



VERENIGING
VAN GRIFFIERS

De (rechts)positie van de griffie(r) anno 2018



Eburon



VERENIGING
VAN GRIFFIERS



Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden

Een uitgave van de Vereniging van Griffiers in samenwerking
met de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

Mede mogelijk gemaakt door het ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties.

De (rechts)positie van de griffie(r)

anno 2018

TEN GELEIDE

Twee raadsperiodes geleden verscheen “De (rechts)positie van de griffie(r) in het decentrale bestuur, een handreiking”. Inmiddels zijn werkgeverscommissies uitgegroeid tot volwaardige werkgevers van de griffie(r), daarin vaak bijgestaan door medewerkers personeelszaken van de gemeente. Bij alle betrokkenen, ook de griffiers zelf, bleek die uitgave in een behoefte te voorzien.

Omdat er het nodige is veranderd, heeft de commissie belangenbehartiging van de Vereniging van Griffiers het initiatief genomen tot een update van die uitgave. Met medewerking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in goede samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden ligt deze nu voor u.

In deze update worden mede aan de hand van inmiddels verschenen rapporten de ontwikkelingen in de (rechts)positie van de griffier geschetst, de wijze waarop de raden en werkgeverscommissies daarmee om kunnen gaan en wordt ook alvast een vooruitblik gegeven op de gevolgen die de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren voor de griffie(r) zal hebben. Ik verwacht dat deze nieuwe uitgave evenzeer in een behoefte voorziet. Mochten er niettemin nog vragen over blijven, dan kunt u zich altijd tot onze Vereniging wenden.

Drs. R. Wiggers, voorzitter Vereniging van Griffiers.

VOORWOORD

In 2009/2010 verscheen de uitgave 'De (rechts)positie van de griffie(r) in het decentrale bestuur, een handreiking'. Deze handreiking wilde ruim 7,5 jaar na de introductie van de griffiersfunctie meer helderheid verschaffen over de bestuursrechtelijke en arbeidsrechtelijke positie van de griffier in zowel de gemeenten als de provincies. Een landelijke werkgroep rechtspositionering bestaande uit vertegenwoordigers van de VNG, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers stelde deze handreiking samen.

Nu, weer 8 jaar later, was bij de Vereniging van Griffiers de behoefte de handreiking te actualiseren. Dat gebeurt in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, dankzij een subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Vereniging van Griffiers.

In 2018 en 2019 zullen nieuwe gemeenteraden en provinciale staten worden gekozen. Na de verkiezingen worden de werkgeverscommissies opnieuw samengesteld. Gemeenteraden zullen worden ondersteund door een ambtelijke staf waarover sinds 2002 gemeenteraden en sinds 2003 provinciale staten beschikken: de griffie onder leiding van de griffier. De wijze van ondersteuning is aan de gemeenteraad en provinciale staten. De invulling van de ondersteuning kan tussentijds als daar behoefte aan is of bij het aantreden van nieuwe volksvertegenwoordigers op onderdelen worden aangepast. De ondersteuning krijgt een financiële vertaling in de begroting van de gemeente en de provincie.

Invulling van de ondersteuning kan echter niet zonder terug te kijken naar wat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die in 2001 en 2002 de voorstellen voor respectievelijk de 'Wet dualisering gemeentebestuur' en de 'Wet dualisering provinciebestuur' indiende, voor ogen had en hoe de Tweede Kamer daar met zijn recht op amendement op reageerde. Deze terugblik naar de ontstaansgeschiedenis beperkt zich in deze publicatie tot de introductie van het recht op ambtelijke ondersteuning en de introductie van de *griffie*.

De gemeenteraad en provinciale staten zijn naast het feit dat zij gebruik maken van de ondersteuning ook werkgever van de griffier en medewerkers van de griffie. Dat houdt dus in dat zij werkgeverstaken te vervullen hebben en verantwoordelijk zijn voor werving en selectie, benoemen, functioneren en beëindigen van de arbeidsverhouding. Deze handreiking gaat daarom ook over werkgeverschap en de invulling daarvan.

15 Jaar griffie heeft veel ervaringen opgeleverd die terug te vinden zijn in onderzoeken. Het is van belang bij aanpassing van de ondersteuning kennis nemen van onderzoeken en ontwikkelingen die in de loop der jaren tot en met eind 2017 hebben plaatsgevonden. Zij beschrijven ervaringen over ondersteuning, arbeidsvoorwaarden, de relatie tussen de griffier, de medewerkers van de griffie en de leden van de gemeenteraad en provinciale staten. Invulling van de ondersteuning en het werkgeverschap na verkiezingen moet dan ook mede gebaseerd zijn op ervaringen die zijn onderzocht en de aanbevelingen die daar uit voortkomen. In hoofdstuk 1 komen de meest relevante onderzoeken en ervaringen aan de orde en krijgen deze in de volgende hoofdstukken een plek.

Ten slotte werpt de komst van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) zijn schaduwen vooruit. In de vorm van vragen zullen de wijzigingen die op stapel staan worden toegelicht. Het gaat daarbij om de stand van zaken eind 2017. In de loop van de komende jaren zullen in dat proces nog verfijningen worden aangebracht.

Kortom, een geactualiseerde handreiking die alle betrokkenen en belangstellenden ondersteunt om van het hoogste bestuursorgaan in ons democratisch bestel binnen de gemeenten en provincies een gerespecteerd orgaan te laten zijn.

De redactie heeft er voor gekozen geen modelregelingen in deze uitgave op te nemen. De reden daarvoor is enerzijds het aantal regelingen, de vraag 'met of zonder toelichting' en ook de actualiteit. Modelregelingen zijn enerzijds onderhevig aan bijstellingen op basis van wet- en regelgeving en praktijkervaringen. Anderzijds zullen enkele modellen ook wijzigen als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Daarom is er voor gekozen de meeste modelregelingen waarnaar wordt verwezen te plaatsen op de websites van de Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

De redactie dankt de Commissie Belangenbehartiging en de Commissie Integriteit van de Vereniging van Griffiers voor hun kritische beschouwing van de tekst en de suggesties voor aanpassing.

De redactie,

G.J.J. Heetman, Heetman Advies

M. Sagel, raadslid Assen en lid algemeen bestuur Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

A.W.J.M. Cornelissen MMC, griffier gemeente Boxmeer en lid commissie Belangenbehartiging VvG

maart 2018

INHOUD

Ten geleide	3
Voorwoord	5
Hoofdstuk 1 Duale organisatie van gemeenten en provincies	11
1.1 Inleiding en samenvatting	11
1.2 Dualiseringsproces in de Tweede Kamer	13
1.3 Belangenorganisaties en (beroeps)verenigingen	14
1.4 Tussen toen en nu	16
1.4.1 Taken van de griffie / Tijdsinvestering van raadsleden	17
1.4.2 Werkgeverschap van de raad	19
1.5 En dan 1 januari 2020	22
Hoofdstuk 2 De inrichting van de griffie	24
2.1 Inleiding en samenvatting	24
2.2 De ondersteuning regelen	25
2.3 Ondersteuning griffie regelen	29
2.4 Taken van de griffie	32
2.5 De griffie staat	36
Hoofdstuk 3 Rechtspositie griffie, arbeidsvoorwaarden, werkgeverschap	37
3.1 Inleiding en samenvatting	37
3.2 Wettelijk kader	38
3.3 Totstandkoming arbeidsvoorwaardenregeling	43
3.4 Werkgeverscommissie	48
3.5 Werkgevers(commissie) in actie	50
3.5.1 Wijzigingen arbeidsvoorwaarden	50
3.5.2 Inrichting griffie	51
3.5.3 Werving en selectie	52
3.5.4 Toepassing arbeidsvoorwaardenregeling	55
3.5.5 Beoordeling en begeleiding	60
3.5.6 Scholing en vorming	64
3.5.7 Disciplinaire maatregelen	65
3.5.8 Einde dienstverband	69
3.6 Medezeggenschap werknemers	70

Hoofdstuk 4	Integriteit & oneigenlijke beïnvloeding	74
4.1	Inleiding en samenvatting	74
4.2	Wettelijk kader	75
4.3	Ondersteuning bij vragen over integriteit	78
4.4	Oneigenlijke beïnvloeding	80
4.5	Meer informatie	82

Hoofdstuk 5	Griffie en de Wet normalisering rechtshandhaving ambtenaren (Wnra)	83
5.1	Inleiding en samenvatting	83
5.2	De gevolgen van de Wnra samengevat	85
5.2.1	Veranderingen door de Wnra	85
5.2.2	Gevolgen van de Wnra voor werkgeversrol van de gemeenteraad	86
5.2.3	Conclusie	87
5.3	De veranderingen door de Wnra toegelicht	88
5.3.1	Wat verandert er door de Wnra?	88
5.3.2	Wat verandert er niet door de Wnra?	90
5.3.3	Wat regelt de nieuwe Ambtenarenwet?	91
5.3.4	Voor welke vragen over de cao Gemeenten staat de VNG?	91
5.3.5	Wat gebeurt er met het plaatselijke Georganiseerd Overleg?	92
5.3.6	Hoe werkt de indiensttreding?	93
5.3.7	Sluiten gemeenten een (schriftelijke) arbeidsovereenkomst met alle ambtenaren?	93
5.3.8	Hoe ziet het ontslagrecht eruit na inwerkingtreding van de Wnra?	96
5.3.9	Blijft het mogelijk ambtenaren disciplinair te straffen?	98
5.3.10	Heeft de Wnra gevolgen voor de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen?	99
5.3.11	Welke gevolgen heeft de Wnra voor de Gemeentewet?	99
5.3.12	Welke gevolgen heeft de Wnra voor de rol van de gemeenteraad als werkgever van de griffie van de gemeente?	99
5.3.13	Wie zijn bevoegd de gemeenten te vertegenwoordigen?	100
5.3.14	Maakt dit een einde aan de staatsrechtelijke bevoegdheid van de gemeenteraad te besluiten het personeel van de griffie te benoemen en te ontslaan?	

Bijlagen	104
Bijlage 1 – Gemeentewet	104
Bijlage 2 – Instellingsbesluit werkgeverscommissie	109
Bijlage 3 – Delegatiebesluit werkgeverscommissie	113
Bijlage 4 – Overzicht digitaal beschikbare modellen	116

HOOFDSTUK 1

DUALE ORGANISATIE VAN GEMEENTEN EN PROVINCIES

1.1 Inleiding en samenvatting

Het jaar 2002 was voor de gemeenten en 2003 voor de provincies een belangrijk jaar. Er werd afscheid genomen van het monistisch stelsel en het dualisme deed zijn intrede. Wethouders en gedeputeerden mogen sindsdien geen deel meer uitmaken van de volksvertegenwoordiging.¹

De wetsgeschiedenis² van de twee wetten die daaraan ten grondslag lagen, de 'Wet dualisering gemeentebestuur' en de 'Wet dualisering provinciebestuur' verhaalt over de totstandkoming van de twee wetten.

Op 23 mei 2001 werden het voorstel 'Wet dualisering gemeentebestuur' en op 4 juni 2002 van de 'Wet dualisering provinciebestuur' ingediend bij de

¹ Direct na de verkiezingen kan een zittende wethouder/gedeputeerde ook nog lid zijn van de volksvertegenwoordiging als hij daar in is gekozen. De korte tijd geldt tot aan de installatie van het nieuwe college. Daarna is de combinatie van ambten weer verboden.

² Voor deze publicatie werd uit de wetgeschiedenis voornamelijk gebruik gemaakt van de Memorie van Toelichting, relevante amendementen, de Nota naar aanleiding van het Verslag en de Memorie van Antwoord behorende bij het wetsvoorstel 'Wet dualisering gemeentebestuur' (dossier 27 751).

Tweede Kamer. De eerstgenoemde wet trad op 7 maart 2002³ in werking.⁴ De dualisering werd met ingang van 12 maart 2003 ingevoerd bij de provincies.⁵ In beide gevallen met ingang van de dag na de verkiezingen. De beide wetsvoorstellen komen voort uit het advies van de Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' ook wel, naar de voorzitter, de 'Commissie Elzinga' genoemd.

De Tweede Kamer⁶ bracht nog een aantal voor deze publicatie belangrijke wijzigingen aan:

- ambtelijke bijstand voor de gemeenteraad en provinciale staten als geheel, maar ook de individuele leden, werd van een gunst omgezet in een recht;
- de griffier⁷ werd niet alleen geïntroduceerd, maar door de Tweede Kamer van een keuzemogelijkheid gewijzigd in een verplichting;
- de gemeenteraad en provinciale staten verkregen het exclusieve recht de ambtelijke ondersteuning, het werkgeverschap inclusief werkgeversrechten en werkgeversplichten ten aanzien van de griffier en de ambtenaren van de griffie en de organisatie van de griffie te regelen inclusief de daarvoor benodigde financiële middelen;
- het werkgeverschap ten aanzien van de gemeentesecretaris, de provinciesecretaris en de overige ambtenaren en de daarbij behorende werkgevers-taken inclusief de organisatie van de 'secretarie' verschoof van de gemeenteraad en provinciale staten naar het college;⁸
- omdat in politiek gestuurde organisaties de volksvertegenwoordiging het hoogste bestuursorgaan is, heeft dit ook tot gevolg dat de volksvertegenwoordiging zelf en niet langer het college voorstellen doet over het beschikbaar stellen van de financiële middelen voor de ambtelijke bijstand en de inrichting van de griffie.

³ Staatsblad 2002, 111.

⁴ Voor een aantal gemeenten die op dat moment in een herindelingsproces verwickeld waren, trad de wet in werking op 1 januari 2003.

⁵ Staatsblad 2003, 17.

⁶ Vooral door amendementen van de Kamerleden Pitstra (GroenLinks), De Cloe (PvdA), Van der Hoeven (CDA) en Scheltema-de Nij (D66).

⁷ Tot 12 maart 2003 kenden de provincies al een griffier die dezelfde functie vervulde als de gemeentesecretaris in de gemeenten. Met ingang van die datum werd zijn functienaam gewijzigd in 'provinciesecretaris'.

⁸ Voor de leesbaarheid wordt met 'college' zowel gedeputeerde staten als het college van burgemeester en wethouders bedoeld.

Sinds de invoering van het dualisme is een groot aantal onderzoeken uitgevoerd naar de werking van deze nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Hieruit komen niet alleen ervaringen naar voren, maar ook aanbevelingen. In dit hoofdstuk is daarvan een korte weergave opgenomen.

1.2 Dualiseringsproces in de Tweede Kamer

De beide dualiseringswetten hadden niet alleen gevolgen voor de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders en in de provincies tussen provinciale staten en Gedeputeerde Staten. Minstens zo belangrijk voor de gemeenteraden en provinciale staten was dat al vanaf de indiening van het wetsvoorstel werd voorzien in de instelling van een griffie door zowel de aanstelling van griffier als van ambtenaren bij de griffie. In de inleiding werd aangegeven dat de beide wetsvoorstellen niet gelijktijdig werden ingediend. Eerst werd de 'Wet dualisering gemeentebestuur' behandeld. De daarin tijdens dat proces aangebrachte wijzigingen werden ook aangebracht in het toen nog in te dienen wetsvoorstel voor de dualisering van het provinciebestuur. In het navolgende beperkt de informatie zich tot de behandeling van het wetsvoorstel voor de gemeenten, maar deze heeft dus directe gevolgen voor het wetsvoorstel 'Wet dualisering provinciebestuur'.

De Commissie Elzinga had in haar advies al gewezen op de wijziging in de verhouding van de secretaris ten opzichte van de raad en het college. Door de vergroting van de afstand tussen raad en college en de daarmee beoogde versterking van de controlerende en volksvertegenwoordigende taak van de gemeenteraad werd de positie van de secretaris namelijk direct geraakt. De secretaris bevond zich altijd al in een 'spagaat' omdat hij met de overige ambtenaren zowel de gemeenteraad als het college moest ondersteunen. Dat zou alleen maar lastiger worden als de dualisering zou worden doorgevoerd. Daarom werd voorgesteld te voorzien in een eigen ambtelijke ondersteuning.

Aanvankelijk was de minister van oordeel dat de gemeenteraad zelf moest beslissen of men wel of niet een griffie zou instellen. De Tweede Kamer kon zich niet vinden in de facultatieve instelling van een griffie en het dus geheel aan de gemeenteraden over te laten of zij de ondersteuning bij het oude wilden laten of hun eigen ondersteuning wilde regelen. Er zouden op die manier, zo waren de Kamerleden van mening, twee soorten gemeenten ontstaan. In de loop van de behandeling van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur werd een aantal amendementen ingediend.

Inhoudelijk kwamen deze er op neer dat een dualistische raad die zich richt op de volksvertegenwoordigende taak voor de kaderstellende, controlerende en budgettaire taken geen facultatieve, maar een verplichte ondersteunende dienst in de vorm van een griffier moet hebben. Na enkele aanpassingen werden de amendementen 27 751, nr. 30 en 27 751, nr. 57 met de vereiste meerderheid aangenomen en, zoals gezegd, ook doorgevoerd in het wetsvoorstel voor de dualisering van het provinciebestuur.

De amendementen hadden tot gevolg dat:

- het college te allen tijde het werkgeverschap uitoefent over de secretaris en de overige ambtenaren met uitzondering van de griffier en de ambtenaren van de griffie. Het college heeft sindsdien zelf, behoudens voor zover het de griffie betreft, de zeggenschap over de inrichting van de gemeentelijke organisatie. De gemeenteraad heeft wel als hoogste bestuursorgaan het budgetrecht;
- de raad expliciet werd aangewezen als werkgever van de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren en expliciet bevoegd te besluiten over de inrichting van de griffie.

In bijlage 1 is de integrale tekst opgenomen van de artikelen die regelen dat de leden van de gemeenteraad en provinciale staten zowel individueel als in fractieverband en als gehele volksvertegenwoordiging aanspraak kunnen maken op ondersteuning en ambtelijke bijstand. Tevens zijn daarin de artikelen opgenomen die voorzien in de instelling van de griffie, het exclusieve recht van de gemeenteraad en provinciale staten de griffier, zijn plaatsvervanger en de medewerkers van de griffie te benoemen en andere werkgeversbevoegdheden uit te oefenen.

1.3 Belangenorganisaties en (beroeps) verenigingen

Gemeenten, provincies, waterschappen, de verschillende politieke ambtsdragers en de hen ten dienste staande ambtenaren zijn georganiseerd in verenigingen. Zij behartigen belangen van hun leden, adviseren hun leden en zijn opdrachtgever van onderzoeken die in deze publicatie aan de orde komen.

Koepelorganisaties

Gemeenten en provincies zijn lid van landelijke belangenorganisaties, ook wel koepelorganisaties genoemd. Voor de gemeenten is dit de Vereniging van

Nederlandse Gemeenten (VNG) en voor de provincies het Interprovinciaal Overleg (IPO). Ook de waterschappen hebben een belangenorganisatie, de Unie van Waterschappen (UvW) die verder in deze uitgave niet ter sprake komt, omdat de waterschappen geen dualistische bestuursvorm hebben en ook geen griffie.

Meer informatie over de koepelorganisaties is te vinden op de respectievelijke websites: www.vng.nl, www.ipo.nl en www.uvw.nl.

De VNG en het IPO kennen in hun verenigingsstructuur commissies en (buitengewone) algemene ledenvergaderingen. Afhankelijk van de statuten zijn sommige besluiten van de algemene vergaderingen bindend voor de gemeenten resp. provincies in die zin dat zij verplicht zijn de uitwerking van die besluiten op lokaal niveau uit te voeren door middel van voorstellen aan de gemeenteraad resp. provinciale staten.

Het is ook in het belang van de politieke ambtsdragers dat zij zich betrokken weten bij de algemene vergaderingen en congressen van de koepelorganisaties. Bijvoorbeeld op het jaarlijkse congres van de VNG waar ook de jaarlijkse statutaire algemene vergadering plaatsvindt, zijn niet alleen burgemeesters en wethouders, maar ook raadsleden, griffiers en gemeentesecretarissen welkom. Voor besluiten die worden genomen in de algemene vergadering van de VNG brengt elke gemeente één stem uit. Bij de voorbereiding van de uit te brengen stem is het dan ook van belang dat deze het resultaat is van overleg tussen het college en de gemeenteraad.

Ledenbrieven van de VNG worden dan ook altijd toegezonden aan zowel het college van burgemeesters en wethouders als aan de gemeenteraad.

(Beroeps)verenigingen

Politieke ambtsdragers bij de gemeenten, provincies en waterschappen hebben bijna allemaal beroepsverenigingen die de belangen van hun leden behartigen bij de Eerste en Tweede Kamer, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bij de drie koepelorganisaties.

De beroepsverenigingen bespreken ook gezamenlijk met de koepelorganisaties bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorstellen over wijzigingen in de regelgeving over met name de rechtspositie van politieke ambtsdragers (rechtspositiebesluiten en samenhangende wijzigingen in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers) en brengen hun reacties op wetsvoorstellen onder de aandacht van het Parlement.

Voor raads- en commissieleden, wethouders en burgemeesters zijn de volgende beroepsverenigingen opgericht:

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: www.raadsleden.nl;

Wethoudersvereniging: www.wethoudersvereniging.nl;

Nederlandse Genootschap van Burgemeesters: www.burgemeesters.nl.

Op 1 juli 2017 is de Vereniging voor Statenleden opgericht: www.statenlidnu.nl.

De gedeputeerden en de commissarissen van de Koning hebben overlegfora.

Griffiers hebben een beroepsvereniging die zich in het bijzonder richt op de positie van de griffier en de griffies bij de gemeenten en provincies, de Vereniging van Griffiers (VvG): www.griffiers.nl. Ook de VvG behartigt de belangen van haar leden bij de genoemde koepelorganisaties, de rijksoverheid en de beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers. Bij gezamenlijke belangen worden de belangen van de leden samen met andere beroepsverenigingen en koepelorganisaties behartigd.

De gemeentesecretarissen kennen als de beroepsvereniging de Vereniging van Gemeentesecretarissen: www.gemeentesecretaris.nl.

De provinciesecretarissen kennen een overlegorgaan genaamd de Kring van Provinciesecretarissen.

1.4 Tussen toen en nu

In de vijftien jaar dat het dualisme in de gemeenten en bijna vijftien jaar in de provincies van kracht is, zijn geen wijzigingen in de wetgeving opgenomen. Wel hebben in de loop der jaren diverse evaluaties en onderzoeken plaatsgevonden. Alle onderzoeken maken enerzijds helder dat in de politieke en bestuurlijke verhoudingen het pure dualisme niet is gerealiseerd, maar dat is zelfs in het Parlement, niet het geval.

De onderzoeken en evaluaties over de griffie beperken zich voornamelijk tot de gemeenten en geven dus minder een beeld van de situatie in de provincies. De weergave van de uitkomsten betreft dan ook de gemeenten. Hierna wordt een aantal conclusies en aanbevelingen van enkele onderzoeken weergegeven. Voor de leesbaarheid zal, tenzij voor de provincies sprake is van een afwijkende situatie, verder alleen nog gesproken worden over de situatie in de gemeenten.

Dat neemt echter niet weg dat, behoudens de genoemde uitzondering, de tekst ook van toepassing is op de provinciale griffie en Provinciale Staten als werkgever.

1.4.1 Taken van de griffie / Tijdsinvestering van raadsleden

Onderzoeken in opdracht van de Vereniging van Griffiers, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) geven op basis van ervaringen van de reacties en studies een beeld van de invulling van de griffiersfunctie en het raadslidmaatschap. Hieruit blijkt enerzijds dat de griffie de ondersteuning geeft waarvoor de functie in essentie is bedoeld en een intermediair en organisator is. De griffier vervult deze taken in eerste instantie en geeft leiding aan een team van raadsadviseurs waaronder de plaatsvervangend griffier en secretariële ondersteuning van de 'griffie'.

Wat de raadsleden betreft komt tot uiting dat veel gemeenteraden onvoldoende gebruik maken van de ondersteuning die de griffie op grond van de wet moet kunnen bieden aan de gemeenteraad als geheel, maar ook aan fracties en individuele raadsleden. De budgetten die de gemeenteraad in de begroting voor zijn eigen ondersteuning beschikbaar stelt, zijn vaak te gering om van de diensten optimaal gebruik te maken. Mede daardoor is de belasting van raadsleden in uren per week gemiddeld hoog (15,9 uur volgens de Rob⁹), inmiddels (2017) toegenomen tot gemiddeld 16 uur per week.¹⁰ Bovendien blijkt uit een onderzoek onder griffiers dat de middelen die voor de gemeenteraad in de begroting zijn opgenomen niet overzichtelijk en logisch geordend onder één hoofdstuk in de begroting te zijn opgenomen.¹¹ Mede door een onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die de griffie kan bieden en bezuinigingen op het raadsbudget, komen raadsleden ook onvoldoende toe aan een van specifieke elementen van het zijn van een volksvertegenwoordiger: het contact met de burger.¹²

Een van de onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd geeft een overzicht van de rol die de griffie als ondersteuner, intermediair en organisator voor de gemeenteraad als geheel, de afzonderlijke fracties en de leden kan vervullen:

⁹ Raad voor het openbaar bestuur: '15,9, De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie', april 2016.

¹⁰ 'Daadkracht.nl' in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: 'Nationaal Raadsledenonderzoek', maart 2017.

¹¹ 'Overheid in Nederland' in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden i.s.m. de Vereniging van Griffiers: 'Zelfstandig raadsbudget', april 2016.

¹² 'Overheid in Nederland' in opdracht van NotuBiz: 'Raadsleden zichtbaar genoeg?', mei 2017.

- de burgemeester en de gemeentesecretaris adviseren over zaken die de gemeenteraad betreffen;
- namens de raad overleggen met externe partijen;
- raadsleden adviseren over formele procedures en beslissingstermijnen en politiek-strategisch advies verschaffen;
- attenderen op onderwerpen die aan de orde zijn in gemeenschappelijke regelingen;
- de raad attenderen op bestuurlijke trends en maatschappelijke trends;
- trainingen organiseren voor (nieuwe) raadsleden en voorstellen doen om werkprocessen te verbeteren;
- organiseren bijeenkomsten
 - over specifieke thema's;
 - met raadsleden van buurgemeenten;
 - met maatschappelijke partijen;
 - voor inwoners over de lokale democratie;
 - bemiddelen bij spanningen tussen raadsleden.¹³

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) pleit voor een andere rolinvulling en tijdsbesteding van het raadswerk. Het versterken van de contacten met de samenleving staat daarin centraal en vraagt om tot scherpe keuze:

1. Wees meer volksvertegenwoordiger;
2. Maak afspraken over samenwerking tussen en binnen fracties;
3. Voorkom overmatige politisering;
4. Zorg voor de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen.

Daadkracht.nl voegt daar op basis van het Nationaal Raadsledenonderzoek nog aan toe:

- maak keuzes, selecteer en stel prioriteiten;
- focus op de hoofdlijnen: probeer niet alle dossiers bij te houden;
- leer snel en selectief te lezen;
- wees generalist en duik niet in de details;
- 'pick your battles': alles doen is niet mogelijk;
- regel voldoende ondersteuning;
- zorg voor voldoende ontspanning;
- verlang raadsstukken die kort en bondig zijn.

¹³ Tilburg University en Radboud Universiteit in opdracht de Vereniging van Griffiers, juli 2016, 'Griffier in de Gemeente Geschetst, Het ambt anno 2016'.

Aandacht voor deze aanbevelingen biedt raadsleden meer mogelijkheden tijd vrij te maken voor het naar buiten treden van de raadsleden en daarmee de zichtbaarheid voor het werk van de gemeenteraad te vergroten.

