

Aan het College van procureurs- generaal
T.a.v. de heer mr. G. van der Burg
Postbus 20305
2500 EH Den Haag

Datum

4 december 2019

Onderwerp

Reactie NVvR op voorgenomen besluit positie assistent-officier

Geachte heer Van der Burg,

Met deze brief reageert de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) op uw voorgenomen besluit (hierna besluit) en bijbehorend rapport, inzake de positie en inschaling van de assistent-officier.

Wij willen u in de eerste plaats informeren over de reactie van onze leden op het besluit. Dit besluit is op 1 november besproken door assistent-officieren die lid zijn van de NVvR. Deze brief over het besluit is niet alleen de weerslag van die bijeenkomst, maar ook van de vele schriftelijke reacties die de NVvR daarover heeft ontvangen.

Naast u daarover te informeren, willen wij u een kader bieden waarbinnen de NVvR naar de rapporten en het besluit kijkt. Daarbij moet worden aangetekend dat de NVvR op uw besluit nog geen definitieve reactie kan geven. Er zijn nog veel onduidelijkheden die op dit moment een juiste weging van uw besluit in de weg staan. Wij gaan daarover graag met u in gesprek.

De NVvR streeft er naar op korte termijn te komen tot een passende omschrijving van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de assistent-officier (aansluitend bij de uitgangspunten OM2020), met daarbij een passende beloning. Tegelijkertijd wil de NVvR vanuit rechtsstatelijk en institutioneel perspectief aandacht vragen voor de door het College voorgestane wenselijkheid om vast te blijven houden aan de uitgangspunten van OM2020 (en de daarmee samenhangende indeling van assistent-officier als rijksambtenaar).

Een korte terugblik

In november 2016 is door de sectiewoordvoerder OM van de NVvR een enquête gedaan naar de feitelijke invulling van deze functie. Uit dit onderzoek en uit een op 7 april 2017 door de NVvR georganiseerde bijeenkomst kwam naar voren dat de feitelijke uitvoering van de functie afwijkt van de oorspronkelijke ontwerpprincipes van de betreffende werkomgevingen en van de daarop gebaseerde functieomschrijvingen. Deze bevindingen werden grotendeels bevestigd in een in opdracht van de NVvR uitgevoerd onderzoek door Ad Simonse Personeels- en Organisatieadvies van september 2017. Bij brief van 6 juli 2018 heeft uw College toegezegd de invulling van het functie van assistent-officier te zullen onderzoeken.

In een rapport van maart 2019 heeft een werkgroep in uw opdracht de inzet van assistent-officieren meer inzichtelijk gemaakt. De conclusie daaruit is dat de praktijk van de inzet van de assistent-officier op alle parketten, en in een aantal gevallen ook onderling, afwijkt van de oorspronkelijke inrichtingsprincipes en functiebeschrijvingen.

Hoewel de bevindingen daarover in het rapport een momentopname worden genoemd, mag worden aangenomen dat deze afwijking structureel en duurzaam is. Assistent-officieren werken zelfstandiger en verrichten meer taken dan wat op basis van de oorspronkelijke inrichtingskaders en functiebeschrijvingen mag worden verwacht.

In het Verdiepingsonderzoek assistent-officier uit oktober 2019 adviseert de werkgroep de assistent-officier te behouden als Rijksambtenaar binnen de bestaande inrichtingskaders en met de bestaande bevoegdheden met betrekking tot het doen van enkelvoudige zittingen. Deze blijft (onbezoldigd) plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen op basis van een ministerieel besluit. Er wordt geadviseerd onderscheid te gaan maken tussen de assistent-officier en de senior assistent-officier, waarbij de laatste zal worden ingedeeld in de (hogere) schaal 11. Uw College heeft deze adviezen overgenomen en verwerkt in het voorgenomen besluit over de positie en de inschaling van de assistent-officier.

Reactie leden

De leden zijn opgelucht dat er nu een besluit ligt. De rapporten en het besluit worden door meerdere assistenten als een eerste stap in de goede richting beschouwd. Toch resteren veel vragen en is de kritiek niet verstomd.

In de eerste plaats is men kritisch op de gevolgde procedure. Het OM heeft te veel tijd nodig gehad om deze functie een eenduidige structuur en inhoud te geven en oog en oor te hebben voor de feitelijke positie van de assistent-officier in de organisatie.

