

De (rechts)positie griffie(r) in het decentrale bestuur

Een handreiking



De (rechts)positie griffie(r) in het decentrale bestuur

Een handreiking

Sdu Uitgevers, Den Haag

Deze uitgave is gemaakt in opdracht van het bestuur van de Vereniging van Griffiers (VvG).
Mede mogelijk gemaakt dankzij de financiële steun van Actie Programma Lokaal Bestuur.

REALISATIE

Landelijke Werkgroep Rechtspositionering: Margriet Veeger (voorzitter en opdrachtnemer), bestuurslid VvG; Toon Cornelissen, vertegenwoordiger VvG in College voor Arbeidszaken; Joop van Ditmarsch, griffier Wijdemeren; Martin Frensel, voormalig griffier Boarnsterhim en Zwolle; Gerard Heetman, College voor Arbeidszaken/VNG; Jasmijn Miete, Bahredinne Belhaj, Daniëlle van Lith, bestuursleden Raadslid.NU. en Jaap Paans (initiator en opdrachtgever), voorzitter VvG.
Op uitnodiging: Geertje de Schipper-Tinga, jurist staats- en bestuursrecht en plaatsvervangend griffier gemeente Westland.

ONDERSTEUNING

Kees Schippers namens P&O Services Groep, voorheen onder andere secretaris in Aalten en Rijnwoude, Elise Gieselaar (verslaglegging), Peter Sijtsma (interviews).

REDACTIERAAD

Allard Kessens, studie en loopbaancoach en jurist in het arbeids- en sociaal verzekeringsrecht; Louwrens van Slooten, hoofd stafdienst P&O Tweede Kamer; Mechtild Rietveld, juriste, bestuurskundige, columnist en griffier stadsdeel Amsterdam-Centrum; Will Scheepens, griffier in Bergen, voorzitter presidium en vicevoorzitter provinciale staten Limburg, docent Bestuursacademie.

EINDREDACTIE

Margriet Veeger, Henk Goulloze.

MET DANK AAN

Dick de Cloe, Douwe Jan Elzinga, Jaap Paans, Jan Dirk Pruim, Gemma Vink.

ONTWERP EN ZETWERK

Villa Y, Den Haag

UITGAVE

Sdu Uitgevers, Den Haag
ISBN: 978 90 12 13416 3

INFORMATIE

Vereniging van Griffiers
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
vvg@vng.nl
070-373 82 12

Losse exemplaren zijn verkrijgbaar bij het redactiesecretariaat voor 15 euro per deel.



Woord vooraf

Deze handreiking (rechts)positie griffie(r) in het decentrale bestuur wil ruim 7,5 jaar na introductie van de griffiersfunctie meer helderheid verschaffen over de bestuursrechtelijke en arbeidsrechtelijke positie van de griffier.¹ De Landelijke werkgroep rechtspositionering heeft haar opgesteld op initiatief van de Vereniging van Griffiers (VvG). Deze Landelijke werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de VNG, Raadslid.NU en de VvG. P&O Services Groep heeft het proces van totstandkoming ondersteund.

In 2002 is voor de gemeenten en in 2003 voor de provincies de functie van griffier bij amendement van de Tweede Kamer geïntroduceerd voor het decentrale bestuur. Een beperkt wettelijk kader heeft als houvast gediend voor de positionering van de griffiers in gemeenten en provincies. De handreiking beoogt door kennisoverdracht onduidelijkheden weg te nemen en bij te dragen aan een uniforme beeldvorming. Om dit te bereiken worden concrete handvatten aangereikt voor invulling van de werkgeversrol van de raad.

De handreiking is het resultaat van intensieve samenwerking en onderlinge uitwisseling van kennis en ervaring en het delen van inzichten over het thema ‘de rechtspositie van de griffier en het goed werkgeverschap van de raad’. Daarbij is op onderdelen, de voormalig voorzitter van de staatscommissie Dualisering lokale democratie, prof. mr. D.J. Elzinga, geraadpleegd. We verwachten dat zijn advies zal bijdragen aan een zorgvuldige, juridische verantwoorde positionering van de griffiersfunctie. Het advies van Elzinga is verwerkt in hoofdstuk vier van deze handreiking. Daarnaast zijn achterin de handreiking voorbeelden opgenomen om de dagelijkse praktijk van het werkgeverschap herkenbaar te maken.

Wij hopen met deze handreiking een gemakkelijk leesbaar en begrijpelijk handvat te hebben geboden, waarmee binnen de wettelijke kaders op een werkbare manier invulling gegeven kan worden aan de rechtspositie van de griffier en het werkgeverschap van de raad.

Den Haag, 7 december 2009

Namens de landelijke werkgroep rechtspositionering,
Drs. M.G.J. Veeger
Voorzitter

¹ Uit het oogpunt van eenvoud van formulering wordt in de handreiking over het algemeen gesproken over de griffie(r) en de raad en het college. Uiteraard kan daarvoor gelezen worden: provinciegriffier, provinciale staten en gedeputeerde staten. De handreiking gaat niet over de Kamer, omdat dit vanwege de historie anders ligt.



Inhoud

Woord vooraf 5

1 Inleiding 9

1.1 Probleemschets 9

1.1.1 (Rechts)positie griffie(r) 9

1.1.2 Werkgeversrol raad 9

1.2 Informatieopgave 10

1.3 Leeswijzer 10

2 Naar een dual decentral bestuur 12

2.1 Waarom dualiseren? 12

2.2 Feitelijke invoering 13

2.2.1 Parlementaire behandeling 13

2.2.2 Gefaseerd wetgevingsproces 14

2.3 Evaluatie uitvoering 15

2.3.1 Rapport ministerie BZK 15

2.3.2 Gemeenten: rapport stuurgroep Leemhuis 16

2.3.3 Provincies: rapport commissie Hermans 16

2.3.4 Staat van dualisering 17

2.4 Hoe verder? 18

Intermezzo: interview Dick de Cloe 20

3 Ontwikkeling raadsondersteuning 23

3.1 Wettelijk kader 23

3.2 Invulling griffiersfunctie 23

3.2.1 Van deeltijd naar voltijd? 24

3.2.2 Met of zonder griffie? 25

3.3 Inrichting griffie 25

3.4 Borging kwaliteit raadsondersteuning 26

3.4.1 Positioneren 26

3.4.2 Professionaliseren 27

3.4.3 Investeren in kwaliteit en kwantiteit 28

Intermezzo: interview Gemma Vink 30

4 (Rechts)positie van de griffie(r) 33

4.1 Inleiding 33

4.2 Wettelijk kader 34

4.2.1 Gemeentewet 34

4.2.2 Ambtenarenwet 34



4.3	Gevolgen dualisering	35
4.3.1	Advies CvA	36
4.3.2	Advies van Elzinga	37
4.4	Vaststelling rechtspositionele regelingen en beschikkingen	38
4.4.1	Arbeidsvoorwaardenregelingen	38
4.4.2	Persoonsgebonden besluiten	39
4.4.3	Hoe verder?	40
4.5	Medezeggenschap	43
4.5.1	GO	43
4.5.2	OR	46

Intermezzo:	interview Jan Dirk Pruim	52
-------------	--------------------------	----

5	Praktische aspecten werkgeversrol	55
5.1	Beschrijven en waarderen	55
5.1.1	Beschrijven	55
5.1.2	Waarderen	56
5.1.3	Rechtsbescherming	58
5.2	Werven en selecteren	59
5.2.1	Opstellen functieprofiel	59
5.2.2	Wie werft en selecteert?	60
5.2.3	Intern of extern werven?	60
5.2.4	Assessment	61
5.2.5	Arbeidsvoorwaardengesprek	61
5.3	Aanstelling	62
5.3.1	Vast of tijdelijk?	62
5.3.2	Voltijd of deeltijd?	63
5.4	Beoordelen en begeleiden	63
5.4.1	Welke instrumenten kunnen worden ingezet?	63
5.4.2	Wie voert de gesprekken?	64
5.4.3	Wie verleent advies en bijstand?	65
5.4.4	Scholing en vorming	65
5.5	Optreden tegen ongewenst gedrag	67
5.5.1	Disciplinaire straffen	67
5.5.2	Schorsing als ordemaatregel	67
5.6	Ontslag	68
5.6.1	Ontslagrecht	68
5.6.2	Ontslaggronden	68

Intermezzo: interview Jaap Paans 74

6	De raad en de griffier in positie in vogelvlucht	77
6.1	Inleiding	77
6.2	Samenvatting handreiking	77
6.2.1	Informatieopgave: (rechts)positie griffie(r) en werkgeversrol	77
6.2.2	Wetgevingsproces: uitvoering en beoordeling	77
6.2.3	Raadsondersteuning: aandacht voor kwaliteit en capaciteit	77
6.2.4	Geen ruimte voor delegatie en mandaat	78
6.2.5	Behoefte aan maatwerk arbeidsvoorwaarden griffiepersoneel	78
6.2.6	Medezeggenschap: gescheiden verantwoordelijkheden	78
6.2.7	P&O-instrumenten	79
6.3	Concrete handvatten	80
6.3.1	Verhelderen bevoegdhedenverdeling	80
6.3.2	Aandacht voor griffiespecifieke regelingen	81
6.3.3	Zorgvuldige inbedding werkgeversrol	82
6.3.4	Faciliteren werkgeverscommissie	84
6.3.5	Sturen op kwaliteit en zelfstandigheid griffie(r)	84

Nawoord 88

Bijlage 1	De rechtspositie van de griffier	89
Bijlage 2	LOGA ledenbrief 171 'Wijzigingen CAR-UWO in verband met dualisering'	99
Bijlage 3	Wetteksten: Gemeentewet, Ambtenarenwet, Wet Arhi	115
Bijlage 4	Soorten disciplinaire straffen	127
Bijlage 5	Procedure strafoplegging	129
Bijlage 6	Concrete handvatten	130
Bijlage 7	Lijst geraadpleegde literatuur	157
Bijlage 8	Afkortingenlijst	160

Inleiding

1.1 Probleemschets

De dualisering van het gemeentebestuur is op 7 maart 2002 ingevoerd. Zij beoogde de herkenbaarheid en zichtbaarheid van het decentrale bestuur een impuls te geven door de rollen en posities van raad en college te verduidelijken, de relatie van het gemeentebestuur met de burger te herstellen en de positie van de raad te versterken.¹

De Tweede Kamer koos tot verrassing van velen bij amendement De Cloe c.s. voor een zelfstandige raadsondersteuning in de vorm van de verplichte griffier. Binnen het openbaar bestuur kwam er opeens een eindverantwoordelijk functionaris bij. Een ambtenaar die wel werkzaam was voor de publiekrechtelijke rechtspersoon gemeente, maar die niet viel onder het college.

1.1.1 (Rechts)positie griffie(r)

Ondanks een vliegende start, een snelle introductie van de wet en invoering van verplichte structuurmaatregelen, heeft het even geduurd voordat de nieuwe verhoudingen zich hebben kunnen zetten binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Raad en college, respectievelijk griffier en secretaris hebben goede stappen gezet, maar het proces van herijken van rollen, posities en bevoegdheden is nog niet afgerond. Sterker nog: het zoekproces leidt tot nieuwe vragen over het doel en de uitleg van de wet en de betekenis die dat heeft voor de (rechts)positie van de griffier en het griffiepersoneel. De wijziging van de Gemeentewet ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur blijkt in de praktijk een te smalle basis te bieden voor een uniforme benadering van de (rechts)positie van de griffier. Het is belangrijk antwoorden te geven op nog openstaande vragen.

1.1.2 Werkgeversrol raad

Door de verzelfstandiging van de raadsondersteuning kreeg de raad als bevoegd gezag een werkgeversrol. Uit onderzoek van SGB² blijkt dat deze rol tot op heden onderbelicht is gebleven. Er is kort gezegd veel aandacht geweest voor de rol en positie van de griffier in de politieke arena, maar veel minder voor de betekenis van de introductie van de griffie(r) voor het werkgeverschap van de raad.

Op uitvoeringsniveau is het voor afdelingen P&O niet altijd duidelijk hoe met de griffier en het griffiepersoneel moet worden omgegaan. Nog lang niet alle gemeenten hebben een bevredigend antwoord gevonden op vragen als:

- moet de griffier worden ingepast in het gemeentelijk functiegebouw?;
- hoe zit het met functiebeschrijving en -waardering, de inzet van overige P&O-instrumenten, werktijden, opleidingsbudget en ondersteuning van de griffie?



En ook de raad wordt met uitvoeringsproblemen geconfronteerd. De werkgeverstaken van de raad eindigen immers niet met de benoeming van de griffier. Een medewerker heeft na aanstelling, recht op functionerings- en beoordelingsgesprekken, scholing en vorming, vakantie en verlof. Bij wie kan de griffier terecht voor dit soort zaken? De raad als bestuursorgaan, voor het merendeel bestaande uit parttimers, heeft vaak nauwelijks zicht op de werkzaamheden van de griffie(r) buiten de direct op de raad gerichte activiteiten. Wie moet tegen deze achtergrond de werkgeversrol handen en voeten geven?

De raad moet zich bij de uitoefening van zijn werkgeverstaak gedragen als goed werkgever. Een medewerker mag de raad als bevoegd gezag immers aanspreken op de in de Ambtenarenwet neergelegde verplichting om een goed werkgever te zijn. De handreiking is bedoeld daarbij behulpzaam te zijn.

Niet onvermeld mag blijven dat de VNG in 2009 goed werkgeverschap als één van haar kernthema's heeft gekozen. Een mooi moment om ook als raad eens stil te staan bij de rol als werkgever.

1.2 Informatieopgave

De Vereniging van Griffiers (VvG) heeft geconstateerd dat het voor de toekomstbestendigheid van het griffiersambt van essentieel belang is dat alle betrokken actoren in de bestuurlijk en ambtelijke organisatie van gemeenten en provincies over de juiste basiskennis en informatie beschikken.

Volgens de VvG gaat het bij basiskennis over de grondslagen voor het griffierschap over:

- a De plaats van de griffier in het functiegebouw;
- b De positie van de griffier ten opzichte van de andere actoren in de driehoek³;
- c De zelfstandige positie van griffier (en zijn griffie) als ondersteuner van de raad;
- d De werkgeversrol, die de raad op grond van de Gemeentewet geacht wordt in te vullen namens de gemeente;
- e De rechtspositie en het arbeidsvoorwaardenpakket van de griffier en zijn eventuele griffie;
- f De medezeggenschap van griffier en griffiemedewerkers in organisatieontwikkelingen;
- g De ondersteuning die afdelingen P&O, onder eindverantwoordelijkheid van de raad als werkgever, aan de raad en de griffier hebben te leveren;
- h De coördinerende rol die (waarnemend) raadsvoorzitters hebben in het begeleiden van de raad en de griffier.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat eerst kort in op het wetgevingsproces dat heeft geleid tot de dualisering van het decentrale bestuur. De focus is daarbij gericht op de invoering en de feitelijke uitwerking van de wet. Aan de hand van evaluaties wordt gekeken hoe de zelfstandige raads-ondersteuning zich heeft ontwikkeld en hoe dit door raden wordt gewaardeerd. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de kwaliteit van de zelfstandige raads-ondersteuning. Wat doet een griffier en wat is er van de griffier en de griffie geworden sinds de invoering van het

dualisme? Welke trends en ontwikkelingen zijn waarneembaar in de griffiersfunctie en griffieorganisatie? Hoe kan de kwaliteit van de raadsondersteuning het beste worden geborgd?

NOTEN

- 1 Bij de provincies werd het dualisme een feit op 12 maart 2003 toen de Wet dualisering provinciebestuur in werking trad. De doelstellingen die golden bij de dualisering van de gemeentebesturen, zijn voor de provincies nagenoeg gelijklopend.
- 2 Boers E., Stipdonk V. & Tjalma, H., 'De griffier, een zorg voor de raad of de raad een zorg?'
- 3 Er kan sprake zijn van een vierhoekoverleg als ook de plaatsvervangend voorzitter van de raad deelneemt aan dit overleg. In de Amsterdamse stadsdelen doet deze variant zich voor.



HOOFDSTUK 2

Naar een duaal decentraal bestuur

Invoering van het duale bestuur in gemeenten en provincies: aanleiding en doel van de wetgever, de feitelijke invoering en de evaluatie van de wet.

2.1 Waarom dualiseren?

Gemeenten vormen een belangrijk onderdeel van de uitvoerende overheid. De Grondwet (1848) en de Gemeentewet (1851) van Thorbecke geven het wettelijk kader aan waarop de inrichting van ons huidige bestuurlijk bestel is gebaseerd. De maatschappelijke ontwikkelingen hebben sinds de introductie van deze wetten niet stilgestaan. Als gevolg hiervan zijn de posities van de verschillende bestuursorganen en functionarissen ingrijpend gewijzigd. Dit is vastgelegd in de herziene Grondwet in 1983 en de Gemeentewet in 1994.¹

De dualisering van het decentrale bestuur is niet uit de lucht komen vallen. De raad is het hoogste orgaan van de gemeente. In de afgelopen decennia ontwikkelde de bestuurspraktijk zich echter in dualistische richting, zonder dat de formele monistische grondstructuur hierop werd aangepast. Dit leidde tot onduidelijkheid over rollen en bevoegdheden van raad en college.

De discussie over de staatsrechtelijke pijlers van Thorbecke is opgestart tijdens de voorbereiding van de algemene herziening van de Gemeentewet in 1994. De wetgever koos er destijds voor in de herziene Gemeentewet de veranderde positie van de raad ten opzichte van het college juridisch te verankeren met als resultaat een verhoging van de spanning tussen monistisch bestel en de 'omgekeerde' praktijk.² Er moest naar andere oplossingen worden gezocht om aan deze spanning een einde te maken.

Het regeerakkoord van het tweede kabinet Kok zette in 1998 de deur open naar dualisering van het decentrale bestuur. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, onder leiding van prof. mr. D.J. Elzinga, kreeg de opdracht deze politieke keuze toe te lichten en uit te werken.³ Op 17 januari 2000 presenteerde de commissie Elzinga haar eindrapport dat op hoofdlijnen door de regering werd overgenomen en diende als basis voor de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebestuur. Het rapport bevat een scherpe analyse van de inrichting en werking van het lokale bestuur.

Het invoeren van een dualistisch bestel kon volgens de commissie Elzinga bijdragen aan het oplossen van een viertal problemen:

- 1 De positie van de politieke partijen in de (lokale) vertegenwoordigende democratie staat onder druk.
- 2 De formele monistische grondstructuur van de gemeenten ten spijt, blijkt dat de bestuurspraktijk – zowel in grote als in kleinere gemeenten – een meer dualistisch karakter draagt.

- 3 De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming is gering, mede omdat er geen duidelijke scheiding bestaat tussen de machten van bestuur en controle.
- 4 De collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders staat onder druk.

Het uitgangspunt van de commissie was dan ook om binnen het lokale bestuur raad en college scherper te positioneren en meer helderheid te scheppen in de verhouding tussen beide bestuursorganen. Daardoor zou aan de lokale democratie een impuls kunnen worden gegeven en zou de raad meer kunnen toekomen aan het geven van een invulling aan zijn volksvertegenwoordigende rol. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een grotere opkomst bij de verkiezingen en het versterken van de democratische legitimatie van de lokale overheid.

Uit het eindrapport van de commissie Elzinga bleek dat de ondersteuning van de raad door de secretaris in het monistische bestel weinig uit de verf kwam. Om een goede ondersteuning aan de raad te kunnen garanderen, koos de staatscommissie ervoor de bestuurlijke verantwoordelijkheid hiervoor neer te leggen bij de burgemeester in zijn rol als voorzitter van de raad. Maar de secretaris bleef in die optie nog steeds ambtelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de raadsondersteuning.⁴

2.2 Feitelijke invoering

Het rapport en de adviezen van de commissie Elzinga zijn in vruchtbare aarde gevallen en zijn voor Nederlandse begrippen buitengewoon snel omgezet in wetgeving. Door de Grondwet buiten het proces te houden kon de afronding van het traject binnen één kabinetsperiode plaatsvinden.

2.2.1 Parlementaire behandeling

Aan de hand van het advies van de commissie Elzinga heeft de minister van BZK een voorstel gedaan voor aanpassing van de Gemeentewet. De kern hiervan was het ontvlechten van raad en college door het aanbrengen van een scheiding in de posities, de functies en bevoegdheden. Het voorstel werd eerst voorgelegd aan de verplichte adviesorganen, waaronder de VNG. Op 22 mei 2001 is het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur samen met het advies van de Raad van State op het Voorontwerp van de wetwijziging dualisering gemeentebestuur en zijn nader rapport naar aanleiding van dit advies, aan de Tweede Kamer aangeboden.

Op 20 september 2001 werd het wetsvoorstel aangenomen met een aantal amendementen, waaronder het amendement van Dick de Cloe c.s., waarmee iedere gemeente en provincie verplicht werd gesteld een griffier te benoemen.

In de Gemeentewet zijn in de artikelen 107 en 107^c ten aanzien van de griffier de volgende verplichtingen opgenomen:

- benoemen raadsgriffier;



- opstellen instructie griffier en nadere regels over de taak en bevoegdheden van de griffier.

Daarnaast biedt de wet de ruimte facultatieve maatregelen te treffen:

- benoemen overige medewerkers van de griffie;
- stellen van regels over de organisatie van de griffie.

De aanwezigheid van de griffier als ondersteuner van de raad is geen vanzelfsprekende ontwikkeling geweest. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer kwam naar voren dat het bieden van de mogelijkheid om een griffier aan te stellen, zonder dat verplicht te stellen, onvoldoende waarborgen bood voor een sterke positie van de raad. De raad dient verzekerd te zijn van een eigen professionele ondersteuning om zijn taken goed te kunnen uitvoeren. De achterliggende gedachte dat de rol van de secretaris is veranderd, speelt hierbij een belangrijke rol. Het is lastig om in het duale bestel twee heren te dienen, de raad en het college. Door dualisering zou de afstand tussen raad en college toenemen door de ontvlechting van rollen en bevoegdheden en de secretaris nog meer in de richting van het college opschuiven.

Op 26 februari 2002 ging de Eerste Kamer akkoord met het aangepaste wetsvoorstel van de Wet dualisering gemeentebestuur. Op 14 januari 2003 ging de Eerste Kamer akkoord met de Wet dualisering provinciebestuur.

2.2.2 Gefaseerd wetgevingsproces

Aangezien de wet zou leiden tot een ingrijpende wijziging van het decentrale bestuur, werd ervoor gekozen de invoeringsdatum over de gemeenteraadsverkiezingen heen te tillen. Vanaf 7 maart 2002, één dag na de verkiezingen, werd de wet in 468 gemeenten ingevoerd. De wet was echter niet meteen volledig van kracht. De overdracht van bestuursbevoegdheden van raad naar college vond gefaseerd plaats. Voor een groot deel van de wettelijke regels gold dat zij op 7 maart of op 14 maart 2002 ingevoerd moesten zijn. Een aantal zaken die gemeenten zelf moesten regelen was verplicht vanaf 7 maart 2003. De Wet dualisering provinciebestuur trad in werking op 12 maart 2003.

EERSTE AANPASSINGSWET

De invoering van de wet dualisering in gemeenten en provincies werd begeleid door aanpassingswetgeving. De eerste aanpassingswet van 6 februari 2003⁵ had alleen betrekking op gemeenten. Deze wet werkte na de inwerkingtreding ervan terug tot 7 maart 2002.

WET DUALISERING MEDEBEWINDBEVOEGDHEDEN

De tweede belangrijke stap in het dualiseringsproces werd gezet met het dualiseren van bevoegdheden in medebewind.⁶ Hiermee werd beoogd de verdeling van bevoegdheden in medebewind in overeenstemming te brengen met de uitgangspunten van het duale bestuur. Concreet ging het om de overheveling van bestuursbevoegdheden van de raad die vanuit dualistisch oogpunt toebehoorden aan het college. Uiteindelijk zijn alleen

bestuursbevoegdheden aan het college overgedragen die uitwerking van beleid of uitvoering betreffen. Het primaat van de raad bleef overeind.

Aan de raad zijn op grond van artikel 147 van de Gemeentewet in ieder geval de bevoegdheden gebleven:

- het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften;
- de bevoegdheden met een hoge mate van kaderstellend karakter of bestuursbevoegdheden op hoofdlijnen;
- de uitoefening van bevoegdheden die een sterke democratische legitimatie vereisen.

TWEDE AANPASSINGSWET

De invoering van de medebewindwetgeving in gemeenten en provincies ging vergezeld van een tweede aanpassingswet die vanaf 6 oktober 2005 van kracht was. Door deze wet werden de Gemeentewet, de Provinciewet en enkele andere wetten aangepast aan de dualisering van bevoegdheden in medebewind.

VEEGWET

De laatste wetswijziging tot nu toe is de aanpassing van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur, ook wel aangeduid als Veegwet.⁷ De directe aanleiding voor deze wijziging is het rapport van de stuurgroep Leemhuis (zie 2.4.1). Deze Veegwet trad in werking op 15 april 2009 en bevat enkele technische en inhoudelijke wetswijzigingen, zoals de aanwezigheid van de wethouder in de raadsvergadering, de regels met betrekking tot de besteding van gelden voor fractieondersteuning en de tijdsbestedingsnorm van wethouders. De wijzigingen hadden geen betrekking op de griffier, de griffie of de werkgeversrol van de raad.

2.3 Evaluatie uitvoering

Bij een dergelijk ingrijpende wetswijziging is het van belang periodiek te toetsen hoe het dualiseringsproces zich in de praktijk voltrekt. Na een aanvankelijk vliegende start, opgetekend in het eindrapport van BZK in 2002, wezen vervolgevaluaties in 2004 (Leemhuis) en 2005 (Hermans) uit dat het door de wetgever beoogde beeld nog niet in de volle breedte gerealiseerd was. Interessant is wat deze evaluaties opleverden aan inzichten in de ervaringen met de verzelfstandigde raadsondersteuning en de invulling van het werkgeverschap door de raad.

2.3.1 Rapport ministerie BZK

De eerste fase van invoering van de wet (7 maart 2002 – 1 mei 2002) werd al geëvalueerd in 2002 door het ministerie van BZK. In het eindrapport 'De eerste klap is een daalder waard' werd een positief beeld geschetst van het invoeringstraject. Er werd veel gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de wet bood en veel gemeenten ondernamen initiatieven om een meer dualistische werkwijze te bevorderen. In ruim de helft van de gemeenten was op 1 mei 2002 al een griffier benoemd, terwijl dit pas op 7 maart 2003 verplicht was.⁸



2.3.2 Gemeenten: rapport stuurgroep Leemhuis

Op 15 december 2004 bracht de stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, onder voorzitterschap van mw. ir. J.M. Leemhuis-Stout, haar rapport 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden' uit aan de minister van BZK. De stuurgroep concludeerde dat de uitvoering van de wet veel gemeenten zwaar gevallen was en dat de verhoudingen tussen raad en college nog onvoldoende beproefd en uitgekristalliseerd waren. De doelstellingen van de wet waren nog niet bereikt. In onvoldoende mate was gebleken dat de positie van de raad als belangrijkste politieke forum en volksvertegenwoordigend orgaan was hersteld en dat de herkenbaarheid van het decentrale bestuur voor de burger was versterkt.⁹ Flankerend beleid was nodig om de wet alsnog tot een succes te maken.

De stuurgroep ziet de functie van griffier als de belichaming van de scheiding van bevoegdheden van raad en college. De griffier moet in staat zijn de rol van vraagbaak en klankbord te spelen voor raadsleden bij de ontwikkeling van hun rol in het gedualiseerde systeem. Volgens de stuurgroep is het hebben van een onafhankelijke positie daarbij van essentieel belang, zowel in rechtspositionele als in politieke zin. Dit houdt volgens de stuurgroep Leemhuis in dat de griffier geen ambtelijke nevenfunctie kan vervullen in dezelfde gemeente en zich niet in politiek inhoudelijk vaarwater moet begeven. Uit onderzoek bleek dat vier van de vijf griffiers met een deeltijdaanstelling een andere functie binnen dezelfde gemeente bekleedden. De stuurgroep is van oordeel dat griffiers die naast hun werk als griffier een andere functie binnen het ambtelijk apparaat van dezelfde gemeente vervullen, de onafhankelijke ondersteuning van de raad schaden.¹⁰

In het rapport wordt aangegeven dat de griffiers de ambitie hebben om meer inhoudelijk werk te gaan verrichten. De stuurgroep constateert dat de meerderheid van de griffiers, raadsleden en colleges dat geen goede ontwikkeling vinden. Zij zijn tevreden over de huidige procesmatige invulling van de griffie.¹¹

In de nieuwe bestuurlijke verhoudingen vraagt de aansturing van de griffier om duidelijkheid. De stuurgroep constateert dat de aansturing van de griffie varieert. In de ene gemeente doet de burgemeester dat en in de andere gemeente het presidium. De stuurgroep beveelt raden aan een presidium in te stellen. Een orgaan met een laag politiek profiel dat zich namens de raad bezighoudt met het bewaken van een zorgvuldige informatieverstrekking aan de raad en dat de regie voert over het proces van de raadsvergadering. Volgens de stuurgroep Leemhuis voldoet een presidium onder voorzitterschap van de waarnemend raadsvoorzitter met als leden de commissievoorzitters en de burgemeester optimaal aan deze eisen. De griffier heeft een adviserende taak in het presidium. Bij het presidium zou ook de verantwoordelijkheid voor de aansturing van de griffie(r) neergelegd kunnen worden.¹²

2.3.3 Provincies: rapport commissie Hermans

Op 8 december 2005 verscheen onder voorzitterschap van dhr. L.M.L.H.A. Hermans het rapport van de Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering getiteld 'Zonder wrijving geen

glans'. De commissie Hermans constateerde dat dualisering als hefboom voor verandering heeft gewerkt en een opleving van het provinciaal bestuur heeft bevorderd. Maar men is nog zoekende naar de precieze betekenis van het dualisme voor de invulling van rollen. De invoering van het dualisme heeft het zelfbewustzijn van provinciale staten vergroot. Toch is er ruimte voor verbetering. De provinciale staten zijn nog te kleurloos, het college te veel een afspiegeling van provinciale staten en het presidium zou zich moeten beperken tot het bepalen van de agenda en de rol van de Commissaris van de Koningin als voorzitter van provinciale staten moet worden heroverwogen.¹³

Over de bijdrage van de griffier en de griffie aan het dualiseringsproces en de ondersteuning van provinciale staten wordt positief geoordeeld. De commissie doet geen concrete aanbevelingen over de griffier op basis van het onderzoek. Over de samenstelling en werkwijze van het presidium laat de commissie zich wel expliciet uit. Analooq aan de stuurgroep Leemhuis beveelt de commissie aan het presidium te laten bestaan uit de (vice)voorzitter van provinciale staten en de commissievoorzitters. Wanneer een presidium bestaat uit fractievoorzitters, verplaatst de politieke discussie zich nogal eens van provinciale staten naar het presidium. Bovendien gaat een en ander ten koste van de eigenlijke taak van het presidium, te weten het bepalen van de agenda.¹⁴

Het kabinet oordeelde destijds dat het presidium geen wettelijke grondslag moest krijgen. Het is aan de raden/staten te beslissen welke samenstelling van het presidium in de dagelijkse praktijk tot de beste resultaten leidt.

2.3.4 Staat van dualisering

De meest recente uitspraken over de verzelfstandigde raadsondersteuning en de rol van de raad als werkgever van de griffier zijn terug te vinden in de 'Staat van de Dualisering' van 11 december 2008. Hierin beschrijven de minister en staatssecretaris van BZK de huidige stand van zaken met betrekking tot dualisering van het decentraal bestuur. Het standpunt van BZK is gebaseerd op het eindrapport 'De Staat van Dualisme' van 17 juli 2008.

BEOORDELING VERZELFSTANDIGDE RAADSONDERSTEUNING

De staatssecretaris constateert dat de griffie zich prima ontwikkelt en dat de waardering onder raads- en statenleden voor het griffiewerk hoog is. Griffies hebben een constructieve rol gespeeld bij het vormgeven van de nieuwe verhoudingen in het decentrale bestuur. Ruim 80% van de raadsleden is van mening dat de functie van de griffier een waardevolle bijdrage levert aan de lokale politiek. Bijna 90% vindt dat de griffier een waardevolle bijdrage levert aan het functioneren van de raad. In nog eens 75% van de gemeenten vervult de griffier een sleutelrol in de dualisering. In provincies wordt de griffier daarin beschouwd als 'actieve facilitator'. Raads- en statenleden zien niet dat de griffiersfunctie door een andere functionaris of afdeling binnen de organisatie kan worden ingevuld.

Interessant is dat, in tegenstelling tot eerdere bevindingen van de stuurgroep Leemhuis, raads- en statenleden aangeven meer behoefte te hebben aan inhoudelijke ondersteuning. De griffier moet de rol spelen van voortrekker, doener, verbinder en procescoach. De focus



moet vooral gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming, gevolgd door een 'sterkere raad'.¹⁵ De relatie met de secretaris is van groot belang voor het functioneren van de griffier. Deze moet meer gelijkwaardig worden. Die ontwikkeling is gaande, zo wordt gesteld, onder verwijzing naar het rapport 'Sterke koppels-sterk bestuur'.

De staatssecretaris adviseert een verdere intensivering van de griffies in overweging te nemen, gericht op het verder realiseren van de duale werkwijze in samenspraak met het presidium. In deze lijn kan de griffie functioneren als poortwachter voor de raadsagenda en als collectief geheugen van de raad met het oog op het nakomen van afspraken met het college. Bovengenoemde zienswijze staat haaks op het rapport Leemhuis, waar juist een pleidooi werd gehouden voor (zeer) kleine en compacte griffies.¹⁶ De positie van de griffier kan worden versterkt door het stellen van kwaliteitseisen aan raadsstukken, aldus de staatssecretaris.

WERKGEVERSROL RAAD

Ook het presidium heeft zijn plek gevonden in het duale bestel. Rond de 70% van de raadsleden is tevreden over het functioneren van het presidium. In de provincie bleek men kritisch te staan tegenover een presidium samengesteld uit fractievoorzitters.¹⁷ Een goed functionerend presidium wordt gezien als belangrijke voorwaarde voor een goed dualistisch opererend gemeentebestuur. In het eindrapport wordt gesteld dat 'een presidium onder voorzitterschap van de waarnemend raadsvoorzitter met als leden de commissievoorzitters en de burgemeester, het meeste voor komt in gemeenten'. De griffier heeft daarin een adviserende taak.¹⁸ Wat betreft de invulling van de werkgeversrol in de raden/staten, ziet de staatssecretaris een taak weggelegd voor het presidium.¹⁹ De Gemeentewet en de Provinciewet zwijgen hier nog over. De staatssecretaris pleit voor een verankering van het presidium in de wet. Hiermee lijkt het eerder ingenomen kabinetstandpunt over het presidium te worden verlaten.

2.4 Hoe verder?

Met 'De staat van dualisering' lijkt een einde te zijn gekomen aan het evalueren van het dualiseringsproces in het decentraal bestuur. De staatssecretaris geeft er de voorkeur aan toekomstige evaluaties niet langer exclusief in het teken van dualisering te plaatsen, maar meer het functioneren van het decentraal bestuur in algemene zin te beschouwen. Dit zou dan goed kunnen worden gekoppeld aan het verschijnen van de 'Trendnota Staat van het bestuur 2010'.

De staatssecretaris wil voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 wijzigingen van de Gemeentewet en de Provinciewet, zoals het geven van een wettelijke grondslag aan het presidium, doorvoeren.²⁰ De Tweede Kamer is, gelet op de lokale autonomie, voornamelijk geen voorstander van een wettelijke regeling. Toch is het goed dat de politiek het belang van een zorgvuldige inbedding van de werkgeversrol ten behoeve van de griffier en de griffiemedewerkers erkent. De wijze waarop aan de werkgeversrol invulling wordt gegeven varieert en heeft (soms) nog een te vrijblijvend karakter. Het zou daarnaast goed zijn nog eens kritisch te kijken naar de fundamenten van de verzelfstandigde raadsondersteuning.

Biedt de huidige Gemeentewet wel voldoende waarborgen voor het behoud van de onafhankelijke positie van de griffier, zowel in rechtspositionele als politieke zin, zoals door de stuurgroep Leemhuis werd bepleit? In hoofdstuk 4 zal dieper worden ingegaan op de wettelijke en arbeidsrechtelijke positie van de griffier en de griffiemedewerkers en de vertaling daarvan naar de dagelijkse praktijk.

NOTEN

- 1 Hiemstra, J., 'Het besturen van grote gemeenten: vier varianten en een toekomstperspectief', pagina 45. In de Grondwet van 1983 wordt het college voor het eerst als bestuursorgaan genoemd. Daarvoor sprak de Grondwet alleen van de raad en diens voorzitter. Ook noemde de Grondwet voor 1983 de burgemeester niet: er werd alleen gesproken van de voorzitter van de raad.
- 2 'Staat van de Dualisering', pagina 12.
- 3 De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, ingesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1998, kreeg van de regering de opdracht het uitbrengen van advies over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties.
- 4 Dualisme en lokale democratie, pagina 386.
- 5 Staatsblad 2003, nr. 56.
- 6 Staatsblad 2005, nr. 530 en 533.
- 7 Staatsblad 2009, nr. 169.
- 8 'Evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur. Eindrapport', pagina 33.
- 9 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden', pagina 27.
- 10 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden', pagina 24, 31.
- 11 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden', pagina 24.
- 12 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden', pagina. 22, 25, 31.
- 13 'Zonder wrijving geen glans', pagina 13-15, 31-32.
- 14 'Zonder wrijving geen glans', pagina 19, 26, 35.
- 15 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden', pagina 24.
- 16 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden', pagina 31.
- 17 'Staat van het dualisme', pagina 72. De helft van de statenleden pleit voor een plaats van commissievoorzitters in het presidium. In dit model is ook de Commissaris van de Koningin en de waarnemend voorzitter van de staten vertegenwoordigd in het presidium.
- 18 'Staat van het dualisme', pagina 46.
- 19 In dit kader is interessant op te merken dat sinds 15 juli 2008 artikel 125, derde lid uit de Grondwet is geschrapt. Deze tekst luidt: 'De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.' Daarmee kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de rol van de burgemeester in het presidium.
- 20 Bij de afronding van deze publicatie is nog geen wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend.



INTERMEZZO: INTERVIEW DE CLOE

Dick de Cloe: 'Weg met de ondergeschiktheid en wees je bewust van je positie als griffier'

Eén van de doelen van de Wet dualisering gemeentebestuur is het versterken van de positie van de raad ten opzichte van het college, en dat is in de ogen van Dick de Cloe aardig gelukt. De Cloe, die samen met andere Tweede Kamerleden in 2002 aan de wieg stond van het wetsvoorstel, is redelijk tevreden over de manier waarop de wet uitpakt. 'In het oude systeem hadden wethouders een sterke positie tegenover de raadsleden door hun voor-sprong in kennis. De introductie van de griffiersfunctie heeft geleid tot een versterking van de positie van de raad. De griffier heeft een impuls gegeven aan het gedrag van raden die zich nu actiever, dynamischer en meer zelfbewust opstellen.'

De Cloe beschrijft hoe hij de invulling van de griffiersfunctie voor ogen ziet. Een griffier moet zelfstandig zijn, stevig in zijn schoenen staan en bezig zijn met het professionaliseren van zichzelf en zijn medewerkers. Daarbij moet de griffier zich volgens De Cloe bewust zijn van zijn nevenschiktheid en dus zijn gelijkwaardigheid ten opzichte van de secretaris. De Cloe: 'Weg met de ondergeschiktheid. Wees je als griffier bewust van je positie en de positie van de raad.'

Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de Gemeentewet, waarin de bepalingen die zijn opgenomen voor de griffier op dezelfde manier zijn opgebouwd als voor de secretaris. Alleen heeft de secretaris een veel groter apparaat achter zich. 'Dáár zit wel een verschil in', aldus De Cloe, 'maar qua taakopvatting zijn beide functies hetzelfde.' Hij ziet soms echter een verkeerde bescheidenheid bij gemeenteraden. 'Als hoogste orgaan moeten raden zich laten ondersteunen door een voldoende toegeruste griffie. En bovendien bepaalt de raad als budgethouder zelf of daarvoor meer geld vrijgemaakt wordt.'

Griffiers moeten zich dus zelfstandig en onafhankelijk opstellen en die positie moeten ze ook waar maken. De functie van griffier moet in deze rol zeker nog verder groeien, zoals ook de functie van de secretaris in de loop van de tijd is gegroeid. Hierbij zijn zeker ook opleidingen van groot belang. En daar komt nog bij dat de griffie volgens De Cloe ook letterlijk nog zou moeten groeien. Hij geeft aan dat het voor een griffier belangrijk is om er iemand naast te krijgen, zodat hij alles in eigen hand kan houden en geen beroep hoeft te doen op het ambtelijke apparaat voor ondersteuning of vervanging. Op deze manier is de



zelfstandige raadsondersteuning beter te waarborgen. De Cloe: 'toen ik hier als burgemeester in Schoonhoven kwam, hadden we een halve formatieplaats. In korte tijd zijn we nu naar 1,8 uitgegroeid. Dat is meer dan verdrievoudigd. Een aantal zaken moet namelijk wel goed lopen. Per slot van rekening moet de griffie het hoogste orgaan van de gemeente ondersteunen: de gemeenteraad.'

De Cloe schetst de griffier als een zelfstandig opererende persoon, maar deze persoon heeft wel een werkgever, en dat is de raad. Op grond van de Ambtenarenwet moeten raden zich gedragen als goed werkgever. In de praktijk ligt het echter volgens De Cloe wat ingewikkelder, 'want geen raadslid heeft zich verkiesbaar gesteld om een goed werkgever voor de griffier te worden. Het is het laatste dat belangrijk gevonden wordt in een verkiezingscampagne. Ze willen namelijk een politiek programma realiseren en daarbij dreigt de werkgeversrol in de verdrukking te komen. En daar komt bij dat griffies nooit een zodanige omvang hebben dat een wettelijk verplichte ondernemingsraad in beeld komt.'

Het beleggen van het werkgeverschap van de raad bij het presidium vindt De Cloe een prima idee; waarbij hij opmerkt dat de burgemeester daarvan niet per definitie de voorzitter hoeft te zijn. Dat moet door de raden zelf worden uitgemaakt. De Cloe: 'Door de bank genomen zitten de fractievoorzitters in het presidium. Dan ben je denk ik wel op de goede plek. Dat past in de lijn van wat we bedoelden in het wetsvoorstel: de zelfstandige positie van de griffie.'

Zoals gezegd is de functie van griffier nog steeds in beweging. Er zijn daarbij een paar uitgangspunten die van belang zijn volgens De Cloe. 'De griffier moet niet verzanden in procedures. Je hebt reglementen nodig om op terug te kunnen vallen, net als een huishoudelijk reglement bij de voetbalvereniging, maar het liefst win je de wedstrijd en heb je dat huishoudelijk reglement niet nodig. Naast procedures heb je ook een vernieuwing nodig. Je moet bezig zijn om de raad in een betere positie te krijgen in het nieuwe stelsel. De griffier moet vooral de raadsleden stimuleren.'

DICK DE CLOE is waarnemend burgemeester van Schoonhoven en voormalig lid van de Tweede Kamer



HOOFDSTUK 3

Ontwikkeling raadsondersteuning

3.1 Wettelijk kader

Met de Wet dualisering gemeentebestuur en provinciebestuur werden diverse structuurmaatregelen verplicht ingevoerd. Eén daarvan betrof de benoeming van de griffier. Daarnaast werd in de wet geregeld dat raden recht hebben op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning. Het werd niet bij wet verplicht gesteld andere medewerkers van de griffie te benoemen. Dit viel onder de zogeheten ‘facultatieve maatregelen’.

Voor invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur waren de burgemeester en de secretaris verantwoordelijk voor de raadsondersteuning. Hoewel in het oorspronkelijke wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, de burgemeester en de secretaris de eindverantwoordelijkheid voor de raadsondersteuning behielden, werd een nieuwe functionaris geïntroduceerd: de griffier.

De Tweede Kamer koos bij de behandeling van het wetsvoorstel echter nadrukkelijk voor verzelfstandiging van de raadsondersteuning. De raad kreeg een eigen eindverantwoordelijk functionaris. Gemeenten werden bij amendement in de Tweede Kamer verplicht een griffier te benoemen.¹ Het instellen van een griffie viel onder de categorie facultatieve maatregelen. In een later stadium heeft de Tweede Kamer bij amendement geregeld dat de functie van griffier en secretaris niet te combineren waren.²

Vanuit de gedachte dat de lokale autonomie van gemeenten en provincies gerespecteerd diende te worden, werd de functie van de griffier globaal in de Gemeentewet en de Provinciewet vastgelegd. De bepalingen in de wet voor de griffier en secretaris zijn gelijklopend. Kern daarvan is dat beide functies onverenigbaar en nevengeschied aan elkaar zijn. De wet verplicht daarnaast een instructie voor de griffier vast te stellen, waarin de raad nadere regels stelt voor de uitvoering van taken en bevoegdheden. Daarvoor gelden geen vormvereisten. Daarnaast is in de wet geregeld dat de raad regels kan stellen voor de organisatie van de griffie. Dit heeft tot gevolg dat de ruimte in de Gemeentewet leidt tot het leggen van verschillende accenten binnen de raadsondersteuning.

Reden om in het licht van de wet en de uitwerking in de praktijk nog eens stil te staan bij de feitelijke vormgeving van de zelfstandige raadsondersteuning: de invulling van de griffiersfunctie en de inrichting van de griffie. Wat heeft de verzelfstandiging van de raadsondersteuning in de afgelopen jaren opgeleverd? Welke ontwikkelingslijnen zijn hierin te herkennen? En wat moet er gebeuren om de kwaliteit en zelfstandigheid van deze ondersteuning de komende jaren te borgen?

3.2 Invulling griffiersfunctie

Gemeenten en provincies hebben binnen de wettelijke kaders veel ruimte om invulling te geven aan de raadsondersteuning. Binnen de raadsondersteuning zijn, evenals bij de



collegeondersteuning, verschillende taakgebieden te onderscheiden: logistiek, procedureel én inhoudelijk. Een griffier beweegt zich op al deze terreinen, maar daarbij kan sprake zijn van accentverschillen. Toch zijn enkele algemene tendensen aan te geven.

De griffiersfunctie wordt in snel tempo ‘volwassen’. De griffier heeft een herkenbare plek in het openbaar bestuur gekregen en de inhoud van de functie tekent zich steeds duidelijker af. Vanaf de introductie van de griffiersfunctie heeft zich een ontwikkeling voorgedaan naar een grotere procesinhoudelijke rol. De functie zal zich de komende jaren naar verwachting in deze richting blijven ontwikkelen.³ Het ambitieniveau van de raad is bepalend voor de ruimte die een griffier krijgt. Uit onderzoek blijkt dat raads- en statenleden meer behoefte hebben aan inhoudelijke ondersteuning. De griffier moet de rol spelen van voortrekker, doener, verbinder en procescoach. De focus zal daarbij vooral gericht moeten zijn op de verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming, het versterken van de positie van de raad en het verhelderen van de verhoudingen tussen college en raad.⁴ De griffier is poortwachter voor de raadsagenda en collectief geheugen van de raad met het oog op het nakomen van afspraken met het college. De lange termijnagenda kan daarvoor goed als instrument worden gebruikt.

Lag het accent in de raadsomstandigheden in de pioniersfase vooral op het op orde brengen van de interne huishouding en het voldoen aan wettelijke verplichtingen, later is meer ruimte ontstaan voor het vormgeven van de procesinhoudelijke rol. Uit onderzoek blijkt dat griffiers zichzelf zien als voortrekker, doener, verbinder en procescoach en dat ze de aandacht willen richten op de kwaliteit van de besluitvorming en het verbeteren van de positie van de raad.⁵ In 2008 waren dit ook de prioriteiten van de raad.⁶ Maar om hier daadwerkelijk invulling aan te kunnen geven moet een griffier beschikken over voldoende tijd en capaciteit. Daarnaast zal een raad natuurlijk heel bewust moeten kiezen voor een functionaris die op dat niveau kan acteren.

DOELEN	RAAD 2008	GRIFFIER 2006	GRIFFIER 2003
Kwaliteit besluitvorming	41	35	22
Heldere verhoudingen	23	14	27
Sterke raad	30	32	34
Afstand burger-raad	4	14	11
Meer politieke profilering	2	5	7

Bronnen: Gemeenteraadsgriffier, op weg van pionier naar professional (2003, 2006); Eindrapport ‘Staat van het dualisme’(2008).

3.2.1 Van deeltijd naar voltijd?

De griffiersfunctie is in snel tempo een fulltime baan aan het worden. Het aantal fulltimers was in 2006 in vergelijking tot 2003 met 14% toegenomen. Tegelijkertijd nam ook het aantal parttimers in dezelfde periode behoorlijk af. In 2006 had 17,5 % van de griffiers een baan voor 24 uur in de week of minder, tegen 42% in 2003.⁷ In 2008 heeft deze trend zich doorgezet. Een vergelijking van gegevens uit 2003 en 2008 geeft een percentuele daling te zien van het aantal parttimers.⁸





3.2.2 Met of zonder griffie?

Het aantal gemeenten met een sologriffier werd in 2006 (30%) in vergelijking tot 2003 (51%) bijna gehalveerd. In de kleinste gemeenten (<15.000) overheerst echter nog het beeld van de sologriffier.⁹ Recent onderzoek bevestigt dit beeld.¹⁰

De sologriffier vormt in de zelfstandige raadsondersteuning een kwetsbare schakel. Uit een doctoraalscriptie van Gemma Vink blijkt dat veel sologriffiers te maken hebben met een hoge werkdruk. Het zal vaak voorkomen dat hij door de werkdruk niet toekomt aan andere zaken dan het op orde houden van de basishuishouding. Dat neemt niet weg dat het ook regelmatig zal gebeuren dat de raad dat toch van hem verwacht. Of sologriffiers het redden hangt af van de grootte van een gemeente, de houding van de raad en andere betrokkenen in de gemeente, de ondersteuning die vanuit de collegeorganisatie geboden wordt en de beschikbare tijd. Sologriffiers geven aan dat de positie eenzaam kan zijn en dat vervanging bij ziekte, verlof of vakantie buiten de recesperioden van de raad vaak niet geregeld is.¹¹ De oplossing van dit probleem lijkt voor de hand te liggen. Temeer omdat de Gemeentewet voorschrijft dat de raad moet voorzien in de vervanging van de griffier. Deze constatering leidt ertoe dat de griffieformatie minimaal uit de griffier en zijn vervanger zou moeten bestaan.

Naarmate het inwonertal en de omvang van de raad toenemen, wordt de formatie van de griffie groter. In de periode 2003-2008 zijn de griffies in omvang toegenomen. Ook hier is een duidelijke relatie tussen schaalgrootte en groei van formatie waarneembaar.¹² Ander onderzoek bevestigt de 'opkomst van de griffie'. In 2006 beschikte een gemiddelde griffie over 2,2 fte. In 2003 had een gemiddelde griffie nog een omvang van 1,7 fte.¹³ Het is aannemelijk dat deze tendens zich zal doorzetten door gemeentelijke fusies en herindelingen. Om hierover zekerheid te krijgen is aanvullend onderzoek nodig.

SCHAALGROOTTE GEMEENTE	GEM. OMVANG GRIFFIE 2008	GROEI GRIFFIE 2003-2008
< 15.000	1,1	0,3
15.000-35.000	1,7	0,6
35.000-60.000	2,8	0,8
60.000-100.000	4,5	0,9
100.000+	8,3	1,6

Bron: Data onderzoek 'gemeenteraden in Nederland', juli 2008, uit: Nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat.

3.3 Inrichting griffie

De raad kan op grond van artikel 107e van de Gemeentewet regels stellen voor de organisatie van de griffie.¹⁴ Daarmee kan een raad bewust sturen op de kwaliteit van de raadsondersteuning.

Hoe de raad tegen de doelen van de ondersteuning aankijkt, is van invloed op de inrichting van het griffieapparaat. De raad kan er bijvoorbeeld voor kiezen geen formatie, maar wel budget beschikbaar te stellen voor het uitbesteden van taken die de raadsondersteuning betreffen (verslaglegging, live uitzending vergaderingen, e.d.). Daarnaast is wellicht, vol-



gens de wet van de communicerende vaten, de wijze waarop invulling gegeven wordt aan het recht op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning van invloed op de behoefte van een raad aan ondersteuning vanuit het eigen apparaat.

Het ambitieniveau van raden en staten lijkt nog niet consequent te zijn doorvertaald naar de inrichting van griffies. Uit onderzoek blijkt dat de meeste griffies (63%) een beperkte taakopvatting hebben met een focus op de uitvoering van wettelijke taken. Het accent ligt op secretariële en ondersteunende werkzaamheden, procedurele werkzaamheden en inhoudelijke ondersteuning. Bij een kwart van de griffies (26%) ligt de focus op extra ondersteunende taken, zoals raadscommunicatie en het onderhouden van burgercontacten, de ondersteuning van de rekenkamerfunctie en de uitvoering van raadsonderzoeken en overige werkzaamheden. Tenslotte heeft 11% van de griffies een brede taakstelling gekregen.¹⁵ Griffies die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van wettelijke taken, hebben naar verwachting behoefte aan ander personeel dan griffies die extra ondersteunende taken uitvoeren. Er is nog geen systematisch onderzoek gedaan naar de relatie tussen de organisatie-doelen en de feitelijke inrichting van griffies. Het zou bijvoorbeeld gelet op actualisering van functiegebouwen binnen gemeenten en het moderniseren van personeelsbeleid, interessant kunnen zijn grondiger aandacht te besteden aan de organisatie-doelen en de wijze waarop griffiefuncties beschreven zijn in gemeenten en provincies. Raden en staten zouden veel bewuster kunnen omgaan met de beoogde kwaliteit van de raadsondersteuning. De ontwikkeling van een organisatieverordening biedt hiervoor een goede kapstok.

3.4 Borging kwaliteit raadsondersteuning

3.4.1 Positioneren

In haar Koers 2008-2015 schrijft het bestuur van de Vereniging van Griffiers dat het primaire doel van de vereniging is een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Daarbij wordt bijvoorbeeld gestreefd naar: het handhaven en uitdragen van de positie van de griffier; het bevorderen van een kwalitatief hoogwaardige uitoefening van de functie en het fungeren als gesprekspartner van en voor derden.

De globale omschrijving in de wet heeft geleid tot een wisselende invulling van de griffiersfunctie. Dit was aanleiding voor de Vereniging van Griffiers (VvG) om in de geest van de wet samen met de leden te verkennen wat de kern is van de functie en wat van de griffier mag worden verwacht om een goede invulling te geven aan de zelfstandige raadsondersteuning. Het resultaat van deze verkenning is verwerkt in een functiebeschrijving, waarin de VvG op basis van twee onderzoeksrapporten, feitelijk een lans breekt voor een stevig profiel van de griffier.¹⁶ De VvG heeft heel bewust gekozen voor een stevige functie-inhoud. Daarmee wordt enerzijds beoogd raden een toetsingskader aan te reiken voor een kwalitatief hoogwaardige ondersteuning. Anderzijds kan daarmee een meer coherente beroepsuitoefening worden bereikt. De functiebeschrijving biedt bovendien een concreet handvat om op een praktische manier invulling te geven aan de werkgeversrol.

De beschrijving sluit aan bij de ambities van de raad en staten, zoals weergegeven in paragraaf 3.2. Om de procesinhoudelijke rol optimaal te vervullen, zal een griffier moeten participeren in de bestuurlijke driehoek en geregeld overleg moeten hebben met de secretaris. De relatie met de secretaris is van groot belang voor het functioneren van de griffier. Vanzelfsprekend betekent dit dat een griffier binnen de ambtelijke top acteert. Daarbij hoort een stevig opleidingsniveau en een set op topmanagement toegesneden kerncompetenties, zoals visie, onafhankelijkheid, omgevingsbewustzijn, inlevingsvermogen en initiatief. De functiebeschrijving is echter geen blauwdruk. Het is raadzaam bij het beschrijven van de functie en de werving en selectie van een griffier de competenties die voor de secretaris en het topmanagement binnen de eigen gemeente of provincie worden gehanteerd, (mede) als ijkpunt te gebruiken. Dat is immers de omgeving waarbinnen een griffier moet werken.

3.4.2 Professionaliseren

Veel griffiers investeren nog weinig in hun eigen ontwikkeling. Sommige griffiers vinden dit niet noodzakelijk, anderen hebben geen tijd of geen opleidingsbudget beschikbaar. Om tot een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de griffiersfunctie te komen, is het van belang te investeren in professionalisering en kennisverbreding. De VvG heeft in haar koers 2008-2015 professionalisering als belangrijkste pijler aangewezen. In 2009 wordt als gevolg daarvan stevig ingezet op het ‘professionaliseren van de professional’. Enerzijds door het ontwikkelen van een flankerend beleid, waarin scholing en ontwikkeling, begeleiding en bijstand en de uitstroom naar andere functies centraal staat. Anderzijds door (de mogelijkheid te onderzoeken) een professionaliseringsfonds in te stellen, de ontwikkeling van de kennisbank, het (verder) uitwerken van (kern)competenties van een sterke griffier en het toewerken naar een gedeelde beroepsethiek door het stimuleren van morele oordeelsvorming binnen de beroepsgroep.¹⁷

Het bestuur van de VvG wil met de ontwikkeling van een professionaliseringprogramma het gebrek aan ontwikkelingsmogelijkheden of de bereidheid daarvan gebruik te maken doorbreken. Dat is nodig om als griffier een gezaghebbende bijdrage te kunnen leveren aan de ontwikkeling van het openbaar bestuur. Professionalisering zal moeten leiden tot kwalitatieve groei, zowel van de beroepsgroep, als van de individuele griffier.¹⁸ Aan de horizon doemt het beeld op van een gecertificeerd griffier. Deze ontwikkeling zou naadloos aan kunnen sluiten bij de kwaliteitsverbetering van gemeenten op het gebied van bedrijfsvoering en dienstverlening. Dat doel streeft het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) van de VNG na. KING krijgt een certificerende rol, zoals het uitgeven van een certificaat voor adviseurs.¹⁹ Hiermee zou ook aansluiting worden gevonden met de internationale counterpart van de VvG, de IIMC, die al langer werkt met een systeem van certificering gekoppeld aan opleiding.

Investeren in de kwaliteit van de beroepsgroep is belangrijk. Maar dat is ook aandacht besteden aan de scholing en vorming van de overige medewerkers op de griffie, zoals de plaatsvervangend griffier, de raadsadviseur, de commissiegriffier, de communicatiemedewerker van de raad of de bureaumedewerker. Inmiddels voorziet de markt daarin ten dele. Toch zou ook op dit gebied doelgerichter te werk kunnen worden gegaan door profielen



en competenties van griffiefuncties als uitgangspunt te nemen. Dat is essentieel om personeel gemotiveerd te houden. Hierin ligt een belangrijke taak in voorwaardenscheppende zin voor de griffier én de raad als werkgever. Er moet een visie zijn op personeelsbeleid en een apart opleidingsbudget dat voorziet in een adequate uitvoering van dit beleid.

3.4.3 Investeren in kwaliteit en kwantiteit

Op 4 juni 2008 bracht de commissie Aarts, die onderzoek deed naar de werkdruk van raadsleden en wethouders, haar rapport uit, getiteld: 'Van werklust naar werklast, Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken'. Volgens de commissie speelt de griffie(r) een cruciale rol op het gebied van de professionalisering van raadsleden, de reorganisatie van de werkwijze van de raad en de ontwikkeling van nieuwe effectievere vergadermodellen. Griffiers kunnen die sleutelrol alleen vervullen als 'zij daarvoor de personele capaciteit en financiële ruimte van de raad hebben gekregen om daarin leidend en initiërend te zijn'. De raad doet er goed aan in de begroting middelen op te nemen voor het functioneren van de raad zelf en van de griffie. In het rapport wordt vervolgens geconstateerd dat veel griffies onderbezet zijn of het zelfs moeten stellen zonder enige vorm van secretariële ondersteuning.²⁰

In de praktijk doen zich situaties voor, waarbij een sologriffier zwaar moet leunen op ondersteuning vanuit de collegeorganisatie. Zo is de plaatsvervanger van de griffier soms tevens medewerker van de collegeorganisatie. Hoewel de Gemeentewet dit, met uitzondering van de onverenigbaarheid van functies van griffier en secretaris, niet expliciet uitsluit, zou deze variant, gegeven de uitgangspunten van het dualisme, niet moeten worden nagestreefd. In de toelichting op artikel 107 Gemeentewet, opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur, staat dat de 'raadsgriffier en zijn medewerkers formeel en functioneel los staan van de 'gewone' ambtelijke organisatie'. Ondersteuning van de raadscommissies door commissiegriffiers afkomstig uit de collegeorganisatie is vanuit dit oogpunt gezien onwenselijk en onverstandig. Het gevolg hiervan is dat de aansturing van 'gedeeld' personeel soms lastig is, vanwege een dubbele loyaliteit. Door vaststelling van een organisatieverordening griffie kan de positie van de griffie ten opzichte van de collegeorganisatie helder worden gemarkeerd.

Het is goed om er als raad bij de inrichting van de griffie na te denken waar de grens moet worden getrokken en dit vast te leggen in een organisatieverordening. Structurele taken van de griffie zouden zoveel mogelijk moeten worden vormgegeven in zelfstandige functies. Een andere mogelijkheid is bepaalde taken, zoals het notuleren van vergaderingen, extern uit te besteden. Voor levering van producten en diensten ten behoeve van de facilitaire ondersteuning van de raad kunnen afspraken het beste worden vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten. Bij incidentele onderbezetting of piekbelasting zou eventueel gebruik worden gemaakt van de inzet van medewerkers van een (commerciële) griffierspool.

De raad doet er, aldus de commissie Aarts, verstandig aan te investeren in het structureel op peil brengen van de kwaliteit en kwantiteit van hun griffie ten gunste van de eigen

werkbelasting. De griffie ‘is niet de sluitpost op de begroting, maar een belangrijke voorwaarde om het raadswerk goed te vervullen’.²¹ Het gaat daarbij niet alleen om de structurele formatie, maar ook om het kunnen opvangen van piekbelastingen of het wegvallen van personeel in geval van ziekte of langdurige afwezigheid. Daarvoor zou een voorziening getroffen kunnen worden in de raadsbegroting. Een vrij simpele maatregel is verder als raad werk te maken van de wettelijke verplichting de vervanging van de griffier te regelen en de plaatsvervangend griffier door de raad te laten benoemen.²²

NOTEN

- 1 Tweede Kamerstuk 27751, nr. 27 en in de Gemeentewet opgenomen via de Wet dualisering gemeentebestuur, Stb. 2002, 111.
- 2 Supplement 17 De Gemeentewet, maart 2003, B. Commentaar op de gemeentewet, Hoofdstuk VII De secretaris en de griffier, paragraaf 1, pagina 100-2 en Tweede Kamerstuk 28243, nr. 15 en in de Gemeentewet opgenomen via de Wet van 6 februari 2003, houdende aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, Stb. 2003, 56, artikel IXA.
- 3 ‘Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden’, pagina 24. In dit rapport wordt over een procesmatige invulling van de functie van griffier gesproken. De procesgriffier die in het Eindrapport ‘Staat van het dualisme’ vermeld wordt, is meer betrokken bij de politiek en hierdoor bij inhoudelijke aspecten rond de gemeenteraad als strategisch adviseur van de raad.
- 4 ‘Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden’, pagina 24.
- 5 Branz, R., ‘Gemeenteraadsgriffier, op weg van pionier naar professional’, pagina 27-30.
- 6 ‘Staat van het dualisme’, pagina 47-50.
- 7 Branz, R., ‘Gemeenteraadsgriffier, op weg van pionier naar professional’, pagina 9.
- 8 Boogers, M., ‘Nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat’, pagina 38.
- 9 Branz, R., ‘Gemeenteraadsgriffier, op weg van pionier naar professional’, pagina 9.
- 10 Boogers M., ‘Nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat’, pagina 38.
- 11 Vink, G. ‘Sologriffiers in de duale gemeente, Een praktijkgericht onderzoek naar de arbeidssituatie van sologriffiers’, paragraaf 1.3 en 7.4.
- 12 Boogers, M., ‘Nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat’, pagina 9.
- 13 Branz, R., ‘Gemeenteraadsgriffier, op weg van pionier naar professional’, pagina 10.
- 14 Het college is daartoe niet bevoegd volgens artikel 160 c van de Gemeentewet.
- 15 Boogers, M., ‘Nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat’, pagina 9.
- 16 ‘Op weg naar de griffier van de toekomst’ en ‘Sterke koppels, sterk bestuur’ onderbouwen de keuze voor een stevige, toekomstbestendige invulling van de griffiersfunctie.
- 17 ‘Een sterk bestuur vraagt een sterke griffier’, Koers 2008-2015, pagina 24-31.
- 18 ‘Een sterk bestuur vraagt een sterke griffier’, Koers 2008-2015, pagina 24-31.
- 19 ‘KING bundelt krachten gemeenten’.
- 20 ‘Van werklast naar werklust, Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken’, pagina 35.
- 21 ‘Van werklast naar werklust, Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken’ pagina 35-36.
- 22 Gemeentewet, artikel 107 d 1. en 2.



INTERMEZZO: INTERVIEW GEMMA VINK

Gemma Vink: ‘Wanneer je als sologriffier te veel wil of te snel, dan ga je geheid kopje onder’

Sologriffiers, de naam zegt het al, moeten vrijwel alles in hun eentje zien te klaren. Zij moeten hun functie binnen de gemeentelijke organisatie vorm geven, maar er wordt ook van hen verwacht dat zij het totale griffiepakket uitvoeren, van procedure tot proces. En daarbij is het vaak ook lastig om vervanging te regelen bij ziekte of afwezigheid. Het is dus ook niet verwonderlijk te constateren dat velen van hen te maken hebben met een chronisch tijdgebrek.

Gemma Vink, schrijver van de scriptie ‘Sologriffiers in de duale gemeente’, begrijpt de wens van een wettelijk vastgelegde taakomschrijving van de griffier, maar geeft aan dat zij denkt dat daarmee niet alle problemen voor de sologriffier zijn op te lossen. Het goed functioneren van een griffier hangt toch vaak af van persoonlijke capaciteiten en de positie van de griffier binnen de organisatie in relatie tot de ambities van de raad in het duale bestel.

Het wensbeeld van de taakomschrijving zoals de Vereniging van Griffiers die schetst, vindt Gemma Vink zeker goed, maar de dagelijkse praktijk per gemeente ligt vaak ingewikkelder. De formatie van de griffier is namelijk niet los te zien van de organisatieomvang en hoe andere taken in de gemeente zijn georganiseerd. De meeste sologriffiers werken bij kleinere gemeenten, waar de andere taken ook vaak uitgevoerd worden met beperkte middelen.

Gemma Vink concludeert in haar scriptie dat de positie van de griffier voor een belangrijk deel wordt bepaald door de houding van de raad en de andere spelers in het veld ten opzichte van het dualisme. Daarnaast speelt de informele positie die de griffier binnen de organisatie heeft een belangrijke rol bij de tevredenheid over zijn eigen werk. Het gaat daarbij om het krijgen van medewerking en het verzamelen van informatie. Bij griffiers die al wat langer bij de gemeente werken gaat dat een stuk gemakkelijker. Hierbij gaat het voornamelijk om griffiers die vóór het dualisme bij de gemeente werkzaam waren, maar dan in een andere functie.

Uit het onderzoek onder de solo's kan verder worden opgemaakt dat fulltime werkende mannelijke griffiers van binnen de organisatie de meeste kans hebben op tevredenheid met hun baan; en dus naar eigen tevredenheid invulling geven aan de drie taken van de griffier: proces, herkenbaarheid raad en dualisme. Volgens Gemma Vink klopt de conclusie nog steeds, maar er is inmiddels wel een andere situatie dan in 2002. In het begin waren de andere spelers binnen de gemeente nog niet aan de rol van de griffier gewend. Nu zien steeds meer ambtenaren het dualisme als iets vanzelfsprekends. Het is niet meer nieuw en



colleges en raden beginnen te wennen aan hun nieuwe rol. Daarbij kijken ze zeker ook naar de manier waarop in andere gemeenten succesvolle werkwijzen worden gebruikt om het dualisme vorm te geven.

Het onderzoek concludeert verder dat de organisatiestructuur van een gemeente bepaalt of een sologriffier goed kan functioneren of niet. Iedere gemeente heeft een eigen cultuur en iedere gemeente heeft daarom ook behoefte aan een eigen type griffier. Het maatpak van de sologriffier zou je kunnen beschrijven in een aantal voorwaarden waaronder hij goed kan functioneren. Hiervoor is bijvoorbeeld nodig een open cultuur, waarin vertrouwen is en waarin men bereid is om informatie met elkaar en de griffier te delen. Daarnaast moet de solo een sterke band hebben met de raad en bijvoorbeeld gebruik maken van het presidium om samen met hen de discussie te voeren over ambities en taken van de griffier. Het is van belang dat de griffier in staat is kennis te vergaren in de organisatie en dat hij goed ligt in het informele circuit. Maar daarbij moet hij wel zelfstandig blijven opereren. Dat betekent steeds opnieuw schipperen tussen zijn formele positie en meedoen in de organisatie. Wanneer het gaat om vervanging van de griffier raadt Gemma Vink de sologriffiers overigens aan vervangingsafspraken te maken met sologriffiers van buurgemeenten. Niet binnen de organisatie regelen dus. Secretariële ondersteuning vanuit de organisatie is vooral voor parttime solo's cruciaal, maar de griffier moet de inhoud zelf bepalen.

Het zou in de ogen van Gemma Vink daarbij goed zijn om de formele positie van de griffier totaal gescheiden te houden van de rest van de organisatie. Dat maakt zijn positie duidelijker. Echter, voor vijftig procent griffier zijn en voor vijftig procent werken op een andere afdeling in het gemeentehuis heeft wel het voordeel van veel contacten binnen de organisatie en per saldo fulltime aanwezig zijn van de griffier in het gemeentehuis. Hierbij kan wel een probleem ontstaan in de hiërarchische verhoudingen binnen de organisatie. De griffier is voor de helft van de week gelijk aan de secretaris en voor de andere helft ondergeschikt. Dat kan een lastige situatie veroorzaken.

Om als sologriffier succesvol en plezierig te kunnen werken is het heel belangrijk om een balans te vinden tussen de eigen ambities en die van de raad. Als je als sologriffier te veel wil of te snel, dan ga je geheid kopje onder. Vooral voor sologriffiers is het een uitdaging om hierin balans te brengen.

GEMMA VINK is schrijver van de afstudeerscriptie 'Sologriffiers in de duale gemeente' en op dit moment werkzaam als projectassistent bij de Stadsregio Arnhem Nijmegen.



(Rechts)positie van de griffie(r)

4.1 Inleiding

Wat betekent de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur voor de rechtspositie van de griffier? Hoe kijken we aan tegen de komst van deze nieuwe toetreders in het openbaar bestuur? De snelle invoering van de wet leidde tot veel vragen over de rechtspositie van de griffier. Het College voor Arbeidszaken (CvA) heeft in zijn ledenbrieven in 2002 en 2003 adviezen aangereikt om daaraan invulling te geven.¹ Op onderdelen lijken deze adviezen anno 2009 aan een herijking toe.

Al in 2004 werd, vanuit het perspectief van gescheiden werkgeversrollen van raad en college, kritiek geuit op de adviezen van het CvA. Volgens een notitie van de gemeente Landgraaf² werd de werkgeversrol in gemeenten niet altijd juist ingevuld. Ook bij de Vereniging van Griffiers (VvG) en het CvA zijn in de loop der jaren veel vragen binnengekomen over de uitvoering van de adviezen uit 2002 en 2003. Dit was mede aanleiding om de (rechts)positie van de griffie(r) nader te onderzoeken. De notitie van de gemeente Westland 'Dualisme anno 2009: Wie bepaalt de rechtspositie van de griffier?' bood een goed kader voor herijking van de adviezen. Deze notitie kon, mede gelet op de problemen die ontstonden in gemeenten en provincies rond de actualisering van functiegebouwen en functiewaarderingstrajecten, rekenen op grote belangstelling voor de wijze waarop de rechtspositie van de griffier is geregeld. Daarnaast leidde ook de behoefte aan maatwerk op onderdelen van het arbeidsvoorwaardenpakket, zoals vastgelegd in artikel 125 van de Ambtenarenwet, tot vragen over de vaststelling van de arbeidsvoorwaardenregeling en de rol van de raad hierin.

De Landelijke werkgroep zocht prof. mr. D.J. Elzinga aan om de wettelijke ruimte voor delegatie en mandaat nader te onderzoeken. In het bijzonder moest het gaan om het overdragen van de bevoegdheid van de raad aan het college om rechtspositionele regelingen vast te stellen en rechtspositionele beschikkingen te nemen ten aanzien van de griffier en het griffiepersoneel. Het advies van Elzinga is gebaseerd op een uitleg van de hierover in de Gemeentewet en de Ambtenarenwet opgenomen bepalingen. Een benadering vanuit beide perspectieven is van belang om tot een zorgvuldige afweging te komen over de rechtspositionele plaats van de griffier en de betekenis van de wet voor het werkgeverschap van de raad. Tenslotte zal tegen de achtergrond van het advies van Elzinga stil worden gestaan bij het proces van arbeidsvoorwaardenvorming en overleg ten behoeve van de griffie(r).



4.2 Wettelijk kader

4.2.1 Gemeentewet³

In de artikelen 107 tot en met 107e Gemeentewet staat dat de raad de griffier en het overige griffiepersoneel benoemt, schorst en ontslaat en dat hij regels kan stellen over de griffie. In de toelichting van artikel 107 Gemeentewet, opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur,^x staat dat de 'raadsgriffier en zijn medewerkers formeel en functioneel los staan van de 'gewone' ambtelijke organisatie'. In de artikelen 102 en 160 Gemeentewet is geregeld dat het college de secretaris en de ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, benoemt, schorst en ontslaat en dat het college regels kan vaststellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de griffie.

De Gemeentewet maakt onderscheid tussen de griffie en de ambtelijke organisatie. De raad is bevoegd gezag van de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren. Het college is bevoegd gezag van de secretaris en de collegeorganisatie. Daarmee kent een gemeente twee bestuursorganen die namens de gemeente de werkgeversrol vervullen, het college en de raad. De raadsondersteuning kan worden vormgegeven door de benoeming van alleen een griffier, maar ook door de inrichting van een griffie.

4.2.2 Ambtenarenwet

AMBTELIJKE STATUS

De griffier is een in de Gemeentewet aangewezen functionaris, die tevens ambtenaar is. Het begrip ambtenaar is omschreven in artikel 1 van de Ambtenarenwet. Kern van het ambtenaarschap is dat een medewerker een aanstelling heeft om in openbare dienst te werkzaam te zijn. Gemeenten en provincies worden gerekend tot de openbare dienst. Dus worden de griffier en de op de griffie werkzame medewerkers als ambtenaar aangemerkt. Het ambtenaarschap gaat niet verloren door detachering, ook al gebeurt dat bij een niet openbare dienst.⁴

RECHTSPOSITIEREGELINGEN EN ARBEIDSVOORWAARDENVORMING

In artikel 109 van de Grondwet is bepaald dat de rechtspositie van de ambtenaar geregeld wordt bij wet. Dit artikel is verder uitgewerkt in artikel 125 van de Ambtenarenwet. Hierin staat dat elke overheid de feitelijke, materiële rechtspositie moet regelen van de ambtenaren die bij haar in dienst zijn, evenals de wijze van overleg van ambtenaren met vakorganisaties over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Binnen de overheid heeft iedere sector zijn eigen ambtenarenreglement. Voor de provincies is dat de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP), voor gemeenten de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR).⁵ De CAR is op grond van de statuten van de VNG en het LOGA-protocol⁶ bindend voor alle gemeenten. De CAR is vervolgens nader uitgewerkt in een uitwerkingsovereenkomst (UWO). De CAR en de UWO hebben alleen lokale rechtskracht wanneer de tekst en de wijzigingen daarin door het bevoegd gezag zijn vastgesteld. De UWO is volgens het

protocol alleen bindend voor gemeenten die zich hiervoor hebben aangemeld. Dat is overigens een grote meerderheid van gemeenten. De gemeenten die zich niet bij de UWO hebben aangesloten moeten op decentraal niveau uitwerkingsregelingen vaststellen.

In artikel 125 Ambtenarenwet wordt de volgende opsomming gegeven van door het bevoegd gezag vast te stellen voorschriften:

- 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.

Hoewel er op grond van de AW sprake is van eenzijdigheid van deze vaststelling door de werkgever, heeft de verplichting om overleg te voeren met de werknemers en de invoering van een overeenstemmingsvereiste, in de loop der jaren een grotere mate van tweezijdigheid doen ontstaan. Sinds 1993 zijn de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden in de overheidssector gedecentraliseerd. In de sector gemeenten zijn de werkgevers vertegenwoordigd in het College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Voor de provincies is dat het Interprovinciaal Werkgeversverband (IWV) van het Interprovinciaal Overleg (IPO).⁷

4.3 Gevolgen dualisering

Binnen de publiekrechtelijke rechtspersoon gemeente zijn twee bevoegd gezagen: de raad en het college.⁸ Deze zijn wat betreft de rechtspositie van hun personeel nauw aan elkaar gebonden door in ieder geval de CAR en in een groot aantal gemeenten ook de UWO. Mede daarom hebben raden het college bij delegatie⁹ de bevoegdheid gegeven ook beslissingen te nemen over de rechtspositie van de griffier en de griffiemedewerkers. Deze bevoegdheid is vervolgens door colleges vaak weer gemandateerd aan het hoofd van de afdeling P&O. Het advies van het CvA bood een opening voor dergelijke delegatie en mandaatconstructies. In de loop der jaren zijn vraagtekens geplaatst bij de bestuursrechtelijke houdbaarheid van dit advies. Staan de Gemeentewet en de Provinciewet delegatie en mandaat van raadsbevoegdheden wel toe?

Hieronder zal eerst worden ingegaan op het advies van het CvA. Vervolgens komt het advies van Elzinga aan bod.



4.3.1 Advies CvA

In de ledenbrieven van 2002 en 2003 heeft het CvA de gevolgen van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur voor het gemeentelijk personeelsbeleid en de werkgeversaspecten toegelicht en adviezen gegeven hoe daarmee om te gaan ten aanzien van de griffier en het griffiepersoneel.¹⁰

Deze adviezen verschenen tegen de achtergrond van een snelle invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, vlak na de gemeenteraadsverkiezingen. In kleinere gemeenten was veelal alleen (nog) de griffier verplicht benoemd en in grotere gemeenten waren griffieorganisaties nog in ontwikkeling. Zij werden vaak opgebouwd uit (voormalig) personeel van de collegeorganisatie. Het is niet vreemd dat in dit licht werd gekozen voor een pragmatische benadering: enerzijds erkenning van het bevoegd gezag van de raad ten aanzien van de griffier en het griffiepersoneel, anderzijds aansluiting bij de bestaande arbeidsvoorwaardenregeling met de mogelijkheid bevoegdheden ten aanzien van de griffier te delegeren aan het college.¹¹

In de ledenbrief van het LOGA van 19 december 2002 die handelt over de ‘Wijzigingen CAR-UWO in verband met dualisering’ vinden we deze pragmatische benadering terug. Toegelicht wordt hoe de rechtspositie van de griffie(r) geregeld is door het opnemen van een nieuw artikel in de CAR (artikel 1:3a) en wat de werkgeversrol van de raad inhoudt.

De nieuwe CAR-bepaling heeft de volgende functies:

- a Zij maakt zichtbaar dat de raad bevoegd gezag is ten aanzien van de griffier en diens ambtenaren;
- b Zij maakt duidelijk dat de CAR-UWO van toepassing is op de griffier en diens ambtenaren;
- c Zij biedt een kapstok voor besluiten van de raad ten aanzien van de rechtspositie van de griffier.

De raad kan, aldus een passage uit de ledenbrief: ‘de bevoegdheden ten aanzien van de griffier zelf uitoefenen of delegeren aan het college.’ In de bijlage van de ledenbrief is daartoe een modelraadsbesluit opgenomen.¹²

In de ledenbrief wordt verder gesteld dat de griffier valt onder het de begripsomschrijving ‘ambtenaar’ uit artikel 1:1 van de CAR-UWO. Hieruit vloeit voort dat de CAR-UWO op hem van toepassing is. Daarmee is feitelijk aangesloten bij de Memorie van Antwoord op de Wet dualisering gemeentebestuur waarin over de arbeidsvoorwaarden van het griffiepersoneel werd opgemerkt dat ‘deze gelijk zullen zijn aan die van het overige gemeentepersoneel, omdat deze vallen onder de algemene afspraken die de VNG met de bonden voor de sector ‘gemeenten’ heeft gemaakt’. Aangezien alle gemeenten zijn aangesloten bij de VNG, geldt de CAR als verplichte rechtspositie, ongeacht of de sectorale gemeentelijke onderhandelingsdelegatie uit collegeleden of raadsleden bestaat.¹³

De raad zal, zo wordt later in dezelfde ledenbrief gesteld, omdat hij bevoegd gezag is ten aanzien van de griffie, de lokale rechtspositie van toepassing moeten verklaren. Vervolgens



bevat de brief een advies hoe in de praktijk van alledag toepassing gegeven kan worden aan de werkgeversrol van de raad. Omdat het vermoeden bestaat dat het niet wenselijk zal zijn de raad zelf met de gehele uitvoering van de rechtspositie te belasten, bevat de brief het advies de uitvoering van de CAR-UWO en de lokale rechtspositieregeling te delegeren aan het college. In de praktijk zal dat weer worden gevolgd door mandatering aan de ambtelijke organisatie. Maar het CvA adviseert niet alle werkgevershandelingen naar het college te delegeren. De bevoegdheid tot het vaststellen van een instructie, de aanstelling, schorsing en het ontslag lenen zich, aldus het advies, in het kader van het dualisme minder goed voor delegatie. Het advies is dan ook deze bevoegdheden bij de raad te laten.

4.3.2 Advies van Elzinga

Elzinga geeft in zijn advies een helder inzicht in de wettelijke mogelijkheden voor delegatie. Hij legt uit dat de Gemeentewet posterieur is aan de Ambtenarenwet en daarmee, inzake de bevoegdhedenkwestie, boven de Ambtenarenwet gaat. De huidige tekst van de Gemeentewet lijkt delegatie van bevoegdheden van de raad aan het college niet in de weg te staan. In artikel 156, tweede lid Gemeentewet, zijn de beperkingen voor delegatie opgenomen. Het nemen van besluiten aangaande de griffie(r) over rechtspositionele regelingen en -beschikkingen, is daar vooralsnog, niet expliciet in opgenomen. Gelet op de geschieden bevoegdheden van raad en college als werkgever kunnen bovengenoemde specifieke raadsbevoegdheden niet worden gedelegeerd aan het college, omdat de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (artikel 156, eerste lid Gemeentewet).

Zo geeft Elzinga in zijn advies aan dat er reden is om zoveel mogelijk onafhankelijkheid te scheppen voor de griffie(r). Het college moet zo weinig mogelijk aanknopingspunten hebben om invloed te genereren op de griffie(r). Bij de regeling van de positie van griffie(r) is de verhouding tussen raad en college in het geding, evenals het primaat van de raad en daarom valt een en ander bij uitstek onder het algemene beperkingscriterium van artikel 156, eerste lid Gemeentewet. De aard van de bevoegdheid verzet zich tegen delegatie aan het college. Dat geldt zowel voor het vaststellen van rechtspositieregelingen, als voor het nemen van rechtspositionele beschikkingen. Aangezien de Gemeentewet delegatie van bovengenoemde bevoegdheden, niet expliciet uitsluit in artikel 156, tweede lid, kan niet worden gesproken over onbevoegd genomen besluiten. Maar het gaat, aldus Elzinga, in dergelijke gevallen in ieder geval wel om een 'problematische categorie' besluiten. Het is de raad die als bevoegd gezag van de griffie de rechtspositionele beslissingen neemt. De Ambtenarenwet voorziet niet in de mogelijkheid om het vaststellen van rechtspositieregelingen over te dragen aan een ander bestuursorgaan. Artikel 125 Ambtenarenwet heeft een verplichtend karakter. Elzinga zegt hierover dat dit betekent dat overdracht van de bevoegdheid tot het vaststellen van rechtspositieregelingen niet door de raad kan worden gedelegeerd aan het college of de burgemeester, tenzij een organieke wet¹⁴ hierin voorziet.

Elzinga maakt in zijn advies verschil tussen delegeren van de bevoegdheid om rechtspositieregelingen vast te stellen en het lenen (lees: overnemen) van normen die gelden voor het overige gemeentepersoneel. Indien de raad op grond van zijn bevoegdheid wel zelf het besluit neemt, maar het in feite overneemt van het college, is geen sprake van delegatie,



maar van lenen. Elzinga adviseert de raadsbevoegdheden die moeten worden uitgesloten van delegatie aan het college, expliciet op te nemen in artikel 156, tweede lid van de Gemeentewet. Het zou daarbij gaan om het vaststellen van rechtspositieregelingen, zoals de in artikel 125 van de Ambtenarenwet, artikel 107 Gemeentewet (107a, tweede lid, 107d, eerste lid en 107, eerste lid)¹⁵ neergelegde bevoegdheden en de bevoegdheid tot het nemen van rechtspositionele beschikkingen. Artikel 107e, tweede lid (benoeming, schorsing, ontslag griffiepersoneel) zou eventueel wel voor delegatie in aanmerking kunnen komen. Deze opmerking maakt Elzinga in het licht van de ruimte die er is voor delegatie aan een bestuurscommissie (werkgeverscommissie). Daarbij moet ook worden gekeken naar situaties, waarbij het werkgeverschap is toegekend aan een deelraad.

4.4 Vaststelling rechtspositionele regelingen en beschikkingen

Alle raden hebben ten gevolge van de wettelijke verplichting een griffier te benoemen invulling gegeven aan de rechtspositie van de griffie(r). Hierbij zijn verschillende mandaat- en delegatieconstructies gehanteerd, die niet allemaal de wettelijke toets kunnen doorstaan. Op basis van het advies van Elzinga zal hieronder worden aangegeven welke vormen van mandaat en delegatie bij het vaststellen van arbeidsvoorwaardenregelingen en persoonsgebonden besluiten wel zijn toegestaan.

4.4.1 Arbeidsvoorwaardenregelingen

Arbeidsvoorwaardenregelingen, door Elzinga rechtspositionele regelingen genoemd, zijn algemeen verbindende voorschriften. Dit brengt met zich mee dat op grond van artikel 10.3, tweede lid onder a van de Algemene wet bestuursrecht, de vaststelling in principe niet kan worden gemandateerd aan het college.¹⁶

Artikel 156, eerste lid, Gemeentewet biedt de raad de mogelijkheid bevoegdheden over te dragen aan het college, aan een door de raad ingestelde bestuurscommissie of aan een deelraad. Het tweede lid van artikel 156 sluit vervolgens een aantal bevoegdheden expliciet uit van delegatie. Daarin wordt geen melding gemaakt van de bevoegdheid tot het vaststellen van een arbeidsvoorwaardenregeling voor de griffie(r). Volgens Elzinga moet deze bevoegdheid desondanks worden aangemerkt als een bevoegdheid die zich vanwege de aard verzet tegen delegatie aan het college. Deze bevoegdheid is namelijk sterk gerelateerd aan de positie van de raad. De griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren werken voor de raad, niet voor het college. Bovendien kan delegatie alleen wanneer in de wet met zoveel woorden de mogelijkheid van delegatie is opengesteld. Zoals gezegd bevatten artikel 156 van de Gemeentewet noch artikel 125 van de Ambtenarenwet de ruimte daarvoor.

De raad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van arbeidsvoorwaardenregelingen aangaande de griffier en het griffiepersoneel wel delegeren aan een deelraad op grond van artikel 87, tweede lid, Gemeentewet. Er kan geen sprake zijn van mandaat tussen raad en deelraad. Delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van arbeidsvoorwaardenregelingen aan een bestuurscommissie behoort niet tot de mogelijkheden. Ook hiertegen verzet de aard van de bevoegdheid zich. Daarnaast kan de raad geen mandaat verlenen tot het vaststellen van arbeidsvoorwaardenregelingen aan een 'andere commissie', zoals bedoeld in artikel 84 van de Gemeentewet¹⁷ of aan een presidium/ seniorenconvent. Artikel 10:3 van de Awb staat dat in de weg.



4.4.2 Persoonsgebonden besluiten

Persoonsgebonden besluiten ten aanzien van de griffier en de griffiemedewerkers die open staan voor bezwaar en beroep, vallen onder rechtspositionele beschikkingen in de zin van de Awb. Het advies van Elzinga is van toepassing op persoonsgebonden besluiten aangaande de griffie(r). Ook hier geldt het principe dat de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen delegatie aan het college. Er bestaat meer ruimte voor delegatie van de bevoegdheid tot het nemen van persoonsgebonden besluiten over griffiemedewerkers aan een werkgeverscommissie, als dit een bestuurscommissie of presidium/seniorenconvent is, die is ingesteld op basis van artikel 83 van de Gemeentewet. Binnen door de raad te stellen kaders kunnen bevoegdheden tot het nemen van persoonsgebonden besluiten voor de medewerkers van de griffie ook worden gemandateerd aan de griffier, de voorzitter van de werkgeverscommissie of het presidium/seniorenconvent op grond van artikel 84 van de Gemeentewet. Voor organen die zijn ingesteld door de raad op grond van de artikelen 83 en 84 van de Gemeentewet geldt dat de burgemeester hiervan geen lid kan zijn.

DELEGATIE

Delegatie is slechts mogelijk als een wettelijk voorschrift hierin voorziet.¹⁸ De raad mag als het gaat om persoonsgebonden besluiten, zelfs als het betreft de bevoegdheid de griffier te benoemen, te schorsen en te ontslaan, deze delegeren aan een deelraad¹⁹ en een bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet.²⁰ Delegatie van persoonsgebonden besluiten aan overige commissies²¹ (waaronder een op grond van artikel 84 van de Gemeentewet ingesteld presidium) is gelet op artikel 156 van de Gemeentewet niet toegestaan. Op basis van voormeld artikel is immers alleen delegatie mogelijk aan een deelraad of een bestuurscommissie. Dit is ook logisch, aangezien het hier belangrijke besluiten betreft die gebaseerd zijn op artikel 107, 107d en 107e, tweede lid van de Gemeentewet²² en die het hart raken van de raad als politiek, controlerend, besturend en regelend bestuursorgaan. Dit principe geldt in mindere mate voor het benoemen, schorsen en ontslaan van het overige griffiepersoneel. De bevoegdheid tot het nemen van persoonsgebonden besluiten voor de laatstgenoemde medewerkers zou eventueel wel door de raad kunnen worden gedelegeerd aan een bestuurscommissie/ werkgeverscommissie ingesteld op grond van artikel 83 van de Gemeentewet.²³

MANDAAT

De bevoegdheid tot het nemen van rechtspositionele beschikkingen kan niet worden gemandateerd aan het college of de burgemeester. Tussen twee bestuursorganen kan alleen sprake zijn van delegatie. De raad kan deze bevoegdheid echter wel mandateren aan een door de raad ingestelde 'andere commissie' ex artikel 84 Gemeentewet. In de praktijk zou men hierbij kunnen denken aan de instelling van een presidium. Daarnaast is het mogelijk de bevoegdheid te mandateren aan een presidium of seniorenconvent op grond van het reglement van orde voor de raad of een organisatieverordening. Deze oplossing heeft echter niet de voorkeur, gelet op de eerder genoemde overwegingen met betrekking tot artikel 156 van de Gemeentewet. Verder kan de bevoegdheid rechtstreeks in mandaat of eventueel door de werkgeverscommissie in ondermandaat gegeven worden aan de griffier en de voorzitter van het presidium, voor zover dit niet de burgemeester betreft.



Genoemde organen en functionarissen zijn immers ondergeschikt aan de raad. Dit mandaat kan zich in beginsel uitstrekken over alle typen persoonsgebonden besluiten, aangezien bij mandaat de raad het verantwoordelijke bestuursorgaan blijft en de bevoegdheid altijd aan zich kan houden.

Positie burgemeester

Voor welke vorm men ook kiest, de vraag is of de burgemeester, als voorzitter van de raad en het college,²⁴ deel zou moeten uitmaken van het orgaan waaraan de raad deze bevoegdheid mandateert. De staatssecretaris van BZK ziet een rol weggelegd voor de burgemeester als voorzitter van het presidium. Hij is een verbindende schakel. Anderen wijzen op de spanningen die deze dubbele rol met zich meebrengt en de gescheiden verantwoordelijkheden van raad en college.

Wat betreft de betrokkenheid van de burgemeester bij de werkgeverstaken van de raad heeft hij geen meebeslissende rol. Vanwege de intensieve samenwerking tussen de burgemeester en de griffier ligt echter een adviserende rol voor de hand.

Voor het uitvoeren van persoonsgebonden besluiten wordt geadviseerd een dienstverleningsovereenkomst aan te gaan. Ook afspraken over ondersteuning bij de voorbereiding van deze besluiten en overige uitvoeringshandelingen kunnen hierbij worden betrokken. Een dergelijke dienstverleningsovereenkomst kan worden aangegaan met de secretaris, of, bij ondermandaat,²⁵ ook rechtstreeks met de afdeling P&O. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij het artikel 33 in de Gemeentewet dat de ambtelijke bijstand van de raad en zijn leden regelt.

4.4.3 Hoe verder?

Het advies van Elzinga zet de wijze waarop gemeenten invulling hebben gegeven aan de werkgeversrol van de raad in een ander perspectief. De raad kan arbeidsvoorwaardenregelingen en persoonsgebonden besluiten aangaande de griffie(r), hoewel de Gemeentewet dit niet expliciet uitsluit, niet delegeren aan het college omdat de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet. Toch komt dit in de praktijk vaak voor. Wat moet er gebeuren om de ontstane situatie te repareren?

AANPASSING GEMEENTEWET

Om een einde te maken aan de onduidelijkheid over de verdeling van bevoegdheden tussen raad en college voor het vaststellen van de arbeidsvoorwaardenregelingen en persoonsgebonden besluiten ten aanzien van de griffie(r) zou in lijn met het advies van Elzinga een aanpassing van de wettekst kunnen worden overwogen. Daarin zouden de volgende aandachtspunten moeten worden meegenomen:

- Er moet in aansluiting op de andere uitzonderingen in artikel 156, tweede lid, ook worden uitgezonderd dat het vaststellen van de rechtspositionele regelingen door de raad niet kan worden gedelegeerd aan welk orgaan dan ook behalve aan een deelraad (als we per deelgemeente verschillende rechtspositionele regelingen voor ogen hebben);

- De raad en de deelraad moeten niet over elke beschikking een besluit hoeven te nemen, maar dat kan ook in handen worden gegeven van een werkgeverscommissie (bestuurscommissie ex art. 83 Gemeentewet),²⁶
- Het gaat over alle rechtspositionele besluiten, dus ook die voortkomen uit de artikelen 107a t/m 107e Gemeentewet en de Ambtenarenwet (artikel 125 en 125 quinquies).

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken is inmiddels door de Vereniging van Griffiers in kennis gesteld van het advies van Elzinga.²⁷

VASTSTELLING ARBEIDSVOORWAARDEN REGELEN IN CAR-UWO

Op dit moment staat in de CAR-UWO, artikel 1:3a, dat voor toepassing van de arbeidsvoorwaardenregeling de raad bevoegd gezag is ten aanzien van de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren. De term ‘van toepassing’ gaat minder ver dan de term ‘vaststelling’. De bevoegdheid om regelingen en andere regels vast te stellen is in de CAR-UWO toegekend aan het college. Het advies van Elzinga geeft aanleiding om nog eens kritisch te kijken naar de gekozen formulering in artikel 1:3a.

REPARATIE CATEGORIE ‘PROBLEMATISCHE’ BESLUITEN

Arbeidsvoorwaardenregelingen

De sinds 2002 door het college op basis van een delegatiebesluit vastgestelde arbeidsvoorwaardenregelingen (zowel direct afgeleid van de CAR-UWO of de CAP als de lokale regelingen) zijn op grond van de huidige Gemeentewet, artikel 156, lid 2, niet expliciet uitgesloten van delegatie. Desondanks verzet de aard van de bevoegdheid zich tegen voortzetting van de delegatie. Deze zogeheten categorie ‘problematische besluiten’ zal moeten worden gerepareerd. Dat kan op de volgende manier:

- De raad besluit het met naam en datum te noemen delegatiebesluit in te trekken;
- De raad stelt vervolgens de arbeidsvoorwaardenregelingen betreffende het griffiepersoneel vast.

Het CvA zou in haar ledenbrief vervolgens een regeling kunnen aanreiken die er in voorziet dat het college voortaan voorstellen aanbiedt aan de werkgeverscommissie die bedoelde regelingen, eventueel in aangepaste vorm, ter besluitvorming aan de raad voorlegt. De werkgeverscommissie krijgt daarin een eigen verantwoordelijkheid en (nog te regelen) bevoegdheid. Daar waar het gaat om griffiespecifieke regelingen kan vanzelfsprekend ook de werkgeverscommissie hiervoor voorstellen doen.

Persoonsgebonden besluiten

Persoonsgebonden besluiten kunnen zijn genomen door de raad/provinciale staten dan wel door het college. Deze besluiten hebben een direct rechtsgevolg ten aanzien van de in het besluit genoemde persoon (de griffier of een griffiemedewerker). De besluiten zijn gebaseerd op de arbeidsvoorwaardenregeling die bij delegatie of mandaat is vastgesteld door het college. Tenzij deze besluiten als gevolg van een lopende bezwaar- of beroepsprocedure nog niet definitief zijn, zijn deze inmiddels in kracht van gewijsde gegaan en



daarom niet meer vatbaar voor bezwaar en beroep. Deze persoonsgebonden besluiten behoeven dan ook, wanneer zij door het college zijn genomen, niet alsnog door de gemeenteraad te worden genomen. Het spreekt voor zich dat deze besluiten voor zover zij nog van toepassing zijn, door de raad/provinciale staten worden gerespecteerd.

GRIFFIESPECIFIEKE REGELINGEN

De meeste colleges hebben sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur nogal wat lokale uitvoeringsregelingen, aanvullende regelingen met arbeidsvoorwaarden en beleidsnota's op personeelsgebied vastgesteld. De raad zal moeten oordelen of het in het belang van het goed functioneren van de griffier en de griffie noodzakelijk is deze regelingen, zoals Elzinga dit noemt 'te lenen' (lees: over te nemen) of daarvan gedeeltelijk af te wijken. Bestaande lokale regelingen en beleidsnota's zullen zo nodig door de raad in aangepaste vorm moeten worden vastgesteld.

Uit een 'quick scan' onder griffiers blijkt dat zij in het algemeen uit de voeten kunnen met de bestaande regelingen, maar dat er wel behoefte is aan maatwerk op specifieke onderdelen.

Een aandachtspunt betreft de bezoldiging (en de beloningsstructuur).²⁸ Daarbij springt in het oog de onvrede over de wijze waarop de functiebeschrijving en -waardering van de griffiersfunctie tot stand komt. Voor gemeenten en provincies geldt dat het bevoegde gezag voorschriften vaststelt over de bezoldiging.²⁹ Hoewel de raad bevoegd gezag is ten aanzien van het griffiepersoneel, komt het vaak voor dat het college het initiatief neemt tot het beschrijven en waarderen van griffiefuncties als eigenaar van het functiegebouw en het functiewaarderingssysteem van een gemeente. De raad zal zelf meer aan de voorkant van het proces van beschrijven en waarderen moeten gaan zitten. Daarnaast bestaat behoefte aan meer flexibiliteit met betrekking tot de invulling van arbeidsduur en werktijden. Griffies in gemeenten en provincies hebben, evenals de griffies van de Eerste en de Tweede Kamer, functies waaraan structurele inconvenienten verbonden zijn. Griffiers wijzen in dit kader op structureel overwerk, werk in de avonduren en het niet kunnen voldoen aan de Arbeidstijdenwet. Er zou een regeling kunnen worden gemaakt voor het compenseren van structurele inconvenienten. Het rijk heeft al een dergelijke regeling voor 'vergadergebonden' functies, die daarvoor model zou kunnen staan.³⁰ Tenslotte pleiten griffiers voor maatwerk met betrekking tot medezeggenschap en het (verplicht) opnemen van vakantie in de recesperiodes van de raad.

Omdat afspraken over wijziging van de CAR-UWO op landelijk niveau plaatsvinden, zal de VvG bij het LOGA formeel een verzoek moeten indienen om in lijn van de bovengenoemde behoefte aan maatwerk griffiespecifieke maatregelen te treffen. Bij toekomstige regelingen zal onderling afstemming plaats moeten vinden, waarbij de griffier en de secretaris een voorbereidende rol kunnen vervullen. Daarvoor is het van belang dat griffiers, raads- en statenleden zich samen met personeelsfunctionarissen verdiepen in de mogelijkheden tot flexibilisering van CAR, UWO en lokale regelingen.

ZORGVULDIGE INVULLING WERKGEVERSROL

Zoals gezegd kan de raad zijn rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de griffier en de overige griffiemedewerkers delegeren of mandateren. De raad zal daarbij zorgvuldig moeten afwegen welke rechtspositionele besluiten worden gedelegeerd of gemandateerd en hoe dat vervolgens wordt vormgegeven. Indien wordt gekozen voor mandaat dient er vervolgens ook aandacht te zijn voor de verantwoording van de in mandaat genomen besluiten. Bij delegatie bestaat de mogelijkheid om voor de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid beleidsregels te geven.

Er zijn verschillende manieren om de werkgeversrol van de raad vorm te geven. In beginsel zou de raad als geheel invulling kunnen geven aan deze rol, maar dat lijkt niet erg praktisch. In de praktijk wordt de werkgeversrol divers ingevuld. Bijna veertig procent van de raadsgriffiers treft het presidium tegenover zich. Twintig procent heeft te maken met de burgemeester en in een tiende van de gemeenten is er een aparte commissie die bestaat uit de burgemeester en/of plaatsvervangend raadsvoorzitter en een mix van raadsleden. Recente waarneming leert dat het instellen van een werkgeverscommissie in opmars is.

Als het presidium niet in de Gemeentewet wordt geregeld, wordt geadviseerd een op wetmatig leest geschoeide commissie, die bestaat uit een kleine vertegenwoordiging van raadsleden, als serieuze optie te overwegen. Een dergelijke bestuurscommissie kan zich als zodanig volledig toeleveren op zijn werkgeverstaak. Het is zaak de commissie goed te laten bijstaan door deskundigen op het gebied van personeelszaken. Het zoeken naar kwaliteit en het vormen van een goede afspiegeling uit de raad zijn belangrijke uitgangspunten voor de samenstelling van de commissie. Daarbij zou in zijn algemeenheid kunnen worden uitgegaan van de plaatsvervangend voorzitter van de raad en twee raadsleden (iemand uit de coalitie en iemand uit de oppositie).

4.5 Medezeggenschap

Uit het voorgaande blijkt dat de werkgeversrol van de raad veel meer inhoudt dan op het eerste oog vaak wordt gedacht. Er moet een arbeidsvoorwaardenregeling worden vastgesteld. Daarover zal soms eerst overleg gevoerd moeten worden. Bij de overheid is sprake van twee vormen van medezeggenschap. De oudste vorm is het Georganiseerd Overleg (GO). Na invoering van de Wet op de ondernemingsraden in 1995 is een nieuwe vorm van medezeggenschap ontstaan in gemeenten en provincies: het overleg tussen werkgever, i.c. de WOR-bestuurder, en een door de werknemers gekozen afvaardiging.³¹

4.5.1 GO

Voor de sector Gemeenten vindt op centraal niveau het overleg over de arbeidsvoorwaarden plaats in het LOGA. Voor provincies gebeurt dat in het Sectoroverleg Provinciale Arbeidsvoorwaarden (SPA).³² Plaatselijk gebeurt dit in de commissie voor georganiseerd overleg (GO). Deze commissie is samengesteld uit een vertegenwoordiging van het gemeentebestuur en een vertegenwoordiging van de toegelaten werknemersorganisaties.³³ De laatste bestaat uit in de organisatie werkzame leden van de vakorganisaties die door hen zijn aangewezen zitting te nemen in het GO. Zij worden meestal bijgestaan door regionale



bestuurders van de vakorganisaties die als adviseur deelnemen aan het overleg. Zo kan ter ondersteuning van de werkgeversvertegenwoordiging, naast de ambtelijke ondersteuning vanuit de afdeling P&O, ook de WOR-bestuurder als adviseur deelnemen aan het overleg.³⁴

Het GO voert overleg over alle aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd. Besluiten over deze onderwerpen worden pas genomen nadat de commissie haar gevoelen over de conceptbesluiten, respectievelijk voorstellen heeft kenbaar gemaakt.³⁵

Besluiten op decentraal niveau of voorstellen die specifiek de rechtstoestand van de griffie en de griffiemedewerkers betreffen, moeten door de raad worden genomen, aldus de toelichting op artikel 12:2:1 CAR-UWO. Over wijzigingen in de plaatselijke arbeidsvoorwaardenregeling die rechtstreeks het gevolg zijn van de landelijke afspraken in het LOGA kan decentraal geen overleg worden gevoerd. Over het vaststellen van die wijzigingen kan worden volstaan met een mededeling aan het GO.

Het feit dat er twee bevoegd gezagen zijn die namens de gemeente de werkgeversrol vervullen, vraagt om een herbezinning op de wijze waarop het decentrale overleg wordt gevoerd. Tot 2002 bestond de vertegenwoordiging van het gemeentebestuur veelal uit de portefeuillehouder personeel en één of meer raadsleden. Als gevolg van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur is de werkgeversrol ten aanzien van de collegeorganisatie geheel bij het college komen te liggen en van de griffier en de griffiemedewerkers bij de raad. In de ledenbrieven van het CvA en het LOGA over de gevolgen van de invoering van het dualisme is weliswaar de nieuwe werkgeverschapstructuur gevolgd, maar is om praktische redenen ook geadviseerd een deel van de uitvoering daarvan te delegeren of te mandateren aan het college. Het advies van Elzinga maakt duidelijk dat deze keuze strijdigheid oplevert met diverse uitgangspunten van de Gemeentewet en de Ambtenarenwet, zoals beschreven in paragraaf 4.1.2. Dit heeft gevolgen voor de arbeidsvoorwaardenvorming, de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden en voor de werkwijze van het GO. Het advies van Elzinga leidt ertoe dat een gezamenlijk GO zou moeten worden ingesteld op basis van artikel 12:1, lid 2, van de CAR en de Ambtenarenwet.

De raad kan decentraal uitsluitend overleg voeren over de specifieke regelingen voor de griffier en de griffiemedewerkers die aanvullend op de CAR dan wel op de CAR-UWO worden vastgesteld. Het is daarnaast van belang dat de raad als bevoegd gezag voor de griffie wel degelijk meepraat over de niet-specifieke griffieregelingen. De griffie krijgt hier immers mee te maken en de raad moet als bevoegd gezag voor de griffie dus voor deze regelingen ook zijn verantwoordelijkheid nemen. Het college is niet in de positie daarover overleg te voeren. Zo is de raad niet in de positie om overleg te voeren over specifieke regelingen voor medewerkers die onder het college ressorteren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de vrijwillige brandweer. Anders ligt het natuurlijk voor die regelingen die op dezelfde wijze van toepassing zijn op alle medewerkers van de gemeentelijke organisatie. In lijn met de uitspraken van de minister van BZK in 2002 en Elzinga in 2009 zou gekeken kunnen worden naar een constructie van 'lenen' (lees: overnemen) van arbeidsvoorwaarden.

Hieruit vloeit voort dat in de gemeente twee arbeidsvoorwaardenregelingen moeten worden vastgesteld bestaande uit in ieder geval de CAR-bepalingen, zoals die voor de sector Gemeenten in het LOGA zijn vastgesteld en voor zover daarin bepalingen zijn opgenomen die voor alle gemeenteambtenaren gelden. Dat geldt ook voor de UWO-bepalingen als de gemeente is aangesloten bij de UWO. Wanneer het LOGA voor specifieke groepen werknemers (griffiers, griffiemedewerkers, vrijwillige brandweer, beroepsbrandweer) bepalingen afsprekt, kunnen deze decentraal alleen door het bevoegd gezag van de betreffende werknemers worden vastgesteld. Eenzelfde situatie geldt voor decentrale afspraken.

Voor het voeren van decentraal arbeidsvoorwaardenoverleg betekent dit weer dat het overleg dan ook zal moeten worden gevoerd door beide bevoegde gezagen en aan de kant van de gemeenteambtenaren, door zowel medewerkers ressorterend onder de raad als onder het college. Dit brengt dan ook met zich mee dat de samenstelling van de werkgeversdelegatie zowel bestaat uit een vertegenwoordiging van het college als een vertegenwoordiging van de raad. Deze mogen zich beide laten vergezellen door een of meer adviseurs: de secretaris en de griffier en ambtelijke ondersteuning vanuit de afdeling P&O.³⁶

SAMEN OF APART?

Het is vanuit deze gedachtegang mogelijk te kiezen voor een apart of gezamenlijk GO. In het tweede geval zullen afspraken moeten worden gemaakt over wie waarover besluit. Het ligt voor de hand dat de vertegenwoordigers in het GO van raadszijde, inclusief de werknemersvertegenwoordiging vanuit de griffie, overeenstemming bereiken over de griffiespecifieke regelingen. En dat de vertegenwoordiging van het college en de werknemersvertegenwoordiging van de onder het college ressorterende ambtenaren over de specifiek voor dat deel van medewerkers af te spreken regelingen overeenstemming bereiken. Allen zullen gezamenlijk besluiten moeten nemen over de voor de gehele organisatie vast te stellen regelingen. Het voordeel van een gezamenlijk GO is dat er tevens afstemming plaatsvindt vanwege het uitgangspunt dat de arbeidsvoorwaardenregeling in principe voor de gehele organisatie dezelfde is, tenzij. Bij afzonderlijke GO's moet er niet alleen goede afstemming plaatsvinden buiten de vergadering, maar is het risico aanwezig dat er ongewild toch tussen gelijke bepalingen verschillen gaan ontstaan. Gelet op zowel de overeenkomst tussen de beide arbeidsvoorwaardenregelingen en de grootte van de griffie ligt het niet voor de hand om als raad een 'eigen' commissie voor het GO in te stellen. Omdat in veel gemeenten al een GO bestaat, kan de raad in overleg treden met het college en de werknemersvertegenwoordiging over de wijze waarop het overleg over de voor alle werknemers geldende regelingen zal worden gevoerd en hoe dat gebeurt voor de specifieke regelingen.

Sommige gemeenten kennen geen GO meer of hebben een zogenaamd 'slappend GO'. Deze gemeenten maken, als er geen GO is voor het raadplegen van de vakorganisaties over voorgenomen wijzigingen in de lokale arbeidsvoorwaardenregeling, vaak gebruik van de zogenaamde hoorbepaling.³⁷ De voorstellen worden dan schriftelijk voorgelegd aan de vakorganisaties. Zij moeten dan binnen een bepaalde termijn schriftelijk reageren. De termijn mag niet korter zijn dan veertien dagen. Als de vakorganisaties dat wensen dan kan over



het betreffende voorstel mondeling worden onderhandeld. De hoorbepaling vindt meestal toepassing in gemeenten die zich hebben gebonden aan de UWO. Voor de overige lokale regelingen is dan vaak de afspraak gemaakt dat deze aan de OR worden voorgelegd in het kader van artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) of op basis van een zogenaamde 'ondernemingsovereenkomst' als bedoeld in artikel 32 van de WOR. Vaak ook zijn de afspraken vastgelegd in een convenant dat dezelfde status heeft als een ondernemingsovereenkomst.

Het ligt voor de hand dat college en raad met elkaar afstemmen op welke wijze het overleg over een aanpassing van de lokale arbeidsvoorwaardenregeling plaatsvindt. Het is echter noodzakelijk dat daarover eerst op landelijk niveau in het LOGA afspraken worden gemaakt omdat hiervoor wellicht een wijziging van hoofdstuk 12 van de CAR-UWO noodzakelijk is.

Eerder werd al aangegeven dat het risico van het uiteenlopen van beide arbeidsvoorwaardenregelingen moet worden vermeden.

4.5.2 OR

WETTELIJK KADER

De WOR voorziet in overleg met de ondernemer over bedrijfsorganisatorische, economische en financiële aangelegenheden en over onderwerpen die regelingen over het sociale beleid van de onderneming betreffen. De ondernemingsraad (OR) ziet onder meer toe op een juiste uitvoering van de arbeidsvoorwaardenregelingen, de arbeidsomstandigheden en de werk- en rusttijden. Allemaal zaken dus die ook griffiemedewerkers betreffen.

De wet bepaalt dat de structuur moet worden gekozen die het meest bevorderlijk is voor de kwaliteit van de medezeggenschap. De wet biedt veel aanknopingspunten om medezeggenschap vorm te geven, zowel op verplichte als vrijwillige basis. Ook voor kleine ondernemingen, zoals griffies in gemeenten en provincies. Aangezien er binnen gemeenten en provincies al een medezeggenschapsstructuur bestaat, kan dit meegewogen worden bij de te maken keuzes. Bepalende factor voor de vormgeving van medezeggenschap is niet de juridische zelfstandigheid van een onderneming, maar het aantal daarin werkzame personen.³⁸ De omvang van het dienstverband speelt daarbij overigens geen rol. Gedetacheerden en uitzendkrachten die tenminste 24 maanden in de onderneming werkzaam zijn, moeten ook worden meegeteld.³⁹

AANTAL MEDEWERKERS GRIFFIE ⁴⁰	VORM VAN MEDEZEGGENSCHAP
< 10	Verplicht periodiek overleg: griffier en medewerkers komen twee keer per kalenderjaar bijeen, of vrijwillige personeelsvertegenwoordiging
≥ 10 en < 35	Verplicht instellen personeelsvertegenwoordiging: drie gekozen leden, niet zijnde griffier
≥ 50 (sector Gemeenten ≥ 35)	Verplicht instellen van een ondernemingsraad

De toenmalige minister De Vries van BZK, heeft aanvankelijk in zijn antwoord aan de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel dat de WOR ook van toepassing verklaarde op de overheid, aangegeven dat de collegeorganisatie en de griffie twee aparte ondernemingen vormen, terwijl de rechtspersoon gemeente de enige ondernemer is. Anders gezegd, de gemeentelijke ondernemer leidt twee ondernemingen. De WOR verplicht elke ondernemer die een zeker aantal medewerkers in dienst heeft, een OR in te stellen. Deze uitspraak van de minister deed verwachten dat geen enkele griffie aan deze verplichting zou kunnen voldoen, maar dat daardoor ook andere mogelijkheden voor een op de basis van de WOR gefundeerde vorm van medezeggenschap moeilijk zouden worden. Later heeft de minister deze opvatting genuanceerd. Door deze gewijzigde stellingname kwamen alle in de WOR denkbare opties open te liggen, waardoor in iedere gemeente maatwerk kan worden gerealiseerd.

WOR-BESTUURDER

De ‘WOR-bestuurder’ vertegenwoordigt de ondernemer in het overleg met het medezeggenschapsorgaan. De griffier vervult daarbij de positie van ‘WOR-bestuurder’⁴¹ voor de griffieorganisatie, zoals de secretaris die heeft in de collegeorganisatie. Immers leden van het college noch van de gemeenteraad kunnen deze rol vervullen omdat de WOR hen daarvan uitsluit.⁴² Afhankelijk van de medezeggenschapsstructuur zijn de secretaris en de griffier ieder voor zich of gezamenlijk de WOR-bestuurders. Daarbij past de kanttekening dat een sologriffier moeilijk kan optreden als WOR-bestuurder, omdat er geen sprake is van medezeggenschap. Bij afzonderlijke ondernemingsraden voor organisatieonderdelen is iedere hoogste (ambtelijk) leidinggevende WOR-bestuurder voor zijn organisatieonderdeel. Als er een zelfstandige of gemeenschappelijke ondernemingsraad is ingesteld, dan zijn beiden WOR-bestuurder, zij het dat het voor de hand ligt dat ‘concernaangelegenheden’ worden besproken met de secretaris. Griffieaangelegenheden worden echter weer besproken door de griffier. De WOR voorziet er ook in dat als er meer ‘WOR-bestuurders’ zijn, zij samen bepalen wie het overleg voert met de ondernemingsraad. Zij kunnen zich ook laten vervangen dan wel laten bijstaan.⁴³

GRIFFIEORGANISATIES EN MEDEZEGGENSCHAPSSTRUCTUREN

Hoewel de ondernemer ‘raad’ in eerste instantie de taak heeft te zorgen voor een adequate vorm van medezeggenschap, is het mede aan de griffier en de medewerkers van de griffie een passende vorm te vinden. Door de beperkte omvang van de meeste griffies wordt de grens van het verplicht instellen van OR of PVT zelden of nooit gehaald.

Welke mogelijkheden hebben kleine griffies verder nog om medezeggenschap vorm te geven? Een belangrijk aanknopingspunt hiervoor biedt artikel 35, lid b, c en d van de WOR, waarin achtereenvolgens de Personeelsvergadering (PV) en de Personeelsvertegenwoordiging (PVT) aan bod komen. Daarnaast biedt de WOR op grond van respectievelijk artikel 3 en artikel 15 de mogelijkheid om op te gaan in een gemeenschappelijke OR (GOR) of een onderdeelcommissie griffie te vormen binnen de bestaande OR.



- PV

Deze vorm is alleen mogelijk als er geen verplichting is om een OR of een PVT in te stellen. In dat geval verplicht de WOR de raad of een vertegenwoordiging van hem als werkgever, tweemaal per kalenderjaar de bij de griffie werkzame personen in de gelegenheid te stellen gezamenlijk met hem bijeen te komen. Organisatieveranderingen en aangelegenheden die de arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden betreffen moeten voor advies aan het personeel worden voorgelegd.

- PVT

Hoewel er geen verplichting rust op het instellen van een PVT bij griffies kleiner dan 10 personen (de griffier uitgezonderd), kan de raad als ondernemer daartoe wel op vrijwillige basis besluiten. Hij kan daartoe niet worden verplicht door zijn personeel. De PVT bestaat tenminste uit drie personen die rechtstreeks bij schriftelijke stemming gekozen worden door de in de onderneming werkzame personen. Daaronder valt natuurlijk niet de griffier die immers in het overleg de ondernemer vertegenwoordigt.

Een PVT bepaalt in beginsel de eigen werkwijze en is niet verplicht een huishoudelijk reglement te maken, ongeacht of de PVT vrijwillig of verplicht is ingesteld. Het is vanuit het oogpunt van goed functioneren van de PVT echter wel verstandig regels voor de verkiezingen en de werkwijze vast te leggen.⁴⁴

Tussen 10-min en 10-plus ondernemingen bestaat verschil in bevoegdheden van een PVT. Beide hebben instemmingsrecht over de werktijdenregeling, de regeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden en het ziekteverzuim. Zonder instemming van de PVT met deze regelingen, is een besluit nietig. Maar een PVT van een 10-min onderneming heeft geen adviesrecht. Dat heeft een PVT van een 10-plus onderneming wel als het over besluiten gaat die tot het verlies van een arbeidsplaats, een belangrijke verandering van de arbeid of een verandering van arbeidsvoorwaarden voor een kwart van het personeel kunnen leiden. Overigens kunnen ondernemer en PVT afspreken bevoegdheden van de PVT uit te breiden.⁴⁵

- GOR

De wet maakt het mogelijk ondernemingen 'fictief' samen te voegen. In artikel 3 van de WOR is de mogelijkheid opgenomen van een gemeenschappelijke OR. Dit wetsartikel biedt aan kleine niet OR-plichtige organisaties, al dan niet juridisch zelfstandig, de gelegenheid binnen een samenhangend verband van ondernemingen toch in een OR vertegenwoordigd te zijn. Het gevolg daarvan is dat er één OR wordt ingesteld voor de gezamenlijke onderneming waarvoor alle medewerkers van zowel de collegeorganisatie als de griffie actief en passief kiesrecht hebben. Zowel de secretaris als de griffier zijn WOR-bestuurder en hebben om die reden geen actief en passief kiesrecht. Eventueel kan binnen de kiesstelsels worden gekozen voor aparte lijsten voor bedrijfsonderdelen of personen. Indien de griffieorganisatie bestaat uit alleen de griffier, biedt de GOR aan de griffier de gelegenheid om zijn actief kiesrecht uit te oefenen. De GOR komt overeen met de al bestaande OR voor de gemeente, zij het dat daardoor duidelijker tot uiting wordt gebracht dat het een OR is voor alle onderdelen van de gemeente, inclusief de griffie.



• Onderdeelcommissie griffie in bestaande OR

Binnen de bestaande OR is het mogelijk om voor specifieke onderdelen van de organisatie een commissie in te stellen die zich specifiek buigt over aangelegenheden voor het betreffende organisatieonderdeel: de onderdeelcommissie. Het is dan ook mogelijk om voor de griffie een onderdeelcommissie in te richten, zoals is geregeld in artikel 15 van de WOR. Deze is dan een onderdeel van de OR van de gemeente. De OR wordt dus gekozen uit en door alle medewerkers van de gemeente, inclusief de medewerkers van de griffie. De OR kan het grootste deel van de bevoegdheden ter zake van het onderdeel ‘griffie’ overdragen aan de onderdeelcommissie. Wettelijk is het voor een onderdeelcommissie niet mogelijk procedures bij de Ondernemingskamer, de Bedrijfscommissie en de kantonrechter te voeren. In de praktijk stelt de OR de zaak formeel aan de orde en voert de onderdeelcommissie in aanwezigheid van de voorzitter van de OR de procedure.

Het zwaar optuigen van medezeggenschap is voor de meeste griffies geen haalbare kaart. Het verplicht instellen van een PVT of het instellen van een OR op vrijwillige basis is alleen weggelegd voor grote griffieorganisaties. Kleine griffies komen waarschijnlijk het beste uit met een PV, die twee maal per jaar bijeenkomt. Het instellen voor een PVT voor griffieorganisaties die minder dan 10 medewerkers tellen, is al snel behoorlijk belastend, gelet op het feit dat drie leden deel uit zouden moeten maken van een PVT. Bij 10-plus ‘ondernemingen’ is een PVT te verkiezen boven een PV, omdat die meer bevoegdheden heeft. Het biedt bovendien een kans om te participeren in een gemeenschappelijke ondernemingsraad (GOR). Nadeel daarvan is dat de vertegenwoordiger van de griffie relatief veel tijd kwijt zal zijn met aangelegenheden die niet griffiespecifiek zijn. En ook dat kan voor een kleine organisatie behoorlijk belastend zijn. De figuur van een onderdeelcommissie griffie binnen een bestaande OR van een gemeente is weliswaar mogelijk, maar wordt afgeraden, omdat deze zich slecht verhoudt met de gescheiden werkgeversrol van de raad en het college.

KIESSTELSELS

Binnen zowel de structuur van gemeenschappelijke OR als van een afzonderlijke OR zijn varianten mogelijk om de vertegenwoordiging zoveel mogelijk een afspiegeling te laten zijn van de diverse onderdelen van de organisatie of groepen medewerkers. Daarnaast blijft het mogelijk een onderdeelcommissie in te stellen.

In de eerste plaats kan er een keuze worden gemaakt worden voor een integraal stelsel of een kiesgroepenstelsel. In een integraal stelsel wordt de OR in zijn geheel gekozen door en uit in de onderneming werkzame personen. In een kiesgroepenstelsel worden de in de onderneming werkzame personen verdeeld in kiesgroepen. Dat zijn groepen van in de onderneming werkzame personen, of afdelingen van de onderneming, die ieder uit hun midden een bepaald aantal leden van de OR kiezen. Een combinatie van het integrale stelsel en het kiesgroepenstelsel is mogelijk. Wanneer voor de onderneming één OR is ingesteld of een GO, dan is het mogelijk voor de griffie een kiesgroep in te stellen die vervolgens – afhankelijk van de grootte van de griffie – een of meer vaste zetels in de OR heeft.



De WOR en het modelreglement voor de overheidsondernemingsraden⁴⁶ voorzien ook in varianten hoe kandidaten kunnen worden gekozen: het personenstelsel of het lijstenstelsel.⁴⁷ Deze vinden toepassing binnen het gekozen kiesstelsel. Het kiesstelsel moet zijn opgenomen in het reglement van de OR. Afwijking daarvan tijdens de verkiezingen is niet toegestaan op straffe van het ongeldig verklaren van de verkiezingen. Als men wijziging wil in het kiesstelsel, dan zal dat voorafgaande aan de start van de verkiezingsprocedure moeten worden geregeld in het reglement van de OR.

NOTEN

- 1 LOGA-brieven d.d. 30 mei 2002, 158 'Werkgeversaspecten Wet dualisering gemeentebestuur', CvA/2002001861; d.d. 19 december 2002, 171 'Wijzigingen CAR-UWO in verband met dualisering', CvA/2002004761; d.d. 11 februari 2003, 176 'Inwerkingtreding Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur', CvA/2003000554.
- 2 Discussienota rechtspositie griffier en medewerkers griffie.
- 3 Zie ook artikel 99, 104 t/m 104e en 158 Provinciewet en de toelichting op artikel 104 in de Memorie van Toelichting van de Wet dualisering provinciebestuur.
- 4 Praktijkgids ambtenarenrecht 2009, pagina 13 en 15 en CAR/UWO verklaard, pagina 11.
- 5 Vraagbaak overheid, Editie 2009-2010, pagina 46-48.
- 6 LOGA: Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden waarin het CvA als werkgeversorganisatie en de vakorganisaties ABVAKABO/FNV, CNV Publieke Zaak en de CMHF afspraken maken over de arbeidsvoorwaarden voor het gemeentepersoneel. Het CvA heeft op grond van de statuten van de VNG tot taak met de vakorganisaties hierover afspraken te maken.
- 7 Praktijkgids ambtenarenrecht 2009, pagina 22.
- 8 Vóór invoering van de dualisering stelde de raad als bevoegd orgaan de rechtspositieregelingen/arbeidsvoorwaardenregelingen vast voor het gemeentepersoneel.
- 9 Delegatie is het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. (Art. 10:13 Awb) Delegatie geschiedt niet aan ondergeschikten (art. 10:14 Awb) en kan alleen als die mogelijkheid bij wet is toegestaan (art. 10:15 Awb).
- 10 LOGA-brieven d.d. 30 mei 2002, 158 'Werkgeversaspecten Wet dualisering gemeentebestuur', CvA/2002001861; d.d. 19 december 2002, 171 'Wijzigingen CAR-UWO in verband met dualisering', CvA/2002004761; d.d. 11 februari 2003, 176 'Inwerkingtreding Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur', CvA/2003000554.
- 11 Deze arbeidsvoorwaardenregeling was vaak voor het dualisme door de raad als bevoegd gezag vastgesteld (of door het college in het geval van delegatie).
- 12 LOGA brief d.d. 19 december 2002, CvA/200200471 'Wijzigingen CAR-UWO in verband met dualisering'.
- 13 Eerste Kamerstuk 27751, 10b, pagina 69.
- 14 Organieke wet: wet waarvan het bestaan uitdrukkelijk door de Grondwet is voorgeschreven, zoals de Gemeentewet en de Provinciewet.
- 15 Elzinga vermeldt in zijn advies expliciet de benoeming, schorsing, ontslag van een griffier, de vaststelling van de instructie van de griffier en de vervanging van de griffier.
- 16 De wetgever heeft hierin bij de verlening van de bevoegdheid tot het vaststellen van de arbeidsvoorwaardenregelingen niet voorzien.
- 17 Artikel 82 Provinciewet.
- 18 Artikel 10:15 van de Algemene wet bestuursrecht.
- 19 Delegatie aan een deelraad is geregeld in artikel 87, tweede en derde lid en artikel 156 Gemeentewet.

- 20 Artikel 81 Provinciewet.
- 21 Hiermee wordt bedoeld op commissies ingesteld op grond van artikel 84 van de Gemeentewet.
- 22 Artikel 104 Provinciewet.
- 23 Artikel 81 Provinciewet.
- 24 Sinds 15 juli 2008 is artikel 125 lid 3 uit de Grondwet geschrapt, waarin staat: ‘De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.’ Daarmee is in de Grondwet de vanzelfsprekendheid waarmee de burgenmeester voorzitter is van de raad verdwenen. Wel staat in artikel 9 van de Gemeentewet nog dat de burgemeester voorzitter is van de raad.
- 25 Artikel 10:9 Awb staat ondermandaat toe, mits de raad als mandaatgever dit heeft toegestaan.
- 26 Alhoewel de voorkeur uitgaat naar een commissie ex artikel 83 Gemeentewet, respectievelijk 81 Provinciewet, is de keuze voor een ‘artikel-84-commissie’, respectievelijk ‘artikel 82-commissie’ niet uitgesloten.
- 27 Advies Elzinga inzake wettelijke ruimte voor delegatie van specifieke raadsbevoegdheden, brief Vereniging van Griffiers d.d. 4 juni 2009.
- 28 Vraagbaak overheid, Editie 2009-2010, pagina 276. Bezoldiging is de financiële tegenprestatie die de ambtenaar ontvangt voor het verrichten van zijn werkzaamheden. De bezoldiging betreft naast het salaris ook de toelagen en toeslagen waarop de ambtenaar recht heeft.
- 29 Art. 125, tweede lid, Ambtenarenwet.
- 30 Staatsblad 2004, 628, pagina 1-7; Staatsblad 2004, 6, pagina 1-7.
- 31 Vraagbaak overheid, Editie 2009-2010, pagina 219.
- 32 Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies, pagina 2, 113-114.
- 33 CAR-UWO, artikel 12:1, lid 2.
- 34 CAR-UWO, artikel 12:2:7.
- 35 Artikel 12:2:1 CAR-UWO.
- 36 Wanneer het lokale overleg voor de griffie gevoerd wordt door leden van de raad, dan kan op grond van artikel 12:2:7 van de CAR-UWO de griffier als adviseur daarbij worden betrokken.
- 37 Bijlage III bij de tekst van de CAR-UWO zoals die door het LOGA is vastgesteld. Het is een alternatieve tekst voor artikel 12:1 van de CAR.
- 38 Praktijkgids Arbeidsrecht 2009, pagina 2009.
- 39 Inzicht in de ondernemingsraad, pagina 31 en Praktijkgids Arbeidsrecht 2009, pagina 209-210.
- 40 Art. 2 van de WOR spreekt over 50 werknemers, maar in de sector Gemeenten is afgesproken dat al bij 35 werknemers een OR verplicht is (art. 14:1:1 CAR-UWO. Voor kleinere ondernemingen kent de WOR aangepaste verplichtingen (art. 35b t/m 35d).
- 41 Art. 1, eerste lid, onderdeel e, Wet op de ondernemingsraden.
- 42 Art. 46d, onderdeel a, Wet op de ondernemingsraden.
- 43 Art. 23, lid 4 t/m 6, Wet op de ondernemingsraden.
- 44 Praktijkgids arbeidsrecht 2009, pagina 213-214.
- 45 Praktijkgids arbeidsrecht 2009, pagina 221-222.
- 46 Zie onder andere de website van de Bedrijfscommissie voor de Overheid. (http://www.overheidenarbeid.nl/Kennisruimte/Pages/bedrijfscommissie_voor_de_overheid.aspx) en het A+O-fonds gemeenten (www.aeno.nl » medezeggenschap).
- 47 Artikel 9 en 10 WOR.



INTERMEZZO: INTERVIEW MET VERTROUWENSPERSOON JAN-DIRK PRUIM

‘Een andere burgemeester, een andere raad: voor je het weet gaan de panelen schuiven’

Een onwerkbare situatie die iedereen kan overkomen

Jan-Dirk Pruim is griffier van Almere. Hij vertelt dat hij al op informele manier vertrouwenspersoon was bij de Vereniging van Griffiers (VvG) vanaf het eerste begin van de vereniging tot 2008. In het eerste jaar bestond het instituut vertrouwenspersoon formeel nog niet, maar in die tijd werd hij als voorzitter al wel door collega's gebeld die om advies vroegen. Daarbij zaten vogels van diverse pluimage, waarbij de sologriffiers de overhand hadden.

Hij schat in dat hij als vertrouwenspersoon ongeveer zeven keer per jaar een collega aan de lijn kreeg die om advies vroeg. In totaal schat hij in dat het er nu zo'n dertig zijn geweest, die dusdanige problemen hadden dat zij als griffier zijn opgestapt bij de gemeente waar ze werkten. Dit is ongeveer 10% van de griffiers.

De aard van de problemen ligt vaak in de relationele sfeer. Regelmatig gaat het volgens Jan-Dirk Pruim om onverenigbaarheid van karakters. Dus bijvoorbeeld als griffier niet goed kunnen samenwerken met de burgemeester en de secretaris. Daarbij speelt dan mee dat de burgemeester voorzitter is van het presidium en de griffier bijvoorbeeld geen steun krijgt uit de raad omdat die er van uit gaat dat de burgemeester het wel bij het rechte eind zal hebben. Dan is het gedaan met de griffier.

De problemen die een griffier ondervindt komen verder regelmatig voort uit een wisseling van personen in het presidium, en het gaat ook nog wel eens mis als de ambities van de griffier niet stroken met de ambities van de raad. Met andere woorden: de griffier wil meer dan de raad, of juist minder. Dat leidt onherroepelijk tot conflicten.

Wat ook tot problemen kan leiden is de situatie waarin de griffier bijvoorbeeld is aangesteld voor 32 uur. Om toch fulltime te werken werkt hij ook nog eens voor 6 uur op een andere plek in de organisatie. Dit heeft er wel toe geleid, dat de griffier regelmatig dienst-opdrachten kreeg van de secretaris, ook in de tijd dat hij zou moeten werken voor de griffie. Er ontstond een situatie van wegpesten.



Je kunt dan vervolgens als griffier wel in een soort vechthouding blijven steken, maar dat werkt niet. Zowel voor het werk als voor de thuissituatie niet. Je ziet dan een griffier die steeds meer uitgeput raakt en uiteindelijk het veld zal moeten ruimen. En dat gebeurde zeker in de eerste jaren regelmatig. De functie was nog niet uitgekristalliseerd en de burgemeester en de secretaris vonden het maar een inferieure functie.

De vertrouwenspersoon is op zich een prima vraagbaak, maar de vereniging kan in de ogen van Jan-Dirk Pruim ook veel doen in het voortraject. Deze kan de vertrouwenspersoon bijvoorbeeld goede instrumenten aanreiken. Met andere woorden: hij moet de beschikking hebben over goede persoonlijke coaches en de beste juristen waar hij de bellers eventueel mee in contact kan brengen als dat nodig is.

Verder kan de vereniging er met enige regelmaat een congres aan wijden, de kringen aansporen om het onderwerp van arbeidsconflicten op de agenda te zetten of er voor te zorgen dat er regelmatig publicaties verschijnen waarin ontwikkelingen en trends worden beschreven en waarin ook het professionaliseren en het stimuleren op dit vlak wordt gestimuleerd. Voor dit laatste kunnen we denken aan cursussen op het gebied van persoonlijke zelfreflectie en omgevingssensitiviteit.

De vereniging zou het onderwerp bijvoorbeeld ook steeds op de agenda moeten houden; en daarbij vooral niet indutten is zijn devies, want het kan iedereen overkomen dat je niet meer door een deur kan met de burgemeester de secretaris of het presidium. Voor je het weet gaan de panelen schuiven, bij het aantreden van een nieuwe burgemeester of raad.

JAN DIRK PRUIM is griffier van Almere en voormalig voorzitter van de Vereniging van Griffiers



Praktische aspecten werkgeversrol

De werkgever en de werknemer zijn op grond van artikel 125 ter van de Ambtenarenwet (AW) verplicht zich als goed werkgever en goed werknemer te gedragen. Hoewel de begrippen in de wet niet zijn gedefinieerd, geeft de Memorie van Toelichting aan dat bij de uitleg van deze begrippen moet worden uitgegaan van ‘redelijkheid en billijkheid’, zoals dat bij de uitvoering van alle overeenkomsten geldt.¹ Reden om in dit hoofdstuk vanuit het perspectief van raden en griffiers wat uitvoeriger stil te staan bij praktische aspecten van de werkgeversrol, zoals het beschrijven en waarderen van griffiefuncties en het aanstellen, beoordelen, en opleiden van griffiepersoneel. Het begrip functie² speelt een centrale rol in de rechtspositie van een ambtenaar. Het dient als basis voor de aanstelling, beoordeling, beloning, schorsing en ontslag van een medewerker.

5.1 Beschrijven en waarderen

5.1.1 Beschrijven

In de functiebeschrijving legt het bevoegde gezag vast met welk samenstel van werkzaamheden de ambtenaar is belast. Voor gemeenten en provincies geldt dat het bevoegde gezag voorschriften vaststelt over de bezoldiging (en de beloningsstructuur).³ In lijn met de Gemeentewet en de Provinciewet en het advies van Elzinga zal de raad de bezoldiging van de griffier en het griffiepersoneel zelf moeten regelen.⁴ De raad stelt daartoe zelf de regeling functiebeschrijving- en waardering vast. Dit onderdeel van de rechtspositie van de griffie(r) behoort tot de zogenaamde griffiespecifieke regelingen (paragraaf 4.4.3).

Er zijn verschillende functiebeschrijvingen te onderscheiden: persoonsgericht, organiek en generiek.⁵ De laatste jaren is een ontwikkeling gaande naar het meer generiek beschrijven van functies. Dat is merkbaar bij actualisering van functiegebouwen in gemeenten en provincies. En ook de ontwikkeling van een functiewaarderingssysteem voor de sector gemeenten past in dit beeld.⁶ In een dergelijk proces worden alle functies binnen een organisatie teruggebracht tot enkele functiegroepen of functiefamilies. Een functiefamilie bestaat uit functies die min of meer dezelfde positie in een organisatie hebben. Daarbinnen kan overigens wel een verschil van zwaarte worden aangebracht. Het geheel van functies wordt opgenomen in een functieboek, dat ook wel wordt aangeduid als het functiegebouw. Aan het functiegebouw is ook de waardering gekoppeld, waarbij, gelet op de gelaagdheid van de organisatie, alles is afgeleid van het hoogst beschikbare functieniveau.

Het gevolg van het korter en globaler beschrijven van functies is dat wat een ambtenaar in de praktijk doet, kan verschillen met wat in de beschrijving staat. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid wordt het daardoor belangrijker met andere middelen aan te tonen wat de functie inhoudt. Als ‘bewijslast’ kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van benoemingsbesluiten, jaarplannen, jaarverslagen, verslagen van functionerings- en beoorde-



lingsgesprekken. Een griffier kan zich daarnaast beroepen op zijn instructie die op grond van de Gemeentewet moet worden vastgesteld door de raad.

5.1.2 Waarderen

DOEL

Het belangrijkste doel van functiewaardering is het onderbouwen en legitimeren van beloningsverhoudingen binnen een organisatie. Het gaat om 'het creëren van een evenwichtig functiegebouw dat recht doet aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van functiehouders'. Door middel van functiebeschrijving en -waardering, kortweg FUWA, wordt de aard van de functie weergegeven en de zwaarte van de functies ten opzichte van elkaar bepaald. Functiewaardering leidt daarmee tot een rangordening van functies. Deze rangorde wordt gebruikt om verschillen in beloning op een transparante en rechtvaardige wijze vast te stellen. Het waarderingsresultaat wordt vertaald naar een salarisschaal. Deze vertaling wordt conversie genoemd en vindt plaats op basis van een conversietabel.⁷ Worden in een organisatie alle functies of een groot deel van de functies gewaardeerd, dan wordt deze conversietabel opnieuw vastgesteld, na overleg met Georganiseerd Overleg (GO).⁸

De voorschriften voor bezoldiging worden vastgelegd in een 'regeling van arbeidsvoorwaarden' en een bezoldigingsverordening. Daarin kan bepaald worden dat de bezoldiging plaatsvindt door middel van functiewaardering. Vaak wordt een afzonderlijke procedure-regeling functiewaardering vastgesteld, waarin beschreven is wie de functiebeschrijving opstelt en waardeert en welke procedure gevolgd moet worden bij geschillen. Over de wijze waarop de waardering van de functies plaatsvindt wordt overleg gevoerd met de lokale commissies voor georganiseerd overleg. Daartoe wordt een waarderingsadvies voorbereid door een extern bureau of de afdeling P&O. Dat advies wordt voorgelegd aan een waarderingscommissie, waarin naast het diensthoofd meestal ook een vertegenwoordiger namens de werknemers c.q. vakorganisaties is vertegenwoordigd, evenals een onafhankelijk persoon. De vaststelling vindt vervolgens plaats door het bevoegd gezag. Voor de griffie is de raad het bevoegd gezag. Na vaststelling van de waardering vindt koppeling plaats aan een salarisschaal middels een door het bevoegd gezag vast te stellen conversietabel.

HISTORIE

Eind 1980 verplichtte de toenmalige minister van BZK alle gemeenten in Nederland vóór 1 januari 1986 over te gaan tot invoering van functiewaardering om de zwaarte van functies te bepalen. De verplichte waardering van functies gold niet voor functies die bij wet waren vastgesteld. De invoering van functiewaardering stond in het teken van de herziening van de zogenaamde Ubink-normen. Bij de herziening werd het aantal inwonersklassen voor de indeling van gemeenten naar grootte teruggebracht van 22 naar 11. De inwonersklassen werden vervolgens gekoppeld aan de 18 vereenvoudigde schalen in het BBRA 1984.⁹ De functies van griffier van de Tweede Kamer, de directeur generaal en de secretaris generaal, bleven buiten schot. Zij kregen een vast salaris op basis van hun positie in het staatsbestel. Het maximum salaris van de gemeentesecretaris werd afgestemd op vergelijkbare functies





bij de rijksoverheid. Alle functies onder het niveau van de secretaris werden ingedeeld in de beschikbare salarisschalen op basis van functiewaardering.

Kern van het rijksbeleid was:

- 1 De secretaris behield zijn spilpositie binnen het gemeentelijk bezoldigingstelsel, maar de functie werd wel hergewaardeerd. Als criterium bleef het inwoneraantal van de gemeente gelden.
- 2 De functie die de ambtenaar heeft te vervullen werd principieel bepalend voor zijn salariëring.
- 3 Lokale autonomie: iedere gemeente bleef vrij om een eigen functiewaarderingsysteem te kiezen.

Gemeenten werden vrij gelaten in de keuze van het functiewaarderingsysteem, voor zover de waarderingsverhoudingen van het rijk in acht werden genomen. In 1993 werd de bezoldiging van gemeenteambtenaren een lokale aangelegenheid. Gemeenten waren vanaf dat moment alleen gebonden aan het loongebouw, bestaande uit schalen en periodieken, waarover centraal bindende afspraken werden gemaakt.¹⁰

METHODEN VAN FUNCTIEWAARDERING

Vorengenoemd beleid resulteerde in de praktijk in een grote verscheidenheid aan functiewaarderingsystemen. Op dit moment hanteert het grootste deel van de gemeenten het functiewaarderingsysteem ODRP (58%) of een afgeleide daarvan. Veel commerciële adviesbureaus werken met eigen functiewaarderingsystemen of varianten van bestaande systemen. De gemiddelde leeftijd van de gebruikte systemen is relatief hoog. Bij bijna tweederde van de gemeenten is het functiewaarderingsysteem langer dan vijf jaar in gebruik, bij ruim een derde tien jaar of langer.

De indruk bestaat dat bij de toepassing van functiewaarderingsystemen de eindverantwoordelijkheid van de griffier nog in onvoldoende mate doorklinkt in de verschillende gezichtspunten.¹¹ Dit heeft er toe geleid dat de griffier qua zwaarte van functie vaak vergeleken wordt met een senior bestuursadviseur of een lijnmanager. Deze ‘ondergeschoven’ positie doet geen recht aan wat met de functie bij wet werd beoogd en biedt zeker geen goede uitgangspositie om in de driehoek op voet van gelijkwaardigheid te participeren. Alle reden om aandacht te vragen voor de scheve verhouding die dreigt te ontstaan tussen griffier en secretaris ten gevolge van de ‘neerwaartse druk’ op de griffiersfunctie.

Om de verhoudingen ‘recht te trekken’ zou naar analogie van de functie van griffier van de Tweede Kamer gekozen kunnen worden voor ‘positiebeloning’. De bezoldiging van Rijksambtenaren wordt geregeld in het BBRA. Volgens artikel 1.2 van het BBRA is dit besluit niet van toepassing op de ambtenaar, wiens bezoldiging is geregeld bij wet.¹² In bijlage A staan de ambtenaren vermeld die op grond hiervan in aanmerking komen voor een vast salaris. Daaronder vallen onder andere de griffier van de Tweede Kamer, de secretaris generaal en de directeur generaal, maar ook de voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.¹³ Door bovengenoemde systematiek toe te passen bij gemeenten en



provincies wordt de onafhankelijkheid van de griffier ten opzichte van de collegeorganisatie, respectievelijk gedeputeerde staten gewaarborgd. Ten behoeve van de vaststelling van het salaris zou een koppeling kunnen worden gemaakt met het aantal raadsleden of het inwonertal van een gemeente, zoals dat destijds ook met de secretaris is gebeurd.¹⁴ Verder bepaalt het BBRA in artikel 24 dat de bezoldiging van de ambtenaren werkzaam bij de Eerste en Tweede Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer e.a. geschiedt door het desbetreffende bevoegd gezag. De bezoldiging voor alle overige ambtenaren is neergelegd bij de minister.

Een andere optie is aan te sluiten bij het, thans bij de VNG in ontwikkeling zijnde, sectoraal functiewaarderingssysteem. Dit systeem bestaat straks uit groepen vergelijkbare functies of functiefamilies. Daarin zou ook het ambt van griffier een plek kunnen krijgen ingeval het systeem een eindverantwoordelijk functionaris als hoofdgroep of functiefamilie kent. Daarin zouden ook functies als die van directeur gemeentelijke rekenkamer en gemeentelijk ombudsman kunnen worden ondergebracht. Dit in lijn met de systematiek van het BBRA. Door introductie van deze nieuwe functiefamilie, kan aan de griffier een duidelijke plek gegeven worden binnen lokale functiegebouwen. De verwachting is dat dit uiteindelijk in positieve zin zal doorwerken in de score op verschillende gezichtspunten. Binnen deze hoofdgroep van eindverantwoordelijke functies zal voor wat de griffier betreft ook voldoende tot uitdrukking moeten komen dat deze zich beweegt in een politiek/bestuurlijke omgeving met een hoog afbreukrisico. Als aan die voorwaarden wordt voldaan kan overwogen worden om ook de griffier binnen die hoofdgroep volgens het te ontwikkelen systeem te waarderen.

5.1.3 Rechtsbescherming

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een ambtenaar bezwaar maken en tegen het besluit tot vaststelling van de beschrijving en tegen de waardering van zijn functie. Het indienen van een bezwaar gebeurt door middel van een bezwaarschrift. De indiening is aan een termijn gebonden. De ambtenaar moet binnen zes weken zijn bezwaarschrift indienen. Als het bezwaar ongegrond is verklaard, kan de ambtenaar daartegen nog beroep aantekenen. Is een functiebeschrijving eenmaal vastgesteld, dan kan men zich in de procedure niet meer op beroepen dat onderdelen van de beschrijving niet juist zouden zijn.¹⁵

In de procedureregeling is vaak geregeld dat een onafhankelijke bezwarencommissie, zoals bedoeld in artikel 7:13:1 van de Awb, het bezwaar toetst aan de vastgestelde functiebeschrijving en -waardering. De bezwarencommissie brengt op basis van deze toets een niet bindend advies uit aan het bevoegd gezag. De commissie hoeft zich in haar advies overigens niet te beperken tot de gezichtspunten waartegen bezwaar is ingediend. Dit kan betekenen dat de waardering voor niet bestreden gezichtspunten lager of hoger uitvalt. Overigens behoort een ambtenaar volgens de beginselen van behoorlijk bestuur vóór behandeling van zijn bezwaarschrift door de commissie op de hoogte te worden gesteld dat er een integraal advies wordt gegeven. Daarnaast zal de bezwarencommissie overtuigend duidelijk moeten beargumenteren waarom niet bestreden gezichtspunten lager uitvallen en wat het belang is om ze bij de waardering te betrekken.¹⁶

De rechter oordeelt of een besluit open staat voor beroep. In de regel toetst een rechter functiebeschrijvingen en waarderingsresultaten met een zekere terughoudendheid. De rechter baseert zich daarbij op de door het bestuursorgaan gegeven uitleg en toetst of deze in redelijkheid houdbaar is.¹⁷

5.2 Werven en selecteren

Voordat een griffier kan worden benoemd, moet deze worden geworven en geselecteerd. Er bestaat geen algemene wettelijke regeling voor werving en selectie van personeel. Wel zal door de raad als bevoegd gezag een aantal specifieke regels in acht moeten worden genomen, die zijn vastgelegd in diverse wetten (wet gelijke behandeling, e.d.). Ook van de sollicitant mag zorgvuldigheid in de sollicitatieprocedure verwacht worden. Het geven van valse informatie of het achterhouden van relevante informatie in de sollicitatiefase kan aanleiding geven tot ontslag.¹⁸

In de meeste gemeenten is met instemming van de OR een sollicitatiecode vastgesteld. Deze bevat bepalingen over de vertrouwelijkheid van de procedure en hoe met de stukken, zoals sollicitatiebrieven, moet worden omgegaan. Het is aan te bevelen deze code analoog toe te passen voor de griffier en de griffiemedewerkers. De raad zal deze sollicitatiecode dan wel moeten vaststellen via een algemeen besluit.

5.2.1 Opstellen functieprofiel

Voordat wordt overgegaan tot de werving en selectie van een nieuwe griffier is het als raad zinvol stil te staan bij wat precies van de griffier wordt verwacht. Dit kan bijvoorbeeld door van te voren een profielschets te maken, waarin een gedetailleerde beschrijving wordt gegeven van de uit te voeren taak en verantwoordelijkheden.

Een functieprofiel heeft in tegenstelling tot een functiebeschrijving geen rechtspositionele status. Het profiel moet een goede weergave zijn van de kwaliteiten die nodig zijn om te functioneren als griffier. Aandachtspunten daarbij zijn de specifieke kenmerken en ontwikkelingen van een gemeente, de politiek-bestuurlijke dynamiek en de taken en rollen die de griffier daarin zou moeten vervullen. Het opstellen van deze omschrijving helpt te concentreren op de vereiste competenties. Het einddocument stelt de raad in staat geschikte kandidaten te selecteren en geeft kandidaten een beter inzicht in de wensen en verwachtingen van de raad ten aanzien van de kwaliteit van de raadsondersteuning.

Een nuttig hulpmiddel voor het opstellen van de profielschets kan de functiebeschrijving zijn. Ook zou gebruik kunnen worden gemaakt van de instructie van de griffier. Daarin zijn door de raad nadere regels gesteld over de taak en bevoegdheden van de griffier. Indien er geen functiebeschrijving voor handen is, kan de functiebeschrijving van de VvG wellicht goede diensten bewijzen. Hierin staan ook de meest voorkomende competenties benoemd. Steeds zal de plaatselijke situatie in ogenschouw moet worden genomen. Hierover zal de raad zich zelf een oordeel moeten vormen. Zij weten immers wat gevoelig ligt en wat de wensen zijn.



Als het profiel is vastgesteld, kan gericht het sollicitatiegesprek gevoerd worden. Het is dan zaak om naast alle objectieve zaken te achterhalen of de persoon past bij de raad en bij de gemeente. Het blijft mensenwerk, er moet dus een klik zijn.

5.2.2 Wie werft en selecteert?

Voor de samenstelling van een selectiecommissie die wordt ingezet om een griffier te werven bestaan geen voorschriften. Het ligt voor de hand dat bij de werving en selectie van een nieuwe griffier een stevige vertegenwoordiging uit de raad de gesprekken voert. Bij de werving van griffiepersoneel kan, indien de bevoegdheid is gemandateerd aan de griffier, de selectie plaatsvinden door de griffier en een vertegenwoordiging van het medezeggenschapsorgaan (OR, PVT) of de Personeelsvergadering (PV) van de griffie.

De ‘zware’ commissie die zich bezighoudt met de selectie van de griffier bestaat vaak uit de plaatsvervangend voorzitter van de raad en de overige leden van het presidium of de voorzitters van de raadscommissies. Het komt ook regelmatig voor dat het voeren van gesprekken is belegd bij een werkgeverscommissie. De wet biedt de ruimte om de werkgeversrol van de raad te delegeren aan bovengenoemde commissies. Hoewel de burgemeester en de secretaris geen deel uitmaken van deze commissie, kan hun advies wel meegewogen worden in het proces van werving en selectie. In toekomstige samenwerkingsrelaties zijn dit voor de griffier immers sleutelfiguren waar hij dagelijks mee te maken heeft. Dit geldt mutatis mutandis ook voor de griffier bij de benoeming van de burgemeester en de secretaris. Als er griffiemedewerkers zijn, past bij een wervingsprocedure voor een griffier dat ook zij een adviserende stem hebben. Dat kan door hen een plek te geven in de selectiecommissie. Ook is het mogelijk het medezeggenschapsorgaan een adviserende rol te geven.

Een OR heeft op grond van artikel 30 van de WOR een (niet bindend) adviesrecht. Deelname aan een selectiecommissie kan niet in de plaats treden van het adviesrecht, omdat het betreffende OR-lid niet met volledig mandaat deel kan uitmaken van de commissie. Voor een andere vorm van medezeggenschap is in artikel 30 geen plaats ingeruimd. Dat neemt niet weg dat, zoals gezegd, de griffiemedewerkers wel betrokken kunnen worden bij de wervingsprocedure als lid van de PVT (zie 4.5.3) of als medewerker van de griffie.

Het verdient altijd aanbeveling dat een selectiecommissie zich door een deskundige laat bijstaan bij de werving. Dat kan een deskundige personeelsmedewerker zijn uit de collegeorganisatie, maar ook een externe adviseur op het gebied van werving en selectie. Voor de functie van griffier is dit laatste niet ongebruikelijk.

5.2.3 Intern of extern werven?

De beslissing om tot vervulling van een vacature over te gaan wordt genomen door het bevoegd gezag. De raad kan zelf bepalen welke selectieprocedure wordt doorlopen. Er zijn verschillende manieren om kandidaten te werven: alleen intern, tegelijkertijd intern en extern of alleen extern. Het plaatsen van interne kandidaten bij de griffie kan vanwege de gescheiden bevoegdheden niet worden vormgegeven door overplaatsing, maar binnen het wettelijke kaders door ontslag door het college en benoeming door de raad.

Binnen de sector Gemeenten is expliciet bepaald dat de vervulling van een vacature bij voorkeur geschiedt uit het personeel van de gemeente, tenzij het dienstbelang zich naar het oordeel van het tot aanstelling bevoegde bestuursorgaan, zich daartegen verzet.¹⁹ Afspraken hieromtrent zijn vastgelegd in een met de OR of PVT afgesproken aanstellingsbeleid.²⁰ Daarin staat ook hoe de interne en externe werving plaatsvindt. Een OR ziet vaak nauwlettend toe op de uitvoering van deze regeling, omdat dit consequenties heeft voor het interne loopbaanperspectief.

Hiervoor is al betoogd dat de griffieorganisatie en de collegeorganisatie in de zin van de WOR aparte ‘ondernemingen’ zijn. De betreffende regeling is over het algemeen vastgesteld door het college en geldt dus voor de collegeorganisatie. De raad zal zelf een afweging moeten maken of deze regeling wordt ‘geleend’ (lees: overgenomen) en vervolgens voor de griffie wordt vastgesteld. Een andere mogelijkheid is dat de raad zich, evenals het college, verplicht in te spannen om overtollig personeel te plaatsen. Maar daarbij moet in oogen-schouw worden genomen dat het voorrangs- en terugkeerbeleid tussen collegeorganisatie en griffie tot problemen zou kunnen leiden. Het kan interessant zijn intern te werven als het van belang is mensen te werven die al bekend zijn met de organisatie(cultuur). Anderzijds kan de historie die een medewerker met zich meebrengt, juist door de medewerker als een last worden ervaren bij het uitoefenen van de nieuwe functie. Ook kan meespelen dat vanwege specifieke ervaring en kwaliteiten die van de kandidaat gevraagd worden, werving in bredere kring de voorkeur verdient. In de praktijk wordt bij de werving en selectie van een nieuwe griffier, vaak extern of tegelijkertijd intern en extern geworven. Lokale regelingen zouden op het punt van herplaatsing dan ook moeten worden herijkt op basis van de verschillende werkgeversrollen van raad en college.

5.2.4 Assessment

Aan een assessment ligt een functieanalyse ten grondslag. De functie wordt ontleed in taken (functiebeschrijving), waaruit diverse soorten criteria (categorieën gedragsvormen) worden afgeleid. Bij deze criteria worden vervolgens diverse beoordelingsinstrumenten gezocht.

In Nederland is de belangstelling voor het toepassen van een assessment bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers toegenomen. Een assessment kan dus ook onderdeel uitmaken van de werving- en selectieprocedure van een griffier. Aan een assessment moet een goede functieanalyse ten grondslag liggen om tot een goede beoordeling te komen. Het is dus van belang dat de raad duidelijk aangeeft welke specifieke eisen aan de functionaris worden gesteld, zodat het niveau van de opdracht daarop optimaal kan worden afgestemd. Reden temeer om als raad wat uitvoeriger stil te staan bij het opstellen van een profiel-schets om problemen later in het proces te voorkomen.

5.2.5 Arbeidsvoorwaardengesprek

Als de kandidaat geselecteerd is, zal er nog een arbeidsvoorwaardengesprek moeten plaatsvinden. Dit is het sluitstuk van de werving en selectieprocedure. In dit gesprek komen



zaken aan de orde als de start van het dienstverband, de duur van de aanstelling, de arbeidsduur per week en de bezoldiging. Het arbeidsvoorwaardengesprek is voor de kandidaat die wordt geworven dus het moment om de zaakjes goed te regelen. Een goede voorbereiding op dit gesprek is dan ook aan te bevelen. Meestal zal het arbeidsvoorwaardengesprek plaatsvinden met een adviseur van de afdeling P&O.

5.3 Aanstelling

Als een kandidaat eenmaal is geworven, volgt de benoeming. Het benoemingsbesluit van een griffier wordt door de raad genomen. De aanstelling wordt vastgelegd in een aanstellingsbesluit, of de akte van aanstelling. Dat is een op schrift gesteld besluit dat dient als bewijs voor het overeengekomen dienstverband en rechtspositie. Deze besluiten kunnen niet door het college worden ondertekend.

Een aanstelling is een publiekrechtelijke rechtshandeling, waardoor een ambtelijke rechtsverhouding in de zin van de Ambtenarenwet ontstaat. De bevoegdheid tot aanstelling van gemeente- en provinciepersoneel is respectievelijk geregeld in de CAR-UWO en de CAP.²¹ De griffier en het griffiepersoneel worden aangesteld bij raadsbesluit of een besluit van provinciale staten. Dat blijkt duidelijk uit artikel 107 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 104 van de Provinciewet. In formele zin is het aanstellingsbesluit te kwalificeren als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en dus vatbaar voor bezwaar en beroep. Dit houdt tevens in dat de besluiten moeten voldoen aan de eisen die deze wet stelt aan beschikkingen, dus zorgvuldig voorbereid en goed gemotiveerd.

5.3.1 Vast of tijdelijk?

Een ambtenaar kan vast of tijdelijk in dienst worden genomen. Uitgangspunt van de ambtelijke rechtspositieregelingen is dat vaste dienst regel en tijdelijke dienst uitzondering is. Een aanstelling in vaste dienst is voor onbepaalde tijd. In 2006 was 96% van de griffiers in vaste dienst van de gemeente.²² Een tijdelijk dienstverband kan gelden voor bepaalde of onbepaalde tijd. Voor het verlenen van tussentijds ontslag gelden dezelfde gronden als bij de ambtenaar in vaste dienst.²³ Ook kan men tijdelijk worden aangesteld bij wijze van proef. Een proefaanstelling onderscheidt zich van de andere tijdelijke aanstellingen doordat het uiteindelijke doel is na het slagen van de proef een vaste aanstelling te verlenen. De proefaanstelling kan tussentijds op elke redelijke grond worden beëindigd en biedt aan de ambtenaar weinig rechtsbescherming.

Een tijdelijke aanstelling kan niet onbeperkt worden verlengd. Er is een grens aan zowel het aantal als de totale maximale duur. In de CAR-UWO en de CAP is geregeld dat een tijdelijke aanstelling niet langer mag duren dan 36 maanden. Hetzelfde geldt voor maximaal drie elkaar opvolgende tijdelijke aanstellingen, ook als daar onderbrekingen tussen zitten van korter dan drie maanden. Die korte onderbrekingen worden daarbij meegeteld. Overschrijding van de termijn van 36 maanden leidt van rechtswege tot een aanstelling in vaste dienst. Ook een proefaanstelling kan bij stilzwijgende voortzetting van rechtswege leiden tot een vaste aanstelling.

Als detachering plaatsvindt binnen de gemeente, dan heeft dat geen gevolgen voor de aanstelling die betrokkene al heeft. Echter, als hij voor die aanstelling nog een tijdelijk dienstverband heeft, dan zijn, los van de detachering, de flexbepalingen wel van belang.

5.3.2 Voltijd of deeltijd?

Griffiers kunnen voltijd of in deeltijd worden aangesteld. Werknemers hebben op grond van de Wet aanpassing arbeidsduur in principe recht op het werken in deeltijd. Deeltijdwerkers hebben dezelfde rechten en verplichtingen als medewerkers die voltijd werken. Een werkgever, en namens deze het bevoegd gezag die de werkgeversrol vervult, heeft de verplichting om een verzoek om vermindering of uitbreiding van het aantal uren te honoreren. Kleine werkgevers met minder dan tien werknemers zijn hiervan echter uitgezonderd.²⁴ De wet geldt zowel voor de marktsector als de overheid.

In hoofdstuk drie is apart aandacht besteed aan de structurele onderbezetting bij griffies. Een verzoek om in deeltijd te gaan werken kan hiermee op gespannen voet staan. Dit zou voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn om verzoeken om in deeltijd te werken nog eens kritisch te bezien.

5.4 Beoordelen en begeleiden

Als de griffier en het griffiepersoneel eenmaal zijn aangesteld is het van belang regelmatig te reflecteren op het functioneren van de ambtenaar om tijdig bij te kunnen sturen, indien gewenst. De raad stelt de procedure voor het functioneren en beoordelen van het griffiepersoneel vast. Het is ook van belang te investeren in de verdere professionalisering van het griffiepersoneel. Daartoe maken de raad en de griffier samen heldere afspraken over de gewenste resultaten en de te volgen procedure met daaraan gekoppeld een reële planning. De resultaten zijn meetbaar zodat een objectieve beoordeling mogelijk is.

5.4.1 Welke instrumenten kunnen worden ingezet?

FUNCTIONERINGSGESPREK

Een functioneringsgesprek is geen beoordelingsgesprek. Een functioneringsgesprek kan meerdere malen per jaar plaatsvinden. Op verzoek van de leidinggevende, maar ook op verzoek van de medewerker. Een functioneringsgesprek is een tweezijdig, open gesprek waarin het functioneren van de medewerker centraal staat. Het is één van de instrumenten waarmee medewerkers gemotiveerd en bijgestuurd kunnen worden. Gesprekken over functioneren dienen altijd gebaseerd te zijn op afspraken die daarover aan het begin van een periode zijn gemaakt tussen de leidinggevende en de medewerker. Aan het functioneringsgesprek behoren geen consequenties verbonden te zijn in de zin van beloning.

BEOORDELINGSGESPREK

In de regel vindt één keer per jaar een beoordelingsgesprek plaats. In het beoordelingsgesprek wordt de manier waarop de medewerker gedurende de beoordelingsperiode heeft gefunctioneerd door de leidinggevende gewaardeerd. Naar aanleiding van de beoordeling worden afspraken over het functioneren in de toekomst gemaakt. Een beoordelings-



gesprek is een uitstekend middel om de medewerkers op een aantal organisatiewaarden (voortkomend uit de visie en missie) te beoordelen. Naast deze organisatiewaarden dienen de medewerkers tevens op een aantal functiegerelateerde waarden (competenties) te worden beoordeeld.²⁵ Bovendien komt men terug op de afspraken en doelstellingen die tijdens het vorige gesprek zijn gemaakt.

De functiegerelateerde waarden zijn dus per functie(groep) verschillend en worden afgeleid van de functiebeschrijvingen. Op basis van het beoordelingsgesprek kunnen maatregelen genomen worden. Vaak is salarisverhoging gebaseerd op het eindoordeel. Verder kan het gaan om promotie, (bij)scholing of een bonus.

5.4.2 Wie voert de gesprekken?

In de collegeorganisatie houden leidinggevendenden met hun medewerkers functionerings- en beoordelingsgesprekken. Eveneens is gebruikelijk geworden dat het college (of een delegatie daaruit) met de secretaris een functionerings- en beoordelingsgesprek voert. Daarbij wordt over het algemeen aansluiting gezocht bij het gebruikelijke kader in de organisatie en anderzijds gekeken naar de specifieke positie die de secretaris als eindverantwoordelijk functionaris inneemt.

Als bevoegd gezag zal de raad ook functionerings- en beoordelingsgesprekken moeten voeren met de griffier en het griffiepersoneel. Daarvoor zal een regeling moeten worden vastgesteld door de raad. In de praktijk voert een kleine vertegenwoordiging van de raad vaak de gesprekken met de griffier. Geadviseerd wordt deze taak te delegeren aan een op wettelijke leest geschoeide (bestuurs)commissie die op grond van artikel 83 van de Gemeentewet kan worden ingesteld door de raad. De uitvoering van de werkgeversrol zou wellicht het beste kunnen worden gedelegeerd aan een werkgeverscommissie bestaande uit de plaatsvervangend voorzitter van de raad en twee fractievoorzitters: één van de coalitie en één van de oppositie. De burgemeester kan optreden als informant van de werkgeverscommissie.

Het voeren van gesprekken met het griffiepersoneel, wordt vaak overgelaten aan de griffier. Dit is in lijn met wat er binnen de collegeorganisatie gebeurt. De griffier zal aan deze taak als leidinggevende op professionele wijze invulling moeten geven.²⁶ De meeste griffiers hebben functionerings- en beoordelingsgesprekken met de raad.²⁷ Maar het voeren van deze gesprekken is nog geen automatisme. Als de gesprekken wel plaatsvinden, heeft de griffier daar vaak zelf voor gezorgd. Van de griffiers geeft 70% aan dat zij zelf het initiatief moeten nemen om tot een gesprek te komen.

FREQUENTIE	FUNCTIONERINGSGESPREK (%)	BEOORDELINGSGESPREK (%)
Jaarlijks	59	50
Om het jaar	18	18
Nooit	16	17
Halfjaarlijks	7	15
Totaal	100	100

De functiebeschrijving dient vaak als leidraad voor de gesprekken met de griffier. In bijna de helft van de gemeenten wordt gebruik gemaakt van de algemene procedure die bestaat binnen de collegeorganisatie. Belangrijk is vooral dat een vorm wordt gekozen die past bij de betreffende gemeente en dat die gesprekkencyclus zich een vaste plaats verwerft in het kwaliteitsbeleid van de gemeente.

Valkuilen

- Slechte voorbereiding. Veel voorkomend en over het algemeen erg jammer! Zo vaak gaan we er niet echt voor zitten om het functioneren te bespreken.
- Mocht er sprake zijn van kritiek, geef die dan duidelijk en zakelijk. Maak nieuws niet mooier dan het feitelijk is (maar ook niet erger). De leidinggevende moet bedenken dat met het stijgen van het ambitieniveau van de medewerker ook zijn of haar behoefte aan heldere en kritische feedback toeneemt.
- Spreek bij kritische feedback niet in de vraagvorm: ‘vind je zelf dat het beter gegaan is de laatste periode...?’. Iedereen voelt hem aankomen, maar slechts weinigen zullen dat toegeven. Als u kritische feedback hebt, geef die dan!
- Vage beloften en afspraken. Maar al te vaak wordt een op zich goed functioneringsgesprek afgesloten zonder goede afspraken. Zaken blijven daardoor in de lucht hangen en gewenste acties worden niet of niet tijdig ondernomen. Verzuim daarom niet om in de afsluiting van het gesprek SMART afspraken te maken.

5.4.3 Wie verleent advies en bijstand?

Om de raad te ondersteunen bij de uitvoering van zijn werkgeverstaken is het verstandig advies en bijstand te vragen aan de afdeling P&O. Afspraken hieromtrent kunnen worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst. De rol van de afdeling P&O is in eerste instantie adviserend met betrekking tot de juiste toepassing van procedures. Daarnaast kan in opdracht van de raad of de griffier door de afdeling P&O bijstand worden verleend bij de feitelijke uitvoering van procedures: van werving en selectie tot aanstelling, beoordeling en ontslag.

Uit onderzoek onder griffiers bleek dat bijna tweederde van hen de kennis van de afdeling ontoereikend vond met betrekking tot de (rechts)positie van de griffie(r).²⁸ Op dit punt valt dus nog winst te behalen. Overigens kan een raad desgewenst besluiten expertise van buiten in te huren.

5.4.4 Scholing en vorming

EEN PERSOONLIJK ONTWIKKELPLAN

In het kader van mobiliteit en loopbaanbeleid is het van belang dat de griffier en het griffiepersoneel de mogelijkheid krijgen zich verder te ontwikkelen. In het LOGA is afgesproken dat ontwikkeldoelen van de organisatie en van de medewerker worden vastgelegd in een Persoonlijk Ontwikkelplan (POP). Dat dient te worden besproken in een POP gesprek. Deze afspraken zijn opgenomen in hoofdstuk 17 van de CAR-UWO. Achterliggende



gedachte is de professionaliteit van de medewerker te behouden en zo mogelijk op een hoger niveau te brengen.

Voor raden en griffiers zijn dergelijke gesprekken nog een relatief onbekend fenomeen. Het verdient aanbeveling om als griffier aan te dringen op een POP. Voor de griffier zou dit wellicht kunnen worden vormgeven in het formuleren van Persoonlijke Management Doelstellingen (PMD's), een niet ongebruikelijk concept voor managers binnen gemeentelijke organisaties. Het biedt aan het bevoegd gezag een handvat om de griffier aan te sturen en de kwaliteit van de raadsondersteuning te borgen. Hetzelfde geldt voor een griffier ten aanzien van het griffiepersoneel. Ontwikkeldoelen zouden idealiter in een apart gesprek aan de orde moeten komen. Maar als dat niet mogelijk is, kan een koppeling gemaakt worden met een functioneringsgesprek. In dat gesprek kan immers een verband gelegd worden tussen het functioneren, het gewenste functioneren en het benoemen van wat daarvoor nodig is.

SCHOLINGSBUDGET

Een punt dat hierbij zeker nog aandacht verdient is het budget voor scholing en vorming. De meeste organisaties hebben een budget voor scholing en vorming. Vaak is dat een percentage van de loonsom. De percentages lopen uiteen maar liggen vaak in de orde van grootte van rond de 2 procent. Daar waar ambtelijke organisaties een behoorlijke omvang hebben, betekent dit dat het budget in absolute zin een behoorlijke omvang heeft. Griffieorganisaties zijn in de regel beperkt van omvang. Een percentage van de loonsom van de griffie geeft nauwelijks ruimte om een opleiding te kunnen volgen. Aangezien de raad het budgetrecht heeft, wordt in overweging gegeven om ten aanzien van griffieorganisaties de griffier opdracht te geven in beeld te brengen wat de gewenste opleidingen zijn, hoeveel deze kosten en deze vervolgens als budget aan te merken in de begroting, verhoogd met een bedrag voor kortlopende cursussen en seminars.

OPLEIDINGSAANBOD VERENIGING VAN GRIFFIERS

De Vereniging van Griffiers pleit voor een blijvende professionalisering van de beroepsgroep. Het vak leren gebeurt tijdens interviews met collega-griffiers, of door het bijwonen van specifiek opleidingen gericht op griffiers, die worden georganiseerd door diverse opleidingsinstituten. Het is voor een komende griffier soms lastig in te schatten welke opleiding hij het beste kan volgen. Vanuit de VvG wordt gestructureerd ingezet op de ontwikkeling van de griffier en het vakgebied. Het opleidingsaanbod moet beter worden afgestemd op de succesfactoren en de competenties van de griffier. Leidraad daarbij is het functieprofiel, waarin uitgegaan is van een sterke griffier. Aan de horizon staat een gecertificeerd griffier. Ook wat dat betreft dus de aanbeveling aan raden om de griffier te faciliteren om daarin te participeren.





5.5 Optreden tegen ongewenst gedrag

5.5.1 Disciplinaire straffen

Het ambtenarenrecht kent een eigen systematiek van sancties en straffen om te kunnen optreden tegen plichtsverzuim. Artikel 125 van de Ambtenarenwet bevat een opsomming van een aantal onderwerpen waarover het bevoegd gezag een regeling moet vaststellen. Daaronder valt het onderwerp disciplinaire straffen. Ieder ambtenarenreglement kent een limitatief aantal in zwaarte oplopende disciplinaire straffen.²⁹ Doel hiervan is plichtsverzuim van de ambtenaar tegen te gaan en integer handelen binnen de organisatie te bevorderen. Plichtsverzuim is de term die wordt gebruikt voor ontoelaatbaar gedrag van een ambtenaar. Het bevoegd gezag kan alleen een straf opleggen als sprake is van enige vorm van plichtsverzuim. Het opleggen van een disciplinaire straf is aan strakke procedures gebonden. Daarin worden verschillende fases onderscheiden: dossieropbouw, aankondiging voornemen tot strafoplegging, verantwoording, strafoplegging en berichtgeving, bezwaar en beroep.³⁰

Bij de oplegging van een disciplinaire straf draait het om de 'tenlastelegging'. Daarin moet precies omschreven staan welk gedrag aanleiding geeft tot het opleggen van welke disciplinaire straf. Dit moet met feiten worden gestaafd. Bovendien moet de ambtenaar (hebben kunnen) begrijpen dat hij iets deed wat niet mocht. De straf moet evenredig zijn aan de zwaarte van het plichtsverzuim. De 'tenlastelegging' vormt de basis van de gehele procedure. Een disciplinair besluit staat open voor bezwaar en beroep. Zo'n procedure kan drie tot vier jaar in beslag nemen.³¹

Disciplinaire straffen kunnen voorwaardelijk worden opgelegd. Gevolg hiervan is dat de straf niet wordt uitgevoerd als de ambtenaar zijn gedrag gedurende een bepaalde periode heeft verbeterd. Ook straffen die niet voorwaardelijk zijn opgelegd worden niet direct ten uitvoer gebracht. Een straf wordt pas onherroepelijk als de rechter aldus oordeelt of als tegen het disciplinair besluit geen bezwaar of beroep wordt aangetekend binnen de gestelde termijn. In het disciplinair besluit kan, mits goed gemotiveerd, een bepaling worden opgenomen om direct tot uitvoering van de straf over te gaan. De ambtenaar kan tegen dit besluit een voorziening aanvragen.

5.5.2 Schorsing als ordemaatregel

Rechtspositieregelingen bepalen in het algemeen dat ambtenaren kunnen worden geschorst door het bevoegd gezag. Dit gebeurt bijvoorbeeld als het dienstbelang daartoe noodzaakt of als de ambtenaar in een Huis van Bewaring of gevangenis terecht komt of strafrechtelijk wordt vervolgd vanwege een misdrijf. De schorsing is dan niet bedoeld als disciplinaire straf. Het uiteindelijke schorsingsbesluit is een besluit op grond van de Algemene wet bestuursrecht. De reden voor schorsing moet, evenals het tijdstip en de duur, worden vermeld in een schorsingsbesluit. Het bevoegd gezag moet bij zijn besluit een afweging maken of de schorsingsmaatregel proportioneel is.

Voordat het besluit wordt genomen, wordt de ambtenaar gehoord. Hij kan zich daarbij laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman. Dat kan in principe ieder ander persoon zijn, maar is in de regel een vertegenwoordiger van zijn vakorganisatie of een advocaat. Omdat een schorsing als ordemaatregel meestal niet uitgesteld kan worden, kan



het horen snel plaatsvinden, eventueel op een neutrale plaats buiten het gemeentehuis. Van het horen wordt een proces-verbaal opgemaakt. Tegen het uiteindelijke schorsingsbesluit staat bezwaar en beroep open. Wanneer de ambtenaar bezwaar aantekent, wordt de schorsing niet opgeschort.

Afhankelijk van de reden voor de schorsing kan de werkgever besluiten de bezoldiging niet of gedeeltelijk uit te betalen en daarbij besluiten de niet-uitgekeerde bezoldiging te betalen aan personen of instanties die de ambtenaar in het levensonderhoud ondersteunen. De werkgever is altijd verplicht om in ieder geval de pensioenpremie uit te betalen, zodat de ambtenaar tijdens zijn schorsing zijn pensioen blijft opbouwen.

5.6 Ontslag

5.6.1 Ontslagrecht

Het bestuursorgaan dat is bevoegd tot aanstelling, is ook bevoegd tot ontslag. Het ambtenarenontslagrecht is eenzijdig bepaald. De werkgever kan zonder tussenkomst van de rechter de aanstelling beëindigen. Als een ambtenaar zijn ontslag wil aanvechten, moet hij dat doen langs de weg zoals de Algemene wet bestuursrecht dat voorschrijft: reageren op een voornemen tot ontslag, bezwaar maken tegen een besluit en beroep instellen tegen een beslissing op bezwaar.³²

Een gebrek in de besluitvorming kan leiden tot vernietiging van het besluit. Een goede en zorgvuldige voorbereiding is dan ook vereist. Zeker als het gaat om dit soort besluiten moet het bevoegd gezag zich ervan bewust zijn dat het hier gaat om de uitoefening van een werkgeverstaak en niet om politieke besluitvorming. Kortom voor impulsieve afrekening moet gewaakt worden en zeker bij een besluit waarbij het gaat om ‘gedwongen’ ontslag verdient het aanbeveling om tijdig deskundige bijstand te zoeken, bij voorkeur al in de fase dat men voornemens is dat besluit te nemen.

Het is raadzaam om een ontslag minnelijk te regelen, aangezien een eenzijdig ontslag altijd een zeker procesrisico met zich meebrengt. Maar ook het treffen van een dergelijke regeling kan tot problemen leiden, als dat niet zorgvuldig gebeurt. Bevestig daarom een mondelinge overeenstemming altijd schriftelijk en laat bepalingen van een minnelijke regeling eenduidig zijn. Kom altijd een finale kwijting overeen en kom regelingen getrouw na.

5.6.2 Ontslaggronden

Een ambtenaar kan om vele redenen ontslagen worden. Het ambtenarenontslagrecht kent een gesloten systeem van ontslaggronden. Dit betekent dat in principe alle denkbare situaties waarin ontslag aan de orde zou zijn, door de rechtspositieregeling moeten worden afgedekt.

Als het ontslag verleend wordt in goed overleg tussen raad en griffier, is er niets aan de hand. Dat is gelukkig meestal het geval. De meeste problemen ontstaan bij ontslag op grond van onbekwaamheid of ongeschiktheid of als er sprake is van ontslag op andere gronden, zoals in geval van incompétibilité d’humeurs, verstoorde arbeidsverhoudingen





in brede zin of een impasse in de arbeidsrelatie, waarin geen uitzicht meer bestaat op het herstel van een vruchtbare samenwerking.

In 2008 is onderzoek gedaan naar de redenen van vertrek van griffiers. Dat biedt inzicht in de ontslaggronden. In de periode 2002–2008 zijn de meeste griffiers weggegaan omdat zij zelf een andere functie wilden. Bij andere griffiers was sprake van een beëindiging van de loopbaan of een tijdelijke vervulling van de functie. Andere reden voor vertrek komen voort uit een herindeling³³ of conflict. Hoewel de functie van griffier gekenmerkt wordt door een hoog afbreukrisico, is het aantal griffiers dat expliciet met een conflict is vertrokken, te overzien. Onduidelijk is hoe vaak sprake is geweest van een ‘sluimerend’ conflict dat op een meer elegante wijze is opgelost door eerder met FPU te gaan of door zelf een andere functie te ambiëren.

VERTREKREDEEN	AANTAL
Wilde zelf andere functie	117
VUT/ FPU/ pensioen/ pré-pensioen	51
Interim/ tijdelijke aanstelling/ kwartiermaker	45
Functie opgeheven vanwege herindeling	37
Conflict	33
Onbekend	31
Anders (WAO, verhuizing, zorgtaken)	19
Totaal	333

ONTSLAG OP EIGEN VERZOEK

Een ambtenaar kan niet zijn eigen dienstverband opzeggen. Hij moet daartoe een verzoek tot ontslag doen. Dat kan mondeling of schriftelijk. Een dergelijk verzoek kan in beginsel niet worden geweigerd. Een ontslag op verzoek geldt niet als zodanig als geen sprake is van een onmiskenbare en ondubbelzinnige wilsuiting van de betrokken ambtenaar. Een verzoek onder dwang tot stand gekomen is geen geldig ontslagverzoek. Een mededeling van aanvaarding van een andere betrekking elders mag als een verzoek om ontslag worden aangemerkt. Een ontslagverzoek mag worden geweigerd als voor de ambtenaar strafontslag dreigt. Wanneer een ontslagverzoek wordt ingetrokken en kenbaar wordt gemaakt voor het nemen van het ontslagbesluit, is er geen grondslag meer waarop ontslagverlening op verzoek kan steunen.

Vraag bij een verzoek om ontslag de betreffende ambtenaar naar de beweegredenen van zijn ontslag. Houd hem/haar uitdrukkelijk de financiële consequenties voor alvorens op het ontslagverzoek te beslissen. Zou een ontslag op verzoek onderdeel (moeten) uitmaken van een met de ambtenaar te treffen minnelijk overleg, biedt de ambtenaar daartoe een redelijke bedenktijd en de gelegenheid daarover te overleggen met een adviseur, zodat daarmee een geheel eigen en weloverwogen keuze kan worden gemaakt.

ONTSLAG OP GROND VAN ONBEKWAAMHEID OF ONGESCHIKTHEID³⁴

De werkgever, en daarmee het bevoegd gezag dat de werkgeversrol vervult, kan een ambtenaar eervol ontslaan als blijkt dat hij onbekwaam of ongeschikt is voor zijn functie.



De ambtenaar moet ondubbelzinnig op zijn disfunctioneren gewezen zijn en de kans hebben gehad om zijn functioneren te verbeteren. Het niet ingaan van een verbetertraject staat ontslag in de weg. Zonder dossier is ontslag overigens niet of nauwelijks mogelijk. Alleen in heel uitzonderlijke gevallen kan ontslag plaatsvinden zonder dat er sprake is van een dossier. Het verband tussen het slechte functioneren en de ongeschiktheid of onbekwaamheid van de ambtenaar, zal moeten worden aangetoond met concrete en verifieerbare voorbeelden. In het dossier zullen ook de afspraken met de ambtenaar moeten worden vastgelegd. In de praktijk blijkt dat zelden hard gemaakt kan worden op basis van een dossier, uit verslagen van functioneringsgesprekken of beoordelingsgesprekken, dat de functionaris ongeschikt of onbekwaam is om zijn functie uit te oefenen.

ONTSLAG OP ANDERE GRONDEN

Een ambtenaar kan eervol worden ontslagen op grond van een door het bevoegd gezag nader te omschrijven reden. De reden voor ontslag wordt alleen opgenomen in het ontslagbesluit als de ambtenaar hierom verzoekt. Het ontslag op andere gronden wordt gebruikt bij arbeidsconflicten waarbij zowel de werkgever, en daarmee het bevoegd gezag dat de werkgeversrol vervult, als de ambtenaar concluderen dat alleen een ontslag een oplossing kan bieden. Deze open ontslaggrond kan alleen worden gebruikt als andere ontslaggronden uit het gesloten ontslagsysteem geen uitweg bieden.

Een dergelijke ontslaggrond heeft vaak vergaande financiële consequenties. De werkgever heeft de plicht om zorg te dragen voor een financiële regeling, waardoor de ontslagen ambtenaar tenminste een inkomen geniet ter hoogte van een in de regel toegekende WW-uitkering en bovenwettelijke WW-uitkering. De raad moet uiteindelijk instemmen met de kosten die met de financiële afwikkeling zijn gemoeid. Afwikkeling daarvan moet door het college worden vastgelegd in een (privaatrechtelijke) overeenkomst.

Het Instituut Vertrouwenspersonen en mediation

De Vereniging van Griffiers kent het instituut vertrouwenspersonen. Daarop kunnen de leden ondermeer een beroep doen ingeval een arbeidsrelatie dreigt te worden verstoord of mogelijk al verstoord is. In het uiterste geval kan de vereniging via de vertrouwenspersonen aan de leden ook juridische bijstand (laten) verlenen. Daar waar de problemen nog oplosbaar lijken of waar tenminste de partijen bereid zijn elkaar te vinden biedt mediation een goed alternatief. De weg naar de rechter die een uitspraak moet geven waar tenminste een van beide niet mee tevreden zal zijn hoeft niet te worden bewandeld. In een oplossing c.q. afspraak in een mediationstraject zullen beide partijen zich kunnen vinden. Die weg is beduidend sneller en eenvoudiger.

ONTSLAG VANWEGE HERINDELING

Een bijzondere situatie betreft de herindeling van gemeenten. Elk jaar is dat wel aan de orde. Voor de griffier is in de Wet algemene regels gemeentelijke herindeling (Wet Arhi) een bijzondere regeling opgenomen, namelijk dat de griffier net als de secretaris van rechtswege is ontslagen bij de opheffing van de gemeente. De griffier (en de secretaris) die dit treft kunnen gedeputeerde staten (GS) verzoeken te bepalen dat zij met ingang van de

datum van herindeling in een andere functie voorlopig overgaan in dienst van de gemeente waaraan het gebied van de op te heffen gemeente wordt toegevoegd.³⁵ GS kunnen op verzoek van de secretaris en/of de griffier bepalen dat hij met ingang van de datum van herindeling in een andere functie voorlopig overgaat in dienst van de gemeente waaraan het gebied van de op te heffen gemeente wordt toegevoegd. Het verzoek gaat dus uit van de griffier (en/of de secretaris) en GS kunnen hier positief op besluiten.

Bij de instelling van een nieuwe gemeente benoemen GS met ingang van de datum van herindeling een tijdelijk griffier (en een tijdelijk secretaris). Binnen zes maanden na herindeling (eventueel door GS eenmalig te verlengen met ten hoogste zes maanden) neemt de raad (het bevoegde gezag) van de nieuwe gemeente ten aanzien van de griffier en de overige griffieambtenaren de volgende beslissingen:

- dat en in welke rang en op welke voet hij in dienst van de gemeente blijft;
- dat hij eervol wordt ontslagen.

Daarnaast stelt de raad (het bevoegde gezag) van de nieuwe gemeente binnen zes maanden (of indien verlengd binnen de verlengde termijn) de in de artikelen 125 en 134 Ambtenarenwet bedoelde voorschriften vast ten aanzien van de griffie.³⁶

De praktijk bij herindeling laat vervolgens zien dat voor de uiteindelijk aan te stellen griffier van de nieuwe gemeente een aparte wervingsprocedure wordt gevolgd. Soms gebeurt dat, net als voor de secretaris, al voorafgaande aan de herindeling. Betrokkene is dan beoogd griffier. Hij is ook degene die dan door GS wordt benoemd tot tijdelijk griffier. De nieuwe raad moet zijn benoeming dan met een raadsbesluit zo spoedig mogelijk na de herindeling bekrachtigen.

De overige griffieambtenaren gaan op de datum van herindeling voorlopig over in dienst van de nieuwe gemeente. De Wet Arhi laat open of dat bij de griffie is of bij de ambtenaren ressorterend onder het college. De griffiefuncties worden meegenomen in het functieboek van de gemeente en als gevolg hiervan opengesteld voor alle medewerkers van de gemeente. De Wet Arhi gaat op het punt van de plaatsing van personeel voorbij aan het feit dat ook de raad een werkgeversrol heeft. Onderzocht zou moeten worden hoe de praktijk van herindelingen meer in lijn kan worden gebracht met de dualiseringswetgeving. In het overleg van het CvA van de VNG en de bonden van het overheidspersoneel zou aan de orde moeten komen hoe de bevoegdheid van de raad ten aanzien van het griffiepersoneel het beste geborgd kan worden in herindelingsprojecten.

Een stap in de goede richting zou kunnen zijn de vormgeving van een regiegroep die bestaat uit vertegenwoordigers van de fuserende gemeenteraden, die de besluitvorming in de gemeenteraden voorbereidt en stroomlijnt, zoals besluiten over de inrichting van de griffie en de benoeming van de beoogd griffier.³⁷ Om kruiselingse plaatsing van personeel mogelijk te maken, zou kunnen worden gedacht aan de variant dat beide bevoegde gezagen een inspanningsverplichting hebben ten aanzien van het boventallig personeel van de gemeente. Dit kan als zodanig worden vastgelegd in het sociaal statuut, c.q. het sociaal plan dat wordt opgesteld in het kader van de herindeling.



Naast herindeling kan er ook sprake zijn van samenvoegingen van (gedeelten van) organisaties als het gevolg van gemeenten die vrijwillig met elkaar gaan samenwerken en die besluiten bepaalde taken te centraliseren. Deze hebben in principe geen gevolgen voor de griffier en de griffie, omdat de raad van die gemeenten en de daarbij behorende ondersteuning blijft bestaan.

Tot slot kan er sprake zijn van samenvoegingen (fusies) van deelgemeenten. In deze gevallen wordt vaak aangesloten bij het regime van de Wet Arhi. Aangezien het samenvoegen van deelgemeenten een bevoegdheid is van de gemeenteraad, is het ook aan die raad om te bepalen of en zo ja welke bepalingen van de Wet Arhi van overeenkomstige toepassing zijn.

NOTEN

- 1 Praktijkgids arbeidsrecht 2009, paragraaf 3.2., pagina 157.
- 2 Praktijkgids ambtenarenrecht 2009, pagina 81. Definitie functie ambtenaar: het samenstel van werkzaamheden waarmee een ambtenaar feitelijk is belast, alsmede de van betekenis zijnde omstandigheden waaronder de werkzaamheden moeten worden verricht’.
- 3 Art. 125, tweede lid, Ambtenarenwet.
- 4 Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA 1984), artikel 1.2, artikel 24 en Bijlage A, tekst zoals deze geldt op 20 juli 2009.
- 5 Eindrapport Functiewaardering in de sector gemeenten, pagina 23 en 26. Organieke beschrijvingen zijn afgeleid van de organisatie-inrichting, terwijl een generieke beschrijving juist een globale omschrijving van de werkzaamheden geeft, los van het specifieke organisatieonderdeel of het vakgebied.
- 6 Het CvA werkt sinds 2008 aan de ontwikkeling van een sectoraal functiewaarderingssysteem voor gemeenten. Gemeenten zijn niet verplicht daaraan deel te nemen. Het verplicht stellen hiervan zou in strijd zijn met het lokale karakter van het bezoldigingsbeleid.
- 7 In de conversietabel kan worden afgelezen bij welk functie(zwaarte)niveau welke (maximum)salarisschaal hoort. Elke gemeente kent zo’n op maat gemaakte conversietabel.
- 8 In het GO geldt een overeenstemmingvereiste tussen het bevoegd gezag en de leden vanuit de organisatie. De leden uit de organisatie laten zich veelal bijstaan of vertegenwoordigen door de vakbonden. Het bevoegd gezag voor de medewerkers van de griffie is de raad, voor medewerkers in de collegeorganisatie het college. Voor de onderhandelingen in het GO zal een bevoegde vertegenwoordiger vanuit de raad respectievelijk het college zitting moeten hebben. Nadien zal de conversietabel door het bevoegde gezag moeten worden vastgesteld.
- 9 Eindrapport Functiewaardering in de sector gemeenten, pagina 23-25.
- 10 Eindrapport Functiewaardering in de sector gemeenten, pagina 8.
- 11 Dit onderwerp staat ook in de belangstelling bij de provincies door actualisering van functiegebouwen, zoals bijvoorbeeld in de provincie Zuid-Holland.
- 12 Ingevolge artikel 61, tweede lid, van de Grondwet benoemt elk der kamers van de Staten-Generaal een griffier. De functie van griffier behoort hiermee tot de constitutionele ambten.
- 13 Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA 1984), artikel 1.2, artikel 24 en Bijlage A, tekst zoals deze geldt op 20 juli 2009.
- 14 Rapport belangstellingsonderzoek en opiniepeiling VGS 2000, pagina 13: ‘Van net zoveel secretarissen is de functie gewaardeerd volgens een algemeen in de gemeente van kracht zijnde functiewaarderingssysteem (49%) als op een andere wijze (49%). Het meest voorkomend was de koppeling aan het salaris van de burgemeester.’



- 15 Praktijkids Ambtenarenrecht 2009, pagina 86.
- 16 Praktijkids Ambtenarenrecht 2009, pagina 85-86.
- 17 Praktijkids Ambtenarenrecht 2009, pagina 87.
- 18 Praktijkids arbeidsrecht 2009, pagina 151 en 153.
- 19 Vraagbaak overheid, Editie 2009-2010, pagina 81.
- 20 Art. 27, eerste lid, onderdeel e, Wet op de ondernemingsraden.
- 21 Praktijkids Ambtenarenrecht 2009, pagina 54.
- 22 Branz, R., 'Gemeenteraadsgriffier op weg van pionier naar professional'.
- 23 Praktijkids Ambtenarenrecht 2009, pagina 57-59.
- 24 Praktijkids Arbeidsrecht 2009, pagina 61-63.
- 25 Een waarde (ook wel competentie genoemd) is een combinatie van kennis, vaardigheden, persoonlijkheid, motivatie, normen en waarden, die zich uit in zichtbaar gedrag.
- 26 Griffiers zouden er goed aan doen de bedrijfsvoering van de griffie te borgen door alle procedures vast te leggen. Als voorbeeld wordt hierbij verwezen naar het kwaliteit managementsysteem van de griffie van Den Haag.
- 27 Boers, E. Stipdonk, V. Tjalma H., 'De griffier, een zorg voor de raad of de raad een zorg?'. Als we de cijfers vergelijken met de VGS-enquête onder leden uit 2000, dan valt op dat de helft van de secretarissen periodiek een functionerings- en beoordelingsgesprek had en dat 46% dat niet heeft gehad.
- 28 Boers, E., Stipdonk, V., Tjalma H., 'De griffier, een zorg voor de raad of de raad een zorg?'
- 29 Zie bijlage 5 Soorten disciplinaire straffen.
- 30 Zie bijlage 6 Procedure strafoplegging.
- 31 Praktijkids ambtenarenrecht 2009, pagina 137-138, 140.
- 32 Ambtenarenontslagrecht in 80 uitspraken, pagina 15.
- 33 Gebeurt op grond van de Wet Arhi. Griffiers en secretarissen van de 'oude gemeenten' worden op de fusiedatum van rechtswege ontslagen. Zij hebben de mogelijkheid, middels een verzoek aan Gedeputeerde Staten van de provincie, waarin de gemeenten liggen, in gemeentedienst te blijven.
- 34 Een medewerker wordt al ongeschikt beschouwd wanneer zijn gedrag of zijn persoonlijkheid een goede vervulling van de functie in de weg staat. Een medewerker wordt als onbekwaam beschouwd wanneer hij blijvend onvoldoende kennis, vaardigheden of niveau heeft om zijn functie naar behoren te kunnen uitoefenen.
- 35 Artikel 57 Wet Arhi.
- 36 Artikel 60, eerste lid Wet Arhi.
- 37 Gemeentelijke herindeling: Feiten-Meningen en adviezen- Procedures, pagina 33.



INTERMEZZO: INTERVIEW MET JAAP PAANS

Positionering van de griffier: van pleidooi naar positie

Jaap Paans is van mening dat het in positie brengen van de griffier een kwestie is van professionaliseren en constant hameren op de bedoeling van de wetgever in 2002. De wetgever die heeft aangegeven dat er 'in iedere gemeente een secretaris is en een griffier' en dat 'de secretaris niet tevens griffier' is. Volgens Paans voelt het als ondersteuner van het hoogste orgaan van de gemeente onwettelijk aan om te lezen dat 'de volgorde der dingen en het primaat van de raad niet tot uitdrukking komen in de gemoderniseerde Gemeentewet'. Maar in zijn ogen moeten griffiers vooral geen poging doen om de volgorde van de woorden 'secretaris' en 'griffier' in de wet omgedraaid te krijgen. Paans: 'Als griffiers hechten wij meer waarde aan de bedoelingen van de wetgever. PvdA Kamerlid Dick de Cloe is daar tijdens de behandeling van de Wet Dualisering Gemeentebestuur in de Tweede Kamer helder over geweest. De ontvlechting van de bestuursorganen 'raad' en 'college' verdient twee onderscheiden 'eerste adviseurs': de griffier en de secretaris'.

In de ogen van Paans is het vervolgens bijzonder dat er zeven jaar na dato nog steeds gemeenten zijn waar griffiers onder verantwoordelijkheid van de secretaris worden aangesteld, aangestuurd en ontslagen. Volgens hem liepen in de eerste jaren na de dualisering veel griffiers aan tegen onduidelijkheid, tegen onwil en tegen onbegrip om zorgvuldig met de belangen van griffiers en gemeenteraden om te gaan. Paans: 'Als startende beroepsgroep had het pleidooi voor gelijkstelling vooral een hoog Calimero-gehalte. Tientallen collega's sneuvelden zelfs doordat 'goed werkgeverschap' in de zin van de Ambtenarenwet, in veel gemeenteraden nog geen vanzelfsprekendheid was'.

Paans geeft aan dat we inmiddels twee departementale evaluaties, twee griffiersonderzoeken en een klanttevredenheidsonderzoek onder raads- en statenleden verder zijn. De positie van de griffier tekent zich scherp af. Paans: 'Een procesadviseur die zich naar inhoudelijke ondersteuning beweegt zonder politiek te bedrijven. Een met een '8' gewaardeerde, eindverantwoordelijk (proces-)manager die de raad van werklust naar werklust begeleidt. Een functionaris ook die in 2002 nog in de meerderheid van gemeenten parttime werd aangesteld en inmiddels in ca. 75% van de gemeenten fulltime in dienst is en vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week in zijn functie kan worden aangesproken'.



De ontwikkeling van het openbaar bestuur tendeert in zijn ogen naar een steeds hoger niveau van professionaliteit, kwaliteitsgerichtheid, slagvaardigheid en doorzettingsmacht. Paans: 'Als resultaat van de dualisering is in Staten en Raden een aardverschuiving aan werkwijzen tot stand gebracht. Kortom: de beweging naar Sterk Bestuur is ingezet. Naast bijvoorbeeld de oprichting van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse gemeenten (KING) hoort daar – wat betreft de Raden en Staten – een beweging naar Sterke griffiers bij'.

Jaap Paans stelt aan het einde van het interview nog eens kort en krachtig waar hij en de Vereniging van Griffiers voor staan: 'Sterk bestuur vraagt een Sterke griffier' is de koers waarmee de vereniging nastreeft dat in 2015 in alle gemeenten professionele griffiers werkzaam kunnen zijn. Met deze handreiking en een Professionaliseringsprogramma en –inspanning van en voor griffiers maken we de beweging af van pleidooi naar positie!'

J A A P P A A N S is griffier van Rotterdam en voorzitter van de VvG.





HOOFDSTUK 6

De raad en de griffier in positie in vogelvlucht

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen uit de handreiking samen. Vervolgens biedt het een aantal concrete handvatten. Doel daarvan is de raad in staat te stellen optimaal invulling te geven aan zijn werkgeversrol. Daardoor kan de raad bewuster sturen op kwaliteit en de zelfstandigheid van de raadsondersteuning borgen.

6.2 Samenvatting handreiking

6.2.1 Informatieopgave: (rechts)positie griffie(r) en werkgeversrol

Hoofdstuk 1 beschrijft de informatieopgave waarvoor de Landelijke werkgroep staat. Er is veel onduidelijkheid over de (rechts)positie van de griffier en de werkgeversrol van de raad. In de praktijk heeft een beperkt wettelijk kader geleid tot verschil aan inzicht over de (rechts)positie van de griffie(r) en de invulling van de werkgeversrol van de raad. Het is voor een toekomstbestendige invulling van de ondersteuning van de raad in het algemeen en de griffiersfunctie in het bijzonder, van groot belang hierover duidelijkheid te scheppen.

6.2.2 Wetgevingsproces: uitvoering en beoordeling

Hoofdstuk 2 beschrijft het wetgevingsproces en de uitvoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Resultaat na ruim 7,5 jaar is dat de griffie(r) door de raad wordt gewaardeerd en dat de politiek nog steeds pal staat achter het borgen van de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de raadsondersteuning. Zo was de stuurgroep Leemhuis van oordeel dat griffiers die naast hun werk als griffier een andere functie binnen het ambtelijk apparaat van dezelfde gemeente vervullen, de onafhankelijke ondersteuning van de raad schaden.¹ De raad ontdekt steeds meer zijn rol als werkgever en in recente evaluaties wordt een pleidooi gehouden voor een zorgvuldige inbedding van de werkgeversrol van de raad. Daarbij overweegt de staatssecretaris van BZK zelfs een wettelijke basis aan het presidium te geven.

6.2.3 Raadsondersteuning: aandacht voor kwaliteit en capaciteit

Hoofdstuk 3 gaat in op ontwikkelingen binnen de zelfstandige raadsondersteuning. De griffie(r) wordt gewaardeerd door de raad. De formatie en het kwaliteitsniveau van de raadsondersteuning is toegenomen. De griffier krijgt een steeds grotere procesinhoudelijke rol. Een succesvolle participatie in de top van gemeenten en provincies, veronderstelt dat de griffier beschikt over competenties die hem in staat stellen te acteren op strategisch niveau. De raad heeft in dit krachtenveld recht op de beste adviseur. De Vereniging van Griffiers (VvG) pleit in haar Koersbepaling 2008-2015 dan ook voor een stevig functieprofiel en een professionaliseringsprogramma dat daarin kan voorzien. Veel raden stellen zich nog bescheiden op waar het gaat om het investeren in de eigen ondersteuning. Dit leidt vaak tot ondercapaciteit en een te hoge werkdruk. De komende jaren zal meer moeten worden



geïnvesteed om de capaciteit binnen griffies op peil te brengen. Daarnaast zal aandacht moeten worden besteed aan de scholing en vorming van personeel en de loopbaanperspectieven. Ook vanuit de beroepsgroep griffiers is aandacht voor het thema professionalisering.

6.2.4 Geen ruimte voor delegatie en mandaat

Hoofdstuk 4 laat zien welke onduidelijkheden bestaan betreffende de (rechts)positie van de griffier. Op verzoek van de Landelijke werkgroep onderzocht Elzinga de ruimte die er is voor delegatie en mandaat van rechtspositionele regelingen en beschikkingen aan het college. Het advies van Elzinga maakt duidelijk dat de raad bevoegd gezag is ten aanzien van de griffie(r) en dat het van belang is de zelfstandigheid van de eigen raadsondersteuning te borgen. Het vaststellen van rechtspositionele regelingen (arbeidsvoorwaarden, zoals vastgelegd in artikel 125 Ambtenarenwet) en beschikkingen (persoonsgebonden besluiten) met betrekking tot de griffie(r) raken het hart van het functioneren van de raad als kaderstellend, controlerend orgaan. Bij de regeling van de positie van griffier en griffie is de verhouding tussen raad en college in het geding, evenals het primaat van de raad. Daarom valt een en ander bij uitstek onder het algemene beperkingscriterium van art. 156 lid 1 Gemeentewet. De aard van de bevoegdheid lijkt zich daarom te verzetten tegen een delegatie aan het college. Voor de beschikkingen geldt dat in feite ook, hoewel daar beschikkingen bij kunnen zijn die een zuiver technisch karakter dragen. Maar in algemene zin ligt het voor de hand ook deze van delegatie uit te sluiten vanwege hun aard. Het gevolg van deze benadering, die zijn basis al had in artikelen 107, 107d en 107e van de Gemeentewet, is dat de raad er verstandig aan doet een werkgeverscommissie in het leven te roepen. Voor instrumentele uitvoeringsbevoegdheden ligt de zaak anders. Zo kan voor het griffiepersoneel heel goed gebruik worden gemaakt van de algemene gemeentelijke personeelsdienst. Daarover kunnen afspraken worden gemaakt die eventueel worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.

6.2.5 Behoeft aan maatwerk arbeidsvoorwaarden griffiepersoneel

Hoofdstuk 4 gaat tevens in op de behoefte aan griffiespecifieke regelingen voor griffiers. Ook voor de griffie(r) is de voor de sectoren Gemeenten en Provincies vastgestelde arbeidsvoorwaardenregeling van toepassing. Deze moet wel door de raad, respectievelijk provinciale staten worden vastgesteld. Uit een 'quick scan' onder griffiers blijkt dat er op onderdelen behoefte is aan maatwerk, zoals de bezoldiging (en de beloningsstructuur),² de invulling van arbeidsduur en werktijden, medezeggenschap en het (verplicht) opnemen van vakantie en verlof in de recesperiodes van de raad. De raad zal moeten oordelen of het in het belang van het goed functioneren van de griffier en de griffie noodzakelijk is deze regelingen over te nemen of daarvan gedeeltelijk af te wijken. Daarover zal op decentraal niveau overleg moeten worden gevoerd met de vakorganisaties of het medezeggenschapsorgaan, waarin het griffiepersoneel wordt vertegenwoordigd.

6.2.6 Medezeggenschap: gescheiden verantwoordelijkheden

Tenslotte beschrijft hoofdstuk 4 de twee vormen van medezeggenschap die Nederland kent. De oudste vorm is het georganiseerd overleg (GO). De tweede vorm van medezeggenschap, de Ondernemingsraad (OR), werd in 1995 bij wet geïntroduceerd bij de overheid.

Uitspraken van de voormalige minister van BZK, De Vries, geven aan dat ook voor de griffie medezeggenschap op grond van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) moet worden toegepast (WOR). Daaruit blijkt dat alle varianten die de wet biedt, open staan voor de griffie: van aansluiting bij de gemeentelijke OR tot de inrichting van een eigen medezeggenschapsorgaan. De griffier zal als WOR-bestuurder in overleg met het griffiepersoneel moeten onderzoeken welke medezeggenschapsvorm het beste past bij de griffie. De meeste griffies tellen minder dan tien werknemers en zijn op grond van de WOR niet verplicht medezeggenschap vorm te geven. Indien het qua formatie en tijd haalbaar is om een Personele vertegenwoordiging (PVT) in te stellen op vrijwillige basis, adviseert de Landelijke Werkgroep dat te doen. Een PVT heeft meer bevoegdheden dan een personeelsvergadering en doet dus meer recht aan de medezeggenschap van het griffiepersoneel. Voor grote griffies geldt dat de vrijwillige instelling van een aparte OR te verkiezen is boven de instelling van een PVT. Een OR heeft meer bevoegdheden dan een PVT. Deze PVT zou eventueel samen met de OR van de collegeorganisatie een Gemeenschappelijke OR (GOR) kunnen vormen. De Landelijke werkgroep pleit ervoor, vanuit het oogpunt van het behoud van de zelfstandigheid, invulling te geven aan een gescheiden werkgeverschap. De werkgroep raadt daarom het vormen van een onderdeelcommissie van de bestaande OR, evenals het opgaan in de OR van de collegeorganisatie, af.

6.2.7 P&O-instrumenten

Hoofdstuk 5 gaat tenslotte in op praktische werkgeversaspecten. Daarbij staan de P&O-instrumenten 'beschrijven en waarderen, werven en selecteren en beoordelen en begeleiden' centraal.

BESCHRIJVEN EN WAARDEREN

In het kader van flexibilisering en mobiliteit binnen gemeente en provincies worden functies steeds vaker generiek beschreven. Generieke functies zijn functies die behoren bij een bepaalde functiefamilie of functiegroep. Bij de actualisering van functiegebouwen komen ook de functies van de griffier en het overige griffiepersoneel in beeld.

De indruk bestaat dat de eindverantwoordelijkheid van de griffier bij de toepassing van bestaande functiewaarderingsystemen nog in onvoldoende mate doorklinkt in de verschillende gezichtspunten. Dit was aanleiding voor de Vereniging van Griffiers samen met de VNG de mogelijkheden te onderzoeken op welke wijze de griffier 'dual proof' kan worden ingepast in het nieuw te bouwen sectoraal functiewaarderingsstelsel. Dit functiewaarderingsstelsel bestaat uit generieke functies. Verschillende functiegebouwen kennen al een functiefamilie 'eindverantwoordelijk functionaris' of 'eindverantwoordelijk manager'. Binnen het sectoraal functiewaarderingsstelsel zou deze functiefamilie kunnen worden geïntroduceerd, zodat de griffier, evenals andere 'zwervende' eindverantwoordelijke functionarissen duidelijker kunnen worden gepositioneerd binnen gemeenten. Deze ontwikkeling zou ook interessant kunnen zijn voor provincies. Een andere mogelijkheid is te kiezen voor positiebeloning, zoals bij de griffiers van de Eerste en Tweede Kamer is gebeurd.



OVERIGE P&O-INSTRUMENTEN

De raad kan aan de werkgeverscommissie diverse werkgeverstaken delegeren, zoals het opstellen van een profiel van de griffier, de werving en selectie van een griffier, het voorbereiden van raadsbesluiten aangaande benoeming, schorsing en ontslag, het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken en overige personele aangelegenheden betreffende de griffier. Bij de werving en selectie zal de raad moeten besluiten hoe de procedure wordt ingericht: intern werven, extern werven of tegelijkertijd intern en extern werven. Het voeren van gesprekken en het uitvoeren van personeelsbeleid aangaande het overige griffiepersoneel, kan vervolgens door de werkgeverscommissie gemandateerd worden aan de griffier. Voor de beoordeling van het functioneren van een griffier wordt veelal gebruik gemaakt van een functiebeschrijving. Maar ook het jaarplan en -verslag en de instructie van de griffier zouden daarvoor een handvat kunnen bieden.

6.3 Concrete handvatten

Het voorgaande leidt tot het formuleren van een aantal concrete handvatten in de vorm van aanbevelingen, actiepunten en modelbesluiten.³ Op landelijk dan wel op decentraal niveau kan daaraan invulling worden gegeven.

6.3.1 Verhelderen bevoegdhedenverdeling

Het is allereerst van belang duidelijkheid te scheppen over de formele bevoegdhedenverdeling tussen raad en college. Dat kan op verschillende manieren gebeuren:

AANPASSEN GEMEENTEWET

Elzinga pleit ervoor in de Gemeentewet explicieter vast te leggen welke specifieke raadsbevoegdheden uitgesloten moeten worden van delegatie. Daarbij zijn, aldus de Landelijke werkgroep, de volgende aandachtspunten van belang:

- Er moet in aansluiting op de andere uitzonderingen in artikel 156, tweede lid, ook worden uitgezonderd dat het vaststellen van de rechtspositionele regelingen door de raad niet kan worden gedelegeerd aan welk orgaan dan ook, behalve aan een deelraad (als we per deelgemeente verschillende rechtspositionele regelingen voor ogen hebben);
- De raad en de deelraad moeten niet over elke beschikking een besluit hoeven te nemen, maar dat kan ook in handen worden gegeven van een werkgeverscommissie (bestuurscommissie ex art. 83 Gemeentewet);⁴
- Het gaat over alle rechtspositionele besluiten, dus ook die voortkomen uit de artikelen 107a t/m 107e Gemeentewet en de Ambtenarenwet (artikel 125 en 125 quinquies).

REPARATIE CATEGORIE 'PROBLEMATISCHE BESLUITEN'

• Arbeidsvoorwaardenregelingen

De sinds 2002 door het college op basis van een delegatiebesluit vastgestelde arbeidsvoorwaardenregelingen (zowel direct afgeleid van de CAR-UWO of de CAP als de lokale regelingen) zijn op grond van de huidige Gemeentewet, artikel 156, lid 2, niet expliciet uitgesloten van delegatie. Desondanks verzet de aard van de bevoegdheid zich tegen voortzetting van de delegatie. Deze zogeheten categorie 'problematische besluiten' zal moeten worden gerepareerd. Dat kan op de volgende manier:

**Actiepunt 1**

De raad besluit het met naam en datum te noemen delegatiebesluit in te trekken en stelt vervolgens de arbeidsvoorwaardenregelingen voor het griffiepersoneel vast.

Actiepunt 2

Het CvA reikt in zijn ledenbrief een regeling aan, die er in voorziet dat het college voortaan voorstellen aanbiedt aan de werkgeverscommissie die bedoelde regelingen, eventueel in aangepaste vorm, ter besluitvorming aan de raad voorlegt. De werkgeverscommissie krijgt daarin een eigen verantwoordelijkheid en (nog te regelen) bevoegdheid.

- **Persoonsgebonden besluiten**

Persoonsgebonden besluiten kunnen zijn genomen door de raad/provinciale staten dan wel door het college. Deze besluiten hebben een direct rechtsgevolg ten aanzien van de in het besluit genoemde persoon (de griffier of een griffiemedewerker). De besluiten zijn gebaseerd op de arbeidsvoorwaardenregeling die bij delegatie of mandaat is vastgesteld door het college. Tenzij deze besluiten als gevolg van een lopende bezwaar- of beroepsprocedure nog niet definitief zijn, zijn deze inmiddels in kracht van gewijsde gegaan en daarom onaantastbaar geworden. Deze persoonsgebonden besluiten hoeven dan ook, wanneer zij door het college zijn genomen, niet alsnog door de gemeenteraad te worden genomen. Het spreekt voor zich dat deze besluiten voor zover zij nog van toepassing zijn, door de raad/provinciale staten worden gerespecteerd.

AANPASSEN ARTIKEL 1:3A CAR-UWO

Op dit moment staat in de CAR-UWO, artikel 1:3a, dat voor toepassing van de arbeidsvoorwaardenregeling de raad bevoegd gezag is ten aanzien van de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren. De term ‘van toepassing’ gaat minder ver dan de term ‘vaststelling’. De bevoegdheid om regelingen en andere regels vast te stellen is in de CAR-UWO toegekend aan het college. Het advies van Elzinga geeft aanleiding om nog eens kritisch te kijken naar de gekozen formulering in artikel 1:3a.

HERZIEN ADVIES LEDENBRIEVEN VAN HET CVA/VNG

Het advies van Elzinga maakt duidelijk dat de ledenbrieven van het CvA over werkgeversaspecten op onderdelen zullen moeten worden herzien. Het strekt tot aanbeveling na het verschijnen van deze publicatie een nieuwe ledenbrief te laten uitgaan naar alle leden van de VNG.

6.3.2 Aandacht voor griffiespecifieke regelingen

De raad is bevoegd gezag ten aanzien van de griffie(r) en is dus het bestuursorgaan dat rechtspositionele regelingen vaststelt. Daaronder valt het arbeidsvoorwaardenpakket van de griffie(r), dat het bevoegd gezag op grond van artikel 125 Ambtenarenwet vaststelt. Volgens Elzinga is er geen ruimte deze bevoegdheden te delegeren aan het college of aan een door de raad ingestelde bestuurscommissie. Dat neemt niet weg dat de raad vastgestelde arbeidsvoorwaardenregelingen geheel of gedeeltelijk zou kunnen ‘lenen’ (lees: overnemen).⁵ Het kan vooral in de lokale uitwerking wenselijk zijn in specifieke regelingen te



voorzien. Omdat afspraken over wijziging van de CAR-UWO op landelijk niveau plaatsvinden, zal de VvG bij het LOGA formeel een verzoek moeten indienen om griffiespecifieke regelingen te treffen. Bij toekomstige regelingen zal onderling afstemming plaats moeten vinden, waarbij de griffier en de secretaris een voorbereidende rol kunnen vervullen. Daarvoor is het van belang dat griffiers, raads- en statenleden zich samen met personeelsfunctionarissen verdiepen in de mogelijkheden tot flexibilisering van CAR, UWO en lokale regelingen.

Actiepunt 3

De raad zal bestaande lokale regelingen en beleidsnota's, zo nodig, in aangepaste vorm (opnieuw) moeten vaststellen. Dat gebeurt na afstemming met de vakorganisatie of het medezeggenschapsorgaan waarin de griffie is vertegenwoordigd.

Actiepunt 4

De VvG zal in overleg met de leden en na besluitvorming in het bestuur bij het LOGA in overweging moeten nemen een formeel verzoek in te dienen om op landelijk niveau griffiespecifieke regelingen te treffen.

6.3.3 Zorgvuldige inbedding werkgeversrol

INSTELLING WERKGEVERSCOMMISSIE

Het werkgeverschap van de griffier en de griffiemedewerkers berust bij de raad/staten. In de praktijk wordt de werkgeversrol divers ingevuld. Recente waarneming leert dat het instellen van een werkgeverscommissie in opmars is.

De Landelijke werkgroep adviseert een kleine werkgeverscommissie in te stellen ex artikel 83 Gemeentewet/81 Provinciewet.⁶ Een dergelijke bestuurscommissie kan zich volledig toelagen op zijn werkgeverstaak. Het is zaak de commissie te laten bijstaan door deskundigen op het gebied van personeelszaken. Het zoeken naar kwaliteit en het vormen van een goede afspiegeling uit de raad zijn belangrijke uitgangspunten voor de samenstelling van de commissie. Het is mogelijk de raadsleden uit het presidium tevens te benoemen in de werkgeverscommissie, maar het is ook mogelijk de samenstelling anders te organiseren. Bij kleine raden kan de omvang van de commissie wellicht beperkt blijven tot drie. Daarbij zou in zijn algemeenheid kunnen worden uitgegaan van de plaatsvervangend voorzitter van de raad en twee raadsleden (iemand uit de coalitie en iemand uit de oppositie). Bij grotere raden heeft een omvang van vijf leden de voorkeur. De griffier of een door hem aan te wijzen functionaris, staat de commissie ter zijde.

Met uitzondering van het benoemen, schorsen en ontslaan en de vaststelling en intrekking van de arbeidsvoorwaardenregeling(en) neemt deze commissie de dagelijkse gang van zaken van het werkgeverschap voor haar rekening, op basis van een door de raad omschreven en verleende delegatie. Afhankelijk van de grootte van de werkgeverscommissie kan de hele commissie dan wel een vertegenwoordiging daaruit de functionerings- en beoordelingsgesprekken voeren met de griffier. De overige leden van de werkgeverscommissie en

de burgemeester treden op als informant. De werkgeverscommissie voert op basis van de door de raad gegeven delegatie overleg met het college over voorgenomen wijzigingen in de arbeidsvoorwaardenregeling(en) en het lokale Georganiseerde Overleg dat daarover met de vakbonden wordt gevoerd. Waar dit noodzakelijk is voor de specifieke positie van de griffier en de medewerkers van de griffie, neemt de werkgeverscommissie actief deel aan het lokale overleg met de vakbonden.

Actiepunt 5

De raad/provinciale staten besluiten met toepassing van artikel 83 Gemeentewet/81 Provinciewet tot instelling van een werkgeverscommissie, de samenstelling daarvan en de taken van de werkgeverscommissie en verleent delegatie aan de werkgeverscommissie voor het verrichten van specifiek omschreven werkgeverstaken (zie bijlage 6 voor model instellingsbesluit en verordening werkgeverscommissie).

MEDEZEGGENSCHAP

Nederland kent twee vormen van medezeggenschap: het georganiseerd overleg (GO) en de ondernemingsraad (OR). Door de dualisering van het decentrale bestuur, kreeg de raad als bevoegd gezag van het griffiepersoneel de rol van werkgever en de griffier de rol van WOR-bestuurder. Het gescheiden werkgeverschap leidt tot een herbezinning op de wijze waarop medezeggenschap thans is vormgegeven.

• GO

Vanuit de gedachte van een gescheiden werkgeverschap, zal ook de raad vertegenwoordigd moeten zijn in het lokale GO. Werkgeverschap en de daaruit voortvloeiende opdracht ook een arbeidsvoorwaardenregeling vast te stellen, leidt er immers toe dat ook met vakorganisaties overleg noodzakelijk zal zijn. Deze betrokkenheid bij het arbeidsvoorwaardenoverleg zou dan vervolgens weer consequenties hebben voor het GO op landelijk niveau. Aangezien het College voor Arbeidszaken bepaalt wie landelijk aan tafel zit in het overleg met de vakorganisaties, zal Raadslid.Nu in overleg met het CvA moeten bezien hoe hieraan het beste vorm en inhoud kan worden gegeven.

Actiepunt 6

De Vereniging Raadslid.Nu en het CvA overleggen over de wijze waarop de raden op landelijk niveau kunnen worden betrokken bij het arbeidsvoorwaardenoverleg.

• OR

Op grond van de WOR moet de rechtspersoon gemeente worden aangemerkt als ondernemer. Het ondernemerschap wordt ingevuld door het bevoegd gezag. Een ondernemer kan meer ondernemingen in stand houden. De griffier zal als WOR-bestuurder in overleg met het griffiepersoneel moeten onderzoeken welke medezeggenschapsvorm het beste past bij de griffie. Gelet op de beperkte omvang van griffies, komt de instelling van een Personeelsvergadering (PV) of Personeelsvertegenwoordiging (PVT) daarbij het eerst in beeld. Zoals al toegelicht in paragraaf 6.2.6, pleit de Landelijke werkgroep ervoor invulling te geven aan een gescheiden werkgeverschap en raadt daarom het vormen van een onderdeelcommissie



van de bestaande OR, evenals het opgaan in de OR van de collegeorganisatie, af. Wel zal gelet moeten worden op medezeggenschap over aangelegenheden die de gehele gemeente raken, zoals bijvoorbeeld huisvesting, ICT-voorzieningen.

6.3.4 Faciliteren werkgeverscommissie

Voor zowel de administratieve als de deskundige ondersteuning bij personeelsaangelegenheden is het wenselijk dat afspraken worden gemaakt met de afdeling P&O van de gemeente/provincie. Daartoe kan het beste een dienstverleningsovereenkomst worden gesloten met de afdeling P&O van de collegeorganisatie.

Actiepunt 7

Met de afdeling P&O worden in dienstverleningsovereenkomsten afspraken gemaakt voor administratieve en deskundige ondersteuning bij personeelsaangelegenheden (zie bijlage 6 model dienstverleningsovereenkomsten P&O).

Verder is het belangrijk de raadsleden die zitting hebben in de werkgeverscommissie te ondersteunen in hun werkzaamheden door het aanbieden van praktijkgerichte opleidingen, zoals bijvoorbeeld ten behoeve van het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Actiepunt 8

Reserveer als bevoegd gezag een budget voor praktijkgerichte opleidingen ten behoeve van raadsleden die zitting hebben in de werkgeverscommissie.

6.3.5 Sturen op kwaliteit en zelfstandigheid griffie(r)

De raad kan in zijn rol als werkgever op twee niveaus sturen op de kwaliteit van de raads-ondersteuning: de organisatie en/of de individuele medewerker.

ORGANISATIE

De raad kan op grond van de Gemeentewet artikel 107e allereerst regels stellen over de inrichting van de organisatie van de griffie. Een dergelijke verordening leent zich bij uitstek voor het benoemen van taken en het niveau dat men van de raads-ondersteuning verwacht.

Daarmee kan bewust op kwaliteit en zelfstandigheid van de raads-ondersteuning worden gestuurd. De raad doet er goed aan een dergelijke verordening vast te stellen.

Actiepunt 9

Stel als bevoegd gezag een organisatieverordening voor de griffie vast. Eventueel kan de instructie van de griffier hierin worden opgenomen (zie bijlage 6 modelbesluit organisatieverordening griffie).

Actiepunt 10

Regel als bevoegd gezag op grond van de wettelijke verplichting in de Gemeentewet artikel 107 d, eerste lid, de plaatsvervangende griffier.



FUNCTIE

Wat een raad nodig heeft aan kwaliteit van de functionaris griffier, zal tot uitdrukking moeten worden gebracht in het profiel en/of de functiebeschrijving. Daarnaast is de raad wettelijk verplicht⁷ in een instructie nadere regels te stellen over de taak en bevoegdheden van de griffier. Hierin kan het ambitieniveau van de raad ten aanzien van de raadsondersteuning goed tot uitdrukking worden gebracht.

Actiepunt 11

Stel als bevoegd gezag een functiebeschrijving en instructie van de griffier vast. Daarbij kan de modellfunctiebeschrijving en modelinstructie van de VvG goede diensten bewijzen (zie bijlage 6).

• Beschrijven en waarderen

De raad heeft recht op de beste adviseur. Dat is van belang om op eindverantwoordelijk niveau, zoals binnen de bestuurlijk-ambtelijke driehoek,⁸ volwaardig te kunnen acteren. Een succesvolle participatie in de top van gemeenten en provincies, veronderstelt dat de griffier beschikt over competenties die hem in staat stellen te acteren op strategisch niveau. Met deze functiegerelateerde competenties zal binnen het decentrale bestuur rekening moeten worden gehouden, ongeacht of een functie specifiek, organiek of generiek beschreven is. Het strekt tot aanbeveling samen met raden en functiewaarderingsbureaus de functiebeschrijving van de Vereniging van Griffiers te gebruiken als vertrekpunt voor de ontwikkeling van een generieke beschrijving en de strategische competenties die gelden voor de overige eindverantwoordelijk functionarissen binnen gemeenten en provincies daarbij als ijkpunt te gebruiken. Aangenomen mag worden dat dit een reflectie zal zijn van de bestuurscultuur en het werkterrein waarbinnen de griffier zal moeten functioneren. De ontwikkeling van het sectoraal functiewaarderingssysteem biedt een uitgelezen kans om de griffier 'in positie' te brengen. Enerzijds door bij de ontwikkeling van de generieke beschrijving van de functie de functiebeschrijving van de VvG in combinatie met de bovengenoemde strategische competenties als uitgangspunt te hanteren, anderzijds door bij de ontwikkeling van functiefamilies 'de eindverantwoordelijke functionaris' als functiefamilie in het gebouw op te nemen en daarin de griffier en de overige 'zwervende' eindverantwoordelijk functionarissen, zoals de gemeentelijke ombudsman en de directeur van de rekenkamer, onder te brengen.

In lijn met de Gemeentewet en de Provinciewet en het advies van Elzinga zal de raad de bezoldiging van de griffier en het griffiepersoneel moeten regelen. De raad stelt daartoe een regeling functiebeschrijving en -waardering vast. Over de wijze waarop de waardering van de functies plaatsvindt wordt overleg gevoerd met de lokale commissie voor georganiseerd overleg. Na vaststelling van de waardering vindt koppeling plaats aan een salarisschaal middels een door het bevoegd gezag vast te stellen conversietabel. Voor deze werkgeverstaken kan de werkgeverscommissie zich laten ondersteunen door de afdeling personeelszaken.



Actiepunt 12

Ga als bevoegd gezag na of de functie van griffier in de gemeente/provincie is gewaardeerd. Afhankelijk van het lokale overleg kan er voor worden gekozen via een eigenstandige procedure de functie te waarderen of de ontwikkelingen op het landelijk niveau af te wachten.

- **Werven en selecteren**

Voordat een griffier kan worden benoemd, moet deze worden geworven en geselecteerd. Er bestaat geen algemene wettelijke regeling voor werving en selectie van personeel. Wel zal het bevoegd gezag dat de werkgeversrol invult een aantal specifieke regels in acht moeten nemen die zijn vastgelegd in diverse wetten (wet gelijke behandeling, e.d.). In de meeste gemeenten is met instemming van de OR van de collegeorganisatie een sollicitatiecode vastgesteld. Deze bevat bepalingen over de vertrouwelijkheid van de procedure en hoe met de stukken, zoals sollicitatiebrieven, moet worden omgegaan. Vanwege het gescheiden werkgeverschap zal de raad zelf een afweging moeten maken of deze regeling wordt 'geleend' of dat deze gewijzigd wordt vastgesteld. Opgemerkt dient te worden dat vanwege de gescheiden bevoegdheden kandidaten die gaan werken voor de griffie alleen na ontslag door het college en benoeming door de raad bij de griffie werkzaam mogen zijn.

Actiepunt 13

Ga als bevoegd gezag na of de regeling voor werving en selectie die binnen gemeente/provincie is vastgesteld ook toepasbaar is voor de griffie(r). Stel vervolgens een (aangepaste) regeling vast.

Het is wenselijk dat de werving plaatsvindt aan de hand van een functieprofiel. In de meeste gevallen kan het bestaande functieprofiel als uitgangspunt worden gehanteerd. Dat kan dan door de raad desgewenst worden geactualiseerd.

Actiepunt 14

Stel als bevoegd gezag een functieprofiel op voor de griffier. Als er nog geen functieprofiel is, kan de functiebeschrijving van de VvG daarvoor als basis worden gebruikt (zie bijlage 6 model functiebeschrijving griffier).

- **Beoordelen en begeleiden**

Het profiel, de functiebeschrijving en instructie kunnen goed worden gebruikt voor het beoordelen van het functioneren van de griffier. Het is aan te bevelen dat regelmatig een gesprek plaatsvindt over het functioneren van de griffier. Dit gesprek kan plaatsvinden met de werkgeverscommissie. Deze kan zich tevoren laten informeren door andere raadsleden over het functioneren van de griffier en de medewerkers van de griffie. Het ligt voor de hand dat functionerings- en beoordelingsgesprekken met de medewerkers van de griffie worden gevoerd door de griffier. De raad/werkgeverscommissie dient (alsnog) deze bevoegdheid aan hem op te dragen.

Afhankelijk van de in de gemeente/provincie van toepassing zijnde en door de raad vast te stellen regeling voor functionerings- en beoordelingsgesprekken worden ook periodiek beoordelingsgesprekken gehouden. Uit deze gesprekken kunnen ook beslissingen voortvloeien over een aanpassing van het salaris. Besluiten daarover worden ook in het geval van het griffiepersoneel genomen door de werkgeverscommissie. In deze gesprekken worden ook afspraken gemaakt over scholing en vorming, bijvoorbeeld aan de hand van een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP). Daarvoor zal ook budget beschikbaar moeten zijn.

Actiepunt 15

Draag als bevoegd gezag zorg voor de vaststelling van een regeling voor functionerings- en beoordelingsgesprekken en neem deze op in een werkplan voor de werkgeverscommissie. Voorzie in een budget voor scholing en vorming van de griffie(r).

NOTEN

- 1 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden', pagina 24, 31.
- 2 Vraagbaak overheid, Editie 2009-2010, pagina 276. Bezoldiging is de financiële tegenprestatie die de ambtenaar ontvangt voor het verrichten van zijn werkzaamheden. De bezoldiging betreft naast het salaris ook de toelagen en toeslagen waarop de ambtenaar recht heeft.
- 3 De genoemde modellen zijn geen blauwdruk en mogen dan ook niet als voorschrift worden beschouwd. Ze dienen als handreiking.
- 4 Alhoewel de voorkeur uitgaat naar een commissie ex artikel 83 Gemeentewet, respectievelijk 81 Provinciewet, is de keuze voor een 'artikel-84-commissie', respectievelijk 'artikel 82-commissie' niet uitgesloten.
- 5 Uitzondering hierop vormen de bepalingen die uitsluitend betrekking hebben op medewerkers die niet rechtstreeks ten dienste staan van de griffie (bijv. brandweerpersoneel, ambulancepersoneel, medewerkers van de buitendienst, etc.).
- 6 Alhoewel de voorkeur uitgaat naar een commissie ex artikel 83 Gemeentewet, respectievelijk 81 Provinciewet, is de keuze voor een 'artikel-84-commissie', respectievelijk 'artikel 82-commissie' niet uitgesloten.
- 7 Gemeentewet, artikel 107 a, tweede lid.
- 8 Of vierhoek. In sommige gemeenten neemt de plaatsvervangend voorzitter deel aan dit overleg.



Nawoord

Deze handreiking had niet geschreven kunnen worden zonder de bijdrage van de leden van de Landelijke werkgroep rechtspositionering, de redactieraad en de mensen die als gast of op de achtergrond hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit boekwerk. Het was een enerverende en spannende zoektocht, waarin we zelf veel hebben opgestoken over het vakgebied en de rechtspositionele context waarin een griffier zich beweegt. Wij hopen dat u dat net zo zult beleven.

Er is gekozen voor de vorm van een boek omdat we daarmee wel een zeker gewicht willen meegeven aan deze publicatie. Bovendien heeft een boek doorgaans een langere levensduur dan andere publicaties. Deze handreiking zal ook in digitale vorm beschikbaar worden gesteld via de Kennisbank van de Vereniging van Griffiers. Het is de eerste versie van een handreiking. De ontwikkelingen gaan echter door. Om daarop goed te kunnen inspelen, zullen geactualiseerde versies via de Kennisbank worden aangeboden.

Overigens verwijzen we u ook naar de Kennisbank voor de voorbeelden die in deze handreiking worden genoemd en zouden u zelfs willen vragen uw eigen voorbeelden daaraan toe te voegen. Zo kunnen we door het onderling delen van kennis verder groeien en ons verder blijven ontwikkelen. We menen hiermee tevens een bijdrage te leveren aan de professionalisering van de beroepsgroep en de werkgeversfunctie.

Wij hopen dat dit boek gedurende een lange reeks van jaren een goed naslagwerk blijkt te zijn dat samen met de Kennisbank van de vereniging een actueel geheel vormt.

Het bestuur van de Vereniging van Griffiers spreekt tot slot zijn dank en waardering uit aan allen die actief en betrokken hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze handreiking.

Drs. J.G.A. Paans,
voorzitter van de Vereniging van Griffiers

De rechtspositie van de griffier

D.J. ELZINGA

Februari 2009

Vraagstelling:

Vaststellen van rechtspositieregelingen

- 1a Is de raad¹ bevoegd om het vaststellen van rechtspositieregelingen ten aanzien van het griffiepersoneel² te delegeren aan het college?
- 1b Is de raad bevoegd om het vaststellen van rechtspositieregelingen ten aanzien van het griffiepersoneel te mandateren aan het college? In het verlengde hiervan: zijn rechtspositieregelingen algemeen verbindende voorschriften?
- 2 Indien het antwoord op vraag 1, onder a, ontkennend is: zijn door de raden genomen besluiten om, de door het college vastgestelde en vast te stellen rechtspositieregelingen voor de ambtelijke organisatie, van overeenkomstige toepassing te verklaren op het griffiepersoneel rechtsgeldig?

Nemen van rechtspositionele beschikkingen

- 3 Is de raad bevoegd om het nemen van rechtspositionele beschikkingen ten aanzien van het griffiepersoneel te delegeren aan het college?
- 4 Als het antwoord op vraag 1, onder a, ontkennend is: zijn dan door het college ten aanzien van het griffiepersoneel genomen beschikkingen op basis van het college vastgestelde rechtspositieregelingen rechtsgeldig?
- 5 Als het antwoord op vraag 1, onder a, ontkennend is: zijn dan door de raad³ ten aanzien van het griffiepersoneel genomen beschikkingen op basis van door het college vastgestelde rechtspositieregelingen rechtsgeldig?
- 6 Als het antwoord op vraag 1, onder a, bevestigend is: zijn dan door het college ten aanzien van het griffiepersoneel genomen beschikkingen op basis van door het college vastgestelde rechtspositieregelingen rechtsgeldig?

Algemeen

- 7a Indien de genomen besluiten, respectievelijk rechtspositieregelingen en rechtspositionele beschikkingen, niet rechtsgeldig zijn genomen, zijn ze daarmee nietig?
- 7b Als vraag 7, onder a, bevestigend is beantwoord, wat moet geacht worden het laatst rechtsgeldig genomen arbeidsvoorwaardenbesluit t.a.v. het griffiepersoneel te zijn?
- 7c Als vraag 7, onder a, bevestigend is beantwoord, wat zijn de consequenties van de door het college genomen rechtspositionele beschikkingen ten aanzien van het griffiepersoneel op basis van door het college vastgestelde rechtspositieregelingen?



- 7d Als vraag 7, onder a, bevestigend is beantwoord wat zijn de consequenties t.a.v de door de raad genomen rechtspositionele beschikkingen ten aanzien van het griffiepersoneel op basis van door het college vastgestelde rechtspositieregelingen?
- 8 Maakt het antwoord op vraag 7, onder b, verschil voor gemeenten die na de verplichting tot het hebben van een griffier zijn heringedeeld?
- 9 Indien sprake is van niet rechtsgeldig genomen besluiten (rechtspositieregelingen en rechtspositionele beschikkingen) door het college of raad, welke adviezen kunnen dan worden gegeven om deze tussen 2002 en 2009 onderscheiden besluiten, rechtsgeldig te maken?

Beantwoording:

De vraagstelling draagt een geleed karakter waardoor het antwoord op de hoofdvraag – kan wel of niet worden gedelegeerd? – doorslaat in de deelvragen. Dit advies concentreert zich in eerste instantie op de hoofdvraag. Ten slotte wordt dan nog kort ingegaan op de deelvragen.

Specialis/generalis

Een eerste vraag die zich aandient, betreft de kwestie of de Ambtenarenwet een specialis is ten opzichte van de Gemeentewet als generalis. Bij een bevestigend antwoord zou kunnen worden betoogd dat de Ambtenarenwet als specialis kan derogeren aan de generalis, in casu de Gemeentewet. Ook is daarbij van belang de vraag of de betreffende derogatie (afwijking) expliciet of impliciet is. Om met het laatste te beginnen. De Ambtenarenwet bepaalt in art. 125 dat het bevoegde gezag voor de door hem aangestelde ambtenaren de rechtspositieregelingen vaststelt. In de Ambtenarenwet is niet voorzien in een mogelijkheid voor het bevoegde gezag om deze bevoegdheid te delegeren – of in algemene zin – over te dragen aan een ander bestuursorgaan. Dit betekent dat een eventueel delegatieverbod in de Ambtenarenwet impliciet is; niet expliciet wordt een dergelijke mogelijkheid uitgesloten. Dit impliciete karakter vloeit voort uit de bij delegaties gehanteerde methode. Art. 10:15 Awb schrijft voor dat delegatie alleen is toegestaan indien daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. Nu de Ambtenarenwet daarin niet voorziet, kan een delegatie geen grondslag vinden in de Ambtenarenwet. Daarmee is echter niet meteen definitief voor een dergelijke delegatie het doek gevallen. Dat doek valt alleen bij de redenering dat de Ambtenarenwet op dit onderdeel primeert boven de Gemeentewet en eventueel andere eerdere en latere wettelijke regelingen.

In de algemene discussie over de specialis/generalisverhouding is vaak omstreden wanneer een regeling als specialis moet worden aangemerkt en wanneer als generalis. Waar het gaat om regelingen – al dan niet als organieke wet – zoals de Gemeentewet, de Provinciewet, de Awb, de Ambtenarenwet etc. – ligt veelal het accent op de horizontale verhouding tussen deze regelingen. Een specialis/generalis-verhouding suggereert namelijk een bepaalde vorm van hiërarchie. Ook indien een latere regeling wordt vervaardigd, zou rekening moeten worden gehouden met het specialis-karakter van de eerdere regeling en wel omdat deze specialis zou kunnen afwijken van de latere generalis. Toepassing van deze redenering zou de conclusie kunnen oproepen dat de Gemeentewet geen delegatie van de onderhavige bevoegdheid kan scheppen nu de eerdere Ambtenarenwet – als specialis – dit impliciet uit-

sluit. Deze redenering kan geen stand houden. In de eerste plaats niet omdat het maar zeer de vraag is of de verhouding tussen de Ambtenarenwet en de Gemeentewet als een specialis/generalis kan worden aangemerkt. Men zou met kracht van argumenten kunnen betogen dat de Gemeentewet op dit onderdeel juist een specialis is ten opzichte van de Ambtenarenwet als generalis. Nu de Gemeentewet delegatie van raadsbevoegdheden op dit onderdeel niet expliciet uitsluit, zou in die redenering de Gemeentewet derogerend aan de Ambtenarenwet en eventuele toegepaste delegaties kunnen dan worden gebillijkt. Deze redenering en de daaraan verbonden conclusie zijn echter te voorbarig en wel omdat er nog andere dimensies in het geding zijn.

Posterieur en anterior

Waar de verhouding tussen wetten in formele zin een min of meer horizontaal karakter draagt, zoals in de onderhavige relatie tussen Ambtenarenwet en Gemeentewet, moet meer betekenis worden gehecht aan de verhouding anterior en posterieur. De latere wet kan in beginsel afwijken van de eerdere wet. Die afwijkingsmogelijkheid neemt toe naarmate de wettelijke regelingen in een meer horizontaal verband tot elkaar staan. Aangenomen moet worden dat in beginsel alle wetten in formele zin in een gelijkwaardige verhouding tot elkaar staan, waarbij de latere regeling kan afwijken van de eerdere. De laatste regeling geldt dan en is maatgevend. Hoezeer daarop ook onder omstandigheden relativeringen kunnen worden aangebracht, is er voor de verhouding tussen Ambtenarenwet en Gemeentewet geen aanleiding voor dergelijke relativeringen.

Nu de Dualiseringswetgeving – met daarin bepalingen over griffier en griffie en over de mogelijkheden van delegatie – van latere datum is dan art. 125 Ambtenarenwet, moet worden aangenomen dat de gemeentewettelijke voorziening hier het belangrijkste aanknopingspunt moet zijn. Daarbij gaat het dan om de vraag of de door art. 10:15 Awb voorgeschreven wettelijke grondslag voor delegatie in de Gemeentewet voorhanden is. Zo ja, dan is delegatie aan het college toegestaan. Zo nee, dan is delegatie aan het college uitgesloten.

Griffie en griffier in de Gemeentewet⁴

De artt. 107 t/m 107^e regelen de positie van griffier en griffie. Uit die bepalingen blijkt evident dat de raad het bevoegde gezag is ten aanzien van griffier en griffieambtenaren. Dit vloeit voort uit het recht van de raad tot benoeming, schorsing en ontslag, alsmede uit de bevoegdheid om regels te stellen voor griffier en griffie (art. 107a lid 2, 107d lid 1 en 107^e lid 1). Een nadere bevestiging van de raadsbevoegdheid op dit punt is gelegen in art. 160 lid 1, sub c en d Gemeentewet. Daarin wordt uitdrukkelijk gesteld dat het bij deze regelstelling niet om een door de wet toegedeelde collegebevoegdheid kan gaan. Ten overvloede kan er nog op worden gewezen dat ook in de toelichting bij de dualiseringsvoorstellen met grote consistentie werd gewezen op de raadsbevoegdheid op dit punt (zie MvT, p. 81). Met andere woorden: zowel de Ambtenarenwet als de Gemeentewet bevestigen klip en klaar dat de raad bevoegd is terzake van griffier en griffie, zowel terzake van benoeming, schorsing en ontslag, als waar het gaat om organisatie en rechtspositie. Zonder specifieke overdracht van bevoegdheid – even afgezien van de wettelijke mogelijkheid daartoe – komt het college geen enkele bevoegdheid toe op dit punt. Waar derhalve de redenering wordt



gehuldigd of toegepast dat het college een algemene verantwoordelijkheid draagt voor de rechtspositie en daaraan gekoppelde regelingen voor de gemeentelijke ambtenaren en uit dien hoofde ook een regelingsbevoegdheid toekomt jegens de ambtenaren van de griffie, moet worden geconcludeerd dat deze aanname onjuist is en strijdig met de Gemeentewet en de Ambtenarenwet. De impliciete aanname van een dergelijke collegebevoegdheid in de correspondentie van het College van Arbeidszaken is dan ook niet juist. Uit de praktijk blijkt echter dat die aanname niet zondermeer tot gevolg heeft dat de colleges nu ook zelf hebben beslist dat de algemene rechtspositieregelingen op de griffie van toepassing is. Immers aan de raden is – op basis van de aanname van het CvA – voorgesteld om te besluiten de regelingen die voor de ambtenaren van de gemeente gelden ook van toepassing te verklaren op de griffieambtenaren. En dat kan: indien de raden besluiten dat deze normen van toepassing zijn, dan is daarmee aan de raadsbevoegdheid afdoende vorm en inhoud gegeven. Dat lijkt weliswaar op het eerste oog een soort delegatie te zijn, bij nader inzien is daarvan echter geen sprake. De omstandigheid dat de raad bevoegd is de rechtspositieregelingen vast te stellen, ontnemt de raad niet de bevoegdheid om voor de rechtspositie van de griffier en de griffieambtenaren precies dezelfde normen te hanteren als die voor het overige gemeentelijke personeel. De vrijheid om dat te doen bestaat, maar er is geen dwang, men mag ook andere normen vaststellen. Waar wordt gezegd of aangenomen dat de raad alleen die normen mag vaststellen die ook gelden voor de overige gemeenteamttenaren wordt een onjuiste positie betrokken. De raad kan differentiëren en eigen lijnen trekken, op hoofdlijn of op onderdelen. Daarbij gaat het in de praktijk met name om de lokale arbeidsvoorwaarden, gezien de binding aan de collectieve arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector waarvoor is gekozen. Even onjuist is de aanname dat als de raad kiest voor dezelfde normen als die het college heeft vastgesteld voor het overige gemeentepersoneel er sprake is van een soort materiële delegatie. Dat is niet het geval: de raad heeft zelf beslist over de normen voor de rechtspositie. Deze zijn weliswaar identiek aan de normen die het college toepast voor het overige personeel, maar dat doet niet af aan de volwaardigheid van het raadsbesluit. Van een delegatie is in een dergelijk geval geen sprake. De term materiële delegatie bestaat niet, heeft juridisch geen betekenis; er is alleen sprake van een delegatie indien de onderhavige bevoegdheid uitdrukkelijk is overgedragen. Kunnen nu de betreffende raadsbevoegdheden aan het college worden gedelegeerd?

De ruimte voor delegatie

De Gemeentewet kent een zeer ruime mogelijkheid voor delegatie van raadsbevoegdheden aan ondermeer het college. Dit zogenaamde ‘open stelsel’ is bij de integrale herziening van de Gemeentewet in 1992 geïntroduceerd en de Dualiseringswetgeving, alsmede de Awb, hebben dit open stelsel niet wezenlijk veranderd. De Gemeentewet kent enkele specifieke beperkingen van de mogelijkheid tot delegatie; deze beperkingen zijn geformuleerd in het tweede lid van art. 156 Gemeentewet. Het delegeren van de bevoegdheid om rechtspositieregelingen vast te stellen voor griffier en griffieambtenaren komt bij deze beperkingen niet voor, en ook niet een verbod tot delegatie van beschikking- en uitvoeringsbevoegdheid op dit punt. In algemene zin zou dan ook de conclusie kunnen worden getrokken dat delegatie is toegestaan. De enige mogelijkheid hier een restrictie aan te nemen, is gelegen in een meer algemene beperkingsgrond die art. 156 Gemeentewet kent. Geformuleerd staat dat

een bevoegdheid kan worden overgedragen, maar dat kan alleen niet ‘als de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet’ (zie het slot van het eerste lid). Welke is nu de betekenis van deze algemene, maar nogal vage beperkingsgrond voor de onderhavige casus? Bij de herziening van de Gemeentewet in 1992 is hierover in de beide Kamers der Staten-Generaal – maar vooral in de Eerste Kamer – uitvoerig van gedachten gewisseld. Uitgangspunt van die gedachtewisseling was de vrees van de Kamers dat door een al te uitbundige delegatie van raadsbevoegdheden het primaat van de raad en de positie van minderheden in gevaar zouden kunnen komen. De regering bracht naar voren dat er bepaalde bevoegdheden zijn die zo sterk zijn gerelateerd aan de positie van de raad dat hier delegatie uitgesloten moet worden geacht. Als voorbeelden werden genoemd: bepaalde elementen uit bezoldigingsregelingen (art. 44 lid 5 Gemeentewet) en de invoering van deeltijdwethouders (art. 36 Gemeentewet).⁵ In de literatuur zijn daar later aan toegevoegd: de vaststelling van de gedragscode, de bezoldigingsregelingen uit hoofdstuk VI Gemeentewet, de instructie aan de raadsgriffier (art. 107a lid 2 Gemeentewet), organisatie van de ambtelijke bijstand (art. 33 Gemeentewet).⁶ Op basis van jurisprudentie van de ABRvS is in 2001 art. 156 Gemeentewet aangepast en nu staat de zinsnede geen delegatie ‘indien de aard van de bepaling zich daartegen verzet’ uitdrukkelijk in de wet.⁷

De vraag is nu of de raadsbevoegdheid om rechtspositieregelingen voor griffier en griffieambtenaren vast te stellen zich vanwege haar aard verzet tegen delegatie. Daar zijn goede argumenten voor. Griffier en griffieambtenaren werken voor de raad. Er is reden zoveel mogelijk onafhankelijkheid te scheppen voor deze ambtenaren. Zo weinig mogelijk aanknopingspunten moeten er bestaan om college-invloed te genereren op de griffie en het griffiepersoneel. Bij de regeling van de positie van griffier en griffie is de verhouding tussen raad en college in het geding, alsmede het primaat van de raad en daarom valt een en ander bij uitstek onder het algemene beperkingscriterium van art. 156 lid 1 Gemeentewet. De aard van de bevoegdheid lijkt zich derhalve te verzetten tegen een delegatie. Voor de beschikkingen geldt dat in feite ook, hoewel daar beschikkingen bij kunnen zijn die een zuiver technisch karakter dragen. Maar in algemene zin ligt het voor de hand ook deze van delegatie uitgesloten te achten vanwege hun aard. Voor instrumentele uitvoeringsbevoegdheden ligt de zaak anders, zo kan heel goed voor het griffiepersoneel gebruik worden gemaakt van de algemene gemeentelijke personeeldienst. Omdat het beperkingscriterium van art. 156 lid 1 nogal vaag en algemeen kan niet met grote stelligheid worden betoogd dat concrete delegatiebesluiten een juridisch gebrek hebben. Daar lijkt het wel op, een en ander kan eerst in een eventuele juridische procedure worden vastgesteld. Nu op afzienbare termijn, als gevolg van het rapport ‘De staat van de dualisering’ de voorschriften voor de griffier en griffie in de Gemeentewet worden bijgesteld en aangepast, lijkt het dan ook meer voor de hand te liggen om deze beperkingen uitdrukkelijk op te nemen in het lijstje van uitzonderingen uit art. 156 lid 2.

Ondertussen is het de vraag of delegatiebesluiten die de onderhavige bevoegdheden aan het college delegeren ook in de praktijk voorkomen. Het viel buiten het bestek van dit advies om daar onderzoek naar te doen. Komen deze wel in de praktijk voor, dan gaat het in ieder geval om een problematische categorie.

Vervolgens moet worden vastgesteld dat zogenaamde *materiële delegaties* niet door de beperkingen van art. 156 Gemeentewet kunnen worden getroffen. Indien gemeenteraden bij



raadsbesluit beslissen dat de normen die gelden voor het overige gemeentepersoneel ook op de griffier en de griffieambtenaren van toepassing zijn, dan is er – zoals boven werd betoogd – geen sprake van delegatie. De raad neemt zelf een besluit, maar leent daarvoor de normen die ook door het college worden toegepast voor andere gemeenteambtenaren. Dat lijkt op het eerste oog op een overdracht van bevoegdheid, maar dat is niet het geval. Besluit de raad echter dat de beschikkingen betreffende griffier en de griffieambtenaren voortaan worden genomen door het college, dan is er wel sprake van een delegatie en dan ontstaat spanning met art. 156 Gemeentewet. Hoe hoog die spanning is en wat precies wel en niet is toegestaan, blijft daarbij enigszins in het ongewisse, hetgeen noopt tot een bezinning van de wetgever op dit punt.

Waar het betreft de gelede beantwoording van de deelvragen wordt hier volstaan met de opmerking dat een eventueel gebrek in de rechtsgeldigheid van de diverse besluiten op grond van het bovenstaande niet 100% evident is. Om die reden wordt geadviseerd te bewerkstelligen dat via een aanpassing van de Gemeentewet op dit punt maximale helderheid wordt verschaft.

De rechtspositie van de griffier

D.J. Elzinga

April 2009

Aanvullend advies

Nadere vraagpunten:

- 1 In uw advies wordt niet aangegeven of rechtspositieregelingen kunnen worden opgevat als algemeen verbindende voorschriften. De uitkomst hiervan is weer relevant voor de vraag of het vaststellen van deze regelingen gemandateerd mag worden. Wij zouden hierover, gelet op de discussie die in den lande gaande is, graag helderheid willen krijgen.
- 2 Discussie ontstond over de vraag of de door het college genomen besluiten aangaande griffier en overige griffieambtenaren, waaraan een bevoegdheidsgebrek kleeft, met dit advies 'gedekt' zijn of niet. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen rechtspositieregelingen en rechtspositionele beschikkingen. Het hierop gegeven antwoord in uw advies biedt voorsnog ruimte voor interpretatie. Ons verzoek is dit nader te expliciteren. En indien er sprake is van niet-rechtsgeldig genomen besluiten door college of raad, welke adviezen kunnen dan worden gegeven om dit te repareren? Hoe gaan we daar in de toekomst mee om?





- 3 Naar aanleiding van uw advies ontstond in de werkgroep de discussie over het overdragen van de bevoegdheid tot het nemen van rechtspositionele beschikkingen naar een ander bestuursorgaan dan het college. In uw advies wordt ten aanzien van het overdragen van de bevoegdheid om rechtspositionele beschikkingen te nemen, aangegeven dat de aard van de bevoegdheid zich hiertegen (lijkt) te verzetten. Verzet de aard van deze bevoegdheid zich echter ook tegen het overdragen van de bevoegdheid om rechtspositionele beschikkingen vast te stellen aan een bestuurscommissie/ werkgeverscommissie?

Toelichting: In den lande komen deze werkgeverscommissies voor, waarbij deze zijn samengesteld uit raadsleden. Op grond van artikel 83, tweede lid, Gemeentewet mogen burgemeester en wethouders van een door de raad ingestelde bestuurscommissie immers ook geen lid zijn. Een dergelijke bestuurscommissie wordt op grond van artikel 1, eerste lid, onder a van de Awb als bestuursorgaan aangemerkt. En als de aard van de bevoegdheid zich niet verzet tegen delegatie van het nemen van rechtspositionele beschikkingen aan een uit raadsleden samengestelde bestuurscommissie/werkgeverscommissie, is het theoretisch dan ook mogelijk om ook de beslissing om een griffier (of overige griffieambtenaar) te benoemen, ontslaan en schorsen over te dragen gelet op artikel 107 en 107e Gemeentewet?

- 4 Onze laatste vraag is een reactie op hetgeen u stelt in uw advies over 'posterieur en anterieur'. Op pagina 3 van uw advies geeft u aan dat de laatst genomen regeling geldt en maatgevend is. Hierbij verwijst u naar de dualiseringswetgeving in relatie tot artikel 125 Ambtenarenwet. Echter, op 22 december 2005 is een nieuwe wijziging van artikel 125 van de Ambtenarenwet gepubliceerd (Stb. 2005. 695) in verband met het goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels van integriteit. Het desbetreffende staatsblad treft u als bijlage aan. Moet de benadering 'posterieur en anterieur' gezien worden op een wet als totaliteit of op de specifieke artikelen of wellicht zelfs op het detail van het artikel?

Beantwoording van de vier vraagpunten:

- 1 Rechtspositieregelingen zijn algemeen verbindende voorschriften en geen beschikkingen of regelingen van andere aard, ook al betreft het in een gemeente soms alleen de griffier en geen griffiepersoneel. Om van een avv te kunnen spreken, moet aan de volgende algemeenheidskenmerken worden voldaan:
 - 1 de werking naar personen is algemeen: een regel geldt niet slechts voor 1 persoon;
 - 2 de werking naar gevallen is algemeen: het voorschrift is niet beperkt tot een unieke situatie, maar is herhaalbaar voor een onbepaald aantal gevallen;
 - 3 de werking naar tijd is algemeen: een regel geldt niet slechts op één moment. Er is altijd sprake van algemeen verbindende voorschriften bij:
 - I handhaving door middel van strafsancie, bestuursdwang of dwangsom of andere bestuursrechtelijke sancties zoals intrekking van een vergunning of ontheffing;
 - II belasting;



- III subsidie, praktijk bij veel gemeenten is dat er een algemene subsidieverordening is – dit is een avv – en vervolgens gewerkt wordt met beleidsregels op de diverse deelgebieden;
 - IV rechtspositie van ambtenaren. Nu de regels voor de rechtspositie van ambtenaren in algemene zin als avv worden aangeduid, geldt dat *mutatis mutandis* ook voor griffier en griffiepersoneel. Daarbij is het niet van betekenis dat de regels in een gemeente soms alleen maar de griffier of een halve griffier betreffen. Het feit dat de regels bij uitbreiding van de griffieformatie automatisch op nieuw aangestelden van toepassing zijn, geeft voldoende houvast om te voldoen aan het vereiste algemeenheidskenmerk.
- 2 Het bevoegd gezag voor griffier en griffiepersoneel is de gemeenteraad. De raad stelt de betreffende regels vast en de raad neemt de noodzakelijke beschikkingen, benoeming, ontslag, schorsing, honorering etc. – die horen bij de uitoefening van het bevoegd gezag. De raad kan besluiten dat de regels die gelden voor overige ambtenaren ook en in exact dezelfde vorm van toepassing zijn op griffier en griffiepersoneel. In het basisadvies werd aangegeven dat de Ambtenarenwet geen wettelijke basis bevat om deze bevoegdheden te delegeren aan het college. Nu de normen voor de griffie later in de Gemeentewet zijn opgenomen, kan de Gemeentewet terzake van griffier en griffie op het punt van een delegatieverbod in beginsel afwijken van de Ambtenarenwet. In algemene zin kent de Gemeentewet een delegatiemogelijkheid. De positie van griffier en griffie zijn niet uitdrukkelijk van delegatie uitgesloten. Verdedigd kan echter worden dat een dergelijke delegatie zich niet verdraagt met de aard van deze raadsbevoegdheid. Daarbij kan echter wel worden gedifferentieerd tussen de werkelijk belangrijke bestanddelen van dit bevoegde gezag en meer technische aspecten. Zo kan worden aangenomen dat de toepassing van de algemene loonadministratie en andere p en o-achtige activiteiten zonder al te veel problemen aan die diensten kunnen worden overgelaten of overgedragen. Zijn er in de praktijk raadsbevoegdheden gedelegeerd aan het college die de vaststelling van rechtspositieregelingen betreffen of beschikkingsbevoegdheid die voor de uitoefening van het bevoegd gezag cruciaal is – zoals honorering, schorsing etc.- dan worden deze delegaties niet gedekt door het voorliggende advies. Integendeel. Dergelijke delegaties zijn naar mijn opvatting strijdig met de aard van de bevoegdheid en zouden dan ook moeten worden teruggenomen. Gaat het daarentegen om delegaties van beschikkingsbevoegd met een strikt uitvoerend en ondergeschikt karakter dan kunnen deze wel als gedekt worden beschouwd. De precieze grens tussen de ene en de andere categorie is weliswaar niet exact aan te geven, maar onder toepassing van het doelmatigheidscriterium kan redelijk goed worden vastgesteld welke activiteiten een gemeenteraad beter over kan laten aan daarvoor speciaal aangestelde functionarissen en ingestelde diensten en afdelingen (bijvoorbeeld de salarisadministratie, p en o, etc.).
- 3 Het delegatieregime voor de overdracht van raadsbevoegdheden aan het college en aan bestuurscommissies is sinds de herziening van de Gemeentewet in 1992 identiek. Indien dan ook de conclusie wordt getrokken dat de aard van de bevoegdheid zich

verzet tegen een delegatie van het gros van de in het geding zijnde raadsbevoegdheden aan het college, zou daaruit op het eerste oog ook de conclusie moeten volgen dat dan ook delegatie aan een bestuurscommissie van de raad evenmin is toegestaan. Waar het betreft de expliciete delegatie-uitsluitingen uit art. 156 lid 2 Gemeentewet moet de conclusie van een identieke behandeling als juist worden aangemerkt. Gaat het echter om het criterium uit het eerste lid van art. 156 dan is enige differentiatie mogelijk. De aard van de bevoegdheid kan zich tegen delegatie van raadsbevoegdheden verzetten. Om dat vast te kunnen stellen, maakt het in sommige gevallen wel degelijk uit of een bevoegdheid wordt gedelegeerd aan het college of aan een door de raad ingestelde bestuurscommissie. Voor de problematiek van griffier en griffie geldt dat zeker. Nu de raad het bevoegd gezag is verzet de aard van deze bevoegdheid zich tegen delegatie aan het college van het gros van de aan de orde zijnde bevoegdheden. Blijven de bevoegdheden sterker binnen het bereik van de raad, bijvoorbeeld omdat de betreffende bestuurscommissie bestaat uit raadsleden, dan beïnvloedt dat de constatering of er wel of niet sprake is van een delegatie die strijdig is met de aard van de bevoegdheid. Het criterium 'strijdig met de aard van de bevoegdheid' is derhalve sterk contextueel bepaald, waardoor in casu een delegatie aan het college tot een andere gevolgtrekking kan voeren dan een delegatie aan een bestuurscommissie die door de raad is ingesteld en waarin op grond van art. 83 Gemeentewet geen collegeleden zijn opgenomen. Ook voor de delegatie aan een bestuurscommissie zijn er dunkt me wel enkele beperkingen vanuit de aard van de bevoegdheid. Zoals het niet goed voorstelbaar en strijdig met de aard van de bevoegdheid is dat de raad de benoeming of het ontslag van wethouders delegeert aan een bestuurscommissie, zo is het evenzeer met de aard van de bevoegdheid strijdig om de bevoegdheid tot benoeming, schorsing of het ontslag van een griffier over te dragen aan een bestuurscommissie. Dat geldt naar mijn oordeel ook voor de vaststelling van een instructie, de vervanging van de griffier etc. De bevoegdheid van art. 107 e lid 2 Gemeentewet – de benoeming, het ontslag en de schorsing van het griffiepersoneel – is een twijfelpunt. Deze bevoegdheid zou eventueel aan een bestuurscommissie kunnen worden overgedragen, alsmede overige bevoegdheden om rechtspositionele beschikkingen te nemen. Het beslissende onderscheid is hier dat de benoeming van wethouders, van de griffier en de voor hen geldende codes en instructies het hart raken van de gemeenteraad als politiek, controlerend, bestuurlijk en regelend bestuursorgaan. Het gaat hier om belangrijke regels en besluiten waar alle gemeenteraadsleden bij betrokken moeten kunnen zijn. Bestuurscommissies uit raadsleden samengesteld zijn weliswaar veelal in zeker opzicht een afspiegeling van de verhoudingen in de raad, deze afspiegeling is echter vrijwel altijd gebrekkig en niet alle raadsleden zijn bij de uitoefening van de overgedragen bevoegdheden betrokken. Om die reden zijn er sterke argumenten om de in de artikelen 107 t/m 107e Gemeentewet genoemde bevoegdheden – wellicht met uitzondering van art. 107^e lid 2 – aan te merken als exclusieve raadsbevoegdheden die vanwege hun aard zich niet voor delegatie lenen, noch aan het college noch aan een bestuurscommissie. Waar bestuurscommissies of werkgeverscommissies – bestaande uit raadsleden – actief zijn, zouden deze – op basis van dit uitgangspunt – zich in ieder geval moeten beperken tot het nemen van rechtspositionele beschikkingen die niet zijn beschikkingen in de zin van hoofdstuk 7,



par. 3, art. 107 t/m 107e lid 1 van de Gemeentewet en deze bestuurscommissies zouden zich ook niet in moeten laten met de vervaardiging van de daar genoemde regelingen. Om aan eventuele onduidelijkheden hierover een einde te maken, zou deze uitzondering op de delegatiemogelijkheid kunnen worden opgenomen in de lijst van art. 156 lid 2 Gemeentewet.

- 4 In het basisadvies wordt geconcludeerd dat de Dualiseringswet – met daarin voorschriften over griffier en griffie – posterieur is aan art. 125 Ambtenarenwet. Dat betekent in de daar gepresenteerde zienswijze dat vooral op basis van het stelsel van de Gemeentewet moet worden bezien of delegatie wel of niet is toegestaan. Betoogd wordt dat een dergelijke delegatie op hoofdpunten strijdig is met de aard van de onderhavige materie. Zou door een wijziging van de Ambtenarenwet – in art. 125 of in een andere bepaling – een nieuwe en ruimere wettelijke grondslag worden gegeven voor de mogelijkheid van delegatie op het onderhavige punt, dan is uiteraard deze jongste regeling in de Ambtenarenwet van toepassing. De posterieure regeling verdringt dan de eerdere regeling in de Gemeentewet. Nu is in 2005 weliswaar de Ambtenarenwet gewijzigd, maar die wijziging heeft niet tot gevolg gehad dat er een wettelijke en ruimere grondslag is geschapen voor delegatie. Dat betekent derhalve – gelet op de vraagstelling – dat het bij de verhouding posterieur/anterieur gaat om de specifieke inhoud en de details van de jongste regeling en wel in die zin dat de latere regeling een evidente en duidelijke wijziging moet bevatten ten opzichte van de eerdere regeling.

NOTEN

- 1 Daar waar gesproken wordt over ‘raad’ wordt ook bedoeld ‘provinciale staten’.
- 2 Daar waar gesproken wordt over griffiepersoneel wordt bedoeld de griffier en het overige griffiepersoneel.
- 3 Of bij mandaat bijv. het presidium, de griffier of een werkgeverscommissie.
- 4 Hetgeen in dit advies naar voren wordt gebracht over de gemeente geldt ook voor de provincie.
- 5 Zie HdTK, 19403, nr. 64b, p. 45 e.v.
- 6 Zie A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga e.a, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, 3^e druk, Deventer, 2004, p. 219/220.
- 7 Zie ABRvS 6 januari 1997, AB 86 en HdEK 27547, nr. 219a, p. 2.

BIJLAGE 2

LOGA ledenbrief 171 'Wijzigingen CAR-UWO in verband met dualisering'¹

College voor
Arbeidszaken/VNG

ABVAKABO
FNV

CNV
Publieke zaak

CMHF



Landelijk Overleg
Gemeentelijke
Arbeidsvoorwaarden

Aan de leden

front-office tel.
(070) 3738021

uw kenmerk

bijlage(n)

onderwerp
wijzigingen CAR-UWO in
verband met dualisering

ons kenmerk
CvA/2002004761
Lbr.02/180
CvA/LOGA 02/31

3
datum
19 december 2002

Geacht College,

Gevolgen van dualisering voor gemeentelijke rechtspositie

De Wet dualisering gemeentebestuur, in werking getreden op 7 maart 2002, beoogt een duidelijker onderscheid te maken in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad en college. Het college beschikt over een aantal nieuwe bestuursbevoegdheden. De raad is belast met vertegenwoordigen, kaderstellen en controleren.

Het onderscheid in de rol van college enerzijds en raad anderzijds heeft gevolgen voor de gemeente als werkgever. In onze LOGA-brief *Werkgeversaspecten Wet dualisering gemeentebestuur* (CvA/2002001861) van 30 mei 2002 zijn de werkgeversaspecten van dualisering op een rij gezet.

Voor de gemeente als werkgever zijn de belangrijkste bepalingen uit de gedualiseerde Gemeentewet:

- het college is bevoegd gezag over de ambtenaren (waaronder de gemeentesecretaris) en stelt de ambtelijke rechtspositie vast (artikel 160 Gemeentewet)
- de raad is bevoegd gezag over de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren (artikel 107 t/m 107e Gemeentewet).

Deze bepalingen maken het noodzakelijk om de CAR-UWO aan te passen. Zo zal in de CAR-UWO de term 'college' worden gehanteerd waar nu nog sprake is van 'raad'.

Voorts wordt een nieuw artikel in de CAR opgenomen dat zichtbaar maakt dat de raad bevoegd gezag is over de griffiemedewerkers en dat de CAR-UWO op hen van toepassing is. In het verlengde daarvan adviseren wij om door de raad ook de overige lokale rechtspositie op de griffieambtenaren van toepassing te verklaren. De *uitvoering* van de rechtspositie ten aanzien van de griffie kan vervolgens door de raad gedelegeerd worden aan het college. Een aantal rechtspositionele zaken echter, zoals

¹ In het kader van de invoering van het dualisme zijn ook de volgende ledenbrieven van het College voor Arbeidszaken en het LOGA verschenen: d.d. 30 mei 2002, 158 'Werkgeversaspecten Wet dualisering gemeentebestuur', CvA/2002001861; d.d. 11 februari 2003, 176 'Inwerkingtreding Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur', CvA/2003000554.



aanstelling en ontslag, leent zich in het kader van het dualisme niet voor uitvoering door het college. De raad dient te bepalen wie dergelijke bevoegdheden namens de raad uit zal oefenen.

Wij verzoeken u de inhoud van deze brief onder de aandacht van de raad te brengen.

Inhoud van deze LOGA-brief

In deze LOGA-brief wordt ingegaan op de te wijzigen bepalingen van de CAR-UWO. In het algemeen verschuiven de bevoegdheden van de raad naar het college. Dat betreft onder meer de bevoegdheid van de raad bij het ontslag op andere gronden (artikel 8:8 CAR), de vertegenwoordiging van de raad in het georganiseerd overleg (hoofdstuk 12), de bevoegdheid van de raad tot schadeloosstelling, zowel ten aanzien van ambtenaren als ten aanzien van de vrijwillige brandweer, en de bevoegdheid tot het vaststellen van een klokkenluidersregeling (hoofdstuk 15 en 19).

De tekst en toelichting van de CAR-UWO treft u aan in bijlage 1 en 2.

Ten behoeve van de rechtspositie van de griffier wordt een nieuw artikel opgenomen in de Algemene bepalingen (hoofdstuk 1) van de CAR. In deze LOGA-brief wordt toegelicht wat de werkgeversrol van de raad inhoudt. De raad kan de bevoegdheden ten aanzien van de griffier zelf uitoefenen of delegeren aan het college. Daartoe is een modelraadsbesluit bijgevoegd (bijlage 3).

De brief gaat verder in op het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe CAR-UWO bepalingen en de stand van zaken rond de Aanpassingswet.

Ook wordt aandacht besteed de gemeentelijke medezeggenschapsstructuur in het dualistisch stelsel.

1. Nieuwe CAR-bepaling in verband met de griffie

Griffie

De Wet dualisering gemeentebestuur introduceert een nieuwe functionaris in de organisatie: de griffier. De griffier en de eventuele griffiemedewerkers worden niet door het college maar door de raad aangesteld. Dit is bepaald in de artikelen 107 tot en met 107e Gemeentewet (die tegelijk met de Aanpassingswet in werking treden).

In artikel 2:1 CAR-UWO is reeds bepaald dat aanstelling van ambtenaren door het college geschiedt, tenzij een wet of raadsbesluit anders bepaalt. Vóór de dualisering gold dit voor de gemeentesecretaris, die immers door de raad werd aangesteld, en in het dualistisch stelsel geldt dit voor de griffier.

Nieuw CAR-artikel

Om de positie van de griffie(r) te onderstrepen wordt aan hoofdstuk 1 van de CAR-UWO (algemene bepalingen) het volgende artikel toegevoegd:

Artikel 1:3a Voor de toepassing van deze regeling ten aanzien van de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren is de raad bevoegd.

Dit artikel heeft de volgende functies:

- a. Het maakt zichtbaar dat de raad bevoegd gezag is ten aanzien van de griffier en diens ambtenaren.
- b. Het maakt duidelijk dat de CAR-UWO van toepassing is op de griffier en diens ambtenaren.

- c. Het biedt een kapstok voor besluiten van de raad ten aanzien van de rechtspositie van de griffier.

Toepasselijkheid CAR-UWO op de griffier

Ten aanzien van de toepassing van de CAR-UWO op de griffier en de griffiemedewerkers wordt het volgende opgemerkt. De griffier valt onder de begripsomschrijving in artikel 1:1, eerste lid onder a van de CAR: 'ambtenaar: hij die door of vanwege de gemeente is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn alsmede hij met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is aangegaan'. In de memorie van antwoord op de Wet dualisering gemeentebestuur is gesteld dat de rechtspositie van het griffiepersoneel gelijk zal zijn aan die van het overige gemeentepersoneel, omdat ook deze ambtenaren vallen onder de algemene afspraken die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) met de bonden voor de sector 'gemeenten' heeft gemaakt. Aangezien alle gemeenten zijn aangesloten bij de VNG, geldt de CAR als verplichte rechtspositie, ongeacht of de sectorale gemeentelijke onderhandelingsdelegatie uit collegeleden of raadsleden bestaat (Kamerstuk 27751,10b). Aan deze toelichting kan toegevoegd worden dat hetzelfde geldt voor de Uitwerkingsovereenkomst (UWO) voorzover het een UWO-gemeente betreft. Wat betreft de vier grote gemeenten geldt het voorgaande in principe alleen voor de afspraken met betrekking tot salaris, arbeidsduur en bovenwettelijke sociale zekerheid.

Toepasselijkheid lokale rechtspositie op de griffier

Het nieuwe artikel 1:3a brengt tot uitdrukking dat de CAR-UWO op de griffie van toepassing is. Het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA) heeft in de brief van 30 mei 2002 geadviseerd om ook de overige (lokale) gemeentelijke rechtspositie en de toekomstige wijzigingen daarin van toepassing te laten verklaren op de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren. Met een dergelijk besluit wordt de volledige rechtspositie op de griffie van toepassing, waaronder bijvoorbeeld een door het college vastgestelde regeling vergoeding woon-werkverkeer of (voorzover de gemeente niet is aangesloten bij de UWO) een regeling overwerkvergoeding. Het van toepassing verklaren van de lokale rechtspositie dient door de raad te gebeuren omdat de raad bevoegd gezag is ten aanzien van de griffie. De raad kan daartoe een afzonderlijk besluit nemen of de van toepassingverklaring 'meenemen' in het kader van andere besluitvorming over de griffie, zoals een organisatieverordening.

Delegatie uitvoering rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de griffie

Omdat de raad bevoegd gezag is, is formeel ook de uitvoering van rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de griffie een zaak van de raad. In de gewijzigde CAR-UWO wordt in nagenoeg alle bepalingen uitgegaan van of gesproken over het college als bevoegd gezag. Voor de uitvoering van deze bepalingen op de griffie dient dus voor 'het college' te worden gelezen 'de raad'.

De raad zal moeten bepalen hoe het werkgeverschap in de dagelijkse praktijk wordt uitgeoefend. Het zal niet wenselijk geacht worden om de raad zelf met de gehele uitvoering van de rechtspositie te belasten. Het uitvoeren van de CAR-UWO en de lokale rechtspositieregeling ten aanzien van de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, kan door de raad gedelegeerd worden aan het college. Een voorbeeld van een delegatiebesluit treft u aan in bijlage 3.



Zoals gebruikelijk binnen de ambtelijke organisatie, zal het college op zijn beurt een groot aantal bevoegdheden hebben gemandateerd aan zijn ambtenaren volgens het in de gemeente geldende delegatie- en mandaatbesluit. Als voorbeeld kan dienen het uitbetalen van het salaris of het korten op de bezoldiging na 18 maanden ziekte door het hoofd personeelszaken. Een groot aantal bevoegdheden kan door dezelfde gemandateerde ambtenaren ten aanzien van het griffiepersoneel worden uitgevoerd.

Een andere mogelijkheid is dat de raad de uitvoering van bevoegdheden niet aan het college delegeert maar de uitvoering zelf mandateert aan ambtenaren.

Van delegatie uitgezonderde bepalingen

De bevoegdheid tot het vaststellen van een instructie, aanstelling, schorsing en ontslag leent zich in het kader van het dualisme minder goed voor delegatie. Wij adviseren deze bevoegdheden bij de raad te laten. Daarnaast is er een categorie 'personele bevoegdheden' die in het algemeen aan diensthoofden is gemandateerd. Wat betreft het griffiepersoneel is het wenselijk dat deze bevoegdheden door of namens de raad uitgevoerd worden, omdat deze in verband staan met de aansturing van de griffie. Gedacht kan worden aan beloningsbeslissingen, opdracht tot overwerk, verlofverlening, het verplichten tot aanvaarding van een andere betrekking, het beoordelen, het verplichten tot het volgen van een opleiding, het opleggen van een disciplinaire maatregel en het vaststellen van een persoonlijk ontwikkelingsplan.

In het delegatiebesluit dient bepaald te worden welke bevoegdheden door of namens de raad uitgevoerd worden en dus niet gedelegeerd worden aan het college.

Tevens dient bepaald te worden wie namens de raad de van delegatie uitgezonderde personele bevoegdheden uitoefent. Ten aanzien van de griffiemedewerkers zal de griffier gemandateerd worden. Ten aanzien van de griffier zelf kan dat het seniorenconvent, het raadspresidium, een raadscommissie of de burgemeester, als voorzitter van de raad, zijn.

Nadat dit bepaald is, kunnen de lokale rechtspositionele regelingen, zoals een beoordelingsreglement, aangevuld worden met bevoegdheidsbepalingen ten aanzien van de griffie.

De griffie en het georganiseerd overleg

Indien bij raadsbesluit is bepaald dat de lokale rechtspositie inclusief toekomstige wijzigingen van toepassing is op de griffie, zijn de in het georganiseerd overleg gemaakte afspraken ook op de griffie van toepassing.

Over de situatie dat er in het georganiseerd overleg onderwerpen aan de orde zijn die specifiek de griffie betreffen, wordt het volgende opgemerkt. De werkgeversvertegenwoordiging, die gelet op artikel 12:1, tweede lid, CAR niet het college maar het *gemeentebestuur* vertegenwoordigt, wordt in die gevallen geacht de raad (dan wel de personen die de raad als werkgever vertegenwoordigen) te betrekken bij het bepalen van een werkgeversstandpunt. De raad is op grond van de Gemeentewet immers bevoegd tot aanstelling en vervanging, instructie, schorsing en ontslag van de griffier en zijn medewerkers, en de raad kan regels stellen over de organisatie van de griffie.

De griffier kan aan het georganiseerd overleg deelnemen op grond van artikel 12:2:7, tweede lid.

2. Gewijzigde bepalingen in de CAR-UWO

A Artikel 1:3

In het tweede en derde lid worden de verwijzingen naar raadsbesluiten en de gemeenteraad gewijzigd in (besluiten van) het college. Dat gebeurt ook in de toelichting.

B Na artikel 1:3 wordt het eerder besproken nieuwe artikel 1:3a met een toelichting toegevoegd.

C In artikel 1:3:1 wordt ook de verwijzing naar de gemeenteraad vervangen door het college.

D Artikel 8:3

De bevoegdheid tot het vaststellen van leeftijdsgrenzen in het kader van functioneel leeftijdsontslag komt niet meer aan de raad maar aan het college toe.

E Artikel 8:8, lid 1 en lid 3

Het huidige eerste lid van artikel 8:8 regelt dat de raad bepaalt of een ambtenaar wordt ontslagen 'op andere gronden'. Deze bevoegdheid komt nu aan het college toe.

In het huidige derde lid wordt gesproken over een door de raad getroffen uitkeringsregeling voor de ontslagen ambtenaar. Ook deze bevoegdheid komt bij het college te liggen. Argument daarvoor is dat het een rechtspositionele bevoegdheid betreft, die bovendien onlosmakelijk is verbonden met de ontslagbevoegdheid op grond van het eerste lid.

Daarbij wijzen we op het volgende. Ook in het dualistisch stelsel is het vaststellen van een uitkering die afwijkt van de normale aanspraken, een besluit waarop de raad invloed zal moeten kunnen uitoefenen. Zo zal de raad in de begroting de financiële consequenties van het gemeentelijk personeelsbeleid mogelijk moeten maken. Achteraf wordt bij de jaarrekening gerapporteerd over de feitelijke consequenties daarvan.

Tevens geldt een actieve inlichtingenplicht van het college naar de raad. Het college moet op grond van artikel 169, tweede lid, Gemeentewet, de raad alle inlichtingen geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Het college dient ook de inlichtingen te verstrekken waar één of meer raadsleden om vragen (artikel 169, derde lid). Daarnaast kan de raad, als zich een incident voordoet of dreigt voor te doen (wat niet ondenkbaar is bij een afvloeiingsregeling voor een topambtenaar), vragen stellen, een motie indienen en het college ter verantwoording roepen.

Met betrekking tot de actieve inlichtingenplicht wordt nog het volgende opgemerkt. In sommige gevallen zal buiten kijf staan dat het college de raad inlicht over een voornemen tot ontslag en uitkering op grond van artikel 8:8. Criteria daarvoor kunnen zijn de politieke relevantie of de bijzondere financiële consequenties. Is er sprake van een overeenkomst met de betrokken ambtenaar, dan geldt bovendien het vierde lid van artikel 169, Gemeentewet. Hierin wordt bepaald dat het college de raad vooraf inlicht over een besluit tot privaatrechtelijk handelen, indien dit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.

In 'lichtere' gevallen of indien een voorgenomen besluit past binnen gemaakte beleidsafspraken, zal het



college tot de afweging kunnen komen dat het niet nodig is de raad vooraf te informeren. De concrete invulling van de inlichtingenplicht zal dus variëren, afhankelijk van de feitelijke omstandigheden. Raad en college kunnen daarover zelf afspraken maken.

Het besluit tot ontslag op andere gronden en de bijbehorende financiële compensatie wordt in het algemeen voorafgegaan door onderhandelingen met de betrokken ambtenaar. Indien het nodig zou kunnen zijn om de raad te informeren over het voorgenomen besluit, dient dit tijdig kenbaar gemaakt te worden door middel van een voorbehoud.

Hoofdstuk 12. Georganiseerd overleg

Hoofdstuk 12 van de CAR-UWO bevat bepalingen over het overleg met organisaties van overheidspersoneel, de commissie voor georganiseerd overleg (GO). De Wet dualisering heeft het commissiestelsel in de gemeente veranderd. Op enkele uitzonderingen na mogen burgemeester en wethouders geen lid zijn van door de raad ingestelde commissies en mogen raadsleden geen lid zijn van een door het college of burgemeester ingestelde commissie.

Dat betekent vanaf dat de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur (7 maart 2002) raadsleden geen lid meer mogen zijn van het GO.

F/G Artikel 12:1:1 en 12:1:2

In de eerste leden van de artikelen 12:1:1 en 12:1:2 is de aanwijzing van GO-leden door de raad geregeld. De betreffende zinsneden vervallen. Het resterende deel van artikel 12:1:2, eerste lid, wordt toegevoegd aan het eerste lid van artikel 12:1:1. In de toelichting wordt aangegeven dat de vertegenwoordiging van het college ook uit meer leden mag bestaan. Het tweede en derde lid van artikel 12:2:2 worden vernummerd.

H/I/J Artikel 12:1:3 t/m 12:1:5

In de artikelen 12:1:3 t/m 12:1:5 worden de verwijzingen naar de gemeenteraad vervangen door het college.

K Artikel 12:2:1

Dit artikel handelt over (voorstellen tot) besluiten van het college en de raad met betrekking tot de rechtstoestand van ambtenaren en het personeelsbeleid. In principe zal het hier gaan om (voorstellen tot) collegebesluiten. De zinsnede 'en de raad' wordt echter gehandhaafd voor de situatie dat er in het GO onderwerpen aan de orde zijn die specifiek de griffie betreffen (zie ter toelichting hetgeen hiervoor is opgemerkt onder *De griffie en het georganiseerd overleg*).

L Artikel 12:2:2

Dit artikel handelt over de bevoegdheid om over onderwerpen voorstellen te doen. Omdat deze voorstellen ook uitsluitend op de griffier en de medewerkers van de griffie betrekking kunnen hebben, wordt het tweede lid niet veranderd.

M Artikel 12:2:5

Het tweede lid van artikel 12:2:5 bepaalt dat een vergadering van het GO slechts kan plaatshebben indien ten minste de helft van de vertegenwoordiging van het gemeentebestuur aanwezig is. De huidige bepaling gaat dus uit van een werkgeversvertegenwoordiging van ten minste twee personen. In de nieuwe praktijk zal doorgaans vanuit het gemeentebestuur één vertegenwoordiger (de portefeuillehouder personeelszaken) zijn aangewezen, bijgestaan door een ambtenaar. Uiteraard is het mogelijk dat het gemeentebestuur zich door meer collegeleden laat vertegenwoordigen. Het tweede lid van 12:2:5 is gewijzigd, zodat het op beide situaties toepasbaar is.

N Artikel 12:2:7

In het vierde lid van dit artikel wordt gesproken over een geheimhoudingsplicht. De geheimhouding geldt niet ten opzichte van het college, de raad en de hoofdbesturen van de vakorganisaties. Deze bepaling wordt gehandhaafd. Ook in gedualiseerde verhoudingen moet het te allen tijde mogelijk zijn om de raad op de hoogte te brengen van hetgeen in het GO ter bespreking voorligt, met name als dit raakt aan door de raad gestelde beleidsmatige of financiële kaders. Om deze reden wordt aan dit artikel bij het vierde lid een toelichting toegevoegd.

O Artikel 12:2:9

Artikel 12:2:9 bepaalt dat bij stemming in het GO de werkgevers- en werknemersvertegenwoordiging elk één stem uitbrengen. Het tweede lid zegt dat de stem van de werkgeversvertegenwoordiging wordt bepaald door hoofdelijke stemming van de leden in of buiten de vergadering. Voor het geval dat meer werkgeversvertegenwoordigers zijn aangewezen blijft deze bepaling gehandhaafd. In een nieuwe toelichting bij het tweede lid wordt dit verhelderd.

P/Q Artikel 12:2:11 en 12:3:9

Ook hier worden de verwijzingen naar de gemeenteraad vervangen door het college.

Hoofdstuk 15 Overige rechten en verplichtingen

R Artikel 15:1:23

Dit artikel betreft het vergoeden van schade. Het derde lid bepaalt expliciet dat het college beslist op verzoeken tot vergoeding van schade aan motorrijtuigen. Dit artikellid komt te vervallen, omdat het college ten gevolge van het dualisme op alle verzoeken tot schadevergoeding beslist.

S Artikel 15:1:25

In deze bepaling gaat het om de bevoegdheid van de raad terzake schadeloosstelling en vergoeding van kosten in gevallen die niet door de CAR-UWO worden geregeld. Deze bevoegdheid komt bij het college te liggen. Evenals bij artikel 8:8 geldt dat het college dient af te wegen op welk moment en op welke wijze de raad ingelicht zal moeten worden. Criteria voor het vooraf inlichten van de raad over een te nemen besluit tot schadevergoeding kunnen zijn de bijzondere financiële en juridische consequenties van dat besluit. Door het toevoegen van een toelichting wordt dit verhelderd. Ook kan bij schadevergoeding sprake zijn van een overeenkomst, waarvoor een inlichtingenplicht kan gelden (artikel 169, vierde lid, Gemeentewet).



T Artikel 15:2

De vaststelling van een klokkenluidersregeling is een bevoegdheid van het college. In overweging dient te worden genomen of en op welke wijze de raad wordt geïnformeerd. De reden daarvoor is dat een klokkenluidersregeling meer bevat dan puur rechtspositionele bepalingen. De regeling maakt deel uit van het integriteitsbeleid van een gemeente en kan politiek zwaar wegen. In de toelichting wordt dit aangegeven.

Het tweede lid van dit artikel spreekt over door de gemeenteraad aangewezen vertrouwenspersonen.

Ook deze aanwijzing geschiedt voortaan door het college.

De voorbeeldregeling klokkenluiders (CvA/20010053382, 7 december 2001) zal nog worden aangepast en van een toelichting worden voorzien.

Hoofdstuk 19 Rechtspositie vrijwillige brandweer

U/V Artikel 19:1:15 bepaalt dat het college geneeskundige kosten vergoedt die voortvloeien uit een ongeval dat de vrijwilliger is overkomen in verband met de vervulling van zijn betrekking. Artikel 19:1:16 bepaalt aanvullend dat in het geval van *ziekte* in verband met de vervulling van de betrekking de raad een uitkering vaststelt voorzover de verzekering daar niet in voorziet.

Deze bevoegdheid komt bij het college te liggen. Omdat de bepaling op bijzondere gevallen ziet en de financiële consequenties belangrijk kunnen zijn, dient het college de afweging te maken of de raad geïnformeerd moet worden. Met betrekking tot de inlichtingenplicht van het college verwijzen we naar de toelichting op artikel 8:8 in deze brief.

W Artikel 19:1:29 bepaalt dat in niet voorziene gevallen de raad aan vrijwilligers schadeloosstelling en vergoeding van kosten kan worden verleend. Evenals bij artikel 15:1:25 komt de bevoegdheid tot schadevergoeding bij het college te liggen, waarbij het college de afweging dient te maken of de raad vooraf geïnformeerd moet worden.

X Bijlage III

Bijlage III bevat de hoorbepaling die bestemd is voor gemeenten waar geen GO is ingesteld of waar het GO is opgeheven. Deze gemeenten moeten zich voor wijzigingen in de CAR-UWO en de lokale regelingen rechtstreeks tot de centrales wenden. De verwijzingen naar de raad zijn komen te vervallen, behalve in het vijfde lid, waar deze (om dezelfde reden als bij artikel 12:2:2, tweede lid) wordt gehandhaafd.

3. Inwerkingtreding

Onmiddellijke werking

De gewijzigde bepalingen hebben onmiddellijke werking. Dat wil zeggen dat de bepalingen vanaf het moment van inwerkingtreding (lokaal te bepalen) gelden voor de op dat moment bestaande rechtspositie en verhoudingen. Het zitting hebben van een raadslid in een commissie voor GO is vanaf het moment van inwerkingtreding in strijd met de CAR-UWO (en was al in strijd met de Wet dualisering van het gemeentebestuur).

De wijzigingen betreffen uitsluitend procedures en bevoegdheden, geen aanspraken. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid van de ambtenaar bestaat er daarom geen bezwaar tegen onmiddellijke werking.

Gevolgen voor lopende procedures

Besluiten op grond van de artikelen 8:8, 15:1:25, 19:1:16 en 19:1:29 worden door de raad genomen tot het moment dat de wijzigingen in werking treden. Is een besluit op grond van één van deze artikelen aan de raad voorgelegd en treedt gedurende de behandeling de nieuwe CAR-UWO in werking, dan dient het besluit door het college genomen te worden. De ambtenaar die op het moment van inwerkingtreding van de gewijzigde bepaling 8:8 CAR in afwachting is van een raadsbesluit over de hem toe te kennen ontslaguitkering wordt niet benadeeld, doordat vervolgens het college bevoegd wordt het besluit te nemen.

Een bezwaar- of beroepsprocedure die voortvloeit uit één van de bovengenoemde oude artikelen wordt met inachtneming van het oude recht in- of voortgezet. Dat betekent dat tegen een vóór de inwerkingtreding van de gewijzigde CAR-UWO genomen raadsbesluit bezwaar wordt ingesteld bij de raad. Het is de raad die zijn besluit moet heroverwegen.

Indien als gevolg van de procedure een nieuw besluit dient te worden genomen, doet het college dit, met inachtneming van de heroverweging van de raad.

Nieuwe bepaling over de griffie

Ook het nieuwe artikel 1:3a CAR heeft onmiddellijke werking. Zolang de Aanpassingswet nog niet in werking is getreden en zolang er nog geen griffier is benoemd komt aan dit artikel geen betekenis toe.

4. Terminologie

Er wordt naar gestreefd om in de CAR-UWO het bevoegd gezag met een eenduidige term te beschrijven. Gekozen is voor de term 'het college' conform de terminologie in de Gemeentewet. In de bij deze brief gewijzigde bepalingen wordt deze term gehanteerd. Bij alle toekomstige wijzigingen van de CAR-UWO zal tegelijkertijd deze nieuwe terminologie worden doorgevoerd.

Op een later tijdstip zal het resterende gedeelte van de CAR-UWO apart (redactioneel) gewijzigd worden.

5. Aanpassingswet

De Aanpassingswet beoogt onder meer enkele technische, redactionele en inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de Wet dualisering gemeentebestuur. De bepalingen over de secretaris en de griffier treden tegelijkertijd met de Aanpassingswet in werking. Vanaf de inwerkingtreding van de Aanpassingswet is het griffierschap een officiële functie en kan de griffier als zodanig door de raad benoemd worden.

De Aanpassingswet is nog in behandeling bij de Eerste Kamer. De behandeling zal vermoedelijk begin 2003 zijn afgerond. Gemeenten dienen uiterlijk 7 maart 2003 een griffier benoemd te hebben.

In onze LOGA-brief van 30 mei 2002 is gemeld dat mogelijk nog zou worden voorgesteld om de



functies van secretaris en griffier wettelijk onverenigbaar te maken. De Aanpassingswet voorziet hierin. Aan artikel 100 Gemeentewet ('In elke gemeente is een secretaris en een griffier') is een tweede lid toegevoegd dat luidt: 'Een secretaris is niet tevens griffier'.

6. Medezeggenschapstructuur

In de LOGA-brief van 30 mei 2002 is aandacht besteed aan de positie van de griffie in de medezeggenschapsstructuur van de gemeentelijke organisatie. Daarbij is uitgegaan van het door de minister ingenomen standpunt dat de griffie als een aparte onderneming in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) beschouwd moet worden. De VNG heeft in een brief aan de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de problematische consequenties van dit standpunt in de medezeggenschapspraktijk. De meeste griffies zijn zeer beperkt van omvang en veel van de vraagstukken waar de bestaande ondernemingsraad (OR) bij betrokken is, zijn ook voor de griffie van belang.

Nadien heeft de minister bij de mondelinge behandeling aangegeven dat hij wat minder stellig is geworden in zijn opvatting dat er sprake is van twee afzonderlijke ondernemingen en dat de problematiek in de gemeenten zelf opgelost moet worden, waarbij de omvang van de griffie de weg wijst.

Geen verplichte ondernemingsraad voor de griffie

Dat betekent dat het aan de gemeenten is om te bepalen of de griffie als afzonderlijke onderneming wordt aangemerkt. Vanuit de WOR bestaat de verplichting tot het instellen van een OR indien in een onderneming ten minste 50 personen werkzaam zijn. Op grond van de UWO (artikel 14:1:1) ligt de instellingsgrens voor gemeenten bij 35 personen. Verder bepaalt de WOR dat in een onderneming waar ten minste 10 maar minder dan 50 (voor de gemeenten dus 35) personen werkzaam zijn, de ondernemer verplicht is ten minste tweemaal per kalenderjaar met de medewerkers bijeen te komen (artikel 35b WOR). Er kan een personeelsvertegenwoordiging worden ingesteld (artikel 35c WOR).

Gelet op de omvang van de meeste griffies zal er geen sprake zijn van de verplichting om een apart medezeggenschapsorgaan in te stellen.

Opties voor medezeggenschap van de griffie

De belangrijkste opties om de medezeggenschap van de griffie vorm te geven zijn:

- aansluiting van de griffie bij de bestaande OR, eventueel gecombineerd met een onderdeel-commissie voor de griffie;
- vorming van een aparte OR of personeelsvertegenwoordiging voor de griffie, gecombineerd met een centrale ondernemingsraad (artikel 4, 33, 35c, 35d WOR).

Bij het maken van een keuze voor een medezeggenschapstructuur is de managementstructuur binnen de gemeente bepalend. Het niveau waarop medezeggenschap plaatsvindt, is het niveau waarop zeggenschap bestaat. Een bestuurder moet de bevoegdheid hebben om bepaalde besluiten te nemen om effectief te kunnen overleggen met de OR. Een onderdeelcommissie is zinvol als de zeggenschap over bepaalde aangelegenheden op dienst- of afdelingsniveau ligt.

Aangezien de dualisering geen principiële wijzigingen aanbrengt in de bestaande managementstructuur, kan uitgegaan worden van de huidige medezeggenschapstructuur in de desbetreffende gemeente.



Aansluiting griffie bij de ondernemingsraad

In gemeenten waar op dit moment één OR bestaat is de meest eenvoudige oplossing dat het personeel van de griffie daarin participeert. Naast het argument dat de omvang van de griffie geen aanleiding zal geven tot instelling van een eigen medezeggenschapsorgaan, is van belang dat de griffie en de andere organisatieonderdelen van de gemeente nauw met elkaar samenhangen. Wij adviseren dan ook de structuur van één ondernemingsraad te handhaven.

Indien er één OR in de gemeente is ingesteld, is er sprake van één onderneming. Op grond van de WOR (artikel 1, tweede lid) zijn 'in de onderneming werkzame personen' diegenen die daarin werkzaam zijn krachtens publiekrechtelijke aanstelling of arbeidsovereenkomst. Daartoe behoort ook de griffier en het personeel van de griffie. Het onderscheid in bevoegd gezag speelt daarbij geen rol. Dat betekent dat uit de WOR volgt dat de griffie kiesgerechtigd en verkiesbaar is voor de bestaande ondernemingsraad.

Om discussie op dit punt uit te sluiten geven wij de gemeente in overweging om in het kader van de besluitvorming over de griffie hierover een uitspraak te doen.

Het begrip bestuurder

Bestuurder in de zin van de WOR is degene die in de onderneming de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid. Voor de ambtelijke organisatie is dat de secretaris. Deze heeft echter geen zeggenschap over de griffier en zijn medewerkers.

Het gegeven dat de huidige bestuurder van de OR niet het gezag uitoefent over de griffie staat aansluiting van de griffie bij de OR niet in de weg. De bestuurder vertegenwoordigt de ondernemer, dat wil zeggen de rechtspersoon gemeente. Binnen de gemeente zijn de bevoegdheden zo verdeeld dat het college een groot aantal bedrijfsorganisatorische besluiten kan nemen en rechtspositionele regelingen vast kan stellen. Is een besluit aan de orde waartoe de raad bevoegd is, of een besluit waarop de raad invloed dient uit te kunnen oefenen, dan wordt de secretaris in de rol van WOR-bestuurder geacht ook de raad te vertegenwoordigen. Hij kan zich daarin laten bijstaan door de griffier.

Adviesplichtige aangelegenheden (reorganisatie)

Aangelegenheden waarover de OR adviseert (artikel 25 WOR) zijn veelal zaken op het gebied van bedrijfsvoering en -organisatie die de gehele gemeente betreffen, zoals huisvesting en ICT.

Adviesplichtig zijn verder belangrijke besluiten tot wijziging in de organisatie of de werkzaamheden van de onderneming. Deze besluiten kunnen één of meer onderdelen van de onderneming betreffen.

Over een besluit tot wijziging van het organisatieonderdeel 'griffie' wordt het volgende opgemerkt. De raad is bevoegd de organisatie van de griffie te regelen. Een organisatiewijziging van een klein onderdeel als de griffie, die verder geen gevolgen heeft voor andere onderdelen van de gemeente, zal doorgaans niet vallen in de categorie 'belangrijke wijzigingen' als bedoeld in artikel 25. Dat betekent dat de griffier namens de raad een dergelijke organisatiewijziging kan realiseren en de OR geen adviesrecht heeft.



Gaat het om een organisatiewijziging van de griffie die wel gevolgen voor de ambtelijke organisatie met zich meebrengt, of om een organisatiewijziging in de ambtelijke organisatie die (organisatorische en/of rechtspositionele) gevolgen heeft voor de griffie, dan is de situatie als volgt. Zowel de raad als het college zijn betrokken bij het voornemen tot dit besluit. De secretaris kan als bestuurder het overleg over dit besluit voeren. Indien gewenst kan hij bij dit overleg bijstaan worden door de griffier. Artikel 23 lid 4, 5 en 6 van de WOR, opent de mogelijkheid dat de bestuurder wordt vervangen of bijgestaan door een medebestuurder of een in de onderneming werkzame persoon. Gaat het om incidentele gevallen, dan kan de griffier als in de OR werkzame persoon met de OR (mede) overleg voeren.

Instemmingsplichtige aangelegenheden

Voor het vaststellen van de regelingen genoemd in artikel 27 WOR is instemming van de OR nodig (tenzij de regeling het resultaat is van sectorale of lokale onderhandeling).

Verondersteld dat de raad de bestaande rechtspositie volledig van toepassing verklaart op de griffie en de vaststelling van de rechtspositie heeft gedelegeerd aan het college, dan kan de OR ook voor deze aangelegenheden het griffiepersoneel vertegenwoordigen.

Specifieke aangelegenheden voor de griffie

De bevoegdheid van de bestuurder om besluiten te nemen in overleg met de OR wordt begrensd door de bevoegdheid van raad tot aanstelling, ontslag en overplaatsing van het griffiepersoneel. Bij besluiten die dergelijke rechtspositionele gevolgen met zich mee kunnen brengen dient de raad betrokken te zijn, zoals hierboven beschreven bij reorganisatie.

Daarnaast is er een categorie bevoegdheden die zich in het kader van het dualisme minder goed lenen voor delegatie aan het college. Daartoe kan de in artikel 27 WOR genoemde regeling met betrekking tot een werktijd- of vakantieregeling behoren.

De OR kan bevoegdheden met betrekking tot specifieke regelingen die gelden binnen een onderdeel (bijvoorbeeld een rooster) overdragen aan een onderdeelcommissie. Daarbij moet rekening worden gehouden met de mate waarin de hoogste leidinggevende van dat onderdeel bevoegd is zelfstandig besluiten te nemen.

Onderdeelcommissie

Een onderdeelcommissie (artikel 15 WOR) kan bestaan uitsluitend uit leden van het betreffende onderdeel of mede uit leden van de ondernemingsraad die niet bij het onderdeel werkzaam zijn. De OR legt een voornemen tot instelling van een commissie voor aan de ondernemer. Een onderdeelcommissie kan gekozen worden (al dan niet volgens dezelfde procedure en tegelijk met de ondernemingsraad) of benoemd. De omvang van een onderdeelcommissie is vrij.

Als er een onderdeelcommissie is ingesteld behouden de griffier en de griffiemedewerkers actief en passief kiesrecht voor de ondernemingsraad.

Afzonderlijke ondernemingsraad voor de griffie

Afhankelijk van de bestaande managementstructuur en medezeggenschapsstructuur in de gemeente kan het bevorderlijk voor de medezeggenschap zijn om een aparte ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging voor de griffie in te stellen. Dit zal met name het geval kunnen zijn in

gemeenten waar reeds meerdere ondernemingsraden zijn ingesteld en waar de griffie relatief omvangrijk is. Een onderdeel waarvoor een aparte ondernemingsraad is ingesteld wordt beschouwd als een onderneming in de zin van de WOR (artikel 4 WOR).

Indien voor de griffie een ondernemingsraad wordt ingesteld is de griffier als hoogste leidinggevende bestuurder in de zin van de WOR. Een bestuurder behoort niet tot de in de onderneming werkzame personen (artikel 1 WOR) en heeft geen actief en passief kiesrecht.

Een personeelsvertegenwoordiging (artikel 35c WOR) overlegt met de ondernemer.

Centrale ondernemingsraad (COR)

Omdat er altijd sprake is van aangelegenheden die de gemeente als geheel betreffen, zal er tevens een *centrale* ondernemingsraad (artikel 33, 34 en 35 WOR) zijn ingesteld. Van de centrale ondernemingsraad kunnen ondernemingsraadleden lid zijn, maar ook personen die in een onderdeel werkzaam zijn waarvoor geen OR is ingesteld. De werkwijze van de centrale ondernemingsraad is in grote lijnen gelijk aan die van de OR, zij het dat de centrale ondernemingsraad alleen aangelegenheden van gemeenschappelijk belang behandelt. De centrale ondernemingsraad voert overleg met de bestuurder.

Daarnaast is er nog de figuur van de *gemeenschappelijke* ondernemingsraad (GOR, artikel 3 WOR). De gemeenschappelijke ondernemingsraad wordt ingesteld voor alle of enkele ondernemingen, waarvoor géén afzonderlijke ondernemingsraden zijn ingesteld. Achtergrond daarvan is dat de ondernemingen zozeer met elkaar samenhangen, dat aparte ondernemingsraden niet bevorderlijk voor de medezeggenschap zijn. Ondernemingen waarvoor een gemeenschappelijke ondernemingsraad is ingesteld worden beschouwd als één onderneming in de zin van de WOR.

7. Aansluiting bij ABP, UWV en IZA

Omdat de griffie niet per definitie wordt beschouwd als een aparte onderneming, hoeven geen aparte aansluitingen bij instellingen als het ABP, UWV/USZO, IZA en dergelijke te worden afgegeven.

8. Archivaris

Op grond van de Archiefwet is de raad bevoegd om de archivaris aan te stellen. In de toekomst zal die bevoegdheid aan het college toekomen. Vele bestuursbevoegdheden uit andere wetten dan de Gemeentewet zullen verschuiven van de raad naar het college. Daartoe is het wetvoorstel Dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden voorbereid, dat momenteel bij de Raad van State ligt. Vooruitlopend op de inwerkingtreding kan de raad kan de benoemingsbevoegdheid delegeren aan het college.

Meer informatie hierover vindt u in de brochure van de Vernieuwingsimpuls: *Handreiking bestuursbevoegdheden in een dualistisch bestel*.

9. Te nemen besluiten ten aanzien van de griffie samengevat

Ten aanzien van de griffie bevelen wij aan dat de raad de volgende besluiten neemt.

- In aanvulling op het nieuwe artikel 1:3a besluit de raad om de lokale rechtspositie op de griffie van toepassing te verklaren.



DE (RECHTS)POSITIE GRIFFIE(R) IN HET DECENTRALE BESTUUR

- De uitvoering van de rechtspositie kan voor het overgrote deel gedelegeerd worden aan het college.
- Een aantal rechtspositionele bevoegdheden (aanstelling, ontslag) dient te raad te behouden. Voor de uitvoering van deze niet-gedelegeerde bevoegdheden kan de raad zich laten vertegenwoordigen door een commissie en de griffier mandateren.
- De raad, dan wel de raad en college tezamen als ondernemer in de zin van WOR, kunnen, om duidelijkheid te scheppen over de medezeggenschapspositie van het griffiepersoneel, besluiten om hen te laten participeren in de bestaande OR.

Hoogachtend,
Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden

drs. mr. C.M. Sjerps,
secretaris

Bijlage 3 bij VNG-brief 2002004761

Delegatiebesluit uitvoering Arbeidsvoorwaardenregeling gemeente ... ten behoeve van de griffie

De raad van de gemeente ...;

gelezen het voorstel van het college van ... (datum en eventueel nummer);

gelet op artikel 156 en artikel 160, aanhef en eerste lid onder d, van de Gemeentewet en artikel 1:3a van de Arbeidsvoorwaardenregeling gemeente ...;

gezien het advies van ...

besluit vast te stellen het volgende delegatiebesluit uitvoering Arbeidsvoorwaardenregeling gemeente ...:

Artikel 1

Aan het college wordt de bevoegdheid gedelegeerd tot het uitvoeren van de Arbeidsvoorwaardenregeling gemeente ... en daaraan verbonden nadere regelingen ten behoeve van de griffier en de medewerkers van de griffie, behoudens voor zover het betreft

- het nemen van besluiten met betrekking tot de aanstelling, overplaatsing, schorsing of het ontslag van de griffier en de medewerkers van de griffie;
- het vaststellen van instructies en dienststopdrachten ten aanzien van de griffie en de medewerkers van de griffie;
- het verlenen van vakantie en verlof aan de griffier en de medewerkers van de griffie;
- besluiten met betrekking tot de ontwikkeling, beoordeling en beloning van de griffier en de medewerkers van de griffie;
- het nemen van disciplinaire maatregelen ten aanzien van de griffier en de medewerkers van de griffie.

Artikel 2

De voorbereiding van de in artikel 1 bedoelde besluiten ten aanzien van de griffier die zijn voorbehouden aan de raad, wordt namens de raad uitgevoerd door ...

Artikel 3

De raad en het college kunnen de griffier machtigen ten behoeve van medewerkers van de griffie bevoegdheden namens hen uit te oefenen voor zover dat in het dagelijkse uitvoering van de arbeidsvoorwaardenregelingen gebruikelijk is.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking op ...

Artikel 5

Dit besluit kan worden aangehaald als Delegatiebesluit uitvoering Arbeidsvoorwaardenregeling gemeente ...

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van ...

De voorzitter,

De griffier,



BIJLAGE 3

Wetteksten:

Gemeentewet, Ambtenarenwet, Wet Arhi

Tekst uit de Gemeentewet, (geldend op 25 juni 2009)

Titel II De inrichting en samenstelling van het gemeentebestuur

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.

Tekst uit de Ambtenarenwet (geldend op 1 juli 2009)

Titel III Bepalingen van materieel recht

Artikel 125

- 1 Voor zover deze onderwerpen niet reeds bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
 - a aanstelling, schorsing en ontslag;
 - b het onderzoek naar de geschiktheid en de bekwaamheid;
 - c bezoldiging en wachtgeld;
 - d dienstitijden;
 - e verlof en vakantie;
 - f voorzieningen in verband met ziekte;
 - g bescherming bij de arbeid;
 - h woon-, verblijfs- en bereikbaarheidsverplichtingen;
 - i medezeggenschap;
 - j overige rechten en verplichtingen;

- k disciplinaire straffen;
- l de instelling en werkwijze van commissies waaraan de beslissing met uitsluiting van administratieve organen is opgedragen, voor zover deze worden mogelijk gemaakt;
- m de wijze, waarop met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheidspersoneel overleg wordt gepleegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren, alsmede de gevallen waarin overeenstemming in dat overleg dient te worden bereikt.
- 2 Het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen stelt voor de ambtenaar door of vanwege deze lichamen aangesteld, onder gelijk voorbehoud voorschriften vast omtrent de onderwerpen, genoemd in het eerste lid. Als ambtenaar aangesteld door of vanwege een waterschap wordt aangemerkt hij die is aangesteld door het in het reglement van die instelling daartoe aangewezen gezag teneinde in dienst van het waterschap werkzaam te zijn.

Artikel 125ter

Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen.

Artikel 125quater

Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld,

- a voert een integriteitsbeleid dat is gericht 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;
- b zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit;
- c draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen;
- d stelt in overeenstemming met de Tweede Kamer, onderscheidenlijk provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur, vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode.

Artikel 125quinquies

- 1 Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
 - a de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling;
 - b de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functieervulling, kunnen raken;
 - c de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de



- integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;
- d het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;
 - e de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is;
 - f een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is.
- 2 Het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen stelt voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld, onder gelijk voorbehoud voorschriften vast omtrent de onderwerpen, genoemd in het eerste lid. Als ambtenaar aangesteld door of vanwege een waterschap wordt aangemerkt hij die is aangesteld door het in het reglement van die instelling daartoe aangewezen gezag teneinde in dienst van het waterschap werkzaam te zijn.
- 3 De ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden meldt volgens de procedure, bedoeld in het eerste lid onder f, zal als gevolg van het melden van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure.

Artikel 125a

- 1 De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.
- 2 Het eerste lid is, voor wat betreft het recht van vereniging, niet van toepassing op het lidmaatschap van:
 - a een politieke groepering, waarvan de aanduiding is ingeschreven overeenkomstig de Kieswet of
 - b een vakvereniging.
- 3 De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.

Artikel 125c

- 1 Een ambtenaar, die een functie in publiekrechtelijke colleges, waarin hij is benoemd of verkozen, gezien de omvang van de daaruit voortvloeiende werkzaamheden, niet gelijktijdig kan vervullen met zijn ambt, wordt in verband daarmee tijdelijk ontheven van de waarneming van zijn ambt, tenzij het dienstbelang zich tegen ontheffing verzet. Betreffende het doorbetalen van bezoldiging kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor de door of vanwege het rijk aangestelde ambtenaren, dan



- wel door het bevoegde gezag der provincies, gemeenten en waterschappen voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld, regels worden gesteld.
- 2 Indien de ambtenaar in verband met een functie in publiekrechtelijke colleges, waarin hij is benoemd of verkozen, niet op grond van het eerste lid van de waarneming van zijn ambt is ontheven, wordt hem voor het bijwonen van vergaderingen en zittingen van deze colleges en voor het verrichten van daaruit voortvloeiende werkzaamheden ten behoeve van deze colleges, buitengewoon verlof verleend, tenzij het dienstbelang zich tegen verlofverlening verzet. Betreffende het doorbetalen van bezoldiging kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor de door of vanwege het rijk aangestelde ambtenaren, dan wel door het bevoegde gezag der provincies, gemeenten en waterschappen voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld, regels worden gesteld.
 - 3 Aan de ambtenaar wordt, tenzij het dienstbelang zich tegen verlofverlening verzet, buitengewoon verlof verleend voor aan te wijzen activiteiten van of voor vakorganisaties van overheidspersoneel overeenkomstig regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor de door of vanwege het rijk aangestelde ambtenaren, dan wel door het bevoegde gezag der provinciën, gemeenten en waterschappen voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld.

Artikel 125d

De ambtenaar is verplicht tijdens het verblijf op zijn werk zich te onderwerpen aan een in het belang van de dienst door het bevoegde gezag gelast onderzoek aan zijn lichaam of aan zijn kleding of van zijn daar aanwezige goederen. Het bevoegd gezag, op wiens last het onderzoek plaatsheeft, neemt de nodige maatregelen ten einde daarbij een onredelijke of onbehoorlijke bejegening te voorkomen.

Artikel 125g

- 1 Het bevoegd gezag mag geen onderscheid maken tussen ambtenaren op grond van een verschil in arbeidsduur in de voorwaarden waaronder een aanstelling wordt verleend, verlengd dan wel beëindigd, tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is.
- 2 Het bevoegd gezag mag het dienstverband met de ambtenaar niet beëindigen wegens de omstandigheid dat betrokkene in of buiten rechte een beroep heeft gedaan op het eerste lid of terzake bijstand heeft verleend.
- 3 De Commissie gelijke behandeling, genoemd in artikel 11 van de Algemene wet gelijke behandeling, kan onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in dit artikel. De artikelen 12, 13, 14, 15, 20, tweede lid, en 33 van de Algemene wet gelijke behandeling zijn van overeenkomstige toepassing.
- 4 Het bevoegd gezag mag de werknemer niet benadelen wegens de omstandigheid dat de werknemer in of buiten rechte een beroep heeft gedaan op het bepaalde in het eerste lid of terzake bijstand heeft verleend.



Artikel 125h

- 1 Het bevoegd gezag mag geen onderscheid maken tussen ambtenaren in de arbeidsvoorwaarden op grond van het al dan niet tijdelijk karakter van de aanstelling, tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is.
- 2 Het bevoegd gezag stelt de ambtenaar die is aangesteld in tijdelijke dienst tijdig en duidelijk in kennis van een vacature met een dienstverband voor onbepaalde tijd.
- 3 Het bevoegd gezag mag het dienstverband met de ambtenaar niet beëindigen wegens de omstandigheid dat betrokkene in of buiten rechte een beroep heeft gedaan op het bepaalde in het eerste lid of terzake bijstand heeft verleend.
- 4 De Commissie gelijke behandeling, bedoeld in artikel 11 van de Algemene wet gelijke behandeling, kan onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in het eerste lid. De artikelen 12, 13, 14, 15, 20, tweede lid en 33 van de Algemene wet gelijke behandeling zijn van overeenkomstige toepassing.
- 5 Het bevoegd gezag mag de ambtenaar niet benadelen wegens de omstandigheid dat de ambtenaar in of buiten rechte een beroep heeft gedaan op het bepaalde in het eerste lid of terzake bijstand heeft verleend.

Artikel 126

- 1 Indien het bevoegd gezag eener provincie nalatig blijft aan artikel 125 of 125quinquies uitvoering te geven, of wel, ingeval Wij aanvulling, wijziging of intrekking van gegeven uitvoeringsvoorschriften gewenscht achten, zoodanige aanvulling, wijziging of intrekking ondanks daartoe strekkende aanmaning binnen een te stellen termijn van ten minste drie maanden niet tot stand brengt, zijn Wij bevoegd Gedeputeerde Staten uit te noodigen het noodzakelijk besluit vast te stellen. Blijven ook Gedeputeerde Staten in gebreke, of, ingeval aan hen in de reglementen der waterschappen het geven van uitvoering aan artikel 125 of 125quinquies is opgedragen, blijven zij daarin nalatig of brengen zij de door Ons gewenschte aanvulling, wijziging of intrekking niet tot stand in voege en binnen een termijn als vorenomschreven, zoo geschiedt de vaststelling door Ons. Een ingevolge dit lid vastgesteld besluit wordt geacht van het bevoegd gezag afkomstig te zijn. De afkondiging geschiedt binnen veertien dagen, nadat het besluit door het bevoegd gezag is ontvangen; in het gebruikelijke formulier van afkondiging worden daarbij de noodzakelijke wijzigingen aangebracht.
- 2 Voordat wordt overgegaan tot de in het eerste lid bedoelde aanmaning tot aanvulling, wijziging of intrekking van gegeven uitvoeringsvoorschriften wordt de Raad van State gehoord. Artikel 18a van de Wet op de Raad van State is van overeenkomstige toepassing.
- 3 Indien het naar Ons oordeel wenselijk is de werking of de verdere werking van uitvoeringsvoorschriften, als in het eerste lid bedoeld, op te schorten, kunnen Wij deze uitvoeringsvoorschriften schorsen. Ons besluit tot schorsing wordt in het Staatsblad geplaatst. De schorsing stuit onmiddellijk de werking van de geschorste bepalingen. Zijn Wij binnen een tijdvak van een jaar na de schorsing niet overgegaan tot de in het eerste lid bedoelde aanmaning, dan neemt de schorsing dientengevolge een einde. Gedeputeerde Staten brengen in dat geval het einde der schorsing, voor zover deze een afgekondigd besluit betrof, ter openbare kennis.

- 4 Ten aanzien van een besluit, dat naar het oordeel van de commissaris van de Koning voor de in het eerste lid bedoelde aanvulling, wijziging of intrekking in aanmerking komt, is het bepaalde in artikel 266 van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing.
- 5 De voorgaande leden vinden mede toepassing:
 - a voor de voorschriften, vast te stellen door het bevoegde gezag der gemeenten, met dien verstande dat voor Gedeputeerde Staten, burgemeester en wethouders, en voor de commissaris van de Koning, de burgemeester in de plaats treden en dat in plaats van artikel 266 van de Provinciewet, artikel 273 van de Gemeentewet (Stb. 1992, 96) wordt gelezen.
 - b voor de voorschriften vast te stellen door het bevoegd gezag der waterschappen, met dien verstande, dat voor zoover de uitvoering van artikel 125 of 125quinquies geheel of gedeeltelijk aan de besturen der instellingen zelf is overgelaten, de uitnodiging wordt gericht tot het door Ons aangewezen gezag of een door Ons benoemden bijzonderen commissaris.

Artikel 133

- 1 Binnen één jaar na de invoering van artikel 125 moet aan dit artikel uitvoering zijn gegeven.
- 2 De door het bevoegd gezag der provinciën, gemeenten, waterschappen, veenschappen en veenpolders op het oogenblik van de invoering van artikel 125 vastgestelde voorschriften, die betreffen onderwerpen in dat artikel vermeld, blijven bij die invoering van kracht en worden geacht tot uitvoering van artikel 125 te zijn gegeven.

Wet algemene regels herindeling (geldend op 01-07-2009)

Artikel 57

- 1 Met ingang van de datum van herindeling is de secretaris van een gemeente die wordt opgeheven eervol uit zijn ambt ontslagen.
- 2 Gedeputeerde staten kunnen op verzoek van de secretaris bepalen dat hij met ingang van de datum van herindeling in een andere functie voorlopig overgaat in dienst van de gemeente waaraan het gebied van de op te heffen gemeente wordt toegevoegd, dan wel, wanneer dat gebied wordt toegevoegd aan meer dan één gemeente, in dienst van de krachtens artikel 59, eerste lid, aan te wijzen gemeente. In dit geval is het bepaalde in de artikelen 59 en 60 op hem van overeenkomstige toepassing.
- 3 Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de griffier.

Artikel 57a [Vervallen per 19-02-2003]

Artikel 58

Op de datum van herindeling gaat het personeel, verbonden aan de in overgaand gebied gevestigde gemeentelijke basisscholen, gemeentelijke speciale scholen voor basisonderwijs, gemeentelijke scholen voor speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, gemeentelijke scholen of instellingen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, dan wel gemeente-



lijke scholen voor voortgezet onderwijs, over in dienst van de gemeente waaraan bedoeld gebied wordt toegevoegd, op dezelfde voet als waarop en ook overigens in dezelfde rechts-toestand als waarin het op de dag, voorafgaande aan die datum, werkzaam was.

Artikel 59

- 1 De overige ambtenaren, in dienst van een op te heffen gemeente, gaan op de datum van herindeling voorlopig over in dienst van de gemeente waaraan het gebied van de op te heffen gemeente wordt toegevoegd, dan wel, wanneer dat gebied aan meer dan één gemeente wordt toegevoegd, van de in de betrokken herindelingsregeling aan te wijzen gemeente in dezelfde rang, op dezelfde voet en ook overigens in dezelfde rechtstoe-stand als op de dag, voorafgaande aan die datum, voor hen golden.
- 2 De eden en beloften, in verband met hun ambt door de in het eerste lid bedoelde amb-tenaren afgelegd, worden geacht mede op die voorlopige dienstvervulling betrekking te hebben.
- 3 Binnen zes maanden na de datum van herindeling neemt het bevoegde gezag van de gemeente in dienst waarvan de in het eerste lid bedoelde ambtenaren voorlopig zijn overgegaan, ten aanzien van elk van die ambtenaren één van de volgende beslissingen:
 - a dat en in welke rang en op welke voet hij in dienst van de gemeente blijft;
 - b dat hij eervol wordt ontslagen.

De termijn van zes maanden kan door gedeputeerde staten van de betrokken provincie met ten hoogste zes maanden worden verlengd.

- 4 Een beslissing als in het derde lid onder b bedoeld wordt slechts genomen, indien het na een zorgvuldig onderzoek niet mogelijk is gebleken de ambtenaar met een in ver-band met zijn persoonlijkheid en omstandigheden passende functie te belasten.
- 5 Het in het derde lid onder b bedoelde ontslag wordt eveneens verleend aan de ambte-naar die weigert een hem aangeboden functie als bedoeld in het vierde lid te aanvaar-den.
- 6 Bij de ontslagverlening als bedoeld in het derde lid onder b wordt een opzeggingster-mijn van drie maanden in acht genomen.
- 7 De ingang van het ontslag als bedoeld in het derde lid onder b kan, indien het mogelijk is de ambtenaar met tijdelijke werkzaamheden te belasten en het bevoegde gezag van de gemeente in dienst waarvan de ambtenaar voorlopig is overgegaan, opschorting van de ingangsdatum van het ontslag in het belang van de dienst acht, met instemming van de ambtenaar een- of meermalen voor een daarbij overeen te komen duur worden opgeschort, echter in totaal niet langer dan voor een termijn van twee jaren.
- 8 Het in het zevende lid bepaalde is van overeenkomstige toepassing op de ambtenaar ten aanzien van wie een beslissing als bedoeld in het derde lid onder b is genomen, indien het mogelijk is hem in een andere bij dezelfde wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeente met tijdelijke werkzaamheden te belasten en de ambte-naar daarmee instemt. In dat geval wordt het hem verleende ontslag geacht te zijn ver-leend door het bevoegde gezag van die andere gemeente, die voor de toepassing van deze wet ook overigens te zijnen aanzien in de plaats treedt van de gemeente in dienst waarvan hij op de datum van herindeling voorlopig was overgegaan.

- 9 Indien gedurende de in het zevende lid bedoelde termijn een functie als bedoeld in het vierde lid beschikbaar komt, neemt het bevoegde gezag, tenzij de betrokken ambtenaar de hem aangeboden functie weigert te aanvaarden, onder gelijktijdige intrekking van de beslissing tot ontslagverlening, te zijnen aanzien de beslissing als bedoeld in het derde lid onder a.
- 10 Voor het vaststellen van de bezoldiging van de ambtenaar die door toepassing van het bepaalde in het derde lid onder a in dienst van de gemeente blijft, onderscheidenlijk van de ambtenaar die door toepassing van het bepaalde in het zevende of achtste lid tijdelijk in dienst van de gemeente blijft, wordt ten minste de salarispositie in aanmerking genomen die voor de berekening van zijn bezoldiging zou hebben gegolden in de gemeente in dienst waarvan hij op de dag, voorafgaande aan de datum van herindeling, werkzaam was.
- 11 Voor de toepassing van dit artikel worden onder ambtenaren mede op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzame personen begrepen.

Artikel 60

- 1 Het bevoegde gezag van de in artikel 59, derde lid, bedoelde gemeente stelt, voor zoveel nodig, binnen de in dat lid genoemde - eventueel krachtens dat lid verlengde - termijn de in de artikelen 125 en 134 van de Ambtenarenwet 1929 bedoelde voorschriften vast.
- 2 Tot aan de inwerkingtreding van de in het eerste lid bedoelde voorschriften blijft voor de in dienst van de in dat lid bedoelde gemeente werkzame personen de regeling van de rechtstoestand gelden die voor hen laatstelijk gold in de gemeente in dienst waarvan zij op de dag, voorafgaande aan de datum van herindeling, hun hoofdbetrekking vervulden.
- 3 Ook na de inwerkingtreding van de in het eerste lid bedoelde voorschriften en onverminderd het in artikel 59, tiende lid, bepaalde wordt voor de vaststelling van en wijziging in de bezoldiging van de in laatstgenoemd lid bedoelde ambtenaar ten minste de salarispositie in aanmerking genomen die voor hem gegolden zou hebben volgens de salarisschaal van de bezoldigingsregeling welke op hem van toepassing was op de dag, voorafgaande aan de datum van herindeling. Het bepaalde in artikel 59, elfde lid, is ter zake van overeenkomstige toepassing.

Artikel 61

- 1 Indien een nieuwe gemeente wordt ingesteld, benoemen gedeputeerde staten met ingang van de datum van herindeling een tijdelijke secretaris en een tijdelijke griffier.
- 2 De benoemingen geschieden uiterlijk een maand voor de datum van herindeling en gelden tot de dag waarop overeenkomstig de Gemeentewet in de functies van secretaris en griffier is voorzien.
- 3 Artikel 36, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing op de tijdelijke secretaris en de tijdelijke griffier.

Artikel 62

- 1 De ambtenaar in vaste of in tijdelijke dienst, mits dit laatste dienstverband ten minste vijf jaren heeft geduurd en de aanstelling niet is geschied in een betrekking van kenne-



- lijk tijdelijke aard, die ten gevolge van het bepaalde in artikel 57 dan wel artikel 59 is of wordt ontslagen, heeft recht op wachtgeld, met dien verstande dat:
- a het recht op wachtgeld van de ambtenaar, bedoeld in het eerste lid van artikel 57, onverminderd het onder b bepaalde, ten laste komt van de gemeente, waarnaar krachtens het eerste lid van artikel 44 alle rechten en verplichtingen van de gemeente, in dienst waarvan de betrokkene tot de datum van herindeling werkzaam was, overgaan en dat het wachtgeld wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften, die de eerstgenoemde gemeente ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929 ter zake van wachtgeld heeft vastgesteld. Tot aan de inwerkingtreding van de in de vorige volzin bedoelde voorschriften is het in het tweede lid van artikel 60 bepaalde van overeenkomstige toepassing.
 - b het recht op wachtgeld van de ambtenaar, bedoeld in artikel 59, en de ambtenaar, bedoeld in het eerste lid van artikel 57, ten aanzien van wie gedeputeerde staten gebruik hebben gemaakt van de in het tweede lid van dat artikel geboden bevoegdheid, ten laste komt van de gemeente, in dienst waarvan de betrokkene met ingang van de datum van herindeling voorlopig is overgegaan en dat het wachtgeld wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften, die deze gemeente ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929 ter zake van wachtgeld heeft vastgesteld.
- 2 De ambtenaar die is benoemd in een tijdelijke functie als bedoeld in artikel 61 en die tot de datum van herindeling in dienst was van een bij de betrokken herindelingswet op te heffen gemeente, heeft met ingang van de dag nadat zijn benoeming in die tijdelijke functie is vervallen, recht op wachtgeld, met dien verstande dat het recht op wachtgeld ten laste komt van de gemeente, waarnaar krachtens het eerste lid van artikel 44 alle rechten en verplichtingen van de betrokken op te heffen gemeente overgaan en dat het wachtgeld wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften, die de gemeente, waarnaar krachtens het eerste lid van artikel 44 alle rechten en verplichtingen van de betrokken op te heffen gemeente overgaan, ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929 ter zake van wachtgeld heeft vastgesteld. Tot aan de inwerkingtreding van de in de vorige volzin bedoelde voorschriften is het in het tweede lid van artikel 60 bepaalde van overeenkomstige toepassing.
 - 3 In afwijking van het bepaalde in de tweede volzin van het achtste lid van artikel 59 komt het recht op wachtgeld van de ambtenaar, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, aan wie eervol ontslag is verleend en voor wie de ingangsdatum van het ontslag met gebruikmaking van de in het achtste lid van genoemd artikel opgenomen mogelijkheid is opgeschort, ten laste van de gemeente, waarvan het bevoegd gezag op grond van het derde lid van artikel 59 het ontslag heeft verleend. Het wachtgeld wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften, die deze gemeente ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929 ter zake van wachtgeld heeft vastgesteld.
 - 4 Indien een ambtenaar, bedoeld in het eerste lid, uit hoofde van ziekte aanspraak heeft of krijgt op doorbetaling van zijn laatstgenoten bezoldiging, komt deze bezoldiging voor de duur van de ziekte ten laste van de gemeente, ten laste waarvan op grond van het in het eerste lid bepaalde het recht op wachtgeld komt.
 - 5 Indien de ambtenaar, bedoeld in het tweede en het derde lid, uit hoofde van ziekte aanspraak heeft of krijgt op doorbetaling van zijn laatstgenoten bezoldiging, komt deze

bezoldiging voor de duur van de ziekte voorzover het de periode na beëindiging van de tijdelijke functie betreft, ten laste van de gemeente, waarvan op grond van het in het tweede onderscheidenlijk derde lid bepaalde het recht op wachtgeld komt.

Artikel 63

- 1 De ambtenaar in tijdelijke dienst wiens dienstverband minder dan vijf jaren geeft geduurd dan wel van kennelijk tijdelijke aard was, alsmede de werknemer in dienst op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, die ten gevolge van het bepaalde in artikel 59 wordt ontslagen onderscheidenlijk wiens dienstverband dientengevolge wordt beëindigd, heeft recht op uitkering, met dien verstande dat met betrekking tot dit recht het in het eerste lid van artikel 62 onder b bepaalde van overeenkomstige toepassing is en dat de uitkering wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften die de gemeente, ten laste waarvan de uitkering komt, ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929 ter zake van bedoelde uitkeringen heeft vastgesteld.
- 2 In afwijking van het bepaalde in de tweede volzin van het achtste lid van artikel 59 komt het recht op uitkering van de ambtenaar, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, aan wie eervol ontslag is verleend en voor wie de ingangsdatum van het ontslag met gebruikmaking van de in het achtste lid van genoemd artikel opgenomen mogelijkheid is opgeschort, ten laste van de gemeente, waarvan het bevoegd gezag op grond van het derde lid van artikel 59 het ontslag heeft verleend. De uitkering wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften, die deze gemeente ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929 ter zake van uitkering heeft vastgesteld.
- 3 Het bepaalde in het vierde lid van artikel 62 is voor de ambtenaar, bedoeld in het eerste lid, van overeenkomstige toepassing.
- 4 Het bepaalde in het vijfde lid van artikel 62 is voor de ambtenaar, bedoeld in het tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 64 [Vervallen per 01-07-1991]

Artikel 65

- 1 Indien een bij een wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeente is aangesloten bij een gemeenschappelijke regeling 'Instituut Ziektekostenvoorziening Ambtenaren', en indien een ambtenaar, die krachtens artikel 62 onderscheidenlijk 63 recht heeft op wachtgeld of een uitkering, zijn deelnemerschap in het instituut ontleent aan het dienen van evengenoemde gemeente, komt het aandeel van deze gemeente voor rekening van de gemeente ten laste waarvan op grond van de artikelen 62 onderscheidenlijk 63 het recht op wachtgeld of uitkering komt.
- 2 Indien een gemeente als bedoeld in het eerste lid niet is aangesloten bij een gemeenschappelijke regeling 'Instituut Ziektekostenvoorziening Ambtenaren' maar een afzonderlijke ziektekostenvoorziening heeft getroffen, is het bepaalde in het eerste lid van overeenkomstige toepassing.



Artikel 66

- 1 De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van overeenkomstige toepassing op het personeel, betrokken bij een gemeenschappelijke regeling die ingevolge het bepaalde in artikel 41, eerste of tweede lid, vervalt, met dien verstande dat dit personeel voorlopig overgaat in dienst van de in de tweede volzin van het eerste lid van dat artikel bedoelde gemeente.
- 2 Gedeputeerde staten van de betrokken provincie kunnen de bepalingen van dit hoofdstuk van overeenkomstige toepassing verklaren op het personeel, betrokken bij een gemeenschappelijke regeling die ten gevolge van het bepaalde in artikel 41, vierde of vijfde lid, wordt opgeheven, met dien verstande dat:
 - a bedoeld personeel voorlopig overgaat in dienst van de bij de goedkeuring van de opheffing aan te wijzen gemeente of gemeenten;
 - b de termijn van zes maanden als bedoeld in artikel 59, derde lid, aanvangt op de dag nadat de opheffing van de regeling is goedgekeurd;
 - c het recht op wachtgeld of uitkering, bedoeld in de artikelen 62 en 63, ten laste komt van de gemeente of gemeenten, bedoeld in onderdeel a.
- 3 Gedeputeerde staten van de betrokken provincie kunnen het bepaalde in de artikelen 62, 63 en 65 van overeenkomstige toepassing verklaren op het personeel, betrokken bij een gemeenschappelijke regeling, waarvan het dienstverband als gevolg van de toepassing van het bepaalde in artikel 41, vierde of vijfde lid, redelijkerwijs niet kan worden gehandhaafd, met dien verstande dat het recht op wachtgeld of uitkering, bedoeld in artikel 62 onderscheidenlijk 63, en het aandeel, bedoeld in artikel 65, ten laste komt van de bij de goedkeuring van de wijziging van de gemeenschappelijke regeling aan te wijzen gemeente of gemeenten. Het wachtgeld of de uitkering wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften ter zake, zoals die voor de betrokken ambtenaar op de dag voor zijn ontslag van toepassing zijn.

BIJLAGE 4

Soorten disciplinaire straffen

DISCIPLINAIRE STRAF	BESCHRIJVING