Bestudering van het rapport '*Zelfstandig* raadsbudget' leidt niet tot specifieke aanbevelingen. Wel kunnen uit de antwoorden die de griffiers gaven een aantal bevindingen worden vastgesteld. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden laat weten dat raadsleden aan de hand van het onderzoek met elkaar in gesprek moeten gaan om vast te stellen of zij voldoende budget reserveren voor ondersteuning (griffie, raadscommunicatie), onderzoek (Rekenkamer) en opleiding (algemene niet-partijpolitieke opleidingen voor de raad, raadsleden en scholing griffie). Het lidmaatschap van de belangenvereniging van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, dat wettelijk voor rekening van de gemeente komt, is maar beperkt terug te vinden in de begroting. Deelname aan het jaarcongres van de koepelorganisatie van de gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, is eveneens nauwelijks in de begrotingen opgenomen.

Voor inzichtelijkheid in de kosten kan gestreefd worden naar een clustering van de kosten van de raad.

De Rob beveelt ten slotte aan gemeenten en BZK aan de randvoorwaarden waarbinnen raadsleden hun werk doen te verbeteren.

Meer informatie

Aan de hand van de wetgeving, de intenties van de wetgever, de ervaringen uit de evaluaties en onderzoek zullen in hoofdstuk 2 bouwstenen worden aangereikt voor de beoogde 'inrichting' van de griffie en mogelijke aanpassing daarvan.

1.4.2 Werkgeverschap van de raad

Gemeenteraden hebben door de exclusieve bevoegdheid de griffier, diens vervanger en de medewerkers van de griffie te benoemen ook de rol van werkgever. Voor deze taak heeft de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, in 2012 de handreiking '*Tien treden van goed werkgeverschap*'¹⁴ laten ontwikkelen.

¹⁴ Necker van Naem in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2012.



In dit stappenplan worden gemeenteraden vanaf de vraag welke ondersteuning wenselijk is via het wervings- en selectieproces geleid naar de benoeming van de griffier en de medewerkers van de griffie. Waar mogelijk worden de successievelijke stappen op relevante plaatsen herhaald.

Eind 2017 verscheen het onderzoek *'De raad als werkgever van de griffie(r)'*.¹⁵

Uit het onderzoek blijkt dat de respondenten van mening zijn dat de raad beter moet worden betrokken bij de werkgeversfunctie over de griffie.

Anderzijds blijkt uit het onderzoek dat het overgrote deel van de rest van de raad nooit of slechts soms de vraag stelt of het takenpakket van de griffier nog past bij de ambities van de gemeenteraad. Het merendeel van de raadsleden vindt het een goede zaak dat de raad werkgever is van de griffie(r), maar daarmee is er nog niet het besef dat de raad ook kan bepalen wat de griffie als ondersteuning voor de raad kan betekenen. Minder dan de helft van de raadsleden is zich bewust van het feit dat de raad kan bepalen wat de taken van de griffie zijn.

Het is dan ook goed om bij het aantreden van een nieuwe gemeenteraad stil te staan bij de drie eerste vragen uit de *'Tien treden van goed werkgeverschap'*:

1. Werkgeversrol: Waarom is de raad werkgever?

2. Bewustzijn: wat is het belang van de werkgeversrol?

3. Organisatie werkgeversrol:
hoe organiseer je de werkgeversrol?

De wetgeschiedenis en met name de amendementen die leidden tot een verplichte instelling van een ambtelijke ondersteuning van de raad leidden tot het antwoord op de vraag *'Waarom is de raad werkgever?'* Immers het is de gemeenteraad die de griffier en de medewerkers van de griffie, zoals het in de wet is geformuleerd: benoemt, schorst en ontslaat. Bovendien is het college op grond van de wet niet bevoegd deze besluiten te nemen.¹⁶

Het antwoord op de vraag *'Wat is het belang van het werkgeverschap?'* heeft direct te maken met de vragen vanaf vraag 4 waar een gemeenteraad stil staat bij wat voor raad men wil zijn en welke ondersteuning je nodig hebt om daar inhoud aan te geven en wat voor personen daarvoor nodig zijn. Zie ook *'De raad bepaalt en is werkgever'* op pag. 34.

¹⁵ 'Overheid in Nederland' in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, november 2017.

¹⁶ Artikelen 107, 107e, lid 2, en 160, lid 1, onder d, Gemeentewet; artikelen 99, 104^e, lid 2, en 158, lid 1, onder d, Provinciewet.

Het is nauwelijks mogelijk om met gemeenteraden die variëren van 9 tot en met 45 leden gezamenlijk de werkgeverstaken uit te oefenen. Dat is onmogelijk door de vergaderfrequentie enerzijds en de noodzaak om sommige besluiten op korte termijn te nemen, nog daargelaten de getalsmatige verhoudingen in een overleg van werkgever en werknemer. Daarom wordt in antwoord op de vraag *‘Hoe organiseer je de werkgeversrol?’* een ‘werkgeverscommissie’ ingesteld die de meeste vaker terugkerende werkgeverstaken namens de gemeenteraad uitoefent.

Zie daarover met name de aanbevelingen die de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers hebben gegeven naar aanleiding van het onderzoek *‘De raad als werkgever van de griffie(r)’*.¹⁷ Meer over de werkgeverscommissie is te lezen § 2.2 en § 3.4.

Zo is een noodzakelijke voorwaarde om de taak van de werkgever uit te kunnen oefenen dat arbeidsvoorwaarden inclusief de beloning kunnen worden vastgesteld.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voert namens de gemeenten onderhandelingen met de vakorganisaties over de arbeidsvoorwaarden.

De gemeenten (colleges en gemeenteraden) moeten de arbeidsvoorwaardenregeling en de wijzigingen daarin vaststellen om ze rechtsgeldig te laten zijn in de gemeente.

Meer informatie

De rapporten die een relatie leggen met het werkgeverschap van de gemeenteraad bieden aanknopingspunten die in hoofdstuk 3 worden uitgewerkt.

Daarin komt een groot deel van de elementen van het werkgeverschap aan de orde.

1.5 En dan 1 januari 2020

Naar verwachting zal per 1 januari 2020 de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)¹⁸ in werking treden die in arbeidsrechtelijk opzicht gevolgen zal hebben voor de verhouding gemeenteraad en provinciale staten als werkgevers en de griffier en de medewerkers van de griffie als werknemers. Hoofdstuk 5 zal daarop ingaan.

¹⁷ Overheid in Nederland in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2017. Zie verder pag. 31.

¹⁸ Staatsblad 2017, 123.

Ervaringen genoeg om in de nieuwe zittingsperiodes opnieuw stil te staan bij de wijze waarop de gemeenteraad en provinciale staten, de fracties en de individuele leden optimaal kunnen worden ondersteund om enerzijds hun rol van volksvertegenwoordiger en anderzijds hun kaderstellende en controlerende taak ten opzichte van het college te optimaliseren. De hoofdstukken 2 en 3 hebben dan ook mede tot doel om de gemeenteraad en provinciale staten in 2018 respectievelijk 2019 in de nieuwe samenstelling opnieuw te laten nadenken over de wenselijke ondersteuning en de middelen die daarvoor in de begrotingen moeten worden opgenomen.

HOOFDSTUK 2

DE INRICHTING VAN DE GRIFFIE

2.1 Inleiding en samenvatting

De griffies zijn in de gemeenten gevormd na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 en de Wet dualisering provinciebestuur in 2003. De nieuwe gemeenteraden en provinciale staten moesten vanaf dat moment hun eigen ambtelijke ondersteuning regelen die tot verkiezingen in de beide bestuurslagen werd verzorgd door de secretaris en zijn ambtenaren.

Voor de gemeenteraden en provinciale staten¹⁹ betekende het dat zij zich moesten bezinnen op vragen als ‘Hebben we voldoende ondersteuning als we een griffier benoemen?’ Het betekende ook dat zij zich bewust moeten zijn van de mate van ondersteuning die zij in het verleden genoten en in welke mate zij die wilden continueren. Anderzijds stelde het hen ook voor de vraag welke verwachtingen zij hadden van de inhoudelijke kant van de

¹⁹ Omwille van het leesgemak wordt voornamelijk gesproken over de griffie van gemeenteraad. De tekst is, tenzij dat expliciet wordt vermeld, ook van toepassing op de griffie van Provinciale Staten. Onder ‘griffier’ wordt dan ook zowel verstaan de griffier van de gemeenteraad als van Provinciale Staten; gemeenteraad staat ook voor Provinciale Staten en wordt met ‘voorzitter’ zowel de burgemeester als de commissaris van de Koning bedoeld.

ondersteuning. Moest het, kort door de bocht gezegd, blijven bij het beantwoorden van vragen over feiten om kaderstellend en controlerend hun taak uit te kunnen voeren en, naast het aanleveren van de stukken voor de diverse vergaderingen, het aanleveren van gewenste documenten?

In dit hoofdstuk zal vooral gekeken worden de doelstelling van de wetgever over de ondersteuning van de gemeenteraad en de gevolgen daarvan voor de inrichting van de griffie. De werkgeversaspecten komen uitvoeriger aan de orde in hoofdstuk 3.

2.2 De ondersteuning regelen

Gemeenteraden treffen na de verkiezingen een griffie aan die in ieder geval de taken uitvoert die de aftredende gemeenteraad heeft vastgelegd in veelal de Organisatieverordening en Instructie griffier. Op zijn beurt is deze al het resultaat van de daaraan voorafgaande gemeenteraden. Hoewel iedere gemeenteraad volledig bevoegd is te voorzien in de eigen ondersteuning is het een gegeven dat met de griffier en de medewerkers van de griffie een dienstverband is aangegaan. Uit een oogpunt van goed werkgeverschap zal een nieuwe gemeenteraad trachten zijn wensen met betrekking tot de ondersteuning door de griffie in eerste instantie in te vullen met behulp van de al werkzame formatie en deze zo nodig eventueel aan te passen.

Het gevolg van de wetwijzigingen uit 2002 en 2003 is dat het enerzijds aan de gemeenteraad is om het recht op ambtelijke ondersteuning van zowel de individuele leden als de raad te regelen. Het is anderzijds ook aan dat bestuursorgaan de omvang te regelen door het beschikbaar stellen van middelen in de begroting. De rol van het college beperkt zich dan ook tot een zienswijze over de omvang en de beschikbaar te stellen middelen. Uit het rapport *'Zelfstandig raadsbudget'*²⁰ blijkt dat de voor de raad beschikbare middelen niet op een eenduidige wijze in de begrotingen zijn verwerkt. Een afzonderlijk onderdeel 'De raad' kan daarin verbetering brengen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft voor de inrichting en verantwoording van de ambtelijke ondersteuning de modelverordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning opgesteld.

²⁰ 'Overheid in Nederland' in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2016.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers hebben, in het kader van het verschijnen van het onderzoek *'De raad als werkgever van de griffie(r)'*²¹ een aantal aanbevelingen opgesteld voor de volgende raadsperiode:

Het is als raad belangrijk om zich bewust te zijn van de positie die hij inneemt ten opzichte van de griffie(r).

1. Het eerste gesprekspunt voor de nieuwe raad is de vraag: wat voor raad willen we zijn en wat voor griffie(r) hoort daar bij?
2. De werkgeverscommissie informeert en betreft de rest van de raad bij deze vraag en gesprek over rol, positie en taak van de griffie(r).
3. De werkgeverscommissie is zich bewust van haar rol en positie en voert daarom bij aanvang een gesprek met de gemeentesecretaris over hoe de ambtelijke ondersteuning vanuit HRM ten behoeve van het werkgeverschap van de raad wordt ingevuld.
4. De werkgeverscommissie en de griffier zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: openheid en transparantie naar elkaar zijn essentieel. De werkgeverscommissie is daarom niet alleen een formele werkgever, maar geeft expliciete steun aan de griffier om de ogen en oren van de raad te kunnen zijn binnen de gemeentelijke organisatie.

Zittende raadsleden hebben een aantal suggesties voor de nieuwe werkgeverscommissies:

- wees je bewust van je rol als werkgeverscommissie. Let op de rolverdeling van werkgeverscommissie en griffie(r);
- schep helderheid met de griffier over wat er verwacht kan worden;
- informeer en communiceer; geef aandacht aan je griffie(r);
- laat de griffie(r) niet aan zijn lot over, maar wees een betrokken werkgever;
- neem je taak serieus, onderschat deze niet, steun de griffier en ga er zichtbaar achter staan;
- laat je niet leiden door de burgemeester, het college of ambtelijke organisatie;
- betrek de rest van de raad bij wat je doet als werkgeverscommissie. Houd de communicatie naar de raad open en duidelijk.

²¹ Overheid in Nederland in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2017.

De raad (lees de werkgeverscommissie) moet zich er van bewust zijn dat de griffier en zijn/haar medewerkers '24/7' binnen de invloedsfeer werken van het college en het ambtelijk apparaat. De werkgeverscommissie doet er goed aan met dit besef de werkoverleggen met de griffier te voeren en de positieve én negatieve betekenis van deze 'massieve' invloedsfeer te benoemen.



De griffie in de gemeentelijke organisatie

Binnen de gemeentelijke organisatie neemt de griffie een aparte plaats in. Omdat de griffie specifiek werkzaamheden verricht voor de gemeenteraad en de griffier en de medewerkers door de gemeenteraad worden benoemd en, zoals de wet dat formuleert, geschorst en ontslagen, is er dan ook geen sprake van een gezagsverhouding met het college en de secretaris in zijn rol van algemeen directeur van de gemeente. Dit leidt er toe dat binnen de gemeentelijke organisatie enerzijds een groot organisatieonderdeel is dat in vroegere termen 'de secretarie' werd genoemd. De secretaris/algemeen directeur en alle medewerkers die er werkzaam zijn, worden benoemd, geschorst en ontslagen door of namens het college van burgemeester en wethouders. Zij verrichten hun werkzaamheden ten behoeve van het college dat op zijn beurt beleidsvoorstellen ter goedkeuring voorlegt aan de gemeenteraad die er dan ook de benodigde financiële middelen voor toekent. Zij voeren ook de gemeentelijke taken uit die de wet aan de gemeente opdraagt of waartoe de gemeenteraad heeft besloten.

Daarnaast is er de griffie waarvan de medewerkers dus een andere werkgever hebben en die ook alleen taken uitvoert voor de gemeenteraad. In de Organisatieverordening griffie²² zijn de structuur van de griffie, de aansturing, het beheer en de medezeggenschap geregeld. Deze heeft vooral betekenis voor grotere griffies en is facultatief. De Instructie van de griffier²³ bevat de beschrijving van de taken van de griffier en de overige medewerkers van de griffie.

²² Artikel 107e Gemeentewet

²³ Artikel 107a Gemeentewet

De raad bepaalt en is werkgever

De artikelen 107 tot en met 107e en 160, lid 1, onderdelen c en d²⁴ van de Gemeentewet laten er geen misverstand over bestaan wie verantwoordelijk is voor de inrichting en het werkgeverschap van de griffie.

De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) schept in de tekst zoals die begin 2018 luidt onduidelijkheid over wie bevoegd is het werkgeverschap over de griffie uit te oefenen. De arbeidsverhouding van een ambtenaar met een gemeente of provincie wijzigt van een publiekrechtelijke aanstelling in een burgerrechtelijke arbeidsovereenkomst. Een arbeidsovereenkomst sluiten of ontbinden is een privaatrechtelijke rechtshandeling.

De huidige tekst van de Wnra zoals die begin 2018 luidt, leidt er toe dat de *gemeenten/provincies* bevoegd zijn een arbeidsovereenkomst aan te gaan of te ontbinden.

Zonder aanvullende wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet leidt dat er toe dat alleen het college bevoegd is te besluiten over te gaan tot een privaatrechtelijke rechtshandeling.

Op basis van de huidige tekst van de Wnra verliezen de gemeenteraad en provinciale staten hun bevoegdheid een griffier en medewerkers van de griffie te benoemen en te ontslaan.

De Wnra brengt in de huidige versie geen wijziging aan in de Gemeentewet en Provinciewet. De Wnra zal dan ook in die zin moeten worden aangepast dat ook de gemeenteraad en provinciale staten bevoegd worden privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten over aangelegenheden die behoren tot het domein van de gemeenteraad resp. provinciale staten.

Zie verder §3.5.4 en hoofdstuk 5.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een voorstel tot wijziging van de Wnra voorbereid dat er in voorziet dat de gemeenteraad resp. provinciale staten bevoegd blijven te besluiten over de benoeming, schorsing en ontslag van de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren. Bij de afronding van deze publicatie moet dit voorstel nog voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State en vervolgens door de Tweede en Eerste Kamer worden behandeld.



²⁴ Artikel 104 tot en met 104e en 158, lid 1, onderdelen c en d, Provinciewet.

2.3 Ondersteuning griffie regelen

Gemeenteraden staan, zo kan worden afgeleid uit het onderzoek *'De griffier in de gemeente geschetst'*²⁵ kennelijk onvoldoende stil bij de vraag uit de *'Tien treden van goed werkgeverschap'*²⁶ wat voor raad men wil zijn en welke ondersteuning hij daarvoor nodig heeft.

Anders gezegd: geef een antwoord op de stappen 4 en 5.

4. Visie van de raad: wat voor raad wil je zijn?

5. Visie ondersteuning:
wat voor ondersteuning wil je?

Het antwoord op die vragen moet leiden tot een samenspel van griffie en raad die gemeenteraadsleden in staat stelt tijd te maken voor hun vertegenwoordigende rol en de daaruit verkregen informatie in te zetten voor hun kaderstellende rol en de middelen daarvoor ter beschikking te stellen. Uit de wet en de onderzoeken worden elementen aangereikt die de raad als geheel, de fracties en de individuele raadsleden een zodanige ondersteuning moeten geven bij hun werkzaamheden dat zij deze zo efficiënt mogelijk, ook in tijd, kunnen uitvoeren. Daarvoor zullen de raad en de griffier een financieel plaatje op moeten stellen dat in de begroting zal moeten worden opgenomen. Het is vervolgens ook de gemeenteraad die door het vaststellen van de begroting de middelen ter beschikking stelt. Meer hierover is te lezen in § 2.4.

De griffier is ambtelijk verantwoordelijk voor de uitgaven van de griffie waarvoor in de instructie van de griffier de kaders zijn vastgelegd.²⁷ Fracties zijn zelf verantwoordelijk voor de uitgaven die op basis van de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning aan de fractie ten goede komen. De daarvoor beschikbare financiële middelen zijn het resultaat van wat in artikel 33 van de Gemeentewet wordt bedoeld met dat de raad en elk van zijn leden recht hebben op ambtelijke bijstand en dat de in de raad vertegenwoordigde groeperingen recht hebben op ondersteuning. De wet schrijft daarover voor dat de raad dit in een verordening vast legt. De verordening bevat bovendien regels waaraan de middelen mogen worden besteed en hoe deze jaarlijks moeten worden verantwoord.

²⁵ Tilburg University en Radboud Universiteit in opdracht de Vereniging van Griffiers, juli 2016.

²⁶ Necker van Naem in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2012.

²⁷ Voor het doen van uitgaven moet de griffier worden aangewezen als budgethouder.

Voor uitgaven die de gehele raad betreffen zal een afvaardiging van de raadsleden, veelal vorm gegeven in bijvoorbeeld een presidium, met de griffier bepalen waaraan en hoe hoog die uitgaven zullen zijn. Denk daarbij aan algemene niet-politiek georiënteerde scholing, excursies, deelname aan het VNG-congres.

Budget en begroting

Uit het onderzoek 'Zelfstandig raadsbudget'²⁸ blijkt dat gemeenten verschillend omgaan met het begroten van de kosten voor de griffie en voor de gemeenteraad. Dat geldt niet alleen voor de voorstellen tot aanpassing van de begroting, maar ook met de plaatsen waar de kostenposten terug zijn te vinden.

De intentie van de verenigingen was vast te stellen of in gemeentebegrotingen een zelfstandig raadsbudget is opgenomen. Op basis van de uitkomsten wil de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden in samenwerking met de Vereniging van Griffiers, zo staat in de inleiding van het rapport, "een instrumentenkader en stappenplan voor een eigen raadsbudget in de begroting, afgezonderd van de reguliere begroting, in beeld brengen met als belangrijkste betekenis zo de discussie en het debat over de waarde van een eigen, zelfstandige bestuurlijke verantwoordelijkheid in beeld te brengen."²⁹

Onder griffiers zijn de meningen verdeeld, zij het dat iets meer dan 50% van mening is dat de kosten van de gemeenteraad en van de ondersteuning van de gemeenteraad (opleiding, griffie, rekenkamer) niet moeten worden ondergebracht in de algemene bestuurskosten van de gemeente. Zij zijn van mening dat de gemeenteraad moet streven naar een afzonderlijk onderdeel in de begroting voor de totale kosten van de gemeenteraad inclusief de griffie. Eenzelfde percentage zet desondanks vraagtekens bij de consequenties die dat heeft voor de opstelling van de begroting.

Aandachtspunten zijn behalve de kosten voor de gemeenteraad zelf en de griffie het budget voor de Rekenkamer die een van de instrumenten is die de gemeenteraad tot zijn beschikking heeft om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren. Raadsleden kunnen individueel of per gemeente collectief lid zijn van de Vereniging voor Raadsleden. Het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden bepaalt dat de kosten van het lidmaatschap door de gemeente (provincie) worden vergoed.³⁰

²⁸ 'Overheid in Nederland' in opdracht van De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers, 2016.

²⁹ Zelfstandig Raadsbudget, pag. 2.

³⁰ Artikel 13, lid 3, Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden; artikel 12, lid 3, Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden.

In de meeste begrotingen ontbreekt een al dan niet concreet benoemde post voor deelname aan de congressen van de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Voorts geeft het onderzoek aan dat in het overgrote deel van de gemeenten het de raad is die voorstellen doet over de aanpassing van het raadsbudget. Echter, in een beperkt aantal gemeenten komen de voorstellen uit het college.

Zoals in § 2.2 al is aangegeven kan een afzonderlijk onderdeel 'De raad' in de begroting alle uitgaven voor de raad en de ondersteuning daar verbetering in brengen.

Organisatie van de griffie

Met de organisatie van de griffie wordt bedoeld dat de gemeenteraad stil staat bij de inrichting van de ondersteuning die een griffie aan de gemeenteraad als geheel, maar ook aan de fracties en individuele leden zou moeten geven. Dat is dus meer dan wat in de wet staat:

- *De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.*³¹

en

- *De griffier is in de vergadering van de raad aanwezig.*³²

en

- *De stukken die van de raad uitgaan, worden door de burgemeester ondertekend en door de griffier medeondertekend.*³³

Het is de invulling van

- *De raad regelt de vervanging van de griffier.*³⁴

en

- *De raad stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier.*³⁵

De burgemeester kon al met instemming van het college de ondertekening van collegedocumenten overdragen aan een ander lid van het college, aan de gemeentesecretaris of aan ambtenaren. In navolging van deze mandatering kan de raad sinds 1 februari 2016 de burgemeester toestaan de ondertekening op te dragen aan de griffier of aan een of meer andere bij de griffie werkzame ambtenaren. Dit wordt nog meer van betekenis wanneer documenten digitaal gewaarmerkt (kunnen) gaan worden.

³¹ Artikel 103, lid 1, Gemeentewet; artikel 104a, lid 1, Provinciewet.

³² Artikel 104, Gemeentewet; artikel 104b Provinciewet.

³³ Artikel 32a, lid 1, Gemeentewet; artikel 32a, lid 1, Provinciewet.

³⁴ Artikel 107d, lid 1, Gemeentewet; artikel 104d, lid 1, Provinciewet.

³⁵ Artikel 107a, lid 2, Gemeentewet; artikel 104a, lid 2, Provinciewet.

Aan artikel 32a is daarvoor een tweede lid toegevoegd:

- *De raad kan de burgemeester toestaan de ondertekening op te dragen aan de griffier of aan een of meer andere bij de griffie werkzame ambtenaren. In dat geval blijft medeondertekening achterwege.*

2.4 Taken van de griffie

Door een bezinning op wat de griffie kan betekenen voor zowel individuele raadsleden als fracties en de gemeenteraad kan op passende momenten de ondersteuning worden aangepast. Griffies zijn een bestaand onderdeel van de organisatie. Alleen bij de vorming van een nieuwe gemeente kan nog sprake zijn van een '0-situatie'. Veelal wordt bij een op handen zijnde herindeling ook een 'beoogd griffier' benoemd die voorbereidingen kan treffen voor een nieuwe start vanaf de datum van herindeling.

De griffie: van en voor de raad

Om dat alles uit te kunnen voeren bevatten enkele wetsartikelen bepalingen over de (basale) inrichting van de griffie:

- in iedere gemeente is een griffier en een plaatsvervangend griffier. Zij kunnen vanuit die functie geen diensten verrichten voor het college omdat zij door de gemeenteraad en niet door het college van burgemeester en wethouders worden benoemd;
- de raad regelt de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen bij verordening;
- de raad stelt regels over de organisatie van de griffie en kan naast de griffier een of meer andere ambtenaren bij de griffie aanstellen.

De kernvraag: Wat wil de gemeenteraad?

Deze vraag staat aan het begin van het proces om te komen tot een passende ondersteuning van zowel de individuele raadsleden als de fracties als de gemeenteraad als geheel.

De taak van griffie is het ondersteunen van de leden van de gemeenteraad in hun werkzaamheden. Uit de wetsartikelen blijkt dat dit een recht is voor zowel de individuele leden als de fracties als, uiteraard, de gemeenteraad als geheel. Het is aan de gemeenteraad zelf dit te organiseren en daarvoor de noodzakelijke financiële middelen in de begroting op te nemen en vast te stellen.

De kernvraag roept ook een tweede vraag op: *Betekent dit dat de gemeenteraad na de verkiezingen de hele griffie gaat reorganiseren?*

Theoretisch zou dit kunnen, maar om meerdere redenen is dit niet aan de orde en ook niet de bedoeling van de kernvraag.

Het behoort tot goed werkgeverschap van de gemeenteraad dat zorgvuldig met het personeel wordt omgegaan bij organisatorische en functionele veranderingen binnen de werkorganisatie, i.c. de griffie. Een nieuwe gemeenteraad die anders aankijkt tegen de bestaande inrichting van de griffie en de ondersteuning die daaruit voortvloeit, vraagt van de griffier en zijn medewerkers de nodige flexibiliteit zich daaraan aan te passen. Zo kunnen accenten in de bedrijfsvoering worden veranderd door aanpassing van de producten die geleverd worden, extra investeringen of verschuiving van middelen.

Uit de in hoofdstuk 1 genoemde onderzoeken kunnen de volgende aspecten worden genoemd die behulpzaam kunnen zijn voor de inrichting van de ondersteuning en daarmee de personeelsformatie van de griffie:

De griffier en de raad kunnen zich bij de keuze welke ondersteuning nodig is naast de basale taken als het organiseren van raads- en commissievergaderingen en het notuleren van raads- en commissievergaderingen laten leiden door bijvoorbeeld de in *'De griffier in de gemeente geschetst'* onderscheiden reeks van taken:³⁶

- *de burgemeester en de gemeentesecretaris adviseren over zaken die de gemeenteraad betreffen;*
- *namens de raad overleggen met externe partijen;*
- *raadsleden adviseren over formele procedures en beslissingstermijnen en politiek-strategisch advies verschaffen;*
- *attenderen op onderwerpen die aan de orde zijn in gemeenschappelijke regelingen;*
- *de raad attenderen op bestuurlijke trends en maatschappelijke trends;*
- *trainingen organiseren voor (nieuwe) raadsleden en voorstellen doen om werkprocessen te verbeteren;*
- *organiseren bijeenkomsten*
 - *over specifieke thema's;*
 - *met raadsleden van buurgemeenten;*
 - *met maatschappelijke partijen;*
 - *voor inwoners over de lokale democratie;*
- *bemiddelen bij spanningen tussen raadsleden.*

³⁶ Tilburg University en Radboud Universiteit in opdracht de Vereniging van Griffiers, juli 2016.