Veel vragen zijn er ook over de onderbouwing van de keuze om vast te houden aan de ARAR als basis voor de inschaling van de assistent-officier in plaats van de RM. Men blijft zich afvragen hoe het kan dat, met de bestaande behoeften binnen de organisatie, niet nader aansluiting wordt gezocht bij het functieprofiel van de officier enkelvoudige zittingen.

De leden vragen zich ook af of de wijze waarop assistent-officieren worden betaald, wel overeenkomstig de wet is. Dient, bij handhaving van de benoeming van de assistent-officier bij MB als onbezoldigd plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen, de bezoldiging van de assistent-officier (geheel of gedeeltelijk) cf. artikel 9 Wvra plaats te vinden?

Bij veel leden bestaat voorts de vrees dat de nu voorgestelde kaders niet uitvoerbaar zullen zijn wanneer de assistent-officieren zich strikt zullen houden aan de kaders van het besluit. Kunnen de overblijvende werkzaamheden wel voldoende worden opgevangen door het bestaande corps officieren van justitie? Ook zijn er vragen over de verhouding junior/senior assistent-officier. Kunnen werkzaamheden zoals slachtoffergesprekken, beslissingen ten aanzien van MK-ontnemingen, getuigenverzoeken en aanhoudingsverzoeken nog worden belegd bij de junior assistent-officier? Is de senior assistent-officier nu wel of niet bevoegd als OvJ op ZSM te werken en, in die functie, eindbeslissingen te nemen of de politie aan te sturen in aldaar lopende zaken?

Met het toevoegen van een senior variant van de functie van assistent-officier zijn nog meer vragen en onduidelijkheden bij de assistent-officieren opgekomen. Hoe wordt bijvoorbeeld de verhouding junior-senior bij een tekort aan officieren? Meer ongelijkheid binnen de functiegroep wordt gevreesd. Verder wordt opgemerkt dat de functie van enkelvoudig officier – welke niet meer wordt ingevuld – in de praktijk nagenoeg gelijk is aan de functie van assistent-officier. Praktisch alle werkzaamheden van de enkelvoudig officier zijn overgenomen door de assistent-officieren tegen een aanzienlijk lager salaris. Het wijst er op dat met het schrappen van deze functie toch een onmisbaar onderdeel is verdwenen, dat nu met de functie van assistent-officier wordt opgelost. Dit wordt als zeer onrechtvaardig ervaren. Dit geldt ook voor de gehandhaafde functienaam van assistent-officier, die volgens vele assistent-officieren geen recht doet aan de zelfstandige taken die vanuit de officiersbevoegdheid mogen en worden uitgeoefend.

Er zijn, kortom, vele vragen die de groep beantwoord zou willen zien. Een meer gedetailleerd overzicht van de vragen die bij ons zijn binnengekomen, treft u aan in de bijlage bij deze brief. Daar vragen wij dan ook nadrukkelijk uw aandacht voor.

Uw voorgenomen besluit en het onderliggende verdiepingsonderzoek assistent-officier

De NVvR wil op deze plaats haar waardering uitspreken voor de onderzoeken van de werkgroep. Ook de NVvR constateert evenwel dat het proces richting dit besluit lang, te lang heeft geduurd. Dit heeft het vertrouwen van de assistent-officieren in de eigen organisatie geen goed gedaan. Het voorgenomen besluit geeft ons nu wel gelegenheid nader met u in gesprek te gaan over de assistent-officier van nu en die van de toekomst.

Uit de onderzoeken komt naar voren dat de assistent-officieren in de praktijk van de strafrechtspleging een essentiële rol zijn gaan vervullen. Zowel door leidinggevend, officieren van justitie, en politie als rechters worden zij in het algemeen gewaardeerd.

De werkgroep heeft een groot aantal aandachts- en pijnpunten van de functie van assistent-officier blootgelegd en bevestigd. Daardoor is nu ook door het OM zelf inzichtelijk gemaakt dat de functie van assistent-officier meer inhoudt dan zaken beoordelen en enkelvoudige zittingen doen. In de praktijk werken assistent-officieren zelfstandiger en verrichten zij meer taken dan wat op basis van de oorspronkelijke inrichtingskaders en functiebeschrijvingen van hen mag worden verwacht.

