

Consultatieadvies Aanpassingsbesluit Wnra

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 Justitie en Veiligheid
D.t.v. Wnd. directeur DWJZ
Mr. dr. G.M. ter Huurne
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum: 6 juni 2019

INHOUD VAN DE BRIEF

Geachte mevrouw Ter Huurne,

Bij brief van 8 mei 2019, kenmerk 258488, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') **advies uit te brengen inzake het ontwerpbesluit houdende tot wijziging van aanpassing van besluiten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (het 'Ontwerpbesluit')**.

HET ONTWERPBESLUIT

Dit Ontwerpbesluit strekt tot aanpassing van besluiten van alle ministeries ten behoeve van de invoering en uitvoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: 'Wnra'). Die initiatiefwet heeft ten doel de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te stellen aan die van werknemers in de private sector, die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. De initiatiefnemers hebben het aan de regering gelaten de benodigde invoerings- en aanpassingswetgeving op te stellen. Het onderhavige besluit brengt de daarvoor nodige wijzigingen aan in algemene maatregelen **van bestuur (hierna: amvb's)**.

Het belangrijkste uitgangspunt van de invoerings- en aanpassingswetgeving is dat zij technisch en beleidsarm van aard is. In dit aanpassingsbesluit worden de besluiten van alle ministeries dan ook uitsluitend technisch gewijzigd en in overeenstemming gebracht met het systeem van de Wnra.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

HOOFDLIJNEN VAN HET ADVIES

Het uitgangspunt van het Ontwerpbesluit is dat arbeidsvoorwaarden niet langer in algemeen verbindende voorschriften geregeld worden. Dit sluit aan bij de Wnra waarmee de ambtenaren onder de toepassing van het civiele arbeidsrecht worden gebracht. Als gevolg daarvan worden met het Ontwerpbesluit verschillende arbeidsvoorwaardelijke bepalingen geschrapt die terug moeten komen in de toepasselijke cao. Gedurende de periode van de consultatie is nog niet duidelijk op welke wijze deze onderwerpen terugkomen in de cao. Daardoor is het niet mogelijk te toetsen of de omzetting in cao-bepalingen sluitend is. De Raad heeft graag nader overleg met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bespreken welke werkwijze gehanteerd zal worden ten aanzien van het opnemen in de cao van deze bepalingen. Waar aan de orde wordt dit hieronder opgemerkt in het artikelsgewijze advies.

ADVIES

Artikel 5.5 Besluit beëdiging en vergoeding buitengriffiers en waarnemend griffiers

Artikel 3 van dit besluit regelt nu de vergoeding van de buitengriffier. De Raad meent dat deze vergoeding niet langer met een publiekrechtelijke regeling bepaald kan worden. Uitgangspunt van het Ontwerpbesluit is immers dat arbeidsvoorwaarden niet langer in algemeen verbindende voorschriften geregeld worden.

In artikel 3, tweede lid van dit besluit wordt "uit hoofde van een aanstelling in een functie bij een gerecht of parket salaris krachtens het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 geniet" vervangen door "dan wel als gerechtsambtenaar salaris geniet krachtens arbeidsovereenkomst". De Raad merkt op dat hiermee de ambtenaar bij het parket buiten deze bepaling komt te vallen en verzoekt dit aan te passen.

De Raad acht bovendien nader overleg met de minister van Justitie en Veiligheid noodzakelijk om te bezien welke overige aanpassingen van dit besluit nodig zijn als gevolg van het van toepassing worden van het arbeidsrecht. De Raad is, vooruitlopend op dit overleg, van oordeel dat de vergoeding uit het besluit verwijderd moet worden om aan te kunnen sluiten op het civiele recht.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de 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.

Artikel 5.14 Besluit rechtspositie leden gerechtsbesturen en Raad voor de rechtspraak

A

In artikel 1 van dit besluit vervallen het zevende, achtste en tiende lid. Uit de toelichting blijkt dat hetgeen met deze bepalingen werd geregeld, wordt opgenomen in de cao voor rijksambtenaren. De Raad heeft graag nader overleg met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bespreken welke werkwijze gehanteerd zal worden ten aanzien van het opnemen in de cao van specifieke bepalingen voor de betreffende functionarissen.

In dit kader merkt de Raad op dat artikel 16, lid 6, van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels over de rechtspositie van bestuursleden van een gerecht worden gesteld. Dit wordt niet aangepast met de Aanpassingswet Wnra. Deze bepaling van de Wet RO is wat betreft niet-rechterlijke leden dus nog niet 'genormaliseerd'. Volgens de Toelichting op het Ontwerpbesluit worden immers arbeidsvoorwaarden niet langer bij algemeen verbindend voorschrift (waaronder ook een algemene maatregel van bestuur kan worden gerekend) geregeld. Het zelfde geldt voor artikel 86, lid 8, van de Wet RO, met betrekking tot de niet-rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak.

Uit de toelichting op dit onderdeel lijkt er vanuit te worden gegaan dat de leden van de Raad voor de rechtspraak deel uitmaken van het bureau van de Raad voor de rechtspraak. Dit is echter niet het geval. De Raad verwijst hiervoor naar de artikelen 84 en 89 van de Wet RO. De Raad verzoekt dit aan te passen in de toelichting.