Maar er is meer. Taken als deze stellen een griffier en zijn medewerkers in staat de raadsleden niet alleen te ondersteunen, maar bovendien de rol te vervullen van strategisch adviseur. Door taken als deze en vooral de contacten met de ambtelijke organisatie kan de griffie raadsleden in staat stellen meer tijd te besteden aan contacten met inwoners, maatschappelijke en culturele organisaties in de gemeente en sportverenigingen.

De griffier kan de raad behulpzaam zijn bij de keuzes voor de ondersteuning. Daarbij ligt het voor de hand dat de griffier voorstellen doet die de positie van de gemeenteraad als hoogste en in laatste instantie bepalend bestuursorgaan zichtbaar maakt en die anderzijds een goede mix bevatten van tijd voor externe oriëntatie van de individuele raadsleden over de onderwerpen die spelen in de gemeente en de uitvoering van de wettelijke taken.

De keuzes zijn de invulling van trede 4 van het stappenschema³⁷: ‘wat voor raad wil je zijn?’ en vervolgens het bepalen van welke ondersteuning de griffie zal moeten gaan geven en hoeveel fte daarvoor nodig zijn.

De keuzes bepalen ook in hoeverre de griffier en zijn medewerkers een strategische positie in kunnen nemen in de ondersteuning van de raad.

De financiële vertaling daarvan wordt door de raad in de begroting opgenomen. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de raad die een zelfstandige afweging moet maken in relatie tot zijn eigen positie en zeker in dit geval niet bij voorbaat het college volgt, zo er op dat punt al voorstellen aan de raad zouden worden gedaan. Afhankelijk van de uitkomst werft, selecteert en benoemt de raad de ambtenaren die op de griffie werkzaam zullen zijn. Het zijn elementen van zowel de raad als budgetverantwoordelijke als van werkgeverschap.

De griffier is ‘poortwachter’

Een niet expliciet genoemde taak van de griffier is de rol van ‘poortwachter’.³⁸

De griffier

- is in algemene zin het aanspraakpunt van college en gemeentesecretaris voor de gemeenteraad. De voorstellen van het college worden via de griffie voorgelegd aan de gemeenteraad;
- zorgt dat vragen vanuit de raad(sleden) aan het college worden doorgeleid en bewaakt ook de tijdige beantwoording ervan;
- ontvangt en verwerkt circulaire van ministeries, brieven van koepelorganisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO), beroepsverenigingen zoals de Nederlandse

³⁷ ‘Tien treden van goed werkgeverschap’, Necker van Naem in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2012.

³⁸ ‘poortwachter’ is hier niet bedoeld als in de Wet poortwachter, maar wel als een overeenkomstige rol.

Vereniging voor Raadsleden, Statenlid.Nu en de Vereniging van Griffiers, publicaties, brieven van belangenorganisaties en aanbieders van scholing en vorming;

- is ook aanspreekpunt voor individuele of groepen burgers en de vele instanties die de gemeenteraad benaderen met bijvoorbeeld zaken waarop zij de gemeenteraad willen attenderen of aandacht voor willen vragen.

Het 'document management systeem' en het raadsinformatiesysteem zijn daarbij belangrijke hulpmiddelen. De rol van poortwachter draagt zodoende bij aan een efficiëntere besteding van de tijd van het zijn van volksvertegenwoordiger en lid van het uiteindelijk beslissende bestuursorgaan.

De gemeentelijke driehoek

In gemeenteland is de term 'driehoek' al vele jaren een bekend begrip. Daarmee wordt van oudsher bedoeld het overleg tussen de burgemeester, de (hoofd)officier van justitie en het hoofd van de plaatselijke politie-eenheid. Zij bespreken de aangelegenheden die te maken met de openbare orde en veiligheid van de gemeente.

Sinds de introductie in 2002 van de griffier als ambtelijk ondersteuner van de gemeenteraad is het meer dan ooit van belang dat de werkzaamheden van de gemeentelijke organisatie en de gemeenteraad op elkaar zijn afgestemd. Denk daarbij aan planning op korte en langere termijn, het vergaderrooster van de gemeenteraad van zowel de voorbereidende vergaderingen en bijeenkomsten als de veelal besluitvormende raadsvergadering. Het college van burgemeester en wethouders heeft er baat bij dat de gemeenteraad tijdig de noodzakelijke besluiten neemt.

De gemeenteraad daarentegen heeft er belang bij dat hij zijn rol als volksvertegenwoordiging, ook als het gaat om voorstellen die het college aanbiedt, kan vervullen. Voor de gemeenteraad is ook van belang dat de leden, gelet op de beperkte tijd die zij voor hun taak beschikbaar kunnen stellen, de voorstellen zo efficiënt mogelijk kunnen behandelen. De griffier vervult daarin een sleutelrol.

Deze wederzijdse belangen vragen om een goede afstemming tussen enerzijds de gemeentelijke organisatie die werkzaamheden voor het college uitvoert en anderzijds de gemeenteraad die goed voorbereide en tijdig aangeleverde voorstellen moet ontvangen. Planningen moeten worden uitgezet en gehaald, strategische lijnen en integriteitskwesties komen op dit snijpunt bijeen evenals het politiek, bestuurlijk en ambtelijk domein.

In de meeste gemeenten is daarvoor een tweede driehoek ontstaan: het overleg tussen de burgemeester, de secretaris en de griffier.

De feitelijk invulling van de noodzakelijke afstemming kan per gemeente verschillen. De waardering van de raad over bijvoorbeeld de kwaliteit en tijdigheid van door het college aangeleverde stukken is voor de griffier een indicatie of er voldoende overleg en afstemming is in de driehoek.



De instructie van de griffier

De wet regelt dat als dit alles heeft geleid tot een vormgeving van de ondersteuning die elk raadslid, elke fractie en de raad als geheel in staat stelt zijn taken als volksvertegenwoordiger en volksvertegenwoordiging te vervullen, wordt vastgelegd in een instructie.³⁹ De instructie bevat regels over de taak en over de bevoegdheden van de griffier.

Deze instructie is samen met het functieprofiel de basis voor zowel de werving en selectie bij vacatures op de griffie als ook bij voortgangsgesprekken en beoordelingsgesprekken.

2.5 De griffie staat

Wet en technische ontwikkelingen hebben, zoals uit het voorgaande blijkt, de positie van de griffier en zijn medewerkers versterkt.

Dit biedt een gemeenteraad de mogelijkheid zich goed te beraden over hoe hij de ondersteuning vorm wil geven, welke eisen worden gesteld als er een vacature is voor een griffier of voor medewerkers van de griffie. Op basis daarvan kan de raad ook antwoord geven op de vraag hoeveel fte de raad denkt daarvoor nodig te hebben. Deze uitkomst bepaalt dan de benodigde financiële middelen die de raad voor zijn ondersteuning opneemt in de begroting.

De praktijk wijst uit dat raadsleden het lastig vinden 'goed voor zichzelf te zorgen'.



³⁹ Artikel 107a, lid 2, Gemeentewet; artikel 104a, lid 2, Provinciewet.

HOOFDSTUK 3

RECHTSPOSITIE GRIFFIE, ARBEIDS- VOORWAARDEN, WERKGEVERSCHAP

3.1 Inleiding en samenvatting

In het voorgaande is meermalen aan de orde geweest dat het werkgeverschap van de griffier en de medewerkers van de griffie de verantwoordelijkheid is van de gemeenteraad. Dit betekent dat alleen de gekozen leden van de gemeenteraad of een daaruit gevormde werkgeverscommissie bevoegd zijn, zoals dat in de wet is geformuleerd, de griffier en de medewerkers van de griffie te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Dat geldt ook voor alle werkgeverstaken die voorafgaan aan benoeming en ontslag. Onder deze bevoegdheden van de gemeenteraad ligt een stelsel van arbeidsvoorwaarden dat dan op de griffier en zijn medewerkers van toepassing is: de rechtspositie van de griffie(r).

Na het benoemen zullen met de griffier en de medewerkers van de griffie regelmatig gesprekken plaatsvinden over hun functioneren. Regelmatig zullen aan de arbeidsvoorwaarden gerelateerde besluiten moeten worden genomen. Denk daarbij aan het opnemen van vakantieverlof dat moet worden geaccordeerd of beslissingen over scholing en vorming of plezierige en minder prettige gebeurtenissen in het leven van de griffier en diens medewerkers.

Het is niet alleen praktisch onmogelijk dat de gehele gemeenteraad hierbij betrokken is, maar meestal ook onnodig. Dat kan ook worden overgedragen aan een delegatie van de gemeenteraad: de werkgeverscommissie.

Aandacht voor de onderlinge relatie tussen gemeenteraad/WGC en de griffier doet er toe. Dat verdient aandacht en moet worden gekoesterd.

Ervaringen van raadsleden:

‘Bij de geboorte van Arnoud, zoon van de griffier is de WGC, met een cadeau namens de gemeenteraad, op kraamvisite geweest. Een gezellige en gewaardeerde actie waarbij beschuit met blauwe muisjes niet ontbrak.’

‘In onze gemeente is het gebruikelijk dat de WGC en griffie een keer per jaar samen uit eten gaan.’



3.2 Wettelijk kader

De arbeidsvoorwaarden en het werkgeverschap hebben een wettelijke basis. Het werkgeverschap vloeit, zoals in hoofdstuk 2.1 al is toegelicht, voort uit de Gemeentewet. De werkgever moet op grond van de Ambtenarenwet de arbeidsvoorwaarden voor de ambtenaren die bij hem in dienst zijn, vaststellen.

De Ambtenarenwet geeft ook het uitgangspunt aan waarop de samenwerking tussen de gemeenteraad als werkgever en de griffier als werknemer is gebaseerd: *Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen.*⁴⁰

⁴⁰ Artikel 125ter Ambtenarenwet.

Gemeentewet

Dat de gemeenteraad de werkgever is van de griffie vloeit voort uit de artikelen 107 tot en met 107e van de Gemeentewet.⁴¹ Dat dit geen bevoegdheid is van het college vloeit voort uit de uitsluiting van de bevoegdheden de griffier te benoemen, te schorsen en te ontslaan in artikel 160, lid 1, onderdeel d, Gemeentewet.⁴²

De ultieme werkgeverstaken van benoemingsbesluiten en het verlenen van ontslag liggen in handen van de gemeenteraad. In de uitgave *'De (rechts) positie van de griffie(r) in het decentrale bestuur'*⁴³ heeft professor D.J. Elzinga geconcludeerd dat delegeren van werkgeversbevoegdheden aan een ander orgaan dan de gemeenteraad niet mogelijk is, omdat de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Net zoals de raad sinds de invoering van het dualisme geen werkgeversbevoegdheden meer kan uitoefenen over de ambtenaren die werkzaam zijn voor het college, kan het college deze ook niet uitoefenen over de griffier en de medewerkers van de griffie.

De werkgeverscommissie is een door de gemeenteraad ingestelde bestuurscommissie in de zin van artikel 83 Gemeentewet. Dit artikel bepaalt ook dat alleen raadsleden lid kunnen zijn van een bestuurscommissie die door de gemeenteraad is ingesteld en dat de burgemeester en de wethouders daarvan geen lid kunnen zijn. De burgemeester kan dus geen lid zijn van de werkgeverscommissie, ook al is hij voorzitter van de raad. De burgemeester kan wel als adviseur bij de commissie worden betrokken. Overigens gelden deze uitsluitingen wederzijds t.a.v. raadsleden voor commissies die door de burgemeester of door het college kunnen worden ingesteld.

Ambtenarenwet

De werkgeverstaken vloeien, zolang deze bepalingen van de Ambtenarenwet nog van toepassing zijn,⁴⁴ voort uit artikel 125 van die wet. Daarin is een reeks taken genoemd waarvoor de gemeenteraad als werkgever regels moet maken:

⁴¹ Zie: Bijlage 1.

⁴² Artikel 158, lid 1, onderdeel d, Provinciewet: Gedeputeerde staten zijn in ieder geval bevoegd ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan.

⁴³ Vereniging van Griffiers, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, e.a., 2009/2010, Bijlage 1.

⁴⁴ Naar verwachting zal op 1 januari 2020 de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking treden. Zie hoofdstuk 5.

- a. aanstelling, schorsing en ontslag;
- b. het onderzoek naar de geschiktheid en de bekwaamheid;
- c. bezoldiging;
- d. arbeidsduur en werktijden;
- e. verlof en vakantie;
- f. voorzieningen in verband met ziekte;
- g. bescherming bij de arbeid;
- h. woon-, verblijfs- en bereikbaarheidsverplichtingen;
- i. medezeggenschap(georganiseerd overleg en ondernemingsraad);
- j. overige rechten en verplichtingen;
- k. disciplinaire straffen;

Deze regels moeten worden vastgelegd in een lokale verordening.

Deze kan verschillende benamingen hebben, maar de meest gangbare zijn 'Arbeidsvoorwaardenregeling', 'Verordening arbeidsvoorwaarden', 'CAR-UWO' vaak gevolgd door de naam van de gemeente.

Omdat 'CAR-UWO' een bekend begrip is in de landelijke ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden zal deze benaming bij verdere beschrijvingen van arbeidsvoorwaarden in dit hoofdstuk worden gebruikt.

CAR-UWO

'CAR-UWO' is de afkorting voor 'Collectieve Arbeidsvoorwaarden Regeling voor de sector Gemeenten en Uitwerkingsovereenkomst'.⁴⁵ Het is de collectieve uitwerking van het voorschrift uit het hiervoor genoemde artikel 125 Ambtenarenwet. De CAR-UWO is deels bindend voor de gemeenten op grond van de statuten van de VNG, waarin is bepaald dat de VNG namens de gemeenten overeenkomsten kan sluiten met de vakorganisaties voor overheidspersoneel.⁴⁶

Voor de gemeenteraad en de werkgeverscommissie van de gemeenteraad betekent dit dat de CAR-artikelen ook bindend zijn voor de griffier en de medewerkers van de griffie. De gebondenheid aan de UWO-artikelen hangt af van wat lokaal daarover is besloten. De griffier zal de gemeenteraad dan ook attenderen op de ledenbrieven van de VNG die daarover verschijnen. Zie verder bij het onderdeel Arbeidsvoorwaardenontwikkeling.

⁴⁵ Voor de sector Provincies is de overeenkomstige regeling de 'Collectieve Arbeidsvoorwaarden-regeling Provincies'(CAP).

⁴⁶ Artikel 2, lid 2, statuten VNG: De Vereniging heeft voorts tot doel voor de leden of groepen van leden afspraken te maken met andere overheden over het arbeidsvoorwaardenbeleid in de overheidssector en overeenkomsten inzake de arbeidsvoorwaarden van personeel in de sector gemeenten aan te gaan met werknemersorganisaties.

Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

Na de vermoedelijke inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)⁴⁷ per 1 januari 2020 zal niet langer sprake zijn van een lokale verordening, maar van een collectieve arbeidsvoorwaardenovereenkomst. De Algemene Ledenvergadering van de VNG heeft op 1 december 2017 besloten tot een wijziging van de statuten die tot doel heeft de bestaande situatie om namens de gemeenten overeenkomsten te sluiten met de vakorganisaties te continueren. Zoals ook in de huidige situatie gebruikelijk is, zal ook voor de voorbereiding van de cao vaker de instemming van de gemeenten worden gevraagd in ledenvergaderingen of via schriftelijke raadplegingen. Deze wijziging van de statuten van de VNG is tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering van de VNG van 1 december 2017 aangenomen.

Het is ook voor de gemeenteraden van belang deze ontwikkelingen te blijven volgen vanuit hun verantwoordelijkheid als werkgever van de griffie die, zoals gezegd niet kan worden uitgeoefend door de burgemeesters of de colleges. De door de vertegenwoordiger van de gemeente in een Algemene Ledenvergadering van de VNG of schriftelijk uit te brengen stem vertegenwoordigt immers het standpunt van zowel de raad als het college.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de VvG wijzen hun leden er op dat de besluiten die de algemene ledenvergadering van de VNG moet nemen over de veranderingen in het kader van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling ook de instemming moeten hebben van de gemeenteraad.

De VNG legt alle voorstellen voor een algemene ledenvergadering of een schriftelijke ledenraadpleging naar aanleiding van de ledenbrief met betrekking tot een onderhandelaarsakkoord over de arbeidsvoorwaarden voor aan zowel het college als de gemeenteraad. Beide bestuursorganen zullen op basis daarvan met elkaar tot een besluit moeten komen over het in te nemen standpunt in de algemene ledenvergadering of de schriftelijke ledenraadpleging.

Dit kan op de gebruikelijke wijze worden vorm gegeven door een voorstel van het college. De gemeenteraad en het college bespreken het voorstel die wordt afgerond met een besluit van de gemeenteraad. Voor de woordvoerder en stemgerechtigde namens de gemeente in de algemene ledenvergadering is dit leidend.

⁴⁷ Staatsblad 2017, 123.

Vooralsnog leidt de versie van de Wnra zoals die op 4 februari 2014 door de Tweede Kamer is aangenomen en op 8 november 2016 door de Eerste Kamer tot de volgende positie van de gemeenteraad als werkgever van de griffie:

- De gemeenteraad stelt geen rechtspositieregelingen (CAR-UWO) als algemeen verbindende voorschriften meer vast, zoals dat nu wel noodzakelijk is om de CAR-UWO ook voor de griffie van toepassing te verklaren. De reden daarvan is dat een cao op grond van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst bindend kan worden opgelegd;
- de op 1 december 2017 aangenomen wijziging van de statuten van de VNG bepaalt dat ook na de inwerkingtreding van de Wnra een vertegenwoordiger van het gemeentebestuur namens de gemeente een stem uitbrengt in de (Buitengewone) Algemene Ledenvergadering van de VNG. In de praktijk is dat een lid van het college die daarmee zowel het college als de gemeenteraad bindt aan de uitkomsten van de stemming;
- de gemeenten kunnen met vakbonden plaatselijke cao's overeenkomen, mits de landelijke cao's dat toelaten. In beginsel is daarin, zoals de Wnra begin 2018 luidt, ondanks dat de Gemeentewet in dat opzicht in de artikelen 107 t/m 107e en 160, lid 1, onderdeel e, anders aangeeft, wettelijk geen rol weggelegd voor de gemeenteraden als werkgevers van de griffie;
- de gemeenten komen volgens de Wnra arbeidsovereenkomsten overeen met een ambtenaar. Ook de griffier en de medewerkers van de griffie zijn ambtenaren in de zin van de Wnra. De vraag is welke rol de gemeenteraad na de inwerkingtreding van de tekst van de Wnra zoals die begin 2018 luidt als werkgever vervult.
- Het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor openbare consultatie beschikbaar gestelde ontwerp van een aanpassingswet van de Wnra bevat een voorstel de bevoegdheid van de gemeenteraad en provinciale staten ten dele te herstellen door een wijziging van de artikelen 107 en 107e van de Gemeentewet en de artikelen 104 en 104^e van de Provinciewet. Volgens dit voorstel blijven gemeenteraden en provinciale staten bevoegd te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de op de griffie werkzame ambtenaren. De burgemeester resp. de commissaris van de Koning ondertekenen vervolgens de betreffende arbeidsovereenkomsten als zijnde de enige functionarissen die ook onder de huidige versies van de Gemeentewet en de Provinciewet wettelijk bevoegd zijn privaatrechtelijke overeenkomsten te ondertekenen. Zij voeren volgens het ontwerp van de Memorie van Toelichting daarmee het besluit van de gemeenteraad/provinciale staten uit. De uitvoering valt weer onder de controlerende taak van de gemeenteraad/provinciale staten.

3.3 Totstandkoming arbeidsvoorwaardenregeling

De CAR-UWO als modelregeling is het resultaat van het landelijk overleg van de VNG met de vakorganisaties. Voor de VNG wordt dit overleg gevoerd door het College voor Arbeidszaken (CvA), een commissie van de VNG die bestaat uit door de gemeenten tijdens de jaarlijkse Algemene Ledenvergadering benoemde vertegenwoordigers van gemeentelijke werkgevers. In de praktijk zijn dit veelal burgemeesters en wethouders die personeelszaken in hun portefeuille hebben. Aan het CvA zijn ook vertegenwoordigers van de gemeente-secretarissen als adviseur toegevoegd die immers, met uitzondering van de griffie, de leiding hebben over de ambtelijke organisatie. Ook namens de Vereniging van Griffiers maakt een adviseur deel uit van het CvA. Van de werkgevers van de griffie wordt binnenkort een vertegenwoordiging van de raadsleden benoemd in het CvA.

De voorzitter van het CvA is ook de voorzitter van een delegatie van leden van het CvA voor de specifieke onderhandelingen met de vakorganisaties over wat nu ook al 'cao' wordt genoemd. De onderhandelingsruimte wordt bepaald door alle gemeenten door middel van een schriftelijke ledenraadpleging. De voorstellen daarvoor worden vooraf door de leden aanvankelijk in algemene zin bepaald en later meer specifiek. Op basis van de ledenraadpleging verkrijgt de onderhandelingsdelegatie een mandaat. Regelmatig zal tijdens de onderhandelingen terugkoppeling plaatsvinden.

Na het bereiken van een zogenaamd onderhandelingsakkoord wordt aan alle gemeenten gevraagd in te stemmen met akkoord. Datzelfde gebeurt ook aan werknemerszijde door de verschillende vakorganisaties onder hun leden.

Zodra de onderhandelingsdelegaties een akkoord hebben van hun respectievelijke achterbannen wordt het akkoord definitief.

Daarna werkt de VNG de afspraken uit in (wijzigingen van) CAR- en UWO-artikelen. Deze moeten zolang de Wnra nog niet in werking is getreden vervolgens weer lokaal worden vastgesteld in de lokale arbeidsvoorwaardenregeling. Eerst daarna hebben de gemaakte afspraken in de respectievelijke gemeenten rechtskracht. De VNG heeft immers, anders dan een minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van de Wet collectieve arbeids-overeenkomst, geen 'verordenende bevoegdheid' in de gemeenten. Zoals eerder opgemerkt zijn de krachtens de statuten gemaakte afspraken na instemming van de algemene ledenvergadering van de VNG wel bindend.

Kenmerken en status CAR-UWO

De CAR-artikelen hebben een tweecijferige nummering en bevatten de hoofdregel, de UWO-artikelen hebben een driecijferige nummering en zijn, voor zoveel nodig, een uitwerking van het bijbehorende CAR-artikel. Gemeenten moeten deze, voor wat betreft de artikelen die een 'CAR-status' hebben (de artikelen met een tweecijferige nummering), verplicht ongewijzigd overnemen in de lokale verordening. De artikelen met een 'UWO-status' zijn niet verplicht, tenzij de gemeente zich verplicht heeft deze ook als bindend te beschouwen. UWO-artikelen zijn een uitwerking van de CAR-artikelen. De verplichting vloeit voort uit de statuten van de VNG en de daarin opgenomen taak van de VNG om namens de gemeenten het overleg over de arbeidsvoorwaarden met de vakorganisaties te voeren.

Er zijn gemeenten die de UWO-artikelen niet als bindend hebben aangemerkt. Zij kunnen deze vrijwillig toch overnemen of als uitgangspunt gebruiken voor lokale onderhandelingen. Bij de UWO-artikelen kan zich een verschil voordoen tussen de invulling van de artikelen die het college wil en wat de gemeenteraad voor ogen heeft. Het eenvoudigste voorbeeld is dat de gemeenteraad in de verlobbepaling een voorkeur vast wil leggen voor langdurig vakantieverlof in de recesperioden.

Over de uitwerking zal later in deze paragraaf worden ingegaan omdat daar ook een rol voor het lokale arbeidsvoorwaardenoverleg met de vakorganisaties kan zijn weggelegd of voor de ondernemingsraad.

Of gemeenten gebonden zijn aan de UWO-artikelen hangt enerzijds af van het besluit dat de gemeenteraad eventueel vóór de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft. Immers tot dat moment was de gemeenteraad de werkgever van de gehele gemeentelijke organisatie. De gemeenten hebben de keuze de UWO-artikelen ook als bindend te beschouwen, maar kunnen ook besluiten de UWO-artikelen als basis te gebruiken voor lokale afspraken met de plaatselijke commissie voor Georganiseerd Overleg (GO).

Het is ook mogelijk dat het college na 7 maart 2002 toen de Wet dualisering gemeenten van kracht werd, dat in de gemeente daarover een nieuw standpunt is ingenomen. In dat geval zou dat na overleg met de (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad moeten zijn genomen die immers sinds die datum autonoom werkgever is van de griffie. Het is niet ongebruikelijk dat de gemeenteraad in dat geval het standpunt van het college in principe volgt met wellicht een uitzondering voor regels die te veel beperkingen kennen voor een bij het ritme van de gemeenteraad passende ondersteuning.

Maatwerk voor de griffie kan, mede vanwege het vergaderritme van de gemeenteraad wenselijk zijn voor de regels over werktijden, verlof, salariëring en medezeggenschap.

Los van de uitoefening van de wettelijke bevoegdheid is het voor de hand liggend dat een praktische en pragmatische werkwijze de voorkeur verdient boven een tot het uiterste gescheiden werkwijze. De ambtelijke voorbereiding verschilt, mede vanwege het bindende karakter van de door de gemeenten geaccordeerde wijzigingen van de CAR, voor colleges niet van die van gemeenteraden. Volstaan zou kunnen worden met één identiek voorstel aan het college en de gemeenteraad.

Voor de UWO is het afhankelijk van het feit of de gemeente zich al dan niet op voorhand heeft gebonden aan de wijzigingen van UWO-artikelen. Als de gemeente en de gemeenteraad zich hebben gebonden, dan is de voorbereiding van de besluitvorming identiek aan de wijzigingen van CAR-artikelen. De facto komt dit neer op het als 'hamerstuk' vaststellen van de wijziging van de lokale arbeidsvoorwaardenregeling.

Als de gemeente echter niet op voorhand is gebonden aan wijzigingen van de UWO-artikelen dan zal bij de ambtelijke voorbereiding rekening moeten worden gehouden met de opvattingen van enerzijds het college en anderzijds de (werkgeverscommissie) van de gemeenteraad. De werkgeverscommissie van de gemeenteraad zal gebaat zijn met de advisering van de afdeling HRM van de gemeente. Bovendien kan het wenselijk zijn dat afstemming plaatsvindt tussen de portefeuillehouder personeelszaken uit het college en de werkgeverscommissie. Ambtelijk kan de griffier hierbij een voorbereidende rol vervullen door zijn overleg met de gemeentesecretaris en/of de afdeling HRM.

Uitgaande van de huidige situatie dat door de VNG na instemming van de leden een arbeidsvoorwaardenovereenkomst wordt gesloten die wijzigingen van de CAR-UWO tot gevolg heeft, zullen deze op lokaal niveau door zowel het college als de gemeenteraad moeten worden bekrachtigd om deze van toepassing te laten worden voor alle werknemers van de gemeente, inclusief de griffie. Op grond van de statuten van de VNG waaraan de gemeenten zijn gebonden moeten de wijzigingen ook worden doorgevoerd in de plaatselijke arbeidsvoorwaardenregeling.

Dit betekent dat door de afdeling personeelszaken voor zowel het college als de gemeenteraad een gelijkkluidend voorstel kan worden voorbereid waarin de gemaakte afspraken zijn opgenomen. Voor zover het wijzigingen betreft van CAR-artikelen moeten deze ongewijzigd worden overgenomen in de plaatselijke arbeidsvoorwaardenregeling. Deze wijzigingen moeten door zowel het college als de gemeenteraad ongewijzigd worden vastgesteld.

UWO-artikelen worden, afhankelijk van de mate van gebondenheid aan de in de landelijke arbeidsvoorwaardenovereenkomst overeengekomen wijzigingen, ongewijzigd dan wel lokaal aangepast verwerkt in de plaatselijke arbeidsvoorwaardenregeling.