De redenen die in het rapport worden genoemd om daarvan af te wijken, zijn divers. Met grote zorg stellen wij vast dat capaciteitsproblemen en een hoge werkdruk op ZSM een rol hebben gespeeld bij de uitbreiding van taken en verantwoordelijkheden van de assistent-officier. Leidinggevend zelf ervaren de inrichtingsprincipes bovendien als te krap en arrondissementsofficieren zijn niet eenduidig in de wijze waarop zij assistent-officieren sturen in de uitoefening van hun taken. Tegelijkertijd zou het ook de wens van de assistent-officier zelf zijn om meer taken te vervullen, bijvoorbeeld uit oogpunt van persoonlijke ontwikkeling.

Mede tegen deze achtergrond heeft het College de werkgroep de opdracht gegeven om te komen tot een passende omschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de assistent-officier. Ten behoeve van de uitwerking van deze opdracht heeft het College de werkgroep drie deelopdrachten gegeven en als uitgangspunt meegegeven dat de functie van assistent-officier is begrensd tot enkelvoudige zittingsbevoegdheid. Een van de deelopdrachten zag op de advisering over plaatsing van de functie van assistent-officier binnen RM dan wel ARAR.

Eenzijds werd aldus opdracht gegeven daarover te adviseren, terwijl de werkgroep anderzijds werd gehouden aan de kaders van OM2020, alwaar de officier enkelvoudige zittingen niet meer lijkt voor te komen. De NVvR constateert op dit punt een leemte in de advisering en besluitvorming, een leemte die vooralsnog in de weg staat aan een definitieve beoordeling van uw besluit.

Algemene uitgangspunten van de NVvR

Algemene uitgangspunten die de NVvR hanteert en zal hanteren bij nadere besprekingen over de rapporten van de werkgroep en uw besluit zijn de volgende:

- Kies voor eenvoudige, heldere en scherp afgebakende profielen:

Het openbaar ministerie kan, in huidige vorm, niet meer zonder de assistent-officier. Assistent-officieren oefenen bevoegdheden uit die de wetgever op magistrataal niveau, te weten in de Wet RO, heeft belegd en op basis van het Wetboek van Strafvordering aan officieren van justitie heeft toebedeeld. Deze functie wordt omgeven door waarborgen met het oog op een onafhankelijke en onpartijdige uitoefening ervan. Vanuit rechtsstatelijk en institutioneel perspectief mag worden verwacht dat geen onduidelijkheden bestaan over strafvorderlijke bevoegdheden.

Ook wanneer rekening wordt gehouden met de bijzondere positie van de assistent-officier binnen de hiërarchische structuren van het openbaar ministerie, mag worden verwacht dat de (toepassing van) regels die betrekking hebben op het functioneren van de assistent-officieren objectief, transparant en eenduidig zijn.

De erkenning van het College dat de huidige situatie van de assistent-officier correctie behoeft, wordt door de NVvR gewaardeerd. Bij de bespreking van dit onderwerp staat bij de NVvR voorop dat wordt gewerkt vanuit eenvoudige, heldere en scherp geformuleerde profielen. Vanuit rechtsstatelijk en

institutioneel perspectief willen wij graag met u in gesprek over de praktijk van de complexe bevoegdheids- en mandateringsconstructie die ligt besloten in de functie van assistent-officier.

- Wees realistisch t.a.v. werkorganisatie:

De gehele werkorganisatie van het OM staat onder hoge druk, dat geldt niet alleen voor de assistent-officieren. Onder deze omstandigheden is het maar zeer de vraag of dit besluit uitvoerbaar zal zijn wanneer alle assistent-officieren zich strikt zullen houden aan de kaders van het besluit. Voorkom dat capaciteit, werkdruk en organisatorische behoeften leidend worden bij de invulling van deze functies. Mede door krapte in de capaciteit van officieren van justitie en de hoge werkdruk, is de functie in de loop der jaren uitgegroeid tot een functie die verschillend wordt uitgevoerd. Er zijn verschillen ontstaan tussen de parketten voor wat betreft inzet, de rechtspositie, de secundaire arbeidsvoorwaarden en de aandacht voor persoonlijke ontwikkeling van assistent-officieren. Dit heeft geresulteerd in een fluïde functie-invulling, die bij diverse parketten leidde tot een oplossing voor veelal actuele problematiek. Dit leidt al langere tijd tot grote onrust. Er is zowel onduidelijkheid over de inhoud van de functie, over de functiewaardering als ook over het toekomstperspectief van deze groep. Dat is een kwetsbaarheid vanuit goed werkgeverschap. En dat is ook een kwetsbaarheid en een risico voor de organisatie. Om die reden kiest de NVvR voor het uitgangspunt van een realistische kijk op wat de werkorganisatie aan kan.