B

Artikel 4 van het besluit wordt aangepast. De Raad vraagt zich af of de uitzonderingen die in het huidige eerste en tweede lid worden benoemd ten aanzien van het uitoefenen rechtspositionele bevoegdheden, voldoende zijn vastgelegd in de aangepaste tekst. Deze uitzonderingen worden daarin namelijk niet meer expliciet benoemd. Het gaat met name om de uitgezonderde bevoegdheden tot aanstelling, disciplinaire bestraffing, schorsing en ontslag. De Raad verzoekt deze uitzonderingen te laten staan in artikel 4, eerste lid en tweede lid van het besluit.

Met betrekking tot het (nieuwe) derde lid van artikel 4 merkt de Raad op dat met: "een toelage of uitkering in verband met schadeloosstelling, kostenvergoeding of andere geldelijke tegemoetkoming", vermoedelijk wordt bedoeld: "een schadeloosstelling, kostenvergoeding of een andere geldelijke tegemoetkoming" overeenkomstig de huidige tekst van de bepaling. De Raad verzoekt dit aan te passen.

Het huidige lid 6 van artikel 4 vervalt. In dit lid wordt geregeld dat aan betreffende groep functionarissen geen ontslag wegens onbekwaamheid of ongeschiktheid op grond van artikel 98, lid 1 onder g, van het ARAR kon worden verleend, omdat dit ontslag al is geregeld in de Wet RO (artt. 86, lid 5 en 38 Wet RO). De vraag rijst welke verhouding bestaat tussen deze ontslaggrond en bijbehorende procedurebeschrijving in de Wet RO en de ontslaggronden en bijbehorende procedures voor de arbeidsovereenkomst in titel 10 van het Burgerlijk Wetboek.



De Raad adviseert hierover helderheid te scheppen en voert hierover graag nader overleg met de minister van Justitie en Veiligheid. Vooruitlopend op het overleg is het standpunt van de Raad dat verhelderd moet worden dat de Wet RO, als *lex specialis*, boven Boek 7, titel 10 van het BW gaat.

C

Artikel 6 van dit besluit vervalt en het daarin bepaalde kan, blijkens de toelichting op het Ontwerpbesluit, bij cao worden geregeld. Het artikel regelt de toepasselijkheid van het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid voor de sector Rijk voor het niet-rechterlijk lid van een gerechtsbestuur of van de Raad voor de rechtspraak dat niet in vaste dienst was aangesteld.

De Raad heeft graag nader overleg met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bespreken op welke wijze deze bepalingen in de cao zullen worden opgenomen, waarbij -in overeenstemming met het uitgangspunt van de technische omzetting- de rechtspositie ongewijzigd blijft.

D

Het tweede lid van artikel 7 vervalt en het daarin bepaalde kan, blijkens de toelichting op het Ontwerpbesluit, bij cao worden geregeld. Het artikel regelt dat artikelen 71 en 71a van het Algemeen Rijksambtenarenreglement niet van toepassing zijn op het niet-rechterlijke lid van een gerechtsbestuur of van de Raad voor de rechtspraak.

De Raad heeft graag nader overleg met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bespreken op welke wijze deze bepalingen in de cao zullen worden opgenomen, waarbij -in overeenstemming met het uitgangspunt van de technische omzetting- de rechtspositie ongewijzigd blijft.

In artikel 8, eerste en tweede lid van dit besluit staan regels over het toekennen van een toelage aan de gerechtsambtenaar die belast is met de vervanging van één van de leden van het bestuur. Deze regels moeten opgenomen worden in de cao en vervallen in het besluit. De Raad heeft graag overleg met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bespreken op welke wijze deze bepalingen in de cao zullen worden opgenomen.

Artikel 8 van dit besluit kan in stand blijven voor zover het regels stelt voor de rechterlijk ambtenaar. Dit deel zou ook kunnen vervallen, gezien het feit dat in het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren, artikel 6b, is geregeld dat waarneming door een rechterlijk ambtenaar van een functie waaraan een hoger maximum salaris is verbonden, leidt tot toekenning van een toelage, indien de waarneming tenminste 30 dagen duurt.

E

Het tweede lid van artikel 9 van dit besluit vervalt en het daarin bepaalde kan, blijkens de toelichting op het Ontwerpbesluit, bij cao worden geregeld. Het tweede lid regelt een onkostenvergoeding voor het niet-rechterlijke lid van een gerechtsbestuur of van de Raad voor de rechtspraak.



De Raad heeft graag nader overleg met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bespreken op welke wijze deze bepalingen in de cao zullen worden opgenomen, waarbij -in overeenstemming met het uitgangspunt van de technische omzetting- de rechtspositie ongewijzigd blijft.

F

Artikel 9a van dit besluit wordt zodanig aangepast dat dit artikel niet langer van toepassing is op het niet-rechterlijke lid van een gerechtsbestuur of van de Raad voor de rechtspraak. Het daarin bepaalde kan, blijkens de toelichting op het Ontwerpbesluit, bij cao worden geregeld. Het artikel regelt een afwijkende onkostenvergoeding bij (een bepaalde mate van) arbeidsongeschiktheid door ziekte.

De Raad heeft graag nader overleg met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bespreken op welke wijze deze bepalingen in de cao zullen worden opgenomen, waarbij -in overeenstemming met het uitgangspunt van de technische omzetting- de rechtspositie ongewijzigd blijft.

G

Artikel 9aa van dit besluit wordt zodanig aangepast dat dit artikel niet langer van toepassing is op het niet-rechterlijke lid van een gerechtsbestuur of van de Raad voor de rechtspraak. Het daarin bepaalde kan, blijkens de toelichting op het Ontwerpbesluit, bij cao worden geregeld. Het artikel regelt een afwijkende onkostenvergoeding bij buitengewoon verlof.

De Raad heeft graag nader overleg met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bespreken op welke wijze deze bepalingen in de cao zullen worden opgenomen, waarbij -in overeenstemming met het uitgangspunt van de technische omzetting- de rechtspositie ongewijzigd blijft.

H

Artikel 9c van dit besluit wordt aangepast. Het artikel regelt de rechtspositie van het niet-rechterlijke lid van een gerechtsbestuur of van de Raad voor de rechtspraak met een vast dienstverband, bij het aflopen van de benoemingsduur.

De eerste drie leden, het vijfde lid, achtste lid en negende lid vervallen en het daarin bepaalde kan, blijkens de toelichting op het Ontwerpbesluit, bij cao worden geregeld.

De Raad heeft graag nader overleg met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bespreken op welke wijze deze bepalingen in de cao zullen worden opgenomen, waarbij -in overeenstemming met het uitgangspunt van de technische omzetting- de rechtspositie ongewijzigd blijft.

In het vierde lid van artikel 9c wordt de huidige opzegtermijn van 3 maanden gehandhaafd.

De Raad wijst erop dat de wettelijke opzegtermijn op grond van artikel 7:672 BW maximaal vier maanden bedraagt en adviseert te verduidelijken hoe deze bepaling van het besluit zich hiertoe verhoudt.

De Raad meent verder dat de opzegtermijn ook in de cao kan worden opgenomen (zie artikel 7:672, lid 6, BW) en heeft hierover graag nader overleg.

Artikel 5.15 Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren

De Raad merkt op dat artikel 6a, lid 5, van dit besluit verwijst naar het Reisbesluit binnenland, terwijl dit zal komen te vervallen. Kennelijk per abuis is dit niet aangepast. De Raad verzoekt dit alsnog aan te passen.

C

Met betrekking tot het nieuwe artikel 8g van dit besluit merkt de Raad op dat in de eerste zin het woord 'Op' moet vervallen.

I

Door de formulering van het nieuwe artikel 39e ontstaat onduidelijkheid over het totale aantal leden van de daar genoemde commissie. De Raad adviseert dit te verduidelijken.

Artikel 5.20 Besluit uitoefening rechtspositionele bevoegdheden gerechtsambtenaren en ambtenaren bureau Raad voor de rechtspraak

A

Artikel 1, lid 1 **van dit besluit wordt gesproken van "in de op de Ambtenarenwet 2017 berustende bepalingen en de in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren opgenomen bevoegdheden". De Raad merkt op dat hiermee** mogelijk niet alle uit de arbeidsovereenkomst voortvloeiende bevoegdheden van de werkgever worden inbegrepen. De Raad verwijst ter vergelijking naar het aangepaste artikel 25 Wet RO waarin (specifiek voor bestuursleden) gesproken wordt van **"bevoegdheden uit de Ambtenarenwet 2017 en titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek"**.

De passage in artikel, 1 lid 2, **van dit besluit: "indien deze mogelijkheid is opgenomen in de cao of op basis daarvan gemaakte afspraken", kan naar oordeel van de Raad worden** geschrapt aangezien de adviesplicht geldt voor iedere mogelijkheid tot voorgenomen beslissing tot schadeloosstelling, kostenvergoeding of verlening van een geldelijke tegemoetkoming.

Toelichting

In de inleiding van de toelichting staat in de vijfde alinea: **"Nu de sector Rijk als gevolg van de normalisering niet meer bestaat, [...]."** De Raad vraagt zich af of dit een correcte verwoording is. Aangezien in de rest van de toelichting veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de term sector Rijk voor de toekomstige situatie, is het verwarrend als hier wordt aangegeven dat de sector na de normalisering niet meer bestaat. De Raad adviseert dit te verduidelijken.



WERKLAST

De Raad verwacht geen substantiële gevolgen voor de werklust van de gerechten als gevolg van het Ontwerpbesluit.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Besluit. Het Besluit stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Besluit op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken onderscheidenlijk aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Ontwerpbesluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding op de invoering van het Ontwerpbesluit, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over het verloop van het wetgevingsproces en de plaatsing van de definitieve tekst in het *Staatsblad*.

Hoogachtend,

mr. H. Rappa-Velt

Lid Raad voor de rechtspraak