

# Advies werklast en kosten invoering Wet normalisering rechtpositie ambtenaren

**Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.**

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
Datum: 18 oktober 2018

## Inhoud van de brief

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 28 maart 2017 is de initiatiefwet Wet normalisering rechtpositie ambtenaren (de 'Wnra') in het Staatsblad gepubliceerd.<sup>1</sup> Tijdens de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd dat het kabinet aan de Raad voor de rechtspraak zal vragen een advies uit te brengen over de consequenties van het wetsvoorstel, na de aanvaarding daarvan, op de werklast van de rechtspraak en de daarmee gepaard gaande kosten.<sup>2</sup>

Bij brief van 20 augustus 2018, kenmerk 2018-0000607292, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') ten gevolge van deze toezegging advies uit te brengen inzake de werklast en kosten van de invoering van de Wnra. Over een eerdere versie van het wetsvoorstel Wnra heeft de Raad op 16 februari 2011 advies uitgebracht.<sup>3</sup>

De Wnra heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. Omdat sinds het eerder uitgebrachte advies de reikwijdte van de Wnra is gewijzigd en tevens de Wet werk en zekerheid (de 'WWZ') is ingevoerd, zijn de werklastgevolgen anders dan in dat eerdere advies. Daarom brengt de Raad in dit nieuwe advies de werklastgevolgen opnieuw in kaart. Nu de Wnra reeds door de Eerste Kamer is aangenomen gaat onderhavig advies uitsluitend in op de gewijzigde werklastgevolgen en overige invoeringskosten.

---

<sup>1</sup> Staatsblad 2017, 123.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 550, nr. 28.

<sup>3</sup> <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2011-04-Advies-wetsvoorstel-normalisering-rechtpositie-ambtenaren.pdf>

## DE WNRA

De Wnra wijzigt de Ambtenarenwet en een aantal andere wetten met als doel 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.

De Wnra 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.

Als gevolg van de Wnra zullen de meeste ambtenaren in de toekomst een tweezijdige arbeidsovereenkomst krijgen. Enkele groepen ambtenaren - de zgn. uitgezonderde groepen - krijgen echter niet te maken met het (civiele) arbeidsrecht, maar behouden hun huidige publiekrechtelijke aanstelling. Dit geldt onder andere voor medewerkers van politie en defensie, rechters en officieren van justitie en politieke ambtsdragers, zoals Kamerleden, burgemeesters en wethouders.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>4</sup>

## ADVIES

### 1. WERKLASTGEVOLGEN

De werklastgevolgen schat de Raad naar huidig inzicht in op een toename van € 1,7 mln. ten opzichte van de huidige situatie in het eerste jaar na invoering. Door een aflopend aantal hoger beroepen en een aflopende behandeltijd van nieuwe zaken bij de kantonrechter, nemen de werklastgevolgen op den duur af, uiteindelijk leidend tot een afname van € 3 mln. (ten opzichte van de huidige situatie) vijf jaar na invoering van de Wnra.

Hieronder wordt dit nader toegelicht.

#### **Aantallen zaken - bestuursrecht (eerste aanleg en hoger beroep)**

Uit cijfers van de Raad blijkt dat jaarlijks ongeveer 2.500 ambtenarenzaken bij de bestuursrechter in eerste aanleg worden behandeld. De verwachting in het vorige advies van de Raad was dat dat aantal door de toen voorgestelde normalisering met 85% zou

---

<sup>4</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 werklast 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.

dalen. Dit zou inhouden dat er jaarlijks 2.125 minder ambtenarenzaken zouden worden behandeld. In de thans voorgelegde versie van de Wnra is de groep uitgezonderde ambtenaren uitgebreid met politieambtenaren en enkele andere bijkomende categorieën van ambtenaren. Uit de systemen blijkt dat jaarlijks bij ongeveer 220 ambtenarenzaken een politieambtenaar is betrokken. De andere bijkomende categorieën ambtenaren die door de latere uitbreiding van de uitgezonderde groepen van de normalisering zijn uitgezonderd, leveren naar inschatting van de Raad jaarlijks ongeveer 10 zaken op. Bij de bestuursrechter in eerste aanleg verwacht de Raad dus in totaal 230 extra zaken met betrekking tot ambtenaren die door de latere uitbreiding van de 'uitgezonderde groepen' van de normalisering zijn uitgezonderd. Dat betekent dat in totaal 230 ambtenarenzaken minder wegvallen bij de bestuursrechter dan de eerder genoemde 2.125 zaken.

In totaal zullen naar verwachting jaarlijks bijna 1.900 ambtenarenzaken minder bij de bestuursrechter aanhangig worden gemaakt dan in de huidige situatie<sup>5</sup>. Dat is een daling van ongeveer 76% ten opzichte van de huidige situatie.

Ambtenarenzaken worden in hoger beroep behandeld door de Centrale Raad van Beroep (de 'CRvB'). Uit de systemen van de Rechtspraak blijkt dat bij de CRvB jaarlijks ongeveer 1.000 ambtenarenzaken worden behandeld. Uitgaande van een evenredige daling in aantallen ambtenarenzaken bij de CRvB als in eerste aanleg, zullen er jaarlijks bij de CRvB 760 zaken wegvallen.

#### **Aantallen zaken - civiel (eerste aanleg)**

De zaken die wegvallen bij de bestuursrechter (in eerste aanleg) komen bij de kantonrechter terecht. De Raad verwacht dat het aantal zaken dat er bij de kantonrechter bij komt, hoger zal zijn dan het aantal zaken dat wegvalt bij de bestuursrechter. Dat heeft te maken met het wegvallen van de filterende werking van de bestuursrechtelijke bezwaarfase (effect 1) en de verwachte aanzuigende werking van de Wnra doordat ontslag van ambtenaren eenvoudiger wordt (effect 2). Effect 1 zorgt voor een verdubbeling van het aantal zaken, effect 2 voor een toename van het aantal zaken, na verdubbeling, met 10%.<sup>6</sup>

Tegelijkertijd verwacht de Raad een beperking in de stijging van het aantal zaken door de in werking getreden WWZ (effect 3). Na de inwerkingtreding van de WWZ is het aantal arbeidszaken gedaald, zo blijkt uit de systemen, en de verwachting is daarom dat de WWZ een mitigerend effect heeft op de stijging van de aantallen arbeidszaken die voorheen als ambtenarenzaken werden afgedaan door de bestuursrechter. De stijging valt dus lager uit dan alleen de verdubbeling plus tien procent (effecten 1 en 2).

Alles afwegende is de verwachting dat er jaarlijks bijna 3.500 extra arbeidszaken bij de kantonrechter komen ten opzichte van de huidige situatie.

---

<sup>5</sup> Namelijk 2.125 minus 220 (politie) en minus 10 (overig) is 1.895 zaken minder.

<sup>6</sup> Advies Raad voor de rechtspraak van 16 februari 2011, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2011-04-Advies-wetsvoorstel-normalisering-rechtspositie-ambtenaren.pdf>

### Aantallen zaken - civiel (hoger beroep)

De Raad schat het appelpercentage van de 'ambtenarenzaken' van de kantonrechter in op 40% in het eerste jaar na invoering, 30% in jaar 2, 20% in jaar 3, 15% in jaar 4 en 10% in jaar 5 (en volgende jaren). Die inschatting is gebaseerd op het huidige appelpercentage in bestuursrechtelijke ambtenarenzaken en de verwachting dat dat percentage vervolgens zal dalen richting het huidige appelpercentage in arbeidszaken bij de kantonrechter. Helemaal dalen tot laatstgenoemd appelpercentage (van 4%) ligt echter niet voor de hand, omdat naar inschatting de beroepsbereidheid van ambtenaren hoger zal blijven dan de beroepsbereidheid van andere werknemers met een arbeidsrechtelijk conflict.

De omvang van het aantal zaken waarin hoger beroep openstaat is met de invoering van de WWZ aanzienlijk toegenomen. Sindsdien staat hoger beroep open in alle arbeidszaken (en niet alleen de niet-ontbindingszaken). Alle arbeidszaken die er bij de kantonrechter bij komen zijn dus vatbaar voor hoger beroep. Gerekend met een appelpercentage van 40% in het eerste jaar, betekent dat ruim 1.300 zaken in hoger beroep extra ten opzichte van de huidige situatie in het eerste jaar na invoering van de Wnra. Aflopend tot een structureel appelpercentage van 10%, betekent dat jaarlijks ruim 340 extra arbeidszaken in hoger beroep in jaar 5 na het invoeringsjaar en de jaren daarna. Uitgaande van invoering van de Wnra per 1 januari 2020, levert dit in tabelvorm het volgende beeld op:

*Tabel met wijzigingen in aantallen civiele zaken in hoger beroep*

	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
Percentage hoger beroep	40%	30%	20%	15%	10%
Aantal zaken vatbaar voor hoger beroep	3435	3435	3435	3435	3435
Aantal zaken hoger beroep	1374	1031	687	515	344

*Samenvattende tabel met wijzigingen in aantallen bestuurs- en civiele zaken in eerste aanleg en hoger beroep*

Bestuursrecht	Rechtbanken	min 1.900 ambtenarenzaken (structureel)
Bestuursrecht	CRvB	min 760 ambtenarenzaken (structureel)
Civiel recht	Kantonrechter	plus 3.500 arbeidszaken (structureel)
Civiel recht	Gerechtshoven	plus 1.300 arbeidszaken in het eerste jaar na invoering, aflopend tot structureel plus 340 arbeidszaken in jaar 5 na invoering

### Zaakwaarte

Als gevolg van de Wnra neemt de behandeltijd van arbeidszaken bij de kantonrechter toe met 20% ten opzichte van de huidige behandeltijd. Het gaat om een tijdelijk effect. Alleen in de eerste twee jaar na invoering van de Wnra zal de toename in behandeltijd zich voordoen. Reden voor deze inschatting is dat een ambtenarenzaak bij de bestuursrechter nu gemiddeld genomen bewerkelijker is dan een gemiddelde arbeidszaak nu. Dat blijkt uit de op dit moment geldende behandeltijden. Daarbij is de inschatting dat bij de overheid meer sprake zal zijn van dossiervorming. Na twee jaar zal dit effect niet meer aanwezig zijn en zal de gemiddelde behandeltijd van nieuwe arbeidszaken bij de

kantonrechter aansluiten bij de huidige gemiddelde behandeltijd van arbeidszaken bij de kantonrechter.

De Raad schat in dat de overblijvende ambtenarenzaken bij de bestuursrechter, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, qua zaakswaarte gemiddeld zijn. De nieuwe arbeidszaken bij de gerechtshoven zijn naar verwachting eveneens gemiddeld qua zaakswaarte. Bij die zaken is er dus geen sprake van een toe- of afname van de gemiddelde behandeltijd.

### Conclusie

De Wnra heeft werklastgevolgen voor de Rechtspraak. De effecten zijn minder groot dan in het eerdere advies van de Raad van 2011 omdat de reikwijdte van de normalisering sindsdien is veranderd en de WWZ in 2015 in werking is getreden. In de eerste jaren na invoering wordt nu een toename in werklast verwacht, terwijl dat bij het eerdere advies direct een afname was. In de structurele situatie wordt nu een afname van de werklast ingeschat die minder groot is dan in het vorige advies.

Uitgaande van inwerkingtreding van de Wnra per 1 januari 2020, zijn de totale werklastgevolgen in 2020 en 2021 een toename van respectievelijk ruim € 1,7 mln. en € 290.000. Vanaf 2022 betekenen de gecombineerde effecten van de wetten een afname van de werklast voor de Rechtspraak ten opzichte van de huidige situatie. In 2022 bedraagt de afname ruim € 1,6 mln., in 2023 bijna € 2,4 mln. en in 2024 en volgende jaren € 3 mln. per jaar. Zie ook onderstaande tabel.

*Tabel totale werklastconsequenties Wnra*

	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
Mutatie als gevolg van aantallen	-563.791	-1.883.930	-3.204.069	-3.864.139	-4.524.209
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	1.777.062	1.662.719	1.548.376	1.491.205	1.434.033
Effect behandeltijd per zaak	513.472	513.472	0	0	0
Totale effect Wnra	1.726.744	292.261	-1.655.693	-2.372.934	-3.090.175

## 2. IT-GEVOLGEN

Naast werklastgevolgen heeft de Wnra ook gevolgen voor de IT-systemen.

Uitgaande van het huidige systeem IRIS lijkt de impact van de Wnra (vooralsnog) mee te vallen. Gedacht moet worden aan impact op management informatie ('MI') (gegevensmodellen, nieuwe typering, enz.) en brieven (inhoud aanpassen lokaal beheer). Naar het zich laat aanzien vallen de kosten in de huidige situatie mee en vallen deze kosten onder regulier beheer.

NB: Bij deze inschatting is geen rekening gehouden met de gevolgen van een nieuwe doelarchitectuur en met het al dan niet digitaal kunnen procederen op basis van nieuw procesrecht in 2020. Mochten ontwikkelingen op dit vlak t.z.t. leiden tot een andere



inschatting van de IT-gevolgen, dan behoudt de Raad zich het recht voor om hierop bij u terug te komen.

Daarnaast heeft de Wnra impact op de HRM-systemen, zoals Leonardo en P-portal. De Raad gaat in dit advies niet verder in op deze gevolgen, omdat de Raad heeft begrepen dat de aanpassing van de HRM-systemen Rijks-breed wordt opgepakt. Mocht dit anders zijn, dan wordt de Raad hier graag van op de hoogte gesteld.

### **3. IMPLEMENTATIEKOSTEN VOOR DE RECHTSPRAAK ALS WERKGEVER**

Door de ministerraad is bepaald dat de Rijksonderdelen zelf de kosten moeten dragen van de implementatie van de Wnra. De achtergrond hiervan is de veronderstelling dat de normalisering van de rechtspositie op termijn opbrengsten met zich meebrengt. De gedachte daarachter is dat het toepassen van het civiele arbeidsrecht goedkoper is, onder meer omdat de Algemene wet bestuursrecht (Awb), niet meer van toepassing is, waardoor er geen bezwaar, beroep en hoger beroep meer mogelijk is tegen rechtspositionele besluiten.

Voorgaande is echter niet het geval voor de Rechtspraak. De Rechtspraak heeft immers twee ambtelijke rechtspositie regimes: die van de gerechtsambtenaren en die van de rechterlijke ambtenaren. De rechtspositie van de gerechtsambtenaren wordt genormaliseerd en zal na 1 januari 2020 gebaseerd zijn op het arbeidsrecht in het Burgerlijk wetboek. De rechtspositie van de rechterlijke ambtenaren blijft gebaseerd op het bestuursrecht. Dit betekent onder andere dat de mogelijkheid tot bezwaar en beroep als verweer tegen rechtspositionele besluiten mogelijk blijft. De groep ambtenaren bedraagt ruim 6700 fte en ruim 7500 medewerkers.

Het na 1 januari 2020 uitvoering moeten blijven geven aan twee rechtspositieregimes, waarvan een bestuursrechtelijk, betekent dat in redelijkheid te verwachten is dat de Rechtspraak minder, dan wel geheel niet, zal profiteren van opbrengsten als gevolg van de normalisering. Niet onaannemelijk is dat het uitvoering moeten geven aan twee rechtspositieregimes zelfs kostenverhogend zal zijn. Zo zal bijvoorbeeld minder geleund kunnen worden op ontwikkelingen binnen het Rijk ten aanzien van de rechtspositie. Zo zijn er op de rechterlijk ambtenaren nu verschillende ministeriële besluiten van overeenkomstige toepassing. Denk bijvoorbeeld aan het reisbesluit binnenland. De Rechtspraak zal hier eigen regelingen voor moeten ontwikkelen en uitvoeren. Dit vraagt meer inzet van arbeidsvoorwaarden en rechtspositie beleid en advies op het bureau van de Raad voor de rechtspraak en het Landelijk Dienstencentrum Rechtspraak (het 'LDCR'). Het vraagt ook meer inzet bij de uitvoering door de personeelsafdelingen van de 17 gerechten.

Op grond van voorgaande wordt het redelijk geacht dat in eerste instantie de implementatiekosten voor de Wnra worden vergoed aan de Rechtspraak. Daarbij gaat het om:

- Opleidingskosten à € 542.000,-
- Inhuur extra personeel à € 1.295.000,-
- Kosten gedeelde werktijd als gevolg van informatie bijeenkomsten aan personeel à € 1.000.000,-



- Lange termijn kosten die verband houden met het toepassen van 2 rechtspositieregimes à PM

Zie bijgevoegde bijlage voor een toelichting op de schatting. Mochten de kosten hoger uitvallen dan de huidige raming, dan komen we daar graag op terug.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker  
Voorzitter Raad voor de rechtspraak