- Plaats het besluit binnen het kader van een lange termijnvisie:

De NVvR vraagt zich af wat de lange termijnvisie van het College is op de functie assistent-officier. Ten tijde van de eerste ontwikkeling van ZSM bestond vraag naar (goedkope) officiersbevoegdheden. Hoe gaat deze functie zich verder ontwikkelen, bijvoorbeeld in het kader van 'OM2024'? En wat doen we in de tussentijd? De NVvR heeft bij de bespreking van dit onderwerp niet alleen gekeken naar de huidige situatie, maar wil ook het gesprek aangaan met uw College over een lange termijnvisie op deze functie.

Tijdelijke maatregelen

Omdat de NVvR het van belang vindt dat er op korte termijn een oplossing komt, geeft zij het College de volgende overwegingen;

1. Breng, mede als compensatie voor de (deels onnodig) lange duur van dit traject, de bestaande groep assistent-officieren direct naar schaal 11 met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2018, althans de datum waarop het ZVB is behaald (dit geldt dan ook voor de groep die inmiddels uit dienst is getreden dan wel is doorgestroomd binnen de organisatie);
2. Heroverweeg een functienaam die recht doet aan de huidige functie van assistent-officier. Er zijn diverse namen aangedragen, het niet bereiken van consensus mag geen reden zijn af te zien van een functienaamwijziging. De naam dient in elk geval het zelfstandig opereren te weerspiegelen en niet de suggestie te wekken dat het om het 'hulpje van de officier' gaat.

We zien uw schriftelijke reactie op bovenstaande – mede gelet op de druk vanuit de achterban – graag zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk vóór 18 december aanstaande tegemoet. In ieder geval zien wij uit naar een voortzetting van de dialoog over de positie van de assistent-officieren in de organisatie van het OM van nu en in de toekomst.

Met vriendelijke groet,
Namens het bestuur van de NVvR,

mr. R. Ahling
waarnemend- voorzitter

Bijlage: Vragen vanuit de leden

Samenstelling onderzoekscommissie

- ➔ Op welke wijze is de samenstelling van de onderzoekscommissie tot stand gekomen? Waarom is er niet gekozen voor onafhankelijk onderzoek? Waarom is gekozen voor een onderzoekscommissie enkel bestaand uit teamleiders, (plv hoofd) officieren en HRM collega's van het PAG en zijn er geen assistenten bij deze commissie betrokken geweest?

Rapportages

- ➔ In het rapport wordt verwezen naar functiewaarderingsrapportages, maar deze zijn niet bijgevoegd. Aan u wordt verzocht dit alsnog te doen.

Wettelijke grondslag

- ➔ Op welke wijze is gekeken naar de mogelijkheid om de functie in de wet onder te brengen? De voorzitter van het College schreef hierover in een e-mail aan de Groepsraad het navolgende:

'Een ander punt dat leeft onder de assistent-officieren is de vraag of de functie niet eigenlijk thuishoort in de wet. Bij het ontwikkelen van de functie van assistent-officier was er destijds onvoldoende aanleiding om de assistent-officier als ambt op te laten nemen in de wet.

Op aanbeveling van de werkgroep en op verzoek van het College zal opnieuw worden bekeken of er inmiddels misschien wél aanleiding is om de functie in de wet onder te brengen. Dit was geen onderdeel van het eerste onderzoeksvraag, maar dit wordt nu dus wel nader verkend. Ook hier is tijd voor nodig.'

Hier vinden de assistent officieren geen antwoord op in de rapportage.

Verhouding assistent officieren t.o.v. enkelvoudige officieren

- ➔ Op welke wijze is de functie van assistent officier inhoudelijk anders dan de functie enkelvoudig officier?
- ➔ Op welke wijze zijn deze verschillen redengevend om de assistent-officier niet te plaatsen binnen de schalen RM en de enkelvoudig officier wel?

Verhouding assistent officieren t.o.v. overige functies binnen de overheid

- ➔ In de rapportage wordt enkel de vergelijking gemaakt met de functie van griffier alhoewel deze functie, in de optiek van de assistenten, op een aantal essentiële punten verschilt van de positie van assistent-officier. Immers draagt een griffier geen eindverantwoordelijkheid en wordt niet geacht in de openbaarheid te treden met naam en toenaam. Waarom is gekozen voor slechts deze (onjuiste) vergelijking? Waarom is er niet gekeken naar andere juridische functies binnen de overheid waarbij de nodige werkervaring alsook expertise vereist is. Immers springt in het oog dat een beleidsmedewerker en wetgevingsjurist reeds start in schaal 11 en geen eindverantwoordelijkheid draagt noch in de openbaarheid hoeft te treden.

toga-beroep

- ➔ Waarom zijn bepaalde (essentiële) aspecten van de werkzaamheden (zoals openbaarheid, met volledige naam op televisie, kranten etc.) in de addenda niet meegenomen in het voorleggen aan UBR en Human Capital Group?