Als de gemeenteraad voor de griffie niet gebonden is aan de landelijke afspraken, kan de gemeenteraad de wijzigingen aanpassen aan de inrichting van de griffie. Daarvoor zal dan wel lokaal in de commissie voor Georganiseerd Overleg (GO) overeenstemming moeten worden bereikt. Het resultaat kan daardoor afwijkend zijn ten opzichte van de wijzigingen die voor de overige werknemers van de gemeente worden vastgesteld.



Het resultaat kan leiden tot twee deels verschillende voorstellen dan wel tot twee identieke voorstellen die door het college respectievelijk de (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad worden vastgesteld. Dat geldt meer in het bijzonder nog voor de nadere uitvoeringsregels waarin voor de griffie specifieke afspraken worden vastgelegd.

Lokale vaststelling door gemeenteraad en college/ Commissie voor Georganiseerd Overleg

In elke gemeente zullen zowel de gemeenteraad als het college ieder voor zich ten minste de (wijzigingen van de) CAR-artikelen moeten vaststellen. Afhankelijk van wat lokaal is afgesproken zullen de beide organen ook de (wijzigingen van de) UWO-artikelen moeten vaststellen dan wel daarover lokaal afspraken maken. Omdat zowel de gemeenteraad als het college werkgever zijn van hun eigen ambtelijke organisatie berust deze taak bij beide bestuursorganen afzonderlijk, al is het zeer goed mogelijk hierbij een geheel of ten dele gezamenlijk beleid te voeren, zonder echter de taken naar elkaar over te dragen. Dat is immers wettelijk niet mogelijk.

Veelal is voor het lokale overleg voor de eventuele uitwerking van de CAR-artikelen in UWO-artikelen ook een overlegforum ingesteld, de Commissie voor Georganiseerd Overleg, ofwel GO.⁴⁸ Dit overleg bestaat uit een lokale delegatie van de werkgevers⁴⁹ en de werknemers die lid zijn van een vakorganisatie.⁵⁰

In sommige gevallen kan ook een rol zijn weggelegd voor de ondernemingsraad. In § 3.6 komt de medezeggenschap van werknemers bij gemeenten en provincies aan de orde. Naast een Commissie voor Georganiseerd Overleg is dat ook een ondernemingsraad of een bij de omvang van de griffie passende vorm van medezeggenschap.

Uiteindelijk zullen alle wijzigingen in de lokale arbeidsvoorwaardenregeling in werking moeten treden met ingang van de datum die in het landelijke akkoord is afgesproken.

⁴⁸ Artikel 12:1 CAR-UWO.

⁴⁹ Portefeuillehouder personeel uit het college en vertegenwoordiging van de (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad, ondersteund door ambtenaren van veelal de afdeling HRM. Omdat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest bij de invoering van het dualisme dat de gemeenteraad een volledig opgetuigde ambtelijke organisatie in het leven zou roepen waarin de kennis van alle beleidsvelden aanwezig is, is het gebruikelijk dat met het college afspraken worden gemaakt over inhoudelijke ondersteuning voor specifieke expertise zoals HRM.

⁵⁰ De werknemers worden daarbij ondersteund door vertegenwoordigers van de landelijke vakorganisaties.

Publicatieplicht

Besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden zoals een arbeidsvoorwaardenregeling, hebben geen bindende kracht zolang de regeling niet is bekendgemaakt in het gemeenteblad.⁵¹

De bekendgemaakte besluiten treden vervolgens in werking met ingang van de achtste dag na die van de bekendmaking, tenzij in deze besluiten daarvoor een ander tijdstip is aangewezen. Vaak treden wijzigingen in de arbeidsvoorwaardenregeling in werking op een datum die in het arbeidsvoorwaardenakkoord is afgesproken. Denk daarbij aan salarismaatregelen.⁵²

De uitgifte van het gemeenteblad geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze en moet daarop ook beschikbaar blijven.

De griffier is medeondertekenaar van besluiten van de gemeenteraad. Hij kan tevens er voor zorgen dat ook de wijzigingen die de (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad vaststelt in de arbeidsvoorwaardenregeling voor de griffie gepubliceerd worden op de wettelijk voorgeschreven wijze. In de praktijk zijn ambtenaren werkzaam voor het college daarmee belast. Op basis van een afspraak tussen de gemeenteraad en het college kan de publicatieplicht ook gezamenlijk plaatsvinden.

3.4 Werkgeverscommissie

Het is onmogelijk en ondoenlijk elk besluit dat moet worden genomen door de gehele gemeenteraad te laten nemen. Besluiten kunnen soms dagelijks voorkomen zoals verlofaanvragen en kunnen daarom niet of nauwelijks ingepast worden in het vergaderritme van de gemeenteraad.

Het werkgeverschap is binnen de bevoegdheden zoals die voortvloeien uit de Gemeentewet van een zodanige aard dat die niet in handen gegeven kan worden van de burgemeester of van het college. Evenmin kan het werkgeverschap als zodanig overgedragen worden aan burgerraadsliden of de griffier. Wel kan de griffier, die feitelijk hoofd is van de afdeling 'griffie' evenals hoofden van afdelingen die ressorteren onder het college, gemandateerd worden en de bevoegdheid krijgen een aantal werkgeverstaken uit te oefenen over de medewerkers van de griffie zoals benoeming van medewerkers van de griffie, functioneringsgesprekken, verlening van verlof en vergelijkbare 'dagelijkse' werkgeverstaken.

⁵¹ Artikel 139 Gemeentewet; artikel 136 Provinciewet.

⁵² Artikel 139 t/m 144 Gemeentewet.

Privacy en geheimhouding

Niet elk besluit leent zich voor een plenaire discussie. Onder andere de privacy gevoelige onderwerpen lenen zich niet voor openbare discussie en besluitvorming. Iedereen die werkzaam bij de overheid is gehouden gegevens waarvan hij weet dat die vertrouwelijk zijn of redelijkerwijs kan vermoeden dat die vertrouwelijk zijn, geheim te houden.⁵³ Dit heeft dus ook consequenties voor de openbaarheid van de vergadering waarin persoons- en personeels-aangelegenheden worden besproken. Op besluiten over benoeming en ontslag die niet zijn gemandateerd,⁵⁴ is het bepaalde in artikel 31 Gemeentewet⁵⁵ van toepassing waarin is bepaald dat stemming over personen geheim en daarom schriftelijk dient te geschieden.

Om als gemeenteraad in staat te zijn 'dagelijkse' besluiten te nemen, ligt het voor de hand dit door een aantal raadsleden te laten doen. De gemeenteraad mag, gegeven de aard van de wettelijke taken die tot het werkgeverschap behoren, de uitvoering van die taken voor een belangrijk deel in handen geven van deze commissie. De gemeenteraad stelt daarvoor met toepassing van artikel 83 Gemeentewet⁵⁶ een zogenaamde bestuurscommissie in veelal bekend als 'werkgeverscommissie'. In deze commissie kunnen alleen raadsleden worden benoemd. Het is wenselijk dat deze raadsleden affiniteit hebben met werkgeverschap.

Eveneens is het meestal de gewoonte dat in de commissie de meeste zo niet alle van de in de raad vertegenwoordigde politieke groeperingen een plek hebben.⁵⁷ Van belang is dat de commissie in zijn samenstelling noodzakelijke besluiten te nemen waarvoor de gemeenteraad taken heeft overgedragen. Het ligt voor de hand dat de werkgeverscommissie representatief is voor zowel de coalitie als de oppositie. Immers, ook de besluiten die een gemeenteraad als geheel als werkgever zou moeten nemen zijn de resultante van de stemming van alle raadsleden.

⁵³ Artikel 2.5, lid 1, Algemene wet bestuursrecht (Awb):

Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

⁵⁴ De besluiten met betrekking tot de (plaatsvervangend) griffier.

⁵⁵ Artikel 31 Provinciewet.

⁵⁶ Artikel 81 Provinciewet.

⁵⁷ Artikel 82, lid 3, Gemeentewet; artikel 80, lid 3, Provinciewet.

De verhouding tussen de gemeenteraad en de bestuurscommissie kan op basis van de Gemeentewet⁵⁸ nader worden geregeld. Denk daarbij aan de verantwoording van de uitvoering van de taken.

De overdracht van bevoegdheden kan plaatsvinden in de vorm van delegatie aan de commissie waardoor de gemeenteraad de overgedragen bevoegdheden niet meer kan uitoefenen. Een andere mogelijkheid is in de vorm van mandaat. Door deze vorm blijft de raad zelf te allen tijde bevoegd in voorkomend geval de bevoegdheid eenmalig weer zelf uit te oefenen. In de modelverordening die de VNG in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, en de Vereniging van Griffiers heeft opgesteld is gekozen voor delegatie, met dien verstande dat de meest ingrijpende besluiten als benoeming, schorsing en ontslag van in ieder geval de griffier door de raad worden genomen. In bijlage 2 is de tekst van het model instellingsbesluit en het delegatiebesluit opgenomen.

Ook bij de eventuele verantwoording is het van belang dat rekening wordt gehouden met onderdelen van bespreking, informatie en informatie-uitwisseling waarvan geheimhouding wenselijk of noodzakelijk is. Daarom zullen vergaderingen geheel of gedeeltelijk in beslotenheid plaats moeten vinden. De Gemeentewet voorziet in het verlengde van het eerder genoemde artikel 2.5 Awb in de mogelijkheid van het opleggen van geheimhouding, al dan niet voor een bepaalde duur.⁵⁹

Overtreding van de geheimhoudingsplicht is een ambtsmisdrrijf. Op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) is aangifte verplicht en vervolging mogelijk. Zie verder hoofdstuk 4.

3.5 Werkgevers(commissie) in actie

3.5.1 Wijzigingen arbeidsvoorwaarden

De gemeenteraad heeft een aantal werkgeversbevoegdheden en werkgevers-taken die geregeld vragen om actie. Zo zullen wijzigingen in de CAR-UWO moeten worden vastgesteld waarover de VNG afspraken heeft gemaakt met de vakorganisaties of waarover in het lokale overleg over de lokale uitwerking van de arbeidsvoorwaarden afspraken zijn gemaakt. De gemeenteraad kan deze taken ook in handen geven van de werkgeverscommissie. Dat geldt met name voor de vaststelling van door de VNG gemaakte afspraken die

⁵⁸ Artikel 85 Gemeentewet; artikel 83 Provinciewet.

⁵⁹ Artikel 86 Gemeentewet; artikel 91 Provinciewet.

door middel van ledenbrieven aan de colleges en gemeenteraden worden gezonden. Immers, de meeste van deze afspraken moeten ongewijzigd en integraal worden overgenomen.

Afhankelijk van het gegeven of in de gemeente ook de UWV-afspraken ongewijzigd worden overgenomen dan wel dat daarover lokaal overleg wordt gevoerd kan de werkgeverscommissie namens de gemeenteraad ook de ongewijzigd vast te stellen uitwerkingen van de CAR-artikelen vaststellen. Heeft de gemeente er echter voor gekozen over de uitwerking op lokaal niveau afspraken te maken met de vakorganisaties, dan is daar ook een rol weggelegd voor de werkgeverscommissie als medeonderhandelaar. De in dat overleg te maken afspraken moeten door de werkgeverscommissie ter goedkeuring worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Afhankelijk van het mandaat van de werkgeverscommissie stelt de gemeenteraad zelf deze lokale afspraken vast. Het is ook mogelijk dat de gemeenteraad of machtigt vervolgens de werkgeverscommissie machtigt deze wijzigingen namens hem vast te stellen. Ook de wijzigingen die door of namens de gemeenteraad worden vastgesteld moeten worden gepubliceerd alvorens deze in werking kunnen treden.

3.5.2 Inrichting griffie

In hoofdstuk 2 is het inrichten van een griffie uitvoerig besproken. Het is aan de gemeenteraad zorg te dragen voor de individuele en collectieve ondersteuning van de leden van de gemeenteraad. De benoeming van de (plaatsvervangend) griffier vindt plaats door de gehele gemeenteraad nadat die is voorbereid door de werkgeverscommissie. Benoemingen van medewerkers van de griffie vinden veelal onder mandaat plaats door de werkgeverscommissie of door de griffier. De griffier, die feitelijk afdelingshoofd van de 'griffie' is kan, evenals hoofden van afdelingen die ressorteren onder het college, gemandateerd worden een aantal werkgeverstaken met betrekking tot de medewerkers van de griffie uit te oefenen.

Zie verder onder 'Benoemingen'.

Behoudens ontslagbesluiten en disciplinaire maatregelen zorgt de werkgeverscommissie ook voor alle overige besluiten die een werkgever moet nemen.

3.5.3 Werving en selectie

Hierna komen de treden 6 tot en met 10 uit *'Tien treden van goed werkgever-schap'* aan de orde:

6. **Visie ondersteuner(s):**
welke persoon is geschikt?

7. **Profiel:** hoe stel je een profiel op?

8. **Werving en selectie**

9. **Sturen**

10. **Beoordelen**

De werkgeverscommissie stelt na afstemming in de gemeenteraad vast welk 'schaap met vijf poten' de behoefte aan ondersteuning in kan vullen. Voor de werving en selectie stelt een werkgever op basis van die inventarisatie een profiel op.

De werkgeversrol is echter niet voorbij na de benoeming van de griffier en de medewerkers van de griffie. Er is vervolgens sprake van een continue aandacht voor de griffier en de medewerkers om namens de raad regelmatig met elkaar om tafel te zitten en waar nodig signalen uit de raad, maar ook van de griffie zelf te bespreken.

In het kader van al dan niet continueren van het dienstverband en de salariering zal periodiek een beoordeling plaats vinden.

Functieprofiel en competenties

De vervulling van een functie is gebaseerd op een functieprofiel. Immers het functieprofiel geeft weer hoe de gemeenteraad de invulling van de ondersteuning vorm wil geven. Hierin wordt het antwoord op de kernvraag 'Wat wil de gemeenteraad?'⁶⁰ vertaald naar het profiel van een te werven griffier.

⁶⁰ Zie pagina 38.

Het vertrek van de griffier en/of griffiemedewerker biedt een natuurlijke mogelijkheid voor de werkgeverscommissie (lees: de raad) om de gewenste bijstellingen in de ondersteuning te realiseren.



Aan de hand van het functieprofiel worden de competenties geformuleerd waaraan een kandidaat moet voldoen en zal na de benoeming regelmatig worden bekeken of de griffier of griffiemedewerker voldoet aan deze competenties dan wel dat bijstelling van de vervulling van de functie wenselijk is. Als een gemeenteraad de ondersteuning op een andere wijze wil inrichten heeft dit tot gevolg dat het functieprofiel moet worden aangepast. Aan de hand van het functieprofiel wordt de vervulling van de functie tijdens functionerings- en beoordelingsgesprekken besproken.

Ten behoeve van een functioneringsgesprek van de griffier kunnen door de (werkgeverscommissie van de) raad veelal de raad (fracties), medewerkers binnen de griffie en informanten als de gemeentesecretaris en de burgemeester benaderd. De te volgen werkwijze is daarbij vooraf bekend.



De periodieke (jaarlijkse) functioneringsgesprekken bieden tevens mogelijkheden om de wederzijdse verwachtingen bij te stellen door het vastleggen van nieuwe afspraken.



Wervings- en selectieproces

Werving en selectie vinden namens de gemeenteraad plaats onder regie van de werkgeverscommissie, al dan niet aangevuld met een aantal raadsleden. De sollicitatiegesprekken worden, afhankelijk van het aantal leden van de werkgeverscommissie, gevoerd door de gehele commissie of een delegatie daaruit. De selectie van de ontvangen brieven kan door de gehele commissie worden uitgevoerd.

Vanwege elementen die kennis van personeelsbeleid en uitvoering van de arbeidsvoorwaardenregeling raken kan, op basis van de afspraken die met de afdeling HRM van de gemeente zijn gemaakt, deskundige ondersteuning worden toegevoegd. Van belang is wel dat die afdeling beschikt over een of meer medewerkers die goed bekend zijn met en toegerust op de specifieke situatie waarin een griffie werkt. Deze afdeling kan ook een rol spelen bij het plaatsen van oproepen voor kandidaten onder verantwoordelijkheid van de werkgeverscommissie. De gemeente heeft daarvoor vaak een format beschikbaar. Het ligt voor de hand bij de werving van een griffier een vertegenwoordiging van de medewerkers van de griffie bij het proces te betrekken.

Voor de werving en selectie van griffiemedewerkers is betrokkenheid van de griffier voor de hand liggend en diens oordeel van bijzonder belang.

Aandachtspunten bij het werven van een griffie(medewerker), intern of extern werven

Vaak zijn met de ondernemingsraad afspraken gemaakt over de wijze van werving: eerst intern en daarna extern dan wel beide wegen tegelijk. Duidelijk zal moeten zijn of het gaat om een voltijdse benoeming of vervulling van de functie in deeltijd. In het bijzonder bij deeltijd is het van belang aan te geven of sprake is van een minimaal aantal te werken uren per week. Omdat de gemeenteraad en de commissies in de meeste gemeenten over het algemeen 's avonds vergaderen zal ook in de oproep vermeld moeten worden dat de werkzaamheden zowel overdag als in de avond plaatsvinden. Mogelijk zal, voornamelijk bij de griffier die een managementtaak vervult en bovendien invulling moet geven aan het functieprofiel dat de gemeenteraad in het kader van de gewenste ondersteuning heeft opgesteld, een assessment plaatsvinden.

Vooraf bij interne werving is het van belang dat de te plaatsen functionaris wordt benoemd door de gemeenteraad. Zie verder bij het onderdeel benoemen.

Als de gewenste kandidaat is gevonden, kan met behulp van de HRM-functionaris het arbeidsvoorwaardengesprek worden gevoerd. Daarbij komen aan de orde de aard van het dienstverband (tijdelijk, tijdelijk voor een nader

vast te stellen periode, vaste dienst ofwel benoeming voor onbepaalde tijd), voltijd of deeltijd, salariëring, verloffaciliteiten, scholing en vorming, verhuizing, moment van indiensttreding en eventuele voor de griffie specifieke verstrekkingen, zoals bijvoorbeeld een mobiele telefoon, parkeerkosten, verblijfkosten en overwerkvergoeding.

3.5.4 Toepassing arbeidsvoorwaardenregeling

In § 3.3 is toegelicht dat de sector gemeenten een deels bindende regeling van arbeidsvoorwaarden, de CAR-UWO, kent. Afhankelijk van de lokale afspraken is ook de gemeenteraad voor de griffier en de medewerkers van de griffie daaraan gebonden.

De CAR-UWO regelt naast bijvoorbeeld het uitreiken van een aanstellingsbesluit en de bekendmaking van de arbeidsvoorwaarden onder andere werktijden, verlofaanspraken, aanspraken bij ziekte en overlijden en bij reorganisaties ook de financiële relatie (salaris, toelagen, tegemoetkomingen) met de griffier en de medewerkers van de griffie. Omdat daarover discussie tussen de VvG en de VNG gaande is, wordt daaraan hierna uitvoeriger aandacht besteed.

Salariëring

Een van de belangrijkste elementen uit de arbeidsvoorwaardenregeling is de salariëring. Deze is voor de meeste werknemers vervat in salaristabellen met daarin periodieken. De CAR-UWO bevat daarvoor enkele bepalingen in hoofdstuk 3. De basis voor de vaststelling van het salaris is gelegen in de waardering van de functie en de vastlegging daarvan in een functieschaal. Tijdens het dienstverband kunnen algemene en specifieke salarisaanpassingen plaatsvinden. De algemene salarisaanpassingen zijn het resultaat van het overleg in het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden, afgekort: LOGA; de specifieke aanpassingen behoren tot de werkgeversbevoegdheden. Ook voor deze laatste bevat de arbeidsvoorwaardenregeling in hoofdstuk 3 van de CAR-UWO een reeks bepalingen.

Wet normering topinkomens

Topfunctionarissen verdienen bij de overheid niet meer dan een ministers-salaris. Dit staat in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) die op 1 januari 2013 in werking is getreden.

Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector. In de WNT worden bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen bij instellingen waarop de wet van toepassing is genormeerd en openbaar gemaakt. De bezoldigingsmaxima worden jaarlijks geïndexeerd.

Uitgezonderd zijn de ambtsdragers in de zin van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (burgemeesters, wethouders, commissarissen van de Koning, gedeputeerden, leden Tweede Kamer en bewindspersonen) en de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman.

De griffier is in de WNT aangemerkt als een topfunctionaris.⁶¹ De paragrafen 2 en 4 van de VNT zijn van toepassing op gemeenten. Zo mag in gemeenten tussen werkgever en werknemer geen bezoldiging worden afgesproken die per kalenderjaar meer bedraagt dan de maximale bezoldiging van € 181.000,- (peil 2017).⁶²

In paragraaf 4 van de WNT is bepaald dat de salarissen van topfunctionarissen jaarlijks over het voorafgaande boekjaar vóór 1 juli in een verantwoordings-formulier aan de minister van Binnenlandse Zaken moeten worden gemeld. De accountant verwerkt dit ook in zijn verslag. Verantwoordelijk voor deze toezending is het college.

De (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad verstrekt in overleg met de HR-afdeling de vereiste gegevens.

Functiewaardering

Als gevolg van verschillen tussen gemeenten over de inrichting van de griffie en daarmee samenhangend de mate van ondersteuning die aan de raad wordt geleverd, zijn meerdere profielen voor griffiers in gebruik. Gemeenten en dus ook de raad als werkgever van de griffie zijn in principe vrij een functie-waarderingssysteem naar keuze te gebruiken. In 2011 heeft de VNG een functie-waarderingssysteem geïntroduceerd dat beoogt eenheid en eenduidigheid te krijgen op het gebied van belonen binnen de sector. Er zijn nog verschillende systemen in gebruik en nog niet de helft van de gemeenten heeft zich tot op heden hierbij aangesloten.

Dit systeem, HR21 genaamd, bevat ook profielen voor de griffier. Deze doen echter volgens zowel de Vereniging van Griffiers als De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden geen recht aan het unieke van de functie die de meeste griffiers vervullen: het werken in een politiek-bestuurlijke context met de daaraan verbonden functie-eisen én afbreukrisico's. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers (VvG) kunnen zich niet vinden in de HR21-profielen voor griffiers en zijn niet tevreden over de indeling in meerdere soorten griffiers. Voor gemeentesecretarissen wordt dit onderscheid binnen dezelfde eindverantwoordelijke functie immers ook niet gemaakt.

⁶¹ Artikel 1.1, onderdeel b onder 2°, Wet normering topinkomens.

⁶² Artikel 2.1 en 2.3 Wet normering topinkomens.

Daarnaast zijn in HR21 geen specifieke profielen opgenomen voor de overige functies op de griffie die ook unieke elementen bevatten. Voor die functies wordt nu gebruik gemaakt van functies die aanwezig zijn voor de ambtelijke organisatie.

Overleg met de beheerscommissie HR21 van het College van Arbeidszaken van de VNG heeft niet geleid tot wijzigingen in de griffierprofielen of tot het opnemen van profielen voor de griffiemedewerkers in het functiewaarderingssysteem.

In brieven aan de werkgeverscommissies, de griffiers, de burgemeesters en de afdelingen HRM van de gemeenten⁶³ hebben de beide verenigingen gezamenlijk kenbaar gemaakt dat zij profielen op hebben laten stellen voor de griffier en voor de medewerkers op de griffie.

Er is gekozen voor één profiel voor de griffier, net zoals dat ook geldt voor de gemeentesecretaris. Uitgangspunt is dat de taken die in de profielen staan beschreven door iedere griffier vervuld worden, maar dat de mate waarin (hoeveel, hoe vaak) kan variëren per gemeentegrootte of behoefte van de raad.

Een essentiële reden voor de opstelling van een specifiek profiel voor de griffier is bovendien dat de bestaande functiewaarderingssystemen veel punten toekennen aan leidinggevende taken. Deze worden echter ook gerelateerd aan de omvang van de formatie waaraan leiding wordt gegeven. Omdat griffies over het algemeen maar een beperkte formatie kennen, scoren griffiers in die systemen regelmatig laag, ondanks dat het ambt een grote veelzijdigheid kent en de griffier een eindverantwoordelijk functionaris is. Hoewel politieke sensitiviteit voor elke leidinggevende functie een belangrijk aspect is, opereert een griffier veelal op het snijvlak tussen raad, college en ambtelijke organisatie met het daarbij behorende afbreukrisico. De griffiers hebben regulier overleg met de burgemeester en de secretaris in de gemeentelijke driehoek. Een gelijkwaardige positie als ambtelijk vertegenwoordiger van het hoogste bestuursorgaan in de gemeente is vanuit die optiek ook van belang om als gelijkwaardige partner te functioneren.

Naast het profiel voor de griffier zijn profielen opgesteld voor de functies van commissiegriffier/raadsadviseur, communicatieadviseur griffie, griffiemedewerker en officemanager griffie.

Aan de werkgeverscommissies is geadviseerd met zowel de afdeling HRM als met de eigen griffier in gesprek gaan over de gewenste invulling van het ambt.

⁶³ Brieven van 31 januari 2017. Zie de websites van de Vereniging van Griffiers en De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

Het gaat niet alleen om de ondersteuning door de griffier zoals die nu wordt geleverd, maar ook om het gesprek over de mogelijkheid om de ondersteuning op een hoger, strategischer niveau te krijgen waarmee de raad de uitdagingen van nu en de toekomst aan kan. Griffiers spelen immers een steeds belangrijker rol als ondersteuner van de volksvertegenwoordigers. Raadsleden gaan steeds meer opereren in een ander maatschappelijk krachtenveld dan voorheen: burgerinitiatieven, andere vormen van burgerparticipatie en van regionale samenwerking. De gemiddelde zittingsduur van raadsleden neemt af waardoor ook de borging van kennis risico's loopt. Raadsleden komen volgens de verenigingen door deze verandering in een andere positie terecht en mogen bij hun zoektocht rekenen op griffiers die hen op professionele wijze ondersteunen.

Doordat nu door de Vereniging van Griffiers en De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden één profiel voor griffiers is ontwikkeld, is het voor griffiers van belang dat duidelijk is wat er van hen wordt verwacht. Daarbij gaat het niet alleen om de rol die de griffier anno 2018 daadwerkelijk voor de raad vervult, maar ook om het beschrijven van wat van de griffier verwacht mag worden. De beide verenigingen adviseren daarom de (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad het gesprek met hun griffier aan te gaan en bij veranderingen het nieuwe profiel vast te stellen, met de bijbehorende waardering (salarisschaal). Essentieel daarbij is dat de vertaling van het profiel naar een salarisschaal een aangelegenheid is van de gemeenteraad als werkgever.

Zie verder de eerdergenoemde brief en de daarbij gevoegde bijlagen waarin de functieprofielen zijn opgenomen voor de

- griffier
- commissiegriffier/ raadsadviseur
- communicatieadviseur griffie
- griffiemedewerker
- officemanager griffie

Ook is een overzicht opgenomen van de functieschalen voor de griffier die daarbij gehanteerd kunnen worden en zijn de 10 treden van goed werkgeverschap bijgevoegd.

Benoeming

Nadat met de kandidaat overeenstemming is bereikt over specifieke arbeidsvoorwaarden kan de benoeming plaatsvinden. Bij de overheid is dat een eenzijdig besluit en wordt daarom ook 'aanstelling' genoemd.

De benoeming van de griffier en de plaatsvervangend griffier is een aanleggenheid van de gemeenteraad als geheel. Het is immers een zo essentieel element van het werkgeverschap over de ondersteuning van de gemeenteraad en de leden daarvan dat de werkgeverscommissie dit in de vorm van een raadsvoorstel voorlegt. Omdat de werkgeverscommissie het wervings- en selectieproces namens de gemeenteraad heeft uitgevoerd, zal dit als een zogenaamd hamerstuk op de agenda kunnen worden geplaatst. Omdat het hier gaat over de benoeming van personen zal de stemming ingevolge artikel 31 Gemeentewet schriftelijk moeten plaatsvinden.

De benoeming en het ontslag van medewerkers van de griffie kan ook in handen worden gelegd van de werkgeverscommissie dan wel worden gemandateerd aan de griffier. De commissie is echter gebonden aan de omvang van de formatie zoals die door de gemeenteraad in de begroting is vastgesteld. In voorkomend geval kan de gemeenteraad, zoals in artikel 85 Gemeentewet is aangegeven, besluiten over benoeming en ontslag van medewerkers van de griffie al dan niet incidenteel ook naar zich toe trekken.

Zolang sprake is van een dienstverband op basis van de Ambtenarenwet is formeel sprake van een eenzijdige arbeidsverhouding. De benoeming wordt daarom ook 'aanstelling' genoemd en het benoemingsbesluit wordt verwoord in een 'akte van aanstelling'. De gemeenteraad is op grond van de artikelen 107 en 107e, lid 2, en 160, lid 1, onder d, volledig en exclusief bevoegd het werkgeverschap over de griffie uit te oefenen.

Na de inwerkingtreding van de Wnra zal sprake zijn van een arbeidsovereenkomst op grond van het Burgerlijk Wetboek en wijzigt de arbeidsverhouding van een publiekrechtelijke in een privaatrechtelijke: een arbeidsovereenkomst.

Op grond van artikel 160, lid 1, onderdeel e, Gemeentewet is alleen het college bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen.⁶⁴

De Wnra kent een aantal bevoegdheden toe aan de overheidswerkgever en definieert deze als 'de gemeente'. Deze constructie wekt de indruk dat in deze versie van de Wnra in samenhang met de huidige tekst van de Gemeentewet de gemeenteraad aan het college opdracht moet geven de werkgeversbevoegdheden en verplichtingen uit te oefenen ten aanzien van de griffier en de medewerkers van de griffie.

In die zin lijkt de Wnra ten aanzien van de uitoefening van de werkgeversbevoegdheden een wijziging aan te brengen in de verdeling van de werkgeversbevoegdheden ten aanzien van de griffie en de overige voor de gemeente werkzame ambtenaren. in handen zijn gelegd van de gemeenteraad.

⁶⁴ In de Provinciewet zijn de bevoegdheden op identieke wijze geregeld.

Het in begin februari 2018 voor openbare consultatie gepubliceerde ontwerp voor een Aanpassingswet van de Wnra heeft mede tot doel te hebben de huidige bevoegdheidsverdeling weer te herstellen.

Ambtseed en integriteit

De CAR-UWO schrijft voor dat, zoals in de Ambtenarenwet is bepaald, ambtenaren bij indiensttreding de eed of belofte af moeten leggen.⁶⁵ Dat kan voor de griffier bijvoorbeeld tijdens de vergadering waarin hij is benoemd en voor medewerkers op de griffie. De gemeente heeft, omdat alle ambtenaren een ambtseed af moeten leggen, veelal een vastgestelde tekst beschikbaar.

De ambtseed zou eigenlijk het sluitstuk moeten zijn van de introductie in het integriteitsbeleid van de gemeente. In veel gemeenten worden periodiek bijeenkomsten voor nieuwe medewerkers georganiseerd over het integriteitsbeleid. Daar kan eventueel bij worden aangesloten.

Voor de griffier en de medewerkers van de griffie is integriteit niet alleen een aandachtspunt voor hun eigen gedrag, maar ook voor integriteitsvragen en integriteitsschendingen waar raadsleden mee kunnen worden geconfronteerd. Zie meer hierover in hoofdstuk 4.

3.5.5 Beoordeling en begeleiding

Het is van essentieel belang dat regelmatig met een werknemer gesproken wordt over de wijze waarop de taken worden uitgevoerd. In de praktijk blijft vaak dat met griffiers en medewerkers van de griffie te laat daarover wordt gesproken. Zowel de werkgeverscommissie als ook de griffier of de medewerker hebben en nemen vaak niet de kans met elkaar te spreken over de uitvoering van de wederzijdse verwachtingen. Als gevolg daarvan ontstaat dan de situatie dat betrokkene niet meer in de gelegenheid is wenselijke verbeteringen te realiseren. Dat leidt er soms toe dat de situatie ontstaat dat voor zowel de (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad als voor betrokkene geen ander keuze meer rest dan afscheid van elkaar te nemen omdat er onvoldoende vertrouwen is.

Kortom, een van de belangrijkste taken van de werkgeverscommissie is regelmatig met de griffier te spreken over enerzijds de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het profiel dat de basis was voor de aanstelling en anderzijds de op basis daarvan opgestelde instructie. Afhankelijk van de afspraken die daarover zijn gemaakt, behoort het tot de taak van de griffier en de werkgeverscommissie periodiek met de medewerkers van griffie over de taakvervulling te spreken.

⁶⁵ Artikel 15:1:a CAR-UWO.

Het initiatief kan worden genomen door zowel de griffier als de werkgeverscommissie. Zeker in het geval de werkgeverscommissie meer dan drie leden telt, is het aan te bevelen dat een delegatie van de werkgeverscommissie de gesprekken voert.

Voortgangs- en functioneringsgesprek

Het is gebruikelijk dat in de loop van het jaar regelmatig met de griffier gesprekken worden gehouden over de werkzaamheden die door de griffier en de medewerkers worden verricht. Voor de deelnemers zijn deze gesprekken wederzijds informatief over de algemene gang van zaken op de griffie. Er kunnen afspraken worden gemaakt over een aanpassing in de wijze van ondersteuning door de griffier en zijn medewerkers. Anderzijds kan de werkgeverscommissie voorstellen ter bespreking voorleggen aan de fracties voor een aanpassing van de ondersteuning.

Bij functionerings- en beoordelingsgesprekken is het van belang dat alle gespreksdeelnemers (werkgeverscommissie, griffier, griffie-medewerkers) zich realiseren dat zij allen werkzaam zijn in een politiek krachtenveld. Dit bepaalt niet alleen de werkzaamheden van raadsleden, maar zeker ook die van de griffie. Verschillen van inzicht moeten dan ook steeds in die context worden gezien. Afspraken moeten bovendien in die context passen omdat ze de verwachtingen en beoordeling van de resultaten bepalen.



Daarnaast zal in het kader van het functioneren van de griffier periodiek een functioneringsgesprek plaats vinden. De griffier zal dat, voor zover hij daartoe door de werkgeverscommissie is gemandateerd met de medewerkers een soortgelijk gesprek voeren.

Functionerings- en voortgangsgesprekken zijn open en tweezijdige gesprekken waarin het functioneren van de medewerker centraal staat. De tweezijdigheid komt tot uiting in het belichten van zowel de input van de werknemer als de werkgever. De werkgever(svertegenwoordiging) en de werknemer wisselen hun ervaringen uit, geven de positieve en minder goede ervaringen aan elkaar door en maken afspraken voor eventuele wederzijdse verbeteringen.

Het is één van de instrumenten waarmee medewerkers gemotiveerd en bijgestuurd kunnen worden. Het gesprek richt zich op het heden en de nabije toekomst. Samen met de leidinggevende gaat de medewerker na hoe hij of zij functioneert, hoe de werkrelaties met collega's en met de leidinggevende zijn en wat er nog te verbeteren valt. Daarbij heeft de medewerker minstens evenveel inbreng als de leidinggevende.

Een functioneringsgesprek vindt veelal één maal per jaar plaats.

Het is voor de genoemde gesprekken van belang dat de werkgeverscommissie zich regelmatig vergewist van de ervaringen van de raadsleden over de ondersteuning die zij ontvangen. Deze zijn immers van belang om waar nodig ofwel aanpassingen af te spreken, maar ook helderheid te geven over waarom taken zijn uitgevoerd zoals ze zijn uitgevoerd.

Een functioneringsgesprek leidt niet tot rechtspositionele gevolgen, in positieve noch in negatieve zin. Dit bevordert de openheid van het gesprek en accentueert ook dat het een wederzijdse uitwisseling van ervaringen is. Toch is het geen vrijblijvend gesprek. Met elkaar kunnen wederzijds verbeteringen worden afgesproken voor de toekomst waardoor, als dat aan de orde is, gewerkt kan worden aan een versterking van het plezier in de samenwerking. De afspraken worden vastgelegd en zijn ook een basis voor het volgende gesprek. Met name in een situatie waarin geconcludeerd moet worden dat de wegen beter gescheiden kunnen worden, is het van belang dat daarvoor teruggevallen kan worden op gemaakte afspraken en wederzijdse verwachtingen.

VERTROUWENSPERSONEN VOOR DE GRIFFIER

De Vereniging van griffiers heeft voor haar leden het Instituut vertrouwenspersonen ingericht. Dit is een groep ervaren griffiers die verspreid over het land werkzaam zijn en open staan als klankbord of vraagbaak voor griffiers die met een persoonlijke kwestie zitten en daarover in eerste instantie eens vertrouwelijk met een collega willen spreken. De vertrouwenspersonen kunnen de griffier ook in contact brengen met de juridische helpdesk. Informatie hierover en de contactgegevens zijn te vinden op de website van de vereniging: www.griffiers.nl.



Beoordelingsgesprek

Van geheel andere orde is het beoordelingsgesprek dat vaak ook één maal per jaar plaats vindt. Het gesprek met de griffier en de medewerkers vindt plaats op initiatief van de werkgeverscommissie. De griffier vervult voor het gesprek met de medewerkers de rol van informant voor de werkgeverscommissie.

In een beoordelingsgesprek wordt de manier waarop iemand gedurende de beoordelingsperiode heeft gefunctioneerd van een waardeoordeel voorzien. In tegenstelling tot het functionerings- en voortgangsgesprek gaat het bij een beoordelingsgesprek om éénrichtingsverkeer. De werkgever(svertegenwoordiging) geeft met het oog op de beoordeling zijn visie op het functioneren van de werknemer. Naar aanleiding van de beoordeling worden afspraken over het functioneren in de toekomst gemaakt.

Zeker voor een beoordelingsgesprek is het van belang de ervaringen van de andere raadsleden te weten. Voor de voorbereiding van een beoordelingsgesprek is van belang dat ieder zich aan de hand van het profiel van de functie en de instructie die daaruit voortvloeide vaststelt in hoeverre daaraan is voldaan. De meetlat wordt naast de destijds gewenste competenties gelegd en op de uitvoering van de werkzaamheden. Ook de afspraken uit het vorige beoordelingsgesprek worden gemeten.

De griffier opereert in een politiek krachtenveld. Het is van belang om als raadslid zich in te leven in de werkwijze van de griffier en de griffie. De medewerkers van de griffie en in het bijzonder de griffier zijn als ondersteuner en adviseur van de gemeenteraad, werkzaam in een politiek gevoelige context. Soms ontstaan er tussen partijen verschillen van inzicht over politiek gerelateerde zaken. Een griffier die vanuit het eigen vakgebied adviseert, kan in de positie geraken dat het vanuit de professie gegeven advies niet strookt met de politieke visie van degene die de griffier van advies dient. Dit verschil van inzicht over het professionele advies in een politieke setting kan daardoor vertaald worden in onvrede over het functioneren van de griffier. Bij het opstellen van de beoordeling en de vertaling van de signalen die over de griffier worden ontvangen, dient hiermee rekening te worden gehouden.

Deze context is ook van invloed op de opvattingen van de raadsleden en fracties die hun visie geven op het functioneren van de medewerkers van de griffie.

Meer dan in welke arbeidsverhouding dan ook zijn het de meningen van soms enkele tientallen personen die bepalend zijn voor de beoordeling van het functioneren en maakt deze daardoor meer kwetsbaar dan in andere arbeidsverhoudingen.



Een beoordelingsgesprek kan rechtspositionele gevolgen hebben in zowel positieve, bijv. salariering, als in negatieve zin, zoals in het slechtste geval de weg naar beëindiging van de samenwerking.

Tot de afspraken naar aanleiding van de beoordeling te maken kan ook behoren het volgen van verdere opleiding of het vergroten van bekwaamheden. In de (lokale) CAR-UWO zijn kaders opgenomen met betrekking tot de salariering passend bij het functieniveau en over scholing en vorming.

3.5.6 Scholing en vorming

Het openbaar bestuur is voortdurend in ontwikkeling. Voor zowel de gemeenteraad zelf als de griffier en zijn medewerkers is het van belang deel te nemen aan scholing en andere vormen die hen informeren over actuele ontwikkelingen voor de uitoefening van hun taak.

Raadsleden doen dat door het bijwonen van door hun politieke partij georganiseerde scholing en vorming of door in overleg met het presidium door de griffier georganiseerde bijeenkomsten.

Evenals de overige werknemers van de gemeente zijn de griffier en de medewerkers van de griffie zelf verantwoordelijk voor hun duurzame inzetbaarheid en loopbaanperspectief. Het goed functioneren van de gemeenteraad als (hoogste) bestuursorgaan wordt mede beïnvloed door scholing en eventueel externe stages van de griffier en zijn medewerkers. Van de werkgeverscommissie mag worden verwacht dat deze stimuleert dat de griffie niet alleen op de hoogte is van de ontwikkelingen, maar waar noodzakelijk daarvoor ook nascholing kan volgen.

Enkele landelijk opererende opleidingsinstituten bieden specifiek voor griffiers en griffiemedewerkers opleidingen en nascholings-trajecten aan. Ook de Vereniging van Griffiers biedt actuele thematische workshops aan en ook in internationaal verband via het IIMC kan gewerkt worden aan verdieping in het vak, verwerving van competenties en verbreding van de horizon. Het is van belang dat de werkgever hier ruimte voor biedt in tijd en/of vergoeding van (een deel van de) kosten.



In hoofdstuk 17 van de CAR-UWO over opleiding en ontwikkeling zijn de kaders opgenomen voor een persoonlijk ontwikkelingsplan waarover tijdens de functionerings- of beoordelingsgesprekken afspraken kunnen worden gemaakt. Het maken van afspraken over een persoonlijk ontwikkelingsplan is een verantwoordelijkheid van de werkgever en dus van de (werkgevers-commissie van de) gemeenteraad.

3.5.7 Disciplinaire maatregelen

Uit voortgangsgesprekken, functioneringsgesprekken, beoordelingsgesprekken en andere waarnemingen kan blijken dat een griffier of een medewerker van de griffie zijn werkzaamheden niet vervult zoals dat verwacht mag worden of is afgesproken. In de genoemde gesprekken kunnen afspraken worden gemaakt die daarin verbetering moeten brengen. Desondanks is het mogelijk dat op andere wijze het functioneren moet worden bijgestuurd. Dat kan door het opleggen van een zogenaamde disciplinaire maatregel.

Het doel van een maatregel is allereerst betrokkene erop te wijzen dat zijn of haar gedrag niet aanvaardbaar is. Een tweede doel is het stellen van een voorbeeld aan collega's waarmee integer handelen binnen de organisatie kan worden bevorderd.

De maatregelen in het ambtenarenrecht variëren van de lichtste vorm een mondelinge of schriftelijke waarschuwing, die niet behoort tot de disciplinaire maatregelen, maar daarvoor wel een opmaat kan zijn, tot ongevraagd ontslag als disciplinaire maatregel.

Anno 2018 is het ambtenarenrecht nog het uitgangspunt voor het treffen van maatregelen op basis van de Ambtenarenwet en de lokaal vastgestelde CAR-UWO.⁶⁶

De werkgever is bij het opleggen van een maatregel gehouden aan strikte procedures om deze ook effectueerbaar te laten zijn. Procedurefouten kunnen een opgelegde maatregel teniet doen als de beoordelende instantie die door betrokkene om een oordeel over de opgelegde maatregel wordt gevraagd, van oordeel is dat deze onterecht of wat de aard ervan betreft te zwaar is. Zie voor situaties als deze verder in dit hoofdstuk het onderdeel 'Bezwaar en beroep'.

In hoofdstuk 16 van de CAR-UWO zijn alle mogelijke disciplinaire maatregelen opgenomen.

Artikel 1:3a van de CAR-UWO zegt dat voor de toepassing van de lokale arbeidsvoorwaardenregeling de raad bevoegd is voor zover het betreft de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren. Alle besluiten met betrekking tot de positie en het functioneren behoren dan ook tot de bevoegdheid van de raad. Afhankelijk van het delegatie- of mandaatbesluit kunnen de bevoegdheden ook worden uitgeoefend door de werkgeverscommissie c.q. griffier van de raad.

De meest bekende en ook toegepaste maatregelen zijn:

Berisping

Een schriftelijke berisping is de lichtste disciplinaire straf. Afhankelijk van de ernst wordt deze opgelegd nadat eerder mondelinge of schriftelijke waarschuwingen zijn gegeven en afspraken die zijn gemaakt niet worden nagekomen.

Schorsing

Schorsing komt in twee varianten voor, waarvan de 'schorsing als orde-maatregel'⁶⁷ geen disciplinaire maatregel is. De schorsing die als straf wordt opgelegd is echter wel een disciplinaire maatregel.

In het eerste geval gaat het om, zoals het woord zegt, een ordemaatregel.

In het belang van de voortgang van de werkzaamheden of om bijvoorbeeld rust in de werksfeer tot stand te brengen, kan een ambtenaar als ordemaatregel geschorst worden. Ook al wordt deze vaak door betrokkene beleefd

⁶⁶ Met de inwerking van de Wnra verandert dit in principe in de maatregelen die het Burgerlijk wetboek kent. Het verschil tussen beide regimes is dat vooral in het ambtenarenrecht de eenzijdigheid van de arbeidsrelatie tot uitdrukking komt.

⁶⁷ Artikel 8:15:1 CAR-UWO.

als een disciplinaire maatregel, heeft deze toch niet tot doel een uitspraak te doen over schuldig of niet schuldig aan wat zich heeft voorgedaan. Het kan een maatregel zijn die ruimte biedt voor nader onderzoek naar wat is voorgevallen. Op basis van het resultaat van het onderzoek kan worden besloten al dan niet over te gaan tot het opleggen van een disciplinaire maatregel en het tevens opheffen van de schorsing als ordemaatregel.

De 'schorsing als disciplinaire maatregel'⁶⁸ heeft tot doel een medewerker voor een bepaalde tijd te ontheffen van de uitoefening van zijn functie. Deze kan ook opgelegd worden als vervolg op de 'schorsing als ordemaatregel' als blijkt dat het geconstateerde aan betrokkene te wijten is.

Het is bovendien mogelijk, afhankelijk van de aard van wat heeft plaatsgevonden nog bijkomende maatregelen op te leggen, zoals gehele of gedeeltelijke inhouding van salaris of vakantiedagen.

In alle gevallen is het van belang dat de maatregel die wordt opgelegd door de werkgever in een redelijke verhouding staat tot de oorzaak ervan: de proportionaliteit. Bij een combinatie van disciplinaire maatregelen speelt de proportionaliteit een nog belangrijker rol.

Ontslag

De zwaarste straf is ongevraagd ontslag. Afhankelijk van de ernst van de misdraging van de medewerker kan deze het sluitstuk vormen van opeenvolgende disciplinaire maatregelen of direct worden opgelegd. Omdat, zoals gezegd, het treffen van disciplinaire maatregelen procedurevoorschriften kent, kan het noodzakelijk zijn om, als ontslag wordt voorbereid, betrokkene als ordemaatregel te schorsen.

Voorwaardelijke disciplinaire maatregel

De werkgever kan besluiten de straf voorwaardelijk op te leggen. Dit betekent dat de straf niet ten uitvoer wordt gelegd wanneer de medewerker zich gedurende een bepaalde tijd niet meer schuldig maakt aan het vergrijp of andere vormen van plichtverzuim. Gedurende die tijd kunnen wel bijzondere voorwaarden voor het functioneren worden opgelegd.

Bezwaar en beroep

Een ambtenaar heeft wettelijk de mogelijkheid zich te verzetten tegen een besluit dat in zijn ogen niet terecht is. Dat kan zijn omdat hij het in het geheel niet eens is met het besluit of dat hij van mening is dat de maatregel te zwaar is in verhouding tot wat hij heeft nagelaten of onterecht heeft gedaan.

⁶⁸ Artikel 16:1:2, lid 1, onderdeel i, CAR-UWO.

Ook kan het zijn dat hij van mening is dat de voorbereiding van het besluit onzorgvuldig is geweest.

De procedure is gelijk aan de bezwaar- en beroepsprocedure die burgers kunnen volgen als zij het niet eens met een besluit van de gemeente om hen bijvoorbeeld een vergunning te weigeren. Immers op besluiten van de overheid is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing die procedurevoorschriften kent vanaf het vooraf horen tot en met de instanties die een besluit onafhankelijk beoordelen.

Het bezwaar in arbeidsrechtelijke situaties wordt ingediend bij een vaak specifiek voor dit soort zaken ingestelde bezwaarschriftencommissie. Immers het gaat er om dat de leden van commissie vertrouwd zijn met het ambtenarenrecht. Gemeenteraden kunnen voor dit soort aangelegenheden samenwerken met de door het college ingestelde bezwaarschriftencommissie. De commissie brengt advies uit aan de gemeenteraad als het een kwestie betreft met betrekking tot de griffier of de medewerkers van de griffie. Het advies kan ofwel luiden dat de (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad terecht tot het betwiste besluit is gekomen dan wel dat de betreffende medewerker in zijn bezwaar in het gelijk wordt gesteld. In het eerste geval heeft de medewerker de mogelijkheid bij de bestuursrechter beroep in te stellen. Is hij ook daar niet in het gelijk gesteld dan kan hij nog hoger beroep instellen bij de hoogste bestuursrechter, de Centrale Raad van Beroep.

Als de gemeenteraad volgens de bezwaarschriftencommissie een verkeerd besluit heeft genomen, dan kan de raad besluiten het oorspronkelijke besluit te vernietigen en moet, met inachtneming van de opvattingen van de commissie, een nieuw besluit worden genomen. Ook een nieuw besluit is aanvechtbaar overeenkomstig de hiervoor geschetste procedure.

Uit de beschrijving in deze paragraaf blijkt dat het van belang is dat de procedure zorgvuldig is. Tenzij sprake van een zodanige gedraging dat de ernst daarvan een onmiddellijke disciplinaire maatregel noodzakelijk maakt, is het van belang dat de voorbereiding bestaat uit de volgende fasen die tot stand komen in het verlengde van de beoordelingsgesprekken en eventueel lichtere disciplinaire maatregelen:

- dossieropbouw bestaande uit verslagen van beoordelingsgesprekken en eventuele schriftelijke waarschuwingen en gemaakte afspraken over het functioneren. In de praktijk blijkt dat het vaak ontbreekt aan dossieropbouw en mede daardoor ook aan het ontbreken van afspraken over verbetering van het functioneren. Uit de rechtspraak blijkt dat het ontbreken van dossieropbouw leidt tot een uitspraak in het nadeel van de werkgever.

Immers, op basis van (het ontbreken van) het dossier kan niet worden aangetoond dat de medewerker in de gelegenheid is gesteld zich te verbeteren;

- aankondiging voornemen tot oplegging van een disciplinaire maatregel in de vorm van een brief;
- de mogelijkheid bieden aan de betrokken medewerker te worden gehoord over het voornemen tot het opleggen van een disciplinaire maatregel;
- het op basis van het horen al dan niet voortzetten van het voornemen een disciplinaire maatregel op te leggen en schriftelijk dat besluit mee te delen waarin ook de maatregel is beschreven.

Aan de zorgvuldigheid van de voorbereiding van het opleggen van een disciplinaire maatregel wordt in de bezwaar- en beroepsprocedure zwaar getild. Het is mede om die reden dat de (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad daarbij ondersteund wordt door ofwel een medewerker van de griffie die HRM-taken vervult dan wel gebruik kan maken van de afdeling HRM van de gemeente. Over deze ondersteuning moeten afspraken worden gemaakt met het college/de gemeentesecretaris, dan wel deze ondersteuning extern in te huren.

3.5.8 Einde dienstverband

Het einde van de aanstelling kan uitgaan van zowel de (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad als van de griffier of de griffiemedewerker. In alle gevallen zal de (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad een besluit moeten nemen, zelfs als het ontslag uitgaat van betrokkene. Immers in het ambtenarenrecht is sprake van een eenzijdige arbeidsverhouding die met zich brengt dat een ambtenaar een verzoek in moet dienen hem ontslag te verlenen. Dit is dus geheel afwijkend van de ontslagnamen in het burgerlijke arbeidsrecht waarin een van de partijen de arbeidsovereenkomst opzegt. Ook in die situatie zal het over het algemeen geen verrassing zijn dat een opzegging plaatsvindt. In het spraakgebruik is dan ook sprake van 'gevraagd' en 'ongevraagd' ontslag.

Hoofdstuk 8 van de CAR-UWO bevat alle situaties die leiden tot gevraagd of ongevraagd ontslag. Het is, zoals uit de beschrijving van de procedures blijkt, van belang in voorkomend geval na te gaan welk van de omstandigheden zich voordoet. Ook hierbij is essentieel dat de (werkgeverscommissie van de) gemeenteraad daarbij goed intern of extern wordt ondersteund..

De Wnra zal leiden tot een flinke wijziging in de beëindiging van het dienstverband. De nieuwe regels zullen niet eerder dan per 1 januari 2020 in werking treden. Zie voor algemene informatie hoofdstuk 5.

3.6 Medezeggenschap werknemers

Zowel bij de overheid als het bedrijfsleven hebben werknemers en dus ook ambtenaren medezeggenschapsrechten. De eerste vorm kwam aan de orde in § 3.3 bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaardenregeling aan de orde: de Commissie voor Georganiseerd Overleg (GO), het lokale overleg over de lokale invulling en uitwerking van de afspraken uit de cao-onderhandelingen. Ambtenaren werkzaam bij de gemeente of provincie die lid zijn van vakorganisaties vormen de werknemersvertegenwoordiging in de het GO. Zij worden ondersteund door vertegenwoordigers van de landelijke vakbonden. Het college vormt op gemeente- of provincieniveau de werkgeversdelegatie. Voor zover ook aangelegenheden die de griffie raken, wordt een lid van de werkgeverscommissie aan die delegatie toegevoegd. De werkgeversdelegatie wordt ondersteund door ambtenaren. De ambtelijke bijstand van de werkgeverscommissie wordt veelal verzorgd door de griffier.

Ondernemingsraad

De tweede vorm van medezeggenschap is de ondernemingsraad (OR) die zijn grondslag heeft in de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Elke gemeente en provincie heeft, afhankelijk van de grootte van de organisatie en de mate van zelfstandige bedrijfsvoering, ten minste één OR. Een werkgever, in de Wet op de ondernemingsraden 'ondernemer' genoemd is verplicht als meer dan 50 personen werkzaam zijn een ondernemingsraad in te stellen die wordt gekozen door de werknemers. In een cao of arbeidsvoorwaardenregeling kan van dat aantal naar beneden worden afgeweken. In de gemeenten bestaat de verplichting al bij 35 werknemers.

De griffie is binnen de gemeentelijke organisatie een op zichzelf staand onderdeel en zal om die reden dan ook een OR moeten hebben. Echter de griffie is in nagenoeg elke organisatie te klein voor een verplichte zelfstandige OR.



Medezeggenschap van de griffiemedewerkers is een algemeen geldende verplichting voor de werkgever. De WOR kent, afhankelijk van het aantal werknemers (de griffier als leidinggevende uitgezonderd), meerdere mogelijkheden om daaraan inhoud te geven⁶⁹:

- twee maal per jaar personeelsvergadering bij 10 – (voor gemeenten) 35 werknemers;
- personeelsvertegenwoordiging (PVT) instellen van ten minste drie personen bij 10 – (voor gemeenten) 35 werknemers;
- vrijwillige instelling van een PVT van ten minste drie personen bij minder dan 10 werknemers.

Ook is aansluiting mogelijk bij de OR van de gemeente voor aan- gelegenheden die de gehele gemeentelijke organisatie inclusief de griffie raken, zoals ingrijpende huisvestingsvoorzieningen, ict-voorzieningen, belangrijke wijzigingen in de werkzaamheden van de organisatie. Voorstellen als deze zullen dan ook gezamenlijk door de gemeentesecretaris en de griffier aan de OR moeten worden voorgelegd. De PVT kan in dat soort gevallen deel uitmaken van de gemeenschappelijke OR.⁷⁰

Vanwege de beperkte omvang van de griffie worden de mogelijkheden van het instellen van een eigen OR, een onderdeelcommissie van de gemeentelijke OR en de centrale OR in dit kader buiten beschouwing gelaten.



Naast de arbeidsvoorwaarden bestaan nog een aantal verplichtingen voor de werkgever waarvoor regelingen moeten worden afgesproken met of zelfs de toestemming is vereist van de OR.

Het overleg met de ondernemingsraad wordt gevoerd door de bestuurder. De WOR definieert 'bestuurder' als *'hij die alleen dan wel te zamen met anderen in een onderneming rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid'*.⁷¹

⁶⁹ Artikel 35b t/m 35d Wet op de ondernemingsraden.

⁷⁰ Artikel 3 Wet op de ondernemingsraden.

⁷¹ Artikel 1, lid 1, onder e, Wet op de ondernemingsraden.

Bij de overheid worden politici niet aangemerkt als bestuurder in de zin van de WOR, maar is dat de hoogste ambtelijk leidinggevende van de onderneming of van een onderdeel van die onderneming waarvoor een eigen medezeggenschapsorgaan is ingesteld.⁷² De achtergrond daarvan is dat aangelegenheden die in de OR aan de orde kunnen komen soms gebaseerd zijn op een besluit van de gemeenteraad of provinciale staten.

Als geen overeenstemming wordt bereikt met de OR kan dat leiden tot een rechtszaak. De uitkomst daarvan kan zijn dat de ondernemer verboden wordt uitvoering te geven aan het voorstel. Dat zou dan tot gevolg hebben dat een rechter de uitvoering van een raadsbesluit kan verbieden. De Trias Politica staat een dergelijke rechtsgang in de weg. Daarom wordt het overleg met de OR gevoerd door de zogenaamde 'WOR-bestuurder'. Op ondernemingsniveau is dat de gemeente- of provinciesecretaris. Voor het overleg met de ondernemingsraad of het voor de griffie ingestelde medezeggenschapsorgaan treedt de griffier op als bestuurder voor zover het aangelegenheden betreft die ook van belang zijn voor de griffie.

De OR kan instemmingsrecht hebben over regelingen die worden getroffen in de sfeer van arbeidsvoorwaarden mits het geen onderwerp betreft waarover in het overleg met de vakorganisaties sluitende afspraken zijn gemaakt. Denk daarbij aan een uitwerking van de lokale arbeids- en rusttijdenregeling, van een regeling over de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuimbeleid, het re-integratiebeleid.⁷³

Verder moet één maal per jaar de algemene gang van zaken van de onderneming worden besproken. De PVT heeft adviesrecht over een belangrijke inkrimping van de griffie of belangrijke veranderingen van de organisatie. 'Het advies moet op een zodanig tijdstip worden gevraagd dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit.'⁷⁴

Ondanks de plichten van het bestuursorgaan dat het voornemen heeft een besluit te nemen en de rechten van een OR kan een besluit van het hoogste bestuursorgaan in een democratie echter nimmer overruled worden door een medezeggenschapsorgaan. Zie hierna 'politiek primaat en OR'

⁷² Artikel 46d, onderdeel a, onder 3°, Wet op de ondernemingsraden.

⁷³ Artikel 35c, lid 3, Wet op de ondernemingsraden.

⁷⁴ Artikel 35b, lid 4 en 5, Wet op de ondernemingsraden.

In de praktijk zullen er in de ambtelijke organisatie van het college meer zaken spelen waarover overleg met de OR moet worden gevoerd. De betrokkenheid van de werkgever en de medewerkers van de griffie is feitelijk alleen aan de orde als de te bespreken onderwerpen ook de griffie als onderdeel van de gemeentelijke organisatie betreffen.

Politiek primaat en OR

De bevoegdheid van de OR bij de overheid is beperkter dan in de markt-sector. Dit heeft te maken met het zogenaamde ‘politiek primaat’.⁷⁵ Omdat geschillen tussen de werkgever en de ondernemingsraad ook kunnen worden voorgelegd aan de rechter, is een aantal rechten van de OR beperkt. De rechter is immers vanuit de Trias Politica niet bevoegd te treden in besluiten die zijn voorbehouden aan het openbaar bestuur. Formeel is zelfs het overlegrecht uitgesloten, maar vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap vergewist de werkgever zich ook van de opvattingen van het personeel dat vertegenwoordigd is in de OR. De uitkomsten van dat overleg zijn bij de overheid echter niet bindend.

⁷⁵ Artikel 46d, onderdeel b, Wet op de ondernemingsraden:

b: Voor de toepassing van artikel 23, tweede lid, zijn onder de aangelegenheden de onderneming betreffende niet begrepen de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, noch het beleid ten aanzien van en de uitvoering van die taken, behoudens voor zover het betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen.

HOOFDSTUK 4

INTEGRITEIT & ONEIGENLIJKE BEÏNVLOEDING

4.1 Inleiding en samenvatting

Een raadsgriffier krijgt op twee manieren te maken met integriteit en het voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding. In de eerste plaats gaat het over de integriteit van handelen van de griffier zelf. Maar ook in de rol van adviseur van volksvertegenwoordigers moet een griffier in staat zijn om ondersteuning te bieden bij vragen over moreel handelen en een zuivere rolinvulling door politici.

Integriteit van zowel politici als ambtenaren is al geruime tijd een onderwerp waar zowel door belanghebbenden, de media als ook in de rechtspraak de aandacht op wordt gevestigd. Van politici en ambtenaren wordt verwacht dat zij zich bij hun werkzaamheden niet *oneigenlijk* laten beïnvloeden door personen of instanties die er belang bij hebben dat een voorgenomen besluit wel of niet wordt genomen. Bij hun nevenactiviteiten wordt van ambtenaren en politici ook onafhankelijkheid verwacht.

Steeds vaker komt de onafhankelijke positie van politici en ambtenaren in de knel bij de uitoefening van hun werkzaamheden. Het varieert van intimidatie via (sociale) media tot fysiek geweld, meestal gericht op henzelf, maar zelfs

ook naar hun gezin en eigendommen. Door middel van wet- en regelgeving, afspraken tussen instanties en het oprichten van adviserende en ondersteunende instanties wordt getracht agressie, geweld, intimidatie en ondermijning te beteugelen. Griffiers wordt geadviseerd hier aandacht aan te besteden: voor zichzelf, griffiemedewerkers en voor raadsleden.

Naast wettelijke geboden en verboden waaraan bij overtreding strafrechtelijke of disciplinaire consequenties zijn verbonden of voor politici aftreden, zijn er wettelijke verplichtingen tot het vaststellen van gedragscodes.

De Ambtenarenwet legt aan werkgevers de verplichting op een gedragscode vast te stellen voor goed ambtelijk handelen; de Gemeentewet en de Provinciewet leggen verplichtingen op aan de gemeenteraad en provinciale staten gedragscodes vast te stellen voor zichzelf en voor de burgemeester en de wethouders resp. de commissaris van de Koning en de gedeputeerden.

Gedragscodes zijn geen wettelijke regels op basis waarvan maatregelen met een juridisch of bestuursrechtelijk karakter kunnen worden genomen, maar hebben wel tot doel elkaar aan te kunnen spreken op gedrag of met elkaar ervaringen te bespreken.

Een van de vormen om concreet invulling te geven aan het elkaar aanspreken op gedrag of het uitwisselen van ervaringen kunnen met name de burgemeester en de griffier behulpzaam zijn door bijvoorbeeld het laten verzorgen van voorlichting en het houden van intervisiebijeenkomsten. Met betrekking tot de positie van de griffier kan de Werkgeverscommissie een belangrijke rol spelen in bijvoorbeeld voortgangsgesprekken.

4.2 Wettelijk kader

Ambtenarenwet en werkgeversrol gemeenteraad

Vanuit het perspectief van de gemeenteraad als werkgever bevat de Ambtenarenwet een aantal verplichtingen voor de werkgever.⁷⁶

De werkgever is verplicht een integriteitsbeleid te voeren dat, zoals de wet stelt, “gericht is op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie”.⁷⁷

⁷⁶ Ook na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren die geen op zichzelf staande wet zal zijn maar de bestaande Ambtenarenwet zal wijzigen, blijven deze verplichtingen bestaan.

⁷⁷ Artikel 125 quater Ambtenarenwet.

Integriteitsbeleid moet, zo stelt de Ambtenarenwet verder⁷⁸, vast onderdeel uitmaken van alle elementen die horen bij werkgeverschap zoals functioneringsgesprekken, scholing en vorming. Daarom moet de werkgever ook zorg dragen voor het opstellen van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen⁷⁹ en jaarlijks over de nakoming daarvan en het gevoerde integriteitsbeleid rapporteren.⁸⁰

In de praktijk wordt dit ingevuld door een gedragscode integriteit voor de gehele organisatie van overeenkomstige toepassing te verklaren voor de griffie. Hoe zinvol dit ook is, het is de vraag of hiermee ook handvatten worden geboden voor morele dilemma's die specifiek met het ambt van griffier samenhangen.

In de arbeidsvoorwaardenregeling moet worden vastgelegd dat bij indiensttreding de eed of belofte wordt afgelegd, dat een registratie wordt bijgehouden van nevenwerkzaamheden, zodat gekeken kan worden of er eventueel sprake zou kunnen zijn van belangenverstrengeling. Deze registratie moet ook openbaar zijn. Nevenwerkzaamheden die wel kunnen leiden tot belangenverstrengeling kunnen worden verboden.⁸¹

Hierin ligt een stevige basis voor een gesprek tussen griffier en werkgeverscommissie over specifieke morele kanten van het ambt. Is het voor een griffier bijvoorbeeld toegestaan om politiek actief te zijn in een andere gemeente? Buiten discussie staat dat dit wettelijk mag, maar niet elke werkgeverscommissie vindt het moreel wenselijk. Ook kunnen andere vragen spelen in de verhouding tussen griffier het volksvertegenwoordigers die om aanvullende afspraken vragen. Denk bijvoorbeeld aan de wijze waarop politici eventuele klachten over de griffie kenbaar kunnen maken. Klachten van raadsleden en niet-raadsleden over werknemers, want dat zijn de griffier en de medewerkers, zijn interne aangelegenheden. Deze komen aan de orde in voortgangsgesprekken, functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken met de betreffende medewerker. Ervaringen als deze moeten worden gemeld bij de werkgeverscommissie. Klachten over medewerkers zijn geen onderwerp voor een externe discussie in (sociale) media.

⁷⁸ Artikel 125 quinquies Ambtenarenwet.

⁷⁹ Artikel 125 quater, onderdeel c, Ambtenarenwet.

⁸⁰ Artikel 125 quater, onderdeel d, Ambtenarenwet.

⁸¹ Artikel 125 quinquies Ambtenarenwet.

Gemeentewet

De burgemeester heeft wettelijk tot taak de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen.⁸² De commissaris van de Koning heeft als regionaal vertegenwoordiger (rijksorgaan) van de regering tot taak de gemeenten te adviseren en zo nodig te bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is.⁸³

Provinciewet

Op overeenkomstige wijze heeft de commissaris van de Koning wettelijk tot taak de integriteit van de provincie te bevorderen.⁸⁴ In voorkomend geval zal door of namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bemiddeld of geadviseerd worden bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in het provinciebestuur of als de bestuurlijke integriteit van de provincie in het geding is.

Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult.⁸⁵ Bovendien is bepaald dat een bestuursorgaan ervoor waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen de besluitvorming kunnen beïnvloeden als zij zelf een belang hebben bij een te nemen besluit.

Kieswet

In de Kieswet is een aantal bepalingen opgenomen met betrekking tot de gevolgen als een lid van de gemeenteraad niet meer voldoet aan de vereisten voor het lidmaatschap van de gemeenteraad of nevenactiviteiten vervult die niet zijn toegestaan.⁸⁶ Hij zal dan ontslag moeten nemen. De burgemeester kan een lid van de gemeenteraad dat niet meer aan de wettelijke vereisten voldoet of daarmee in strijd handelt, schorsen. De gemeenteraad kan zelfs besluiten een lid te ontslaan.⁸⁷ Het zijn de meest zware inbreuken op het passieve kiesrecht. Ze worden dan ook zelden toegepast doordat confrontatie met de verboden positie al leidt tot ontslagname door het raadslid.

⁸² Artikel 170, lid 2, Gemeentewet; artikel 175, lid 2, Provinciewet.

⁸³ Artikel 182, lid 1, onderdeel c, Provinciewet.

⁸⁴ Artikel 175, lid 2, Provinciewet.

⁸⁵ Artikel 2.4 Algemene wet bestuursrecht.

⁸⁶ Artikel X1, lid 1, en X5 Kieswet.

⁸⁷ Artikel X8 Kieswet.

Deze bepalingen hebben alle tot doel dat het aanzien van het openbaar bestuur gewaarborgd kan worden. De gemeenteraad en het college moeten daaraan vervolgens nog een eigen invulling geven. De gemeenteraad doet dit onder meer door voor zichzelf, de wethouders en de burgemeester een gedragscode vast te stellen.⁸⁸

Deze bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op de leden van provinciale staten.

Wetboek van Strafvordering

Tenslotte hebben zowel politici als ambtenaren nog een verplichting als zij het vermoeden hebben dat sprake is van een ambtsmisdrrijf. Zo is het lekken uit een vertrouwenscommissie of anderszins informatie waar geheimhouding op rust, een ambtsmisdrrijf.

Het Wetboek van Strafvordering (WvSv) bepaalt dat openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, verplicht zijn daarvan onverwijld aangifte te doen, met eventuele bewijsstukken.⁸⁹ Dat kan uiteraard rechtstreeks, maar het is aan te bevelen hierover ook overleg te plegen met de burgemeester, de integriteitscoördinator of de vertrouwenspersoon.

4.3 Ondersteuning bij vragen over integriteit

Vragen over- en confrontatie met integriteitskwesties zijn niet oplosbaar zonder het raadplegen van deskundigen of collega's. Diverse instanties kunnen door middel van vraag/antwoord, voorlichting en workshops oplossingen bieden, wegen aanreiken en bijdragen aan het vergroten van de sensitiviteit met betrekking tot integriteit.

Collegiaal advies

In de praktijk blijkt dat burgemeesters en griffiers soms in samenspraak met collega's al intensief zorg dragen voor de integriteit van de politieke ambtsdragers en de gemeentelijke organisatie. Ook de provincie kan hierbij ondersteunen. Het is in ieder geval van groot belang dat een griffier niet teveel alleen optreedt.

⁸⁸ Artikel 15, lid 3, resp. 41c, lid 2, resp. 69, lid 2, Gemeentewet resp. artikel 15, lid 3; artikel 40c, lid 2, en 68, lid 2, Provinciewet.

⁸⁹ Artikel 162 Wetboek van Strafvordering.

Morele vragen zijn complex en het helpt altijd om gebruik te maken van het perspectief en de ervaring van anderen. Binnen de Vereniging van Griffiers is er ook aandacht voor dit onderwerp. Daarvoor is de Commissie Integriteit opgericht. Deze kijkt vooral naar de integriteit van griffiers. Met welke belangen komt de griffier in aanraking en hoe kan de griffier op een integere manier invulling geven aan zijn rol? Daarnaast besteedt de commissie aandacht aan de rol van de griffier met betrekking tot de integriteit van politieke ambtsdragers.

Griffier als aanspreekpunt

Voor raadsleden is de griffier een eerste aanspreekpunt als een raadslid advies wil vragen over een integriteitsaangelegenheid. Dat kan het raadslid zelf betreffen die zich afvraagt of hij betrokken kan zijn bij een discussie of stemming over een onderwerp waar hij persoonlijk bij betrokken is. De griffier kan ook eerste aanspreekpunt zijn voor een raadslid dat een vermoeden heeft van een integriteitsschending door een collega, lid van het college of een ambtenaar. De griffier zal, afhankelijk van de vraag, een afdoend advies kunnen geven of het raadslid doorverwijzen naar de burgemeester.

Naast het geven van informatie wordt ook aanbevolen regelmatig over integriteit met elkaar van gedachten te wisselen en intervisiebijeenkomsten te houden. Externe begeleiders kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Aan te bevelen is dat de griffier ten minste één maal per jaar in overleg met de burgemeester en het presidium een intervisiebijeenkomst (moreel beraad) organiseert. Deze besloten bijeenkomst heeft tot doel dat raadsleden met elkaar en met de burgemeester ervaringen uitwisselen over situaties waarin zij ofwel door externen in een positie werden gebracht dat hun integriteit dreigde in het geding te komen. Ook ervaringen tijdens vergaderingen van de gemeenteraad en de commissies kunnen uitgewisseld worden.



Steunpunt integriteitsonderzoek politieke ambtsdragers

Om burgemeesters en commissarissen van de Koning behulpzaam te zijn bij hun wettelijke taak is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Steunpunt integriteitsonderzoek politieke ambtsdragers⁹⁰ ingesteld. Omdat gemeenteraden soms voor de vraag komen te staan of er wellicht sprake is van een vermoeden van een integriteitsschending kunnen ook gemeenteraden een beroep doen op deze instantie. Het steunpunt geeft uitsluitend een handelingsadvies, maar doet zelf geen onderzoek.

Vertrouwenspersoon

Gemeenten, en dus ook gemeenteraden in hun rol van werkgever, moeten een kader bieden om enerzijds ambtenaren en politici die het vermoeden hebben van een integriteitsschending een luisterend en adviserend oor te bieden. Dat kan door interne of externe vertrouwenspersonen aan te wijzen. De vertrouwenspersoon is geheimhouding verschuldigd. Deze kan alleen met toestemming van degene die hem om advies vraagt, worden doorbroken. Zo kan worden afgesproken dat de vertrouwenspersoon een melding doet van een vermoeden van een integriteitsschending namens degene die hem raadpleegt. Daarbij kan ook worden afgesproken dat de vertrouwenspersoon de bron van de melding anoniem houdt.

De vertrouwenspersoon heeft geen bemiddelende rol, maar is aanspreekpunt, adviseur en zo nodig begeleider. Omdat ook de partij van wie het vermoeden van een schending een beroep kan doen op de vertrouwenspersoon, is het van belang dat er meer dan één vertrouwenspersoon is aangesteld. Een vertrouwenspersoon kan immers niet beide partijen adviseren en begeleiden.

4.4 Oneigenlijke beïnvloeding

Besluiten die door bestuursorganen worden genomen, kunnen de inwoners van een gemeente en maatschappelijke organisaties direct of indirect raken. Zelfs wanneer een gemeenteraad, het college of de burgemeester zich bij de besluiten die zij nemen alle mogelijke zorgvuldigheid in acht nemen, kunnen burgers zich zodanig benadeeld voelen dat zij dit door middel van brieven of berichten via sociale media, maar ook door middel van woorden of agressieve handelingen tot uiting brengen. Zelfs als de betrokken bestuurders dergelijke uitingen ervaren als ‘behorende tot het vak’ is het niet de bedoeling dat dit soort vormen van agressief gedrag getolereerd worden.

⁹⁰ Het Steunpunt integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers is ondergebracht bij het CAOP in Den Haag: www.steunpuntintegriteit.nl

Agressief gedrag kan zelfs betrekking hebben op gezinsleden die niets met de besluitvorming te maken hebben.

Persoonlijk kan het gedrag ook zodanig bedreigend zijn dat een raadslid, wethouder of burgemeester zich afvraagt of hij nog wel zijn functie moet blijven uitoefenen of in ieder geval behoefte heeft aan bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In veel gemeenten is bijvoorbeeld een agressieprotocol vastgesteld aan de hand waarvan preventieve en actieve maatregelen kunnen worden getroffen. Voor een griffier is het hierbij belangrijk om goed te weten wat hij kan doen wanneer een volksvertegenwoordiger hiermee te maken krijgt. De griffier kan in zijn rol van eerste adviseur van de raadsleden, eventueel in overleg met de burgemeester, op voorhand advies geven over het risico van mogelijke agressie bij een onderwerp dat aan de gemeenteraad ter bespreking is voorgelegd.

Agressie en griffiemedewerkers

Niet alleen politici hebben te maken met agressie en geweld. Afhankelijk van de aard van hun werkzaamheden hebben ook ambtenaren hiermee te maken. De aard van de werkzaamheden is dan gelegen in het persoonlijke contact met de burger dat een ambtenaar uit hoofde van zijn functie heeft. Denk daarbij aan medewerkers bij de balie, in spreekkamers of, zeker wat betreft medewerkers werkzaam in de openbare ruimte, agressief gedrag op straat.

Ook de griffier en de medewerkers van de griffie hebben directe contacten met burgers, bijvoorbeeld in het kader van inspraakmogelijkheden tijdens vergaderingen van de raad of een commissie van de raad of tijdens en na afloop van deze vergaderingen. De griffier is vaak degene die indieners van een burgerinitiatief ondersteunt. De raad is als werkgever ook verantwoordelijk voor de bescherming van de griffier en de medewerkers van de griffie tegen agressie en geweld in welke vorm dan ook. Deze verantwoordelijkheid is er ook in het geval raadsleden zich agressief gedragen ten opzichte van de griffier of de medewerkers van de griffie en in de omgekeerde situatie. Het ligt voor de hand aansluiting te zoeken bij het beleid dat het college heeft vastgesteld voor de ambtenaren.

Afspraken over aangifte en vervolging

De beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers, de koepels van decentrale besturen en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie hebben afspraken gemaakt om vervolging van daders direct ter hand te nemen en bovendien is afgesproken dat door het Openbaar Ministerie een verzwaarde strafmaat kan worden geëist als het tot een rechtszaak komt. Deze afspraken zijn opgenomen in de 'Eenduidige Landelijke Afspraken' (ELA-afspraken) waaraan de politie en het openbaar

ministerie in geval van aangifte uitvoering moeten geven. Het algemene advies van de betrokken organisaties is om in geval van agressie en geweld altijd aangifte te doen bij de politie en eventueel te verwijzen naar de ELA-afspraken.

Agressie en geweld en de wijze waarop daarmee door politie en Openbaar Ministerie op wordt gereageerd maakt vaak deel uit van het overleg in de driehoek van de burgemeester, Openbaar Ministerie en politie.

4.5 Meer informatie

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft samen met de koepelorganisaties handreikingen ontwikkeld om hulp te bieden bij het organiseren van integriteitsbeleid en bedreigingen met agressie en geweld:

- de 'Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen' met modelgedragscodes voor volksvertegenwoordigers en (dagelijkse) bestuurders ontwikkeld;
- de 'Handreiking voor het treffen van adequate maatregelen in geval van bedreigingen met agressie en geweld tegen burgemeesters en wethouders'.

De mogelijke maatregelen kunnen ook voor raadsleden worden getroffen.

HOOFDSTUK 5

GRIFFIE EN DE WET NORMALISERING RECHTSPOSITIE AMBTENAREN (WNRA)⁹¹

5.1 Inleiding en samenvatting

Op 3 november 2010 dienden twee leden van de Tweede Kamer, Fatma Koşer Kaya (D66) en Eddy van Hijum (CDA), een initiatiefwetsvoorstel in: het “Initiatiefvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren”. De Tweede Kamer nam het wetsvoorstel aan op 4 februari 2014. De Eerste Kamer nam het wetsvoorstel aan op 8 november 2016. De wet is gepubliceerd in Staatsblad 2017, 123. De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2020.

⁹¹ Dit hoofdstuk is van de hand van Piet Lunenburg, voormalig arbeidsjurist bij de gemeente Arnhem.

Dit hoofdstuk gaat uit van de tekst zoals die is gepubliceerd in Staatsblad 2017, 123.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een voorstel tot wijziging van de Wnra (de Aanpassingswet normalisering rechtspositie ambtenaren) voorbereid dat er in voorziet dat de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten bevoegd blijven te besluiten over de benoeming, schorsing en ontslag van de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren. Bij de afronding van deze publicatie moet de regering dit voorstel nog voor advies voorleggen aan de Raad van State en vervolgens ter behandeling aan de Tweede en Eerste Kamer. Om die reden is met deze mogelijke wijziging nog geen rekening gehouden. Kaders geven aan welke wijzigingen het ministerie voor ogen staat en (voor zover van belang) de gevolgen hiervan. Deze kaders staan in paragraaf 5.2.11 en aan het slot van hoofdstuk 5.



Deze wet brengt een wijziging aan in de arbeidsverhouding van veel ambtenaren bij de overheid met hun werkgever. De huidige eenzijdige arbeidsverhouding waarbij geen sprake is van een arbeidsovereenkomst wordt vervangen door een 'arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht', een overeenkomst tussen werkgever en werknemer op basis van het Burgerlijk Wetboek (BW). De arbeidsvoorwaarden die nu de vorm hebben van een algemene maatregel van bestuur voor ambtenaren bij de rijksoverheid en van verordeningen bij de decentrale overheden worden vervangen door collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) conform de bepalingen in de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet op de cao).

Als gevolg daarvan zullen ook de huidige bezwaar- en beroepsmogelijkheden worden vervangen door uitsluitend het voorleggen van het gewraakte besluit aan de 'burgerlijke rechter'.

Eén ding blijft onveranderd: de werknemer bij de overheid blijft 'ambtenaar', maar dan wel op basis van een nieuwe arbeidsverhouding en een nieuwe inhoud van de Ambtenarenwet.

In de komende jaren zullen nog enkele wetswijzigingen noodzakelijk zijn die pas helder worden in het komende invoeringsproces. Waar mogelijk worden

deze wel al aangegeven in dit hoofdstuk. Overigens beschrijft dit hoofdstuk de stand van zaken per eind 2017.

De Wnra is niet van toepassing op rechterlijke ambtenaren, militaire ambtenaren, politie en (plaatsvervangende) notarissen en nog enkele specifieke werknemers die vallen onder de Ambtenarenwet.

Dit hoofdstuk bevat als eerste een samenvatting van de belangrijkste wijzigingen.⁹²

Vervolgens worden alle als gevolg van de Wnra door te voeren wijzigingen in het werkgeverschap en het werknemerschap voor de overheidswerkgevers en de ambtenaren in de vorm van vragen en antwoorden met een korte toelichting in kaart gebracht.

Door deze opzet is dit hoofdstuk, anders dan de hoofdstukken 1 t/m 4, niet in beschrijvende vorm opgenomen.

5.2 De gevolgen van de Wnra samengevat

5.2.1 Veranderingen door de Wnra

Welke gevolgen heeft de Wnra voor de rol van de gemeenteraad als werkgever van de griffie van de gemeente?

- Ambtelijk arbeidsrecht wordt privaat arbeidsrecht volgens het BW. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is niet langer van toepassing op de verhouding tussen de overheidswerkgever en de ambtenaar.
- Ambtenaren worden werknemers in de zin van het BW. Desondanks blijft de benaming 'ambtenaar' bestaan.
- De arbeidsvoorwaardenregeling volgens de Ambtenarenwet (CAR-UWO) maakt plaats voor een cao in overeenstemming met de Wet op de cao.
- De VNG blijft, op grond van een besluit van de Algemene Ledenvergadering van de VNG, namens de gemeenten onderhandelaar over de cao met de vakorganisaties. De gemeenten houden het recht al dan niet in te stemmen met het onderhandelaarsakkoord.
- De eenzijdige aanstelling van de ambtenaren verandert van rechtswege in een tweezijdige arbeidsovereenkomst. Met ambtenaren die na inwerking-treding van de Wnra in dienst treden sluiten de overheidswerkgevers een tweezijdige arbeidsovereenkomst.

⁹² De beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn van overeenkomstige toepassing voor de provincies.

- Het stelsel van bezwaar en beroep in de Awb bij de bestuursrechter tegen besluiten van de werkgever vervalst. Daarvoor in de plaats komt de burgerlijke rechtspraak.
- De privaatrechtelijke rechtsbescherming en het private ontslagstelsel, waaronder de preventieve ontslagtoets door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) of de kantonrechter, gaan gelden.
- Het burgerlijke recht kent niet de mogelijkheid om disciplinaire straffen op te leggen. Hiervoor in de plaats komen maatregelen uit het private arbeidsrecht zoals de waarschuwing, de boete en het ontslag op taande voet.
- Zowel de collectieve als de individuele arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren blijven gelden. Alleen een cao kan die collectieve arbeidsvoorwaarden veranderen.
- Alleen een overeenkomst tussen de werkgever en de ambtenaar kan de individuele arbeidsvoorwaarden veranderen. Individuele afwijking van een cao kan alleen plaatsvinden als de cao dat toestaat.
- De pensioenregeling (ABP-regeling) verandert niet.
- Overheidswerkgevers blijven net zoals nu eigenrisicodragers voor de Werkloosheidswet. Werknemers zijn verplicht verzekerd voor de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Na 2 jaar ziekte krijgen zij een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het UWV voert de WIA uit, de kosten hiervan komen voor rekening van de werkgever.

5.2.2 Gevolgen van de Wnra voor werkgeversrol van de gemeenteraad

De belangrijkste gevolgen van de Wnra voor de rol van de gemeenteraad als werkgever van de griffie van de gemeente zijn:

- de gemeenteraad stelt **geen rechtspositieregelingen** (CAR-UWO) als algemeen verbindende voorschriften meer vast;
- de VNG komt met vakbonden **landelijke cao's** overeen;
- de colleges van burgemeester en wethouders kunnen met vakbonden **plaatselijke cao's** overeenkomen, mits de landelijke cao's dat toelaten; het overeenkomen van plaatselijke cao's en arbeidsovereenkomsten is een privaatrechtelijke rechtshandeling;
- de colleges van burgemeester en wethouders besluiten ook **arbeids-overeenkomsten** overeen te komen met het personeel van de griffies;
- het ontslag van het personeel van de griffie verloopt anders.
- Volgens de Gemeentewet⁹³ is het college van burgemeester en wethouders voor de huidige versie van de Wnra bevoegd te besluiten tot

⁹³ Artikel 160, eerste lid, aanhef en onder e, Gemeentewet

privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente en vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente *in en buiten rechte*.⁹⁴ De burgemeester kan deze vertegenwoordiging echter opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon.

- De Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, proberen voor een aantal specifieke besluiten de gemeenteraad een eigenstandige wettelijke bevoegdheid te laten krijgen. Zolang deze bevoegdheid niet in de Gemeentewet is geregeld, blijft het bovenstaande van toepassing.
- Dit maakt geen einde aan de staatsrechtelijke bevoegdheid van de gemeenteraad te besluiten het personeel van de griffie te benoemen en te ontslaan. Zowel de initiatiefnemers van het initiatiefwetsvoorstel als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben dit tijdens de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel herhaaldelijk gezegd en geschreven. Het initiatiefwetsvoorstel brengt geen inhoudelijke wijziging van de bestaande wettelijke verhoudingen en de bevoegdheidsverdeling tussen de organen van gemeenten tot stand. Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen de griffiers en de vertegenwoordigende organen. Wel is het nodig in het kader van de aanpassingswetgeving te bezien welke wijzigingen in de Gemeentewet vereist zijn om de terminologie in overeenstemming te brengen met het nieuwe stelsel.

5.2.3 Conclusie

Na invoering van de Wnra:

- heeft de gemeenteraad vanuit het staatsrecht bezien dezelfde rol als werkgever van de griffie van de gemeente die hij nu heeft; dat houdt in, dat de gemeenteraad kan blijven besluiten het personeel van de griffie te benoemen en te ontslaan;
- heeft de gemeenteraad vanuit het burgerlijke recht bezien geen rol als werkgever van de griffie van de gemeente. Dat houdt in: het college van burgemeester en wethouders besluit arbeidsovereenkomsten af te sluiten met het personeel van de griffie en besluit het personeel van de griffie te ontslaan. Daarna verricht de burgemeester de rechtshandeling tot het afsluiten van de arbeidsovereenkomsten en het ontslag van het personeel van de griffie. De burgemeester is verplicht de besluiten van de gemeenteraad uit te voeren (ondertekenen).

⁹⁴ Artikel 171, eerste en tweede lid, Gemeentewet.

- De Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, hebben er bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op aangedrongen een wijziging aan te brengen in de artikelen 107 tot en met 107e en artikel 160 van de Gemeentewet die de bevoegdheid van de gemeenteraad zoals die onder de huidige wetgeving is, herstelt. Dit zal de wetgever echter in een afzonderlijk wetgevingsproces moeten regelen, bijvoorbeeld in de eerder genoemde aanpassingswet. Vooralsnog is dus sprake van een drietrapsraket:
 - besluit van de gemeenteraad;
 - besluit van het college van burgemeester en wethouders;
 - rechtshandeling van de burgemeester.

5.3 De veranderingen door de Wnra toegelicht

5.3.1 Wat verandert er door de Wnra?

Ambtelijk arbeidsrecht wordt privaat arbeidsrecht: BW.

Op de datum van inwerkingtreding van de Wnra gaan de regels van het private arbeidsrecht, zoals neergelegd in met name Boek 7, titel 10, van het BW, gelden voor de ambtenaren.

Algemene wet bestuursrecht niet langer van toepassing.

De Awb is niet langer van toepassing op de verhouding tussen de overheids-werkgever en de ambtenaar. Overheidswerkgevers nemen niet langer beschikkingen over hun ambtenaren.

Werknemers.

Ambtenaren worden werknemers in de zin van het BW. Desondanks blijft, zo blijkt uit artikel 1 van de nieuwe Ambtenarenwet, de benaming 'ambtenaar' bestaan.

Van aanstelling naar arbeidsovereenkomst.

De eenzijdige aanstelling van de ambtenaren verandert van rechtswege in een tweezijdige arbeidsovereenkomst. De huidige arbeidsverhouding van een werknemer bij de overheid is een aanstelling door het bevoegd gezag gebaseerd op een benoemingsbesluit. De gemaakte afspraken worden niet vastgelegd in een overeenkomst van beide partijen, maar in een eenzijdig besluit van de overheidswerkgever.

Met ambtenaren die na inwerkingtreding van de Wnra in dienst treden sluiten de overheidswerkgevers echter wel een tweezijdige arbeidsovereenkomst.

Privaatrechtelijke rechtsbescherming en privaot ontslagstelsel.

De privaatrechtelijke rechtsbescherming en het private ontslagstelsel, waaronder de preventieve ontslagtoets door het UWV of de kantonrechter, gaan gelden.

Van ambtenarenrechter naar burgerlijke rechter.

Het in de Awb geregelde stelsel van bezwaar bij de werkgever en beroep (rechtbank) en hoger beroep (Centrale Raad van Beroep) bij de bestuursrechter tegen besluiten van de werkgever vervalt. Daarvoor in de plaats komt de burgerlijke rechtspraak: de kantonrechter, hoger beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad.

Totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden.

Vanuit bestuursrechtelijk oogpunt

De manier van totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden verandert. Voor de totstandkoming van de huidige rechtspositieregelingen voor ambtenaren gelden het overeenstemmings- en meerderheidsvereiste. Het overeenstemmings- en meerderheidsvereiste houdt het volgende in. Organisaties zoals de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) moeten een akkoord met een meerderheid van de vakbonden sluiten om een regeling met arbeidsvoorwaardelijke rechten en/of verplichtingen voor individuele ambtenaren in te kunnen voeren. Deze rechtspositieregelingen hebben geen directe doorwerking in de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren in de gemeenten en provincies. Ambtenaren kunnen aan die rechtspositieregelingen pas rechten ontleen als hun lokale werkgever deze rechtspositieregeling heeft vastgesteld. Pas dan is de rechtspositieregeling een algemeen verbindend voorschrift in de zin van de Awb. Voorbeelden van rechtspositieregelingen zijn de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten en de Uitwerkingsovereenkomst (CAR-UWO) voor de sector Gemeenten en de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP). Dit systeem vervalt.

Vanuit privaatrechtelijk oogpunt

Daarvoor in de plaats komt het systeem van het overeenkomen van arbeidsvoorwaarden in individuele arbeidsovereenkomsten en cao's. In beide gevallen blijft overeenstemming vereist en geldt het beginsel van contractsvrijheid. Dat betekent voor werkgevers, dat zij vrij zijn welke arbeidsvoorwaarden zij overeenkomen met de werknemers en voor werkgevers(verenigingen), dat zij vrij zijn in hun keuze met welke vakbonden zij een cao sluiten. Particuliere werkgeversverenigingen of individuele werkgevers komen met de vakbonden

meestal een cao overeen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan een bedrijfstak-cao op verzoek van de partijen bij de cao algemeen verbindend verklaren voor de hele bedrijfstak. De cao heeft directe doorwerking in de arbeidsvoorwaarden. Een cao bindt wel de leden van de VNG als werkgeversvereniging, maar niet de werknemers die geen lid zijn van een vakbond die partij is bij de cao. Een algemeen verbindendverklaring door de minister bindt ook de ambtenaren die geen lid zijn van een vakbond die partij is bij de cao.

5.3.2 Wat verandert er niet door de Wnra?

De arbeidsvoorwaarden.

Zowel de collectieve als de individuele arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren blijven gelden. Alleen een cao kan die collectieve arbeidsvoorwaarden veranderen. Alleen een overeenkomst tussen de werkgever en de ambtenaar kan de individuele arbeidsvoorwaarden veranderen. Individuele afwijking van een cao kan alleen plaatsvinden als de cao dat toestaat.

De pensioenregeling.

De pensioenregeling (ABP-regeling) verandert niet.

Eigenrisicodragerschap voor de Werkloosheidswet.

Overheidswerkgevers blijven eigenrisicodrager voor de Werkloosheidswet.

Ontslaggronden.

Er blijft een gesloten stelsel van ontslaggronden. Dat houdt in, dat ontslag alleen mogelijk is om een in het BW genoemde reden. De ontslaggronden blijven grotendeels hetzelfde. Sommige ontslaggronden uit de huidige regelgeving vervallen omdat de ontslaggronden in het BW dwingend recht zijn. Zo vervalt bijvoorbeeld: aangaan van een graad van zwangerschap die de aanstelling in de functie zou uitsluiten; onherroepelijk geworden veroordeling tot vrijheidsstraf wegens misdrijf.

Beëindigingsovereenkomst.

Nu is een beëindigingsovereenkomst (overeenkomst over het beëindigen van de aanstelling) mogelijk. Na inwerkingtreding van de Wnra blijft een beëindigingsovereenkomst (overeenkomst over het beëindigen van de arbeidsovereenkomst) mogelijk.

Ambtelijke integriteit.

De regelingen in de huidige Ambtenarenwet (en rechtspositieregelingen) met betrekking tot integriteit keren terug in de nieuwe Ambtenarenwet.

Politiek primaat.

Het in de Wet op de ondernemingsraden (WOR) geregelde zogeheten 'politiek primaat' blijft gelden.

De ondernemingsraad heeft bij overheidswerkgevers geen advies- of instemmingsrecht met betrekking tot politieke besluiten (besluiten van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders) over de vaststelling en uitvoering van publiekrechtelijke taken. De ondernemingsraad heeft dit recht wel met betrekking tot de gevolgen van die besluiten voor de werkzaamheden van de werknemers.

5.3.3 Wat regelt de nieuwe Ambtenarenwet?

De huidige Ambtenarenwet, de huidige rechtspositieregelingen en de nieuwe Ambtenarenwet regelen de ambtelijke integriteit. Inhoudelijk verandert er weinig of niets. In de huidige en nieuwe Ambtenarenwet zijn geregeld: integriteitsbeleid; scholing en vorming op het gebied van integriteit; gedragscode voor goed ambtelijk handelen; afleggen van de eed of belofte; nevenwerkzaamheden; financiële belangen; procedure voor het melden van misstanden; zich gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt; geheimhoudingsplicht; vrijheid van meningsuiting; vrijheid van vereniging en vergadering; vertrouwensfuncties. In de huidige rechtspositieregelingen en de nieuwe Ambtenarenwet zijn geregeld: omkoping; aannemen van geschenken.

5.3.4 Voor welke vragen over de cao Gemeenten staat de VNG?

De VNG staat voor een aantal vragen over de cao Gemeenten.

Werkings sfeer.

Wat is de werkingssfeer van de cao? Voor welke werkgevers en werknemers geldt de cao? Wil de VNG de griffie daar ook onder laten vallen of niet?

Is de cao gemeenten ook bedoeld voor allerlei gemeenschappelijke regelingen, die de CAR-UWO volgen? Of komen er afzonderlijke cao's voor bijvoorbeeld omgevingsdiensten, hulpverleningsdiensten, veiligheidsregio's en uitvoeringsorganisaties? Of volstaat de VNG met een cao voor gemeenten (al dan niet met inbegrip van de griffie) en laat zij de werkgevers van de gemeenschappelijke regelingen de vrijheid om de cao gemeenten te volgen? Een complicerende factor is, dat bijvoorbeeld niet alle omgevingsdiensten de CAR-UWO volgen. Er zijn ook omgevingsdiensten die de CAP volgen.

De VNG heeft aan de leden voorgesteld dat:

- zij ook onder de Wvra op zal treden als onderhandelingspartner namens de gemeenten met de vakbonden;
- de door de VNG met de vakbonden overeen te komen cao alle gemeenten zal binden, maar zoveel mogelijk ruimte zal bieden voor lokaal onderscheid;

- de cao ook zal gelden voor de medewerkers van de griffie;
- bovengenoemde andere organisaties dan gemeenten de mogelijkheid krijgen de cao te volgen.

De leden van de VNG stemden er in de Buitengewone Algemene Ledenvergadering van 1 december 2017 mee in de statuten van de VNG in deze zin te wijzigen.

Algemeen verbindendverklaring.

Vraagt de VNG, na raadpleging van de leden, wel of niet algemeen verbindendverklaring aan? Algemeen verbindendverklaring is van belang, omdat een cao wel de leden van de VNG als werkgeversvereniging bindt, maar niet de werknemers die geen lid zijn van een vakbond die partij is bij de cao.

Het karakter van de cao.

Wat is het karakter van de cao? Er zijn twee soorten cao's: standaard-cao's en minimum-cao's. Het belangrijkste verschil is: bij een minimum-cao is afwijking van de cao toegestaan; bij een standaard-cao is afwijking van de cao niet toegestaan, ook niet als dit voor de werknemer gunstiger is. Een minimum-cao biedt werkgevers een zekere vrijheid. Een minimum-cao zou bijvoorbeeld de mogelijkheid kunnen bieden voor afwijking van de cao met betrekking tot werktijden, salaris en vakantieregeling van werknemers van de griffie. Volgens de brief van het LOGA van 18 augustus 2017 is de bedoeling, dat "cao voldoende ruimte biedt voor lokale invulling en aanvullingen". Dat duidt op een cao Gemeenten met een gemengd karakter: deels minimum en deels standaard.

5.3.5 Wat gebeurt er met het plaatselijke Georganiseerd Overleg?

De nieuwe Ambtenarenwet bevat het volgende overgangsrecht. Is er bij de inwerkingtreding van de Wnra geen cao? Dan blijft de rechtspositieregeling bestaan, voor zover deze niet in strijd is met de nieuwe Ambtenarenwet of dwingendrechtelijke bepalingen van het BW of ander burgerlijk recht. Artikel 17, derde lid van de nieuwe Ambtenarenwet luidt: "Voor zover en voor zolang op het in het eerste lid bedoelde tijdstip geen collectieve arbeidsovereenkomst is gesloten waarbij een overheidswerkgever partij is, blijft een in het eerste lid bedoeld voorschrift verbindend voor een overheidswerkgever en zijn ambtenaren als ware het een collectieve arbeidsovereenkomst, voor zover niet in strijd met deze wet of dwingendrechtelijke bepalingen van burgerlijk recht." Uit de formulering "voor een overheidswerkgever en zijn ambtenaren" blijkt, dat de rechtspositieregeling slechts blijft bestaan voor zover deze betrekking heeft op de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en niet

op regelingen van het plaatselijke georganiseerd overleg. De in rechtspositieregelingen opgenomen regelingen van het plaatselijke georganiseerd overleg vervallen.

Partijen bij de cao kunnen ervoor kiezen de regelingen van het plaatselijke georganiseerd overleg te laten voortbestaan. Zij kunnen er ook voor kiezen een andere regeling van het plaatselijke georganiseerd overleg in de cao overeen te komen. De VNG lijkt er voor te kiezen in de cao geen regeling voor een plaatselijk georganiseerd overleg op te nemen, maar de gemeenten wel de mogelijkheid te bieden voor een plaatselijk georganiseerd overleg te kiezen.

5.3.6 Hoe werkt de indiensttreding?

De eenzijdige aanstelling van de ambtenaren en dus ook van de griffier en de medewerkers van de griffie die op het moment van inwerkingtreding van de Wnra in dienst zijn verandert van rechtswege in een tweezijdige arbeidsovereenkomst. Overheidswerkgevers sluiten met ambtenaren die na inwerkingtreding van de Wnra in dienst treden een arbeidsovereenkomst.

5.3.7 Sluiten gemeenten een (schriftelijke) arbeidsovereenkomst met alle ambtenaren?

Twee situaties.

Er zijn twee situaties mogelijk.

1. Ambtenaren treden op of na de datum van de inwerkingtreding van de nieuwe Ambtenarenwet in dienst van overheidswerkgevers.
2. Ambtenaren zijn op de datum van de inwerkingtreding van de nieuwe Ambtenarenwet al in dienst van overheidswerkgevers.

1. Op of na de datum van inwerkingtreding van de nieuwe Ambtenarenwet in dienst treden.

Schriftelijke of mondelinge arbeidsovereenkomst?

Overheidswerkgever kunnen ambtenaren in dienst nemen krachtens arbeidsovereenkomsten.

Het BW stelt niet de eis van schriftelijke arbeidsovereenkomsten.

Ook mondelinge arbeidsovereenkomsten zijn rechtsgeldig. Schriftelijke arbeidsovereenkomsten hebben wel tal van voordelen boven mondelinge. Hieronder staan de belangrijkste voordelen.

Voordelen van schriftelijke arbeidsovereenkomsten.

Schriftelijke arbeidsovereenkomsten bieden duidelijkheid, dat partijen arbeidsovereenkomsten overeenkomen. Het BW bevat het weerlegbaar rechtsvermoeden voor het bestaan van arbeidsovereenkomsten. Wanneer schriftelijke arbeidsovereenkomsten ontbreken, kan er toch sprake zijn van arbeidsovereenkomsten. Wie ten behoeve van een ander tegen beloning door die ander gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks dan wel gedurende ten minste twintig uren per maand arbeid verricht, wordt vermoed deze arbeid te verrichten krachtens arbeidsovereenkomst. De aangesproken werkgever kan tegen dit vermoeden bewijs aanvoeren.

Schriftelijke bedingen.

Sommige bedingen in arbeidsovereenkomsten zijn alleen schriftelijk mogelijk. Enkele voorbeelden:

- proeftijdbeding; het BW maakt een proeftijd (onder voorwaarden) mogelijk; het BW stelt aan een proeftijd de eis van schriftelijkheid;
- concurrentiebeding; het BW maakt een concurrentiebeding (onder voorwaarden) mogelijk; het BW stelt aan een concurrentiebeding de eis van schriftelijkheid;
- eenzijdig wijzigingsbeding; het BW maakt een eenzijdig wijzigingsbeding mogelijk; zo'n beding maakt het mogelijk, dat de werkgever wijzigingen mag aanbrengen in arbeidsovereenkomsten zonder dat de werknemer daarmee akkoord hoeft te gaan; het BW stelt aan een eenzijdig wijzigingsbeding de eis van schriftelijkheid;
- boetebeding; het BW maakt boetes mogelijk; het BW stelt aan een boetebeding de eis van schriftelijkheid;
- incorporatiebeding; het is mogelijk in schriftelijke arbeidsovereenkomsten op te nemen, dat een bepaalde cao en personeelshandboek van toepassing zijn.

Schriftelijke afwijking.

Sommige artikelen van het BW maken het mogelijk door schriftelijke arbeidsovereenkomsten van die artikelen af te wijken. Bijvoorbeeld afwijking ten nadele van de werknemer van de regeling over schade die de werknemer toebrengt aan de werkgever.

Schriftelijke of elektronische opgave van een aantal gegevens.

Zowel bij schriftelijke als mondelinge arbeidsovereenkomsten is de werkgever verplicht de werknemer schriftelijk of elektronisch opgave te verstrekken van een aantal gegevens. De Wet van 2 december 1993 tot uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende

informatie van de werknemer over zijn arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding regelt hetzelfde met betrekking tot de verplichting van overheidswerkgevers om hun ambtenaren informatie te geven.

2. Op de datum van de inwerkingtreding van de nieuwe Ambtenarenwet al in dienst zijn van de overheidswerkgever.

Op de datum van inwerkingtreding van de Wnra gaat de aanstelling die voor die datum is verleend aan een ambtenaar van rechtswege over in een arbeidsovereenkomst. Van de arbeidsovereenkomst maken ook deel uit de op dat tijdstip ten aanzien van de ambtenaar bestaande beslissingen, afspraken en toezeggingen inzake zijn arbeidsvoorwaarden, waaronder in ieder geval zijn begrepen: duur van het dienstverband, bezoldiging, werktijden, rooster, verlof, faciliteiten voor de uitoefening van de functie en studiefaciliteiten.

Doen overheidswerkgevers er wel of geen goed aan schriftelijke arbeidsovereenkomsten af te sluiten?

Argument voor niet afsluiten schriftelijke arbeidsovereenkomsten.

Op de datum van inwerkingtreding van de Wnra gaat de aanstelling die voor die datum is verleend aan een ambtenaar van rechtswege over in een arbeidsovereenkomst. Zo bezien is er geen reden voor de overheidswerkgevers nieuwe arbeidsovereenkomsten af te sluiten. Integendeel: het scheelt zeker overheidswerkgevers met veel personeel veel tijd als zij met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe Ambtenarenwet geen arbeidsovereenkomsten hoeven af te sluiten. De bestaande aanstelling met de daarbij behorende voorwaarden wordt dus na de inwerkingtreding van de wet gezien als een tweezijdige arbeidsovereenkomst.

Argumenten voor wel afsluiten schriftelijke arbeidsovereenkomsten.

Niettemin zijn er voor de overheidswerkgevers redenen wel arbeidsovereenkomsten af te sluiten. Dit schept duidelijkheid over de tussen de overheidswerkgevers en de individuele werknemers *bestaande* rechten en plichten. Dit biedt overheidswerkgevers de mogelijkheid een aantal zaken overeen te komen die zonder schriftelijk beding in de arbeidsovereenkomsten niet mogelijk zijn. Zie hierboven.

Het voorkomt problemen die bij omzetting van rechtswege van de aanstellingen in arbeidsovereenkomsten kunnen ontstaan. Zijn er geen schriftelijke arbeidsovereenkomsten, dan kan de volgende situatie ontstaan. De aanstelling en de ten aanzien van de ambtenaar bestaande beslissingen, afspraken en

toezeggingen betreffende zijn arbeidsvoorwaarden kunnen onderdelen bevatten die in strijd zijn met de nieuwe Ambtenarenwet of dwingend-rechtelijke artikelen van het BW of ander burgerlijk recht. Wat dan? Dan gelden die onderdelen niet langer.

Aanstellingsbrieven bevatten niet snel onderdelen die in strijd zijn met dwingendrechtelijke artikelen van het BW. Op deze regel zijn twee uitzonderingen: bepalingen over aanstelling voor bepaalde tijd en proeftijd zijn mogelijk wel in strijd met dwingendrechtelijke artikelen van het BW.

Adviezen.

Adviezen aan overheidswerkgevers zijn:

bij de inwerkingtreding van de nieuwe Ambtenarenwet:

- sluit schriftelijke arbeidsovereenkomsten af; neem het daarmee gemoeide werk voor lief; als dat gezien het vele werk op onoverkomelijke bezwaren stuit, is aan te raden in elk geval;
- schriftelijke arbeidsovereenkomsten af te sluiten als overheidswerkgevers iets willen overeenkomen dat zonder schriftelijk beding in de arbeidsovereenkomsten niet mogelijk is; een schriftelijk beding kan dit dan wel regelen;
- te bezien of de aanstellingsbrieven onderdelen bevatten die in strijd zijn met dwingendrechtelijke artikelen van het BW en zo ja, dat te corrigeren in schriftelijke arbeidsovereenkomsten;
- nu al: sluit geen nieuwe aanstellingen meer af die in strijd zijn met dwingendrechtelijke artikelen van het BW, in het bijzonder de artikelen over arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en proeftijd.

5.3.8 Hoe ziet het ontslagrecht eruit na inwerkingtreding van de Wnra?

Wat verandert er wel?

Veranderingen zijn:

- het burgerlijke arbeidsrecht is van toepassing: boek 7, titel 10 (arbeidsovereenkomst) van het BW;
- het burgerlijke procesrecht is van toepassing;
- de preventieve toets van het (voorgenomen) ontslag van het burgerlijke ontslagrecht staat tegenover de toets van de ambtenarenrechter of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het ontslagbesluit kon komen;
- bij ontslag is er keuze tussen opzegging, ontbinding en beëindiging in gezamenlijk overleg;

- het grootste verschil bestaat in de praktijk uit de financiële gevolgen van ontslag: in het burgerlijke ontslagrecht WW en transitievergoeding; in het ambtenarenontslagrecht WW, aanvullende uitkering en na-wettelijke uitkering.

Wat verandert er wel, maar niet veel?

Het volgende verandert wel, maar niet veel:

- de burgerlijke ontslaggronden vertonen veel gelijkenis met die uit het ambtenarenrecht;
- materiële toetsing van ontslag laat verschillen zien, maar meer overeenkomsten.

Wat verandert er niet?

Hetzelfde blijft:

- overheidswerkgevers blijven eigenrisicodragers voor de Werkloosheidswet;
- rechtspositieregelingen gaan op de datum van inwerkingtreding van de Wvra van rechtswege over in cao's, tenzij voor die datum een cao is overeengekomen;
- er blijft een gesloten stelsel van ontslaggronden;
- een beëindigingsovereenkomst blijft mogelijk.

BW en Wvz.

Na inwerkingtreding van de nieuwe Ambtenarenwet is het private arbeidsrecht en daarmee het private ontslagrecht van toepassing. Het private ontslagrecht is geregeld in het BW en andere regelgeving. De Wet werk en zekerheid (Wvz) wijzigde het private ontslagrecht per 1 juli 2015 ingrijpend. Voor ambtenaren die werknemers in de zin van het BW zijn, geldt het ontslagrecht van de Wvz bij inwerkingtreding van de nieuwe Ambtenarenwet. Ook toekomstige wijzigingen in het private ontslagrecht gelden na inwerkingtreding van de nieuwe Ambtenarenwet automatisch voor degenen die werknemers in de zin van het BW zijn.

De kern van het ontslagrecht.

Het ontslagrecht van het BW is geregeld in afdeling 9 (einde van de arbeidsovereenkomst) van titel 10 (arbeidsovereenkomst) van boek 7 (bijzondere overeenkomsten) van het BW. Het burgerlijke arbeidsrecht kent zes mogelijkheden om een arbeidsovereenkomst te beëindigen: de dood van de werknemer; de opzegging; de ontbinding; de beëindigingsovereenkomst; het aflopen van de duur van de arbeidsovereenkomst; de ontbindende voorwaarde.

De werkgever kan de arbeidsovereenkomst opzeggen als hij daar een redelijke grond voor heeft. Het BW bevat een uitputtende opsomming van de ontslaggronden. Er is een preventieve ontslagtoets. Een beëindigingsovereenkomst is ook mogelijk. De opzegtermijnen lopen uiteen van één maand tot vier maanden. Tegen uitspraken van de kantonrechter is hoger beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad mogelijk. Werknemers die minstens twee jaar in dienst waren, hebben bij ontslag door de werkgever recht op een transitievergoeding (enkele uitzonderingen daargelaten).

5.3.9 Blijft het mogelijk ambtenaren disciplinair te straffen?

Ambtenarenrecht.

De werkgever kan de ambtenaar een disciplinaire straf opleggen bij plichtsverzuim. Plichtsverzuim betekent, dat de ambtenaar zich niet gedroeg zoals een goed ambtenaar behoort te doen.

De rechtspositieregelingen van de sectoren bevatten een uitputtende opsomming van disciplinaire straffen, die de werkgever kan opleggen. De werkgever kan deze disciplinaire straffen ook voorwaardelijk opleggen (zoals een voorwaardelijk strafontslag).

De CAR-UWO bevat een reeks disciplinaire straffen variërend van een schriftelijke berisping, straffen in de financiële sfeer en vermindering van vakantieverlof tot strafontslag.

Burgerlijk recht.

Het burgerlijke recht kent niet de mogelijkheid om disciplinaire straffen op te leggen. Hiervoor in de plaats komen maatregelen uit het private arbeidsrecht.

Waarschuwing.

Een officiële waarschuwing is geen wettelijk vastgelegde term. Daarom kunnen er verschillen optreden tussen verschillende werkgevers voor wat betreft de uitleg ervan. Meestal is de officiële waarschuwing een schriftelijke waarschuwing die de werkgever in het personeelsdossier doet. Dit in tegenstelling tot de "onofficiële" mondelinge waarschuwing. Als de werkgever de officiële waarschuwing op papier zet, kan hij deze gebruiken bij eventuele latere disciplinaire maatregelen, zoals ontslag. Een mondeling gegeven waarschuwing is later betwistbaar.

Boete.

De artikelen 7:650 en 7:651 BW bevatten de mogelijke boetes die onder de Wnra kunnen worden opgelegd.

Ontslag op staande voet.

Het ontslag op staande voet is de tegenhanger van het strafontslag in het ambtenarenrecht. Maar er zijn verschillen. Zo moet de werkgever een ontslag op staande voet letterlijk direct na vaststelling van onrechtmatig gedrag geven, terwijl de werkgever strafontslag in het ambtenarenrecht niet direct hoeft te geven.

5.3.10 Heeft de Wnra gevolgen voor de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen?

Nee.

5.3.11 Welke gevolgen heeft de Wnra voor de Gemeentewet?

De Wnra heeft gevolgen voor de Gemeentewet. Maar het is nog niet bekend welke gevolgen.

De Wnra en de Aanpassingswet normalisering rechtspositie ambtenaren bevatten wijzigingen van de Gemeentewet.



5.3.12 Welke gevolgen heeft de Wnra voor de rol van de gemeenteraad als werkgever van de griffie van de gemeente?

De belangrijkste gevolgen van de Wnra voor de rol van de gemeenteraad als werkgever van de griffie van de gemeente zijn:

- de gemeenteraad stelt **geen rechtspositieregelingen** (CAR-UWO) als algemeen verbindende voorschriften meer vast;
- de VNG komt met vakbonden **landelijke cao's** overeen;
- de colleges van burgemeester en wethouders kunnen met vakbonden **plaatselijke cao's** overeenkomen, mits de landelijke cao's dat toelaten;
- de colleges van burgemeester en wethouders besluiten ook **arbeids-overeenkomsten** overeen te komen met het personeel van de griffies;
- het **ontslag** van het personeel van de griffie verloopt anders;
- de Gemeentewet bevat bepalingen over de **schorsing** van het personeel van de griffie; het BW bevat geen regeling van de schorsing; het is wel mogelijk dat het college van burgemeester en wethouders werknemers schorst op grond van het artikel over goed werkgeverschap: artikel 7:611 BW.

5.3.13 Wie zijn bevoegd de gemeenten te vertegenwoordigen?

Volgens de Gemeentewet (artikel 160, eerste lid, aanhef en onder e) is het college van burgemeester en wethouders bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente en vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente *in en buiten rechte* (artikel 171, eerste lid). Deze bevoegdheid van de burgemeester heeft zowel betrekking op formele procesvertegenwoordiging ("in rechte") als op vertegenwoordiging bij het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het aangaan van een overeenkomst ("buiten rechte"). De burgemeester kan deze vertegenwoordiging echter opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon (artikel 171, tweede lid). Het overeenkomen van plaatselijke cao's en arbeidsovereenkomsten zijn privaatrechtelijke rechtshandelingen.

De Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden proberen de gemeenteraad voor een aantal specifieke besluiten een eigenstandige bevoegdheid te krijgen. Zolang deze bevoegdheid niet in de Gemeentewet is geregeld, blijft het bovenstaande van toepassing.

5.3.14 Maakt dit een einde aan de staatsrechtelijke bevoegdheid van de gemeenteraad te besluiten het personeel van de griffie te benoemen en te ontslaan?

De Wnra zelf maakt geen einde aan de staatsrechtelijke bevoegdheid van de gemeenteraad die is vastgelegd in de Gemeentewet te besluiten het personeel van de griffie te benoemen en te ontslaan. Zowel de initiatiefnemers van het initiatiefwetsvoorstel als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben tijdens de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel herhaaldelijk gezegd en geschreven dat die bevoegdheid overeind blijft. Het initiatiefwetsvoorstel brengt geen inhoudelijke wijziging van de bestaande wettelijke verhoudingen en de bevoegdheidsverdeling tussen de organen van gemeenten tot stand. Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen de griffiers en de vertegenwoordigende organen. Wel is het nodig in het kader van de aanpassingswetgeving te bezien welke wijzigingen in de Gemeentewet vereist zijn om de terminologie in overeenstemming te brengen met het nieuwe stelsel. Dat wordt in de consultatieversie van de Aanpassingswet beoogd.

AANPASSINGSWET NORMALISERING RECHTSPOSITIE AMBTENAREN.

De beoogde Aanpassingswet wet normalisering rechtspositie ambtenaren bevat onder meer de volgende wijzigingen van de **Gemeentewet**.

Artikel 107 komt te luiden: De raad is bevoegd te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van de arbeidsovereenkomst met de griffier.

Artikel 107e, tweede lid, komt te luiden: De raad is bevoegd te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de op de griffie werkzame ambtenaren.

In artikel 160, eerste lid, vervalt onderdeel d, onder verlettering van de onderdelen e tot en met h tot d tot en met g.

Provinciewet

Artikel 104 komt te luiden:

Provinciale Staten zijn bevoegd te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van de arbeidsovereenkomst met de griffier.

Artikel 104e, tweede lid, komt te luiden:

2. Provinciale Staten zijn bevoegd te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de op de griffie werkzame ambtenaren.

In artikel 158, eerste lid, vervalt onder deel d, onder verlettering van de onderdelen e tot en met h tot d tot en met g.

Dezelfde regeling gaat gelden in de Provinciewet om te zorgen dat provinciale staten de zeggenschap over de griffier en het griffiepersoneel bij de provincie behouden.

Toelichting wijziging Gemeentewet en Provinciewet.

Er zijn gevallen waarin wettelijke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat er een verschuiving van bevoegdheden plaatsvindt tussen van elkaar te onderscheiden organen met elk eigen taken en bevoegdheden binnen de rechtspersoon die de arbeidsovereenkomst aangaat.

Deze situatie doet zich voor binnen gemeenten. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur hebben de raad en het college ieder een eigen ambtelijke ondersteuning ten aanzien waarvan zij als

werkgever optreden. De raad en het college zijn beide een orgaan van de rechtspersoon gemeente, die na inwerkingtreding van de Wnra de werkgever van alle gemeenteambtenaren wordt. Zonder nadere maatregelen zou na inwerkingtreding van de Wnra de burgemeester met alle ambtenaren namens de gemeente een arbeidsovereenkomst aangaan, na een voorbereidend besluit daartoe van het college. Dit betekent dat de raad zonder nadere maatregelen de rechtspositionele zeggenschap over de griffier en het griffiepersoneel verliest. Die zeggenschap komt dan feitelijk te liggen bij het college, omdat het college tot het aangaan, wijzigen of beëindigen van de arbeidsovereenkomst besluit. De burgemeester verricht de rechtshandeling alleen nadat het college daarover op de juiste wijze een besluit nam. Gezien de positie van de raad binnen de gemeente als controleur van het college is een dergelijke situatie onwenselijk. Dat zou zich bovendien niet verdragen met het huidige artikel 160, eerste lid, onder d, van de Gemeentewet dat het college een aanstellingsbevoegdheid toekent voor gemeenteambtenaren, met uitzondering van de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren. De meest voor de hand liggende oplossing is de raad de bevoegdheid toe te kennen om namens de gemeente een arbeidsovereenkomst met deze ambtenaren aan te gaan, te wijzigen of te beëindigen. Omdat het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is in beginsel niet in te grijpen op regels over de vertegenwoordiging van rechtspersonen, wordt daar niet voor gekozen. De burgemeester blijft ook in dit geval degene die de gemeente als rechtspersoon in en buiten rechte vertegenwoordigt.

Voorstel is daarom de raad, net als het college, de bevoegdheid toe te kennen om besluiten ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling te nemen. Die bevoegdheid is beperkt tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren. Het toekennen van deze bevoegdheid brengt met zich mee, dat de raad met uitsluiting van het college, de zeggenschap heeft over de griffier en de ambtenaren van de griffie. Dit geldt ook voor de uit de Ambtenarenwet 2017 voortvloeiende bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de overheidswerkgever. Deze liggen in de civielrechtelijke sfeer en komen toe aan de rechtspersoon. Indien binnen die rechtspersoon verschillende organen zijn te onderscheiden die

ieder hun eigen taken en bevoegdheden hebben, ligt het voor de hand dat het orgaan, dat binnen de rechtspersoon zeggenschap heeft over (een deel van) het personeel, de bevoegdheden, verplichtingen en rechten uitoefent die de Ambtenarenwet 2017 aan de overheidswerkgever toebedeelt. Voor alle overige privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente blijft het college bevoegd om de besluiten ter voorbereiding daarvan te nemen.

Na het besluit van de raad voert de burgemeester vervolgens het besluit van de raad, te weten het aangaan, wijzigen of beëindigen van de arbeidsovereenkomst uit. De raad is ook de controleur van de burgemeester. Daarom past dit binnen de verhouding tussen de raad en de burgemeester. Als de burgemeester besluiten van de raad over personele aangelegenheden over de griffier en het griffiepersoneel niet of niet correct uitvoert, kan de raad als controlerend orgaan de burgemeester daarvoor ter verantwoording roepen. Desgewenst kan de raad daar politieke gevolgen aan verbinden. Op deze wijze houdt de raad de zeggenschap over de griffier en het griffiepersoneel.



Bron: Consultatieversie Aanpassingswet wet normalisering rechtspositie ambtenaren

BIJLAGEN

Bijlage 1 – Gemeentewet

Hoofdstuk II

De Raad

Artikel 33

1. *De raad en elk van zijn leden hebben recht op ambtelijke bijstand.*
2. *De in de raad vertegenwoordigde groeperingen hebben recht op ondersteuning.*
3. *De raad stelt met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen een verordening vast. De verordening bevat ten aanzien van de ondersteuning regels over de besteding en de verantwoording.*

Hoofdstuk VII. De secretaris en de griffier

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 100

1. *In iedere gemeente is een secretaris en een griffier.*
2. *Een secretaris is niet tevens griffier.*

Artikel 101

Artikel 15, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op de secretaris en de griffier.

Paragraaf 2. De secretaris

Artikel 102

Het college benoemt de secretaris. Hij is tevens bevoegd de secretaris te schorsen en te ontslaan.

Artikel 103

- 1. De secretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.*
- 2. Het college stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris.*

Artikel 104

De secretaris is in de vergadering van het college aanwezig.

Artikel 105 [Vervallen per 02-11-2005]

Artikel 106

- 1. Het college regelt de vervanging van de secretaris.*
- 2. De artikelen 100, tweede lid, tot en met 105 zijn van overeenkomstige toepassing op degene die de secretaris vervangt.*

Paragraaf 3. De griffier

Artikel 107

De raad benoemt de griffier. Hij is tevens bevoegd de griffier te schorsen en te ontslaan.

Artikel 107a

- 1. De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.*
- 2. De raad stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier.*

Artikel 107b

De griffier is in de vergadering van de raad aanwezig.

Artikel 107c [Vervallen per 02-11-2005]

Artikel 107d

1. *De raad regelt de vervanging van de griffier.*
2. *De artikelen 100, tweede lid, 101 en 107 tot en met 107c zijn van overeenkomstige toepassing op degene die de griffier vervangt.*

Artikel 107e

1. *De raad kan regels stellen over de organisatie van de griffie.*
2. *De raad is bevoegd de op de griffie werkzame ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan.*

Hoofdstuk X. De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders

Artikel 160

1. *Het college is in ieder geval bevoegd:*
(...)
c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
(...)

Provinciewet

Hoofdstuk II Provinciale staten

Artikel 33

1. *Provinciale staten en elk van hun leden hebben recht op ambtelijke bijstand.*
2. *De in provinciale staten vertegenwoordigde groeperingen hebben recht op ondersteuning.*
3. *Provinciale staten stellen met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in provinciale staten vertegenwoordigde groeperingen een verordening vast. De verordening bevat ten aanzien van de ondersteuning regels over de besteding en de verantwoording.*

Hoofdstuk VII. De secretaris en de griffier § 1. Algemene bepalingen

Artikel 97

1. *In iedere provincie is een secretaris en een griffier.*
2. *Een secretaris is niet tevens griffier.*

Artikel 98

Artikel 15, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op de secretaris en de griffier.

§ 2. De secretaris

Artikel 99

Gedeputeerde staten benoemen de secretaris. Zij zijn tevens bevoegd de secretaris te schorsen en te ontslaan.

Artikel 100

1. *De secretaris staat gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning en de door gedeputeerde staten ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.*
2. *Gedeputeerde staten stellen in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris.*

Artikel 101

De secretaris is in de vergadering van gedeputeerde staten aanwezig.

Artikel 102 [Vervallen per 02-11-2005]

Artikel 103

1. *Gedeputeerde staten regelen de vervanging van de secretaris.*
2. *De artikelen 97, tweede lid, en 98 tot en met 102 zijn van overeenkomstige toepassing op degene die de secretaris vervangt.*

§ 3. De griffier

Artikel 104

Provinciale staten benoemen de griffier. Zij zijn tevens bevoegd de griffier te schorsen en te ontslaan.

Artikel 104a

1. *De griffier staat provinciale staten en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.*
2. *Provinciale staten stellen in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier.*

Artikel 104b

De griffier is in de vergadering van provinciale staten aanwezig.

Artikel 104c [Vervallen per 02-11-2005]

Artikel 104d

1. *Provinciale staten regelen de vervanging van de griffier.*
2. *De artikelen 97, tweede lid, 98 en 104 tot en met 104c zijn van overeenkomstige toepassing op degene die de griffier vervangt.*

Artikel 104e

1. *Provinciale staten kunnen regels stellen over de organisatie van de griffie.*
2. *Provinciale staten zijn bevoegd de op de griffie werkzame ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan.*

Hoofdstuk X. De bevoegdheid van gedeputeerde staten

Artikel 158

1. *Gedeputeerde staten zijn in ieder geval bevoegd:*
(...)
c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de provincie, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
(...)

Bijlage 2 – Instellingsbesluit werkgeverscommissie

Gemeente

Onderwerp:

Instelling van een werkgeverscommissie en vaststelling van de Verordening
werkgeverscommissie gemeente

Nummer:

De Raad van de gemeente

gelezen het voorstel van het presidium van de gemeenteraad d.d.
en gelezen de ledenbrief van het College voor Arbeidszaken van de VNG d.d.
5 juli 2011;

gelet op artikel 83, eerste lid, de artikelen 85 en 86, de artikelen 107 tot en
met 107e en artikel 156 van de Gemeentewet alsmede afdeling 10.1.2 van
de Algemene wet bestuursrecht;

BESLUIT:

1. een werkgeverscommissie in te stellen;
2. aan de onder 1 genoemde commissie de bevoegdheden te delegeren die rechtstreeks voortvloeien uit de Ambtenarenwet, de op deze wet gebaseerde en door de raad vastgestelde rechtspositionele voorschriften en de artikelen 107 tot en met 107e Gemeentewet⁹⁵, met uitzondering van de bevoegdheden als bedoeld in artikel 107, 107a, tweede lid, 107d, eerste lid en 107e, eerste lid van de Gemeentewet, behoudens het vaststellen van de wijzigingen in de arbeidsvoorwaardenregeling⁹⁶;
3. de raadsleden,,,, respectievelijk te benoemen tot voorzitter en lid van de werkgeverscommissie voor de duur van de zittingsperiode van de raad;
4. vast te stellen de navolgende:

⁹⁵ De vaststelling van regelingen (algemeen verbindende voorschriften) blijft bij de raad, de te nemen personele besluiten en dergelijke worden gedelegeerd.

⁹⁶ Dus met uitzondering van benoeming, schorsing en ontslag griffier, de vaststelling van de instructie griffier, de vervanging van de griffier en de vaststelling van de organisatieverordening.

Verordening werkgeverscommissie gemeente ...

Artikel 1. Taken en bevoegdheden werkgeverscommissie

De werkgeverscommissie oefent het werkgeverschap uit ten aanzien van de griffier en de overige op de griffie werkzame ambtenaren, zoals die door de raad aan haar zijn gedelegeerd;

Tot de bevoegdheid van de werkgeverscommissie behoren ook de voorbereiding en uitvoering van de overige tot het werkgeverschap van de raad behorende besluiten en regelingen;

De werkgeverscommissie kan de aan haar overgedragen bevoegdheden ten aanzien van het griffiepersoneel mandateren aan de griffier.

Artikel 2. Samenstelling werkgeverscommissie

De werkgeverscommissie bestaat uit een voorzitter, tevens lid en maximaal andere leden uit de raad, bij voorkeur afkomstig uit de coalitie en de oppositie;

De leden van de werkgeverscommissie worden door de raad uit zijn midden benoemd voor de duur van de zittingsperiode van de raad.

Het lidmaatschap van de werkgeverscommissie eindigt:

- a. op eigen verzoek; het lid doet daarvan schriftelijk mededeling aan de raad; het ontslag gaat in als de opvolger door de raad is benoemd;
- b. indien het lid aftreedt als lid van de raad;
- c. indien de raad van oordeel is dat het lid niet langer geschikt is de functie van lid van de werkgeverscommissie te vervullen.

De voorzitter van de raad kan in voorkomende gevallen worden uitgenodigd om in de vergadering van de werkgeverscommissie aanwezig te zijn en eventueel optreden als informant.

Artikel 3. Taken voorzitter

De voorzitter draagt in ieder geval zorg voor:

- a. het tijdig en periodiek bijeenroepen van de werkgeverscommissie;
- b. het leiden van de vergaderingen;
- c. het doen naleven van deze verordening;
- d. het ondertekenen van de stukken en de besluiten die van deze commissie uitgaan, alsmede het zorg dragen voor de uitvoering van de besluiten van de werkgeverscommissie,
- e. het fungeren als schakel tussen de werkgeverscommissie en de griffier als eerstverantwoordelijke voor de personele en organisatorische zaken van de griffie.

Artikel 4. Ondersteuning van de commissie

De griffier of een door deze aan te wijzen functionaris staat de werkgeverscommissie terzijde, draagt zorg voor het secretariaat en maakt met het college of de secretaris afspraken over ondersteuning.

Artikel 5. Besluitvorming

1. Besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen, uitgebracht door de leden zoals bedoeld in artikel 2;
2. Besluiten worden alleen genomen indien in de vergadering meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden aanwezig is.

Artikel 6. Verslaglegging

De griffier draagt zorg voor het opstellen van een besluitenlijst van elke vergadering. De besluitenlijst wordt in de eerstvolgende vergadering van de werkgeverscommissie definitief vastgesteld.

Artikel 7. Beslotenheid van vergaderingen

1. De vergaderingen van de werkgeverscommissie worden in het belang als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder e of f van de Wet openbaarheid van bestuur in beslotenheid gehouden.
2. De agenda, de stukken en de besluitenlijst zijn openbaar, tenzij de werkgeverscommissie beslist dat op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, hierop of een deel daarvan geheimhouding moet worden gelegd.
3. Indien een raadslid de stukken als bedoeld in het tweede lid wil inzien, kan hij daartoe een verzoek indienen bij de voorzitter van de werkgeverscommissie. De voorzitter weigert een dergelijk verzoek slechts als sprake is van strijd met het openbaar belang. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8. Vergaderfrequentie

De werkgeverscommissie vergadert tenminste tweemaal per jaar en voorts zo vaak als door de voorzitter of één van de leden nodig wordt geacht.

Artikel 9. Verantwoording

De werkgeverscommissie brengt met inachtneming van het bepaalde in artikel 7, jaarlijks verslag uit aan de raad van haar werkzaamheden en bevindingen.

Artikel 10. Onvoorziene omstandigheden

In gevallen waarin deze verordening niet voorziet of bij twijfel over de toepassing ervan beslist de werkgeverscommissie op voorstel van de voorzitter.

Artikel 11. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op de dag volgende op die van zijn bekendmaking en treedt in werking op

Artikel 12. Citeertitel

Dit besluit kan worden aangehaald als “Verordening werkgeverscommissie gemeente”.

Aldus besloten door de Raad van de gemeente
in zijn openbare vergadering van

De Raad voornoemd,	
de griffier,	de voorzitter,
.....,	,

Bijlage 3 – Delegatiebesluit werkgeverscommissie

Gemeente

Onderwerp:

Vaststelling van het Delegatiebesluit werkgeverschap raad.

Nummer:

De Raad van de gemeente

gezien het voorstel van het presidium van de gemeenteraad d.d.
en gelezen de ledenbrief van het College voor Arbeidszaken van de VNG
d.d. 5 juli 2011;

gelet op artikel 83, eerste lid, artikel 85, de artikelen 107 tot en met 107e,
artikel 156 van de Gemeentewet en afdeling 10.1.2 van de Algemene
wet bestuursrecht;

gelet op het raadsbesluit d.d. tot het instellen van een
werkgeverscommissie;

B E S L U I T :

vast te stellen het navolgende:

Delegatiebesluit bevoegdheden van de gemeenteraad aan de
werkgeverscommissie.

Artikel 1

Aan de door de gemeenteraad ingestelde werkgeverscommissie de bevoegdheden te delegeren die rechtstreeks voortvloeien uit de Ambtenarenwet, de op deze wet gebaseerde en door de raad vastgestelde rechtspositionele voorschriften en de artikelen 107 tot en met 107e Gemeentewet, met uitzondering van de bevoegdheden als bedoeld in artikel 107 (benoemen, schorsen als disciplinaire maatregel en ontslaan van de griffier), 107a, tweede lid (instructie van de griffier), 107d, eerste lid (vervanging van de griffier) en 107e, eerste lid (vaststelling en wijziging van de organisatie van de griffie) van de Gemeentewet behoudens het vaststellen en wijzigen van de arbeidsvoorwaardenregeling.

Dit besluit treedt na publicatie in werking op de dag volgende op die van zijn bekendmaking.

Dit besluit wordt aangehaald als 'Delegatiebesluit werkgeverschap raad'.

Aldus besloten door de Raad van de gemeente
in zijn openbare vergadering van

De Raad voornoemd,
de griffier, de voorzitter,

.....

.....

In dit model wordt ervan uitgegaan dat aan de werkgeverscommissie een aantal werkgeversbevoegdheden worden gedelegeerd. Dat betekent dat de gemeenteraad voor deze taken zijn bevoegdheid uit handen geeft en in principe volledig neerlegt bij de werkgeverscommissie. In artikel 10:13 van de Algemene wet bestuursrecht wordt dit omschreven als ‘het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.’ Delegatie aan het college is niet mogelijk, omdat de aard van de bevoegdheden, mede gelet op artikel 160, lid 1, onderdeel d, van de Gemeentewet, zich daartegen verzet.

De zinsnede 'behoudens het vaststellen en wijzigen van de arbeidsvoorwaarden-regeling' geeft aan dat de werkgeverscommissie bij delegatie of mandaat wél bevoegd is de wijzigingen in de lokale versie van de CAR-UWO vast te stellen.

Ondanks dat taken door delegatie worden overgedragen voorziet artikel 85 van de Gemeentewet er in dat een bestuurscommissie – wat de werkgeverscommissie conform het instellingsbesluit is omdat deze op grond van artikel Gemeentewet is ingesteld – verantwoording aflegt over het door haar gevoerde beleid. Dat kan in de vorm van een jaarverslag dat aan de gemeenteraad wordt toegezonden, door middel van vragen van het presidium of de

gemeenteraad en door middel van het inzien van de agenda, de stukken en de besluitenlijst van vergaderingen op basis van artikel 7, lid 2, van het instellingsbesluit.

Mandaat

De gemeenteraad kan desgewenst besluiten dat in plaats van delegatie van bevoegdheden wordt besloten de bevoegdheden bij mandaat over te dragen. In dat geval moet in de aanhef van het raadsbesluit 'afdeling 10:1:2' worden vervangen door 'afdeling 10:1:1'. Uiteraard moeten 'delegatiebesluit' en 'delegeren' worden vervangen door resp. 'mandaatbesluit' en 'mandateren'.

Mandaat aan de griffier

De werkgeverscommissie kan de griffier een aantal taken uit laten oefenen. Dit ligt voor de hand voor zover het zijn taken betreft als hoofd van de griffie ten opzichte van de medewerkers van de griffie. In dat geval wordt de griffier daartoe gemandateerd. Artikel 10:14 Awb bepaalt dat aan ondergeschikten geen delegatie kan worden verleend. Het is wel mogelijk deze taken te mandateren.

Als de gemeenteraad in plaats van delegatie van bevoegdheden aan de werkgeverscommissie ervoor kiest deze te mandateren, dan kan de commissie een deel van de taken op grond van artikel 10:9 Awb ook mandateren aan de griffier. In dat geval wordt gesproken over 'ondermandaat'.

Bijlage 4 – Overzicht digitaal beschikbare modellen

Naast de bijlagen 2 en 3 zijn door de VNG meer modelregelingen uitgebracht. Omdat deze op basis van praktijkervaringen en wijziging van wet- en regelgeving onderhevig zijn aan actualisering, zijn deze gepubliceerd op internet en te vinden via de websites van de Vereniging van Griffiers (www.griffiers.nl) en van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, (www.raadsleden.nl). Daar zijn ook enkele andere modellen en brieven te vinden waarnaar in deze uitgave wordt verwezen.

- Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning
- Model CAR-UWO
- Model gedragscode Integriteit (dagelijkse) bestuurders
- Model gedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers
- Handreiking integriteit
- Model Instructie voor de griffier
- Model organisatieverordening
- Model Verordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden
- 10 treden goed werkgeverschap
- Profielen griffier, plv. griffier en griffiemedewerkers
- Inschalingstabel griffier

