



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Kosten van normalisering

Heerma van Voss, G.J.J.

### Citation

Heerma van Voss, G. J. J. (2012). Kosten van normalisering. *Tijdschrift Recht En Arbeid*, (1), 3-4. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18601>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/18601>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Kosten van normalisering

### 1

De discussie over normalisering van de rechtspositie van ambtenaren wordt steeds serieuzer. Dat blijkt niet alleen uit het feit dat het regeerakkoord dit aankondigt en een daartoe strekkend initiatiefwetsvoorstel is ingediend door de Kamerleden Koşer Kaya en Van Hijum. In dat voorstel wordt voor de meeste ambtenaren de publiekrechtelijke basis van hun rechtspositie vervangen door een privaatrechtelijke op basis van de arbeidsovereenkomst, met enige aanvullende bepalingen in de Ambtenarenwet. Het blijkt ook uit het feit dat de discussie concreter wordt over de financiële gevolgen van de maatregel. Het is goed dat een ingrijpende maatregel als deze mede wordt genomen op basis van inzicht in het financiële aspect. Het is dan echter wel van belang dat gepresenteerde cijfers deugen. Dergelijke berekeningen hebben namelijk vaak een schijn van exactheid, maar worden in hoge mate bepaald door aannames die allerminst vaststaan.

Een goed voorbeeld van dit probleem vormt het advies van de Raad voor de rechtspraak van 16 februari 2011. In zijn berekeningen neemt de raad als uitgangspunt dat de zaakinstroom bij de kantonrechter groter zal zijn dan bij de huidige sector bestuursrecht van de rechtbank. Dit zou komen doordat de bezwaarschriftprocedure die nu als filter fungeert komt te vervallen. Voorts zou het aantal zaken met 10% vermeederen omdat er meer ontslagen zouden voorkomen nu het wetsvoorstel beoogt ontslag van ambtenaren te vereenvoudigen. Het betreft hier hoogst dubieuze aannames. Veel logischer zou het zijn geweest indien de raad het aantal te verwachten civiele zaken had vergeleken met het huidige aantal zaken dat op basis van het civielrechtelijke arbeidsrecht wordt gevoerd. Het probleem van het huidige ambtenarenrecht is nu juist dat de ambtenaar over veel meer zaken naar de rechter gaat dan een gewone werknemer. De prachtige rechtsbescherming heeft als bezwaar dat deze praktisch onbegrensd is. Door de lage of afwezige kosten kan de ambtenaar die zand in de machine wil strooien over allerhande zaken bezwaarschriftprocedures starten, ook als hij niet van plan is daarover uiteindelijk naar de rechter te gaan. Indien met of over een ambtenaar problemen ontstaan, is er regelmatig sprake van een veelvoud van juridische procedures, terwijl dit in het civiele arbeidsrecht in veel beperktere mate het geval is. Vervolgens verwacht de raad dat het aantal hoger beroepszaken van ambtenaren groter zal blijven dan dat in het civiele arbeidsrecht. Thans is de verhouding 40 tegenover 4%, een opmerkelijk verschil! De raad verwacht dat het aantal ambtenarenappellen zal teruglopen, maar slechts tot 10%. Waar deze verwachting op is gebaseerd, wordt niet gemotiveerd. Per saldo komt de raad toch tot een besparing van structureel bijna € 4 miljoen per jaar op het aantal zaken. Opmerkelijk is daarbij nog dat de raad verwacht dat een ambtenarenzaak bij de sector kanton bewerkelijker zal zijn dan een gemiddelde arbeidszaak. Deze verwachting wordt gebaseerd op de langere behandelingstijd die de sector bestuursrecht thans nodig heeft en de verwachting dat er meer dossiervorming bij de overheid zal zijn. Dit zegt echter mijns inziens meer over de bovenmatige formele benadering van de huidige bestuursrechtelijke procesgang en het feit dat de overheid mede daardoor aan overdreven dossiervorming moet doen om risico's te verminderen. Normalisering moet er juist toe leiden dat daaraan een einde komt.

Een bredere studie van de kosten en baten van harmonisatie is gemaakt door Regioplan en SEO Economisch Onderzoek (ik baseer me hier op de update van juli 2011). Dit rapport komt tot structurele baten van het voorstel van € 6,6 tot 21,9 miljoen per jaar. Er wordt echter ook gewag gemaakt van enorme invoeringskosten tussen de € 53 en 186 miljoen. Het probleem van deze kosten is echter dat het hier gaat om zulke zaken als vernieuwing van administratieve organisaties, communicatie en voorlichting, drukken van cao-boekjes en opleidingskos-

## Column



Prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss is redacteur van dit tijdschrift.

ten van personeelsmedewerkers. Dergelijke kosten moeten echter ten dele altijd al gemaakt worden om de organisatie op peil te houden. Het is al te gemakkelijk om dergelijke kosten hoog op te voeren om de indruk te wekken van een zeer kostbare operatie. Zonder twijfel zal een grote operatie als deze ook invoeringskosten meebrengen. Deze kunnen echter productief gemaakt worden om de organisatie mee te vernieuwen. Zij zijn als investering in de organisatie van het overheidspersoneel te beschouwen.

Tegenstanders van de normalisering grijpen nu in wanhoop de invoeringskosten aan als middel om zich te verzetten tegen de normaliseringsoperatie. Dit blijkt uit een artikel van Gerrit Dijkstra, Frits van der Meer en Caspar van den Berg ('Afschaffen ambtenarenstatus financieel riskant', *Public Mission* 4 november 2011). Zij roepen vanuit de ongunstige scenario's van de beide rapporten een beeld op van een terugverdientijd van 23 jaar en vinden de berekeningen nog optimistisch. Daarnaast veronderstellen zij dat ambtenaren de afschaffing van hun ambtelijke status in loon gecompenseerd zullen zien, omdat er in andere landen gelijktijdig loonsverhogingen zijn overeengekomen. Zij gaan dan echter voorbij aan de specifieke situatie in die landen en het feit dat de invoering van cao's in Nederland al in hoge mate is voorbereid in het huidige arbeidsvoorwaardenoverleg. Terecht wijzen deze onderzoekers erop dat de kosten van UWV-ontslagprocedures niet zijn meegenomen, maar zij vinden ook dat ontslagvergoedingen die kantonrechters zullen toewijzen nog moeten worden meegewogen. Zou men echter zo ver willen gaan, dan moet men ook een vergelijking maken met de reële kosten van de huidige ontslagen in het ambtenarenrecht, waarbij de salariskosten gedurende soms jarenlange procedures over beoordelingen moeten worden doorbetaald. Dit alles maakt duidelijk dat het uitermate gecompliceerd is deze berekeningen te maken en dat er gevaar in schuilt dat economen en bestuurskundigen deze verichten zonder een deskundige juridische inbreng.

Misschien moeten we de normaliseringsdiscussie toch maar vooral op inhoudelijke gronden voeren en ons de vraag voor ogen blijven houden: vereist de specifieke taak van de ambtenaar ook een apart statuut of is dat in deze tijd van een goed ontwikkeld arbeidsrecht niet langer nodig?