

### C. Overgangsrecht

In ARTIKEL I, onderdeel M van het Wetsvoorstel wordt in de artikelen 133 en 133a het overgangsrecht geregeld. Uitgangspunt is dat in financiële zin en het in de aanstelling opgenomen aantal te werken uren, door de normalisatie geen verandering zal plaatsvinden. Voor wat betreft de bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures geeft het Wetsvoorstel aan dat tegen een besluit en/of een handeling genomen voor 1 januari 2015 de bestuursrechtelijke procedure tot aan de CRvB gevolgd kan worden. Deze bepaling is duidelijk, echter in de MvT noch in het Wetsvoorstel wordt aangegeven hoe omgegaan dient te worden met een zogenaamd voornemen tot een besluit/handeling. Indien bijvoorbeeld een voornemen tot een andere inschaling is genomen voor 1 januari 2015, maar het besluit pas na 1 januari 2015 wordt genomen, kan de desbetreffende persoon dan nog tot aan de CRvB doorprocederen of geldt dan het nieuwe recht? Op dit punt zou de MvT nog verduidelijkt kunnen worden.

Voorts acht de Raad het niet duidelijk hoe dient te worden omgegaan met de bestaande rechten en plichten van de ambtenaar van voor 1 januari 2015. De tekst van het Wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting lijken elkaar tegen te spreken. Artikel 133 stelt dat bestaande rechten en plichten overgaan. In de toelichting bij ARTIKEL I, onderdeel D<sup>19</sup>, wordt echter gesproken over “de te ontlene individuele aanspraken”. Bij de toelichting op ARTIKEL I, onderdeel M<sup>20</sup>, wordt gesproken over het veiligstellen van aanspraken waarvan de ambtenaar gebruik maakt. Beogen de indieners van het Wetsvoorstel hiermee dat alleen die rechten die al geldend zijn gemaakt voor 1 januari 2015, meegenomen kunnen worden in de arbeidsovereenkomst? De Raad acht een verduidelijking op zijn plaats en merkt tevens op dat indien uitgegaan wordt van het criterium “rechten die al geldend zijn gemaakt”, dit vele onnodige procedures zal opleveren.

Ten slotte wijst de Raad nog op het volgende. Het Wetsvoorstel heeft tot gevolg dat overheidswerkgevers die thans een privaatrechtelijke rechtsvorm hebben en waarvan de werknemers al op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn, als gevolg van de gekozen aanpak weer onder de Ambtenarenwet vallen<sup>21</sup> (bijvoorbeeld werknemers van openbare lichamen voor beroep en bedrijf). Ook hier zal overgangsrecht voor moeten worden opgesteld.

---

<sup>19</sup> MvT, pagina 26/27.

<sup>20</sup> MvT, pagina 29/30.

<sup>21</sup> MvT, pagina 18.

datum 16 februari 2011  
pagina 14 van 19

#### **D. CAO / Ambtenarenwet**

Momenteel komen de arbeidsvoorwaarden bij de overheid tot stand op basis van het zogenaamde overeenstemmingsvereiste. Aanspraken van ambtenaren worden bijgesteld nadat daarover tussen overheidswerkgever(s) en een meerderheid van de ambtenarenbonden overeenstemming is bereikt<sup>22</sup>. Resulteren de onderhandelingen in overeenstemming over een bepaald pakket arbeidsvoorwaarden, dan worden de verschillende overheidswerkgevers gebonden om dat pakket op te nemen in algemeen verbindende voorschriften<sup>23</sup>.

Met inwerkingtreding van dit Wetsvoorstel vervallen de op de Ambtenarenwet gebaseerde sectorale rechtspositieregelingen (ARAR/ CAR-UWO) en zullen CAO's afgesloten moeten worden. Slechts die onderdelen die de ambtelijke status regelen en nauw verbonden zijn met het werken bij de overheid en daarbij uitstijgen boven de zaken die tot het echte arbeidsvoorwaardenoverleg behoren, vloeien dan nog voort uit de Ambtenarenwet<sup>24</sup>.

Het feit dat een deel van de rechtspositie zal worden geregeld in het BW/CAO (privaatrechtelijk/ overheid als werkgever) en een deel in de Ambtenarenwet (publiekrechtelijk/ overheid als wetgever) zal volgens de Raad leiden tot veel onduidelijkheid. Zo blijft bijvoorbeeld een ontslaggrond in artikel 125e Ambtenarenwet bestaan: moet men dan toch naar de kantonrechter?

Daarnaast impliceert een CAO dat er een arbeidsvoorwaardenoverleg dient plaats te vinden tussen werkgever(s) en werknemers. Naar de mening van de Raad ontstaat er een rolvermenging tussen de overheid die aan het overleg deelneemt en dezelfde overheid die de CAO's verbindend verklaart. De duidelijke scheiding tussen de overheid als werkgever en de overheid als wetgever, die door de indieners van het Wetsvoorstel wordt (de "**Wet RO**") genoemd, ziet de Raad niet. Eerder lijkt het tegendeel het geval.

#### **E. Concrete gevolgen voor de rechterlijke organisatie**

Vindt de door de indieners beoogde normalisering doorgang, dan zal dit leiden tot een verschuiving van ambtenarenzaken<sup>25</sup> van de sector bestuursrecht (rechtbank en CRvB) naar de sector kanton/civiel (rechtbank en hoven). Slechts een zeer beperkt aantal zaken<sup>26</sup>, zoals procedures van militaire ambtenaren, politieke ambtsdragers en rechters zullen in eerste aanleg bij de sector bestuursrecht en in hoger beroep bij de CRvB, blijven.

---

<sup>22</sup> Artikel 125, lid 1, onder M Ambtenarenwet, artikel 105 lid 3 ARAR.

<sup>23</sup> Voor rijksambtenaren zijn dit veelal algemene maatregelen van bestuur en voor ambtenaren van provincies en gemeenten zijn dat gemeentelijke en provinciale verordeningen. Deze formele regelgeving heeft een onbeperkte duur, tenzij anders overeengekomen. Dit in tegenstelling tot de beperkte geldingsduur van een CAO.

<sup>24</sup> Hierbij kan volgens de MvT worden gedacht aan het waarborgen van de ambtelijke integriteit, de beperkingen van grondrechten en het afleggen van de eed/ belofte.

<sup>25</sup> Zowel bodemzaken als voorlopige voorzieningen.

<sup>26</sup> Dit zijn die zaken die betrekking hebben op de groepen personen die worden uitgezonderd van de normaliseringsoperatie.

datum 16 februari 2011  
pagina 15 van 19

### **III. Werklast**

De Raad verwacht de volgende gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak van het Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren.

Om te beginnen de volgende opmerking: gezien de beoogde invoerdatum van 1 januari 2015 zal duidelijk zijn dat over de precieze omvang van de zaaksstromen nog weinig te zeggen valt. Dit ook omdat er gelijktijdig – of voorafgaand – de nodige andere ingrijpende veranderingen zullen plaatshebben. Te denken valt hierbij aan de invoering van kostendekkende griffierechten en bezuinigingen volgend uit het huidige Regeerakkoord. De effecten hiervan zijn uitdrukkelijk buiten onderstaande doorrekening gehouden. Enerzijds omdat de effecten erg onduidelijk zijn, anderzijds omdat dit advies sec over de gevolgen van het onderhavige Wetsvoorstel dient te gaan.

#### ***Vermindering zaken bestuur***

Het eerste gevolg van het Wetsvoorstel is dat er sprake zal zijn van het wegvallen van een deel van de huidige ambtenarenzaken bij bestuur, zowel bij de bestuurssector van de rechtbanken als bij de CRvB. De huidige totale omvang is jaarlijks ongeveer 2.500 ambtenarenzaken bij de bestuursrechter (waarvan ongeveer 400 voorlopige voorzieningen) en 900 bij de CRvB. Niet al deze zaken zullen bij bestuur wegvallen; militaire ambtenarenzaken en zaken betreffende politici, burgemeesters en leden rechterlijke macht zullen behandeld blijven worden door de bestuursrechter. Dit behelst een groep ter grootte van 15% van de huidige ambtenarenzaken. **Bij bestuur vallen dus op jaarbasis 85% van 2.500 zaken = 2.125 zaken weg bij de rechtbank en 85% van 900 zaken = 765 zaken weg bij de CRvB.**

datum 16 februari 2011  
pagina 16 van 19

### *Toename zaken civiel eerste aanleg*

Daar staat tegenover dat er zaken bij zullen komen bij de kantonrechter en hoger beroepen bij de civiele sector van de gerechtshoven. Deze nieuwe zaaksinstroom zal niet precies gelijk zijn aan de bij bestuur wegvallende groep zaken. Naar inschatting van de Raad zal de nieuwe zaaksinstroom namelijk groter zijn. Dit vanwege twee redenen:

1. Onder het huidige regime is er sprake van een duidelijk filter in de voorfase. Voordat een zaak bij de bestuursrechter wordt aangebracht is er immers een bezwaarschriftfase. Dit filter vangt een aanzienlijke hoeveelheid zaken af. In het civiele regime is een dergelijk filter er niet. De mogelijkheid bestaat natuurlijk dat werknemer en werkgever in de voorfase overleggen en onderhandelen, maar de filterwerking die hiervan uit zal gaan, is naar verwachting duidelijk minder sterk dan de huidige bezwaarfase. De Raad veronderstelt dat dit zwakkere filter de helft minder zaken afvangt. Deze inschatting is o.a. gebaseerd op het ervaringsfeit dat de invoering van de verplichte bezwaarfase bij arbeidsongeschiktheidzaken in 1997/1998 een halvering van het aantal bestuurszaken hierover opleverde.
2. In de MvT is reeds door opstellers aangegeven dat het Wetsvoorstel onder andere beoogt het ontslag van ambtenaren te vereenvoudigen. Indien dit inderdaad het geval is en er vaker dan thans het geval is een ontslagprocedure in gang wordt gezet, dan zal dit een groter aantal rechtszaken betekenen. De Raad schat deze 'aanzuigende' werking in op +10%.

Het gecombineerde effect van 1. en 2. is dat het aantal civiele zaken in potentie iets meer dan dubbel zo groot is als wat er bij bestuur is weggevallen, namelijk  $2 * 2.125 + 10\% = 4.675$ . Driekwart van deze zaken betreft naar verwachting ontslagzaken en de rest gaat over andere arbeidsrechtelijke zaken (beoordelingen, salaris, etc.).

Niet al deze zaken zullen door de kantonrechter worden behandeld. Een deel zal via de route van het UWV lopen. Specifiek voor arbeidsontbindingen geldt nu de verhouding: 50% van de zaken loopt via de kantonrechter en 50% via UWV. **Wanneer we dit toepassen op voorgaande dan resulteert dit op jaarbasis in: 1.755 zaken over ontslag via het UWV (geen Rechtspraak), 1.755 verzoekschriften over ontslag via de kantonrechter (allen niet-geregeld), en 1.165 dagvaardingszaken (niet-ontbinding) via de kantonrechter.**



### *Hoger beroep*

Alleen de niet-ontbindingszaken staan open voor hoger beroep. Bij de huidige ambtenarenzaken bij de bestuursrechter ligt het appelpercentage op ongeveer 40%, het huidige appelpercentage bij kanton arbeidszaken ligt rond de 4%. Naar verwachting van de Raad zal in het begin na invoering het hoge bestuursappelpercentage voor de hand liggen, dat op termijn door gewenning zal dalen. De verwachting is echter wel dat bij voormalige ambtenarenzaken het appelpercentage uiteindelijk hoger zal blijven dan bij huidige kanton arbeidszaken. In de berekening gaat de Raad uit van 40% in jaar 1, 30% in jaar 2, 20% in jaar 3, 15% in jaar 4, tot 10% in jaar 5 (en verder) na invoering. Uitgaande van deze percentages, **zullen er 466 extra hoger beroepen bij de civiele kamer van de hoven komen in jaar 1, aflopend tot 117 in jaar 5.**

**Tabel 1 Effecten op aantallen zaken ten gevolge van Normalisering rechtspositie ambtenaren**

Productgroep	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Bestuur</b>					
Eerste aanleg: Rechtbank	-2.125	-2.125	-2.125	-2.125	-2.125
Hoger beroep: CRvB	-765	-765	-765	-765	-765
<b>Civiel</b>					
Eerste aanleg: Kanton	2.920	2.920	2.920	2.920	2.920
Hoger beroep: Gerechtshof	466	350	233	175	117

Met gebruik van de integrale productgroepprijzen vertaalt zich dit naar de volgende bedragen:

**Tabel 2 Zaakseffect (in geld uitgedrukt) ten gevolge van Normalisering rechtspositie ambtenaren**

Productgroep	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Bestuur</b>					
Eerste aanleg: Rechtbank	-€4.139.181,25	-€4.139.181,25	-€4.139.181,25	-€4.139.181,25	-€4.139.181,25
Hoger beroep: CRvB	-€2.455.940,70	-€2.455.940,70	-€2.455.940,70	-€2.455.940,70	-€2.455.940,70
<b>Civiel</b>					
Eerste aanleg: Kanton	€392.302,00	€392.302,00	€392.302,00	€392.302,00	€392.302,00
Hoger beroep: Gerechtshof	€1.628.371,76	€1.223.026,00	€814.185,88	€611.513,00	€408.840,12
<b>Totaal</b>	<b>-€4.574.448,19</b>	<b>-€4.979.793,95</b>	<b>-€5.388.634,07</b>	<b>-€5.591.306,95</b>	<b>-€5.793.979,83</b>

**Daarmee houdt het Wetsvoorstel een jaarlijkse netto-besparing voor de Rechtspraak in van 4,5 miljoen euro in jaar 1, oplopend tot 5,8 miljoen euro in jaar 5 t.g.v. het effect op de aantallen.**

### **Prijseffect**

Naast de gevolgen voor de werklust van de gerechten t.g.v. van verschoven of extra zaken, heeft het Wetsvoorstel ook gevolgen voor de gemiddelde prijs van rechtszaken. Dit is tweeledig; enerzijds door een verandering in het relatieve gewicht binnen de productgroep kanton. Arbeidszaken zijn relatief zwaarder dan de gemiddelde kantonzaak. Door de extra arbeidszaken zal de zogenaamde assortimentmix van kanton daarom zwaarder worden. De Raad veronderstelt daarnaast dat er sprake zal zijn van een toename van de gemiddelde bewerkelijkheid per zaak. Dat wil zeggen dat de Raad aanneemt dat een ambtenarenzaak straks bij kanton bewerkelijker zal zijn dan een gemiddelde arbeidszaak nu. Dit laatste is ingegeven door de aanmerkelijk langere behandeltijd die thans bij bestuur voor ambtenarenzaken wordt gehanteerd en de inschatting dat er bij arbeidszaken bij de overheid meer dossiervorming zal zijn. Hieruit volgt een grotere bewerkelijkheid in zowel de voorbereiding als de behandeling. De Raad neemt aan dat dit een 20% toename in behandeltijd zal vergen voor deze nieuwe zaken vergeleken met de huidige arbeidszaken bij kanton. Naar verwachting is dit een tijdelijk effect, alleen voor de eerste twee jaar na invoering.

**Tabel 3 Prijseffect ten gevolge van Normalisering rechtspositie ambtenaren**

<b>Prijseffectonderdeel</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Assortimentmix	€2.236.894,79	€2.148.188,25	€2.074.000,96	€2.032.928,48	€1.996.514,00
Zaakzwaarte	€587.578,95	€502.740,33	-€135.749,20	-€173.612,82	-€210.671,92
<b>Totaal prijseffect</b>	<b>€2.824.473,74</b>	<b>€2.650.928,58</b>	<b>€1.938.251,76</b>	<b>€1.859.315,66</b>	<b>€1.785.842,08</b>

**Daarmee wordt het prijseffect een verzwaring van 2,8 miljoen euro in jaar 1, afnemend tot 1,8 miljoen euro in jaar 5.**

De bedragen uit tabellen 2 en 3 gecombineerd laten het volgende financiële totaalbeeld zien:

**Tabel 4 Totale werklustgevolgen (t.g.v. aantallen en prijseffect) van Normalisering rechtspositie ambtenaren**

<b>Onderdeel</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
T.g.v. zaken	-€4.574.448,19	-€4.979.793,95	-€5.388.634,07	-€5.591.306,95	-€5.793.979,83
T.g.v. prijseffect	€2.824.473,74	€2.650.928,58	€1.938.251,76	€1.859.315,66	€1.785.842,08
<b>Totaal</b>	<b>-€1.749.974,45</b>	<b>-€2.328.865,37</b>	<b>-€3.450.382,31</b>	<b>-€3.731.991,29</b>	<b>-€4.008.137,75</b>

**De invoering van het Wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren houdt voor de Rechtspraak hiermee naar verwachting een netto besparing in van 1,7 miljoen euro in jaar 1, oplopend tot een besparing van 4,0 miljoen euro in jaar 5 na invoering.**

datum 16 februari 2011  
pagina 19 van 19

#### **IV. Ten slotte**

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. J.C. van Dijk  
Lid Raad voor de rechtspraak