Naam van de functie

- ➔ De huidige naam van assistent-officier doet geen recht aan het zelfstandige werk dat verzet wordt. Waarom is er dan geen besluit genomen over een nieuwe naam? Anders dan "kon geen consensus over worden bereikt"? Bent u bereid uw besluit te heroverwegen?
- ➔ Welke potentiële namen zijn besproken?
- ➔ Wat waren de bezwaren tegen deze namen en waarom is er niet met meerderheid van stemmen gekozen voor één van de opties?

2-jaars eis

- ➔ Op basis van welke factoren is gekozen voor minimaal 2 jaar ervaring om senior te kunnen worden?

Overgang schalen 10 naar 11

- ➔ Op welke wijze gaat de overgang van 10 naar 11? Met behoud of met inlevering van treden?
- ➔ Wat zijn de criteria voor 'een positieve beoordeling van de leidinggevende waarbij is gebleken dat de persoon in kwestie over de juiste competenties beschikt' en wanneer bent u voornemens de beoordelingen uit te voeren?
- ➔ Waarom is gekozen voor 1 januari 2019, terwijl de NVvR deze kwestie al sinds 2017 heeft aangekaart?
- ➔ Wat gaat 'terugwerking' inhouden?
- ➔ In hoeverre worden dienstjaren boven de 2 jaar ervaring in deze functie voor januari 2019 hierin meegenomen en gecompenseerd? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Huidige bevoegdheden/werkzaamheden 'niet senior' assistenten

- ➔ Hoe verhouden de posities van junior- en senior assistent-officier zich tot elkaar en is de reguliere officier van justitie voor beiden het aanspreekpunt?
- ➔ Leveren de mensen die ivm de 2-jaarseis nog niet in aanmerking komen voor het seniorschap maar de daarbij volgens het rapport behorende werkzaamheden al wel enige tijd naar behoren en tevredenheid van de leiding uitvoeren, hun bevoegdheden in? Met andere woorden: ben ik niet meer bevoegd tot het verrichten van bepaalde werkzaamheden waarvan in mijn functioneringsgesprek nog is gezegd dat ik dat werk goed doe. Zo ja: wordt dit door het PaG gezien als goed werkgeverschap?
- ➔ Is nagedacht bij wie de werkzaamheden die een 'niet-senior' assistent o.v.j. niet meer zal mogen verrichten zullen worden belegd?
- ➔ En in bredere zin: is er nagedacht over de gevolgen die het voor de dagelijkse praktijk op de parketten zal hebben? Zo ja: wat is de conclusie? Hoe zal deze dagelijkse praktijk eruit zien? In het rapport staat:

“zal naar verwachting zeker gevolgen hebben voor de capaciteit (meer inzet van (senior) assistent-officieren en minder inzet van officieren van justitie op ZSM-diensten)”

Daar lijkt miskend te worden dat veel assistenten (namelijk de niet-senioren) bepaalde bevoegdheden niet zullen hebben die ze op dit moment (in de praktijk) wel hebben en dat dit voor een verschuiving van werkzaamheden/verantwoordelijkheden richting de arrondissementsofficieren zal leiden. De gesuggereerde 'lastenverlichting' voor die laatste groep lijkt derhalve niet realistisch.

Portefeuilles

- ➔ Wat betekent 'portefeuille als secretaris' voor de senior assistent-officier? Hoe ziet dit er in praktijk uit?
- ➔ Enerzijds lijkt dat te impliceren dat er niet zelfstandig beslissingen worden genomen maar slechts wordt geadviseerd aan de arrondissementsofficier, anderzijds staat er in de tabel van de senior assistent-officier "nemen van eindbeslissingen". Hoe verhoudt dit zich tot elkaar? Waarom wordt de senior assistent officier omschreven als iemand die gedurende zijn werk op zowel ZSM als op zitting degene is die telkens eindbeslissingen neemt, maar was het ten aanzien van het uitvoeren van portefeuilles nodig om hem die bevoegdheden te ontnemen en enkel als secretaris op te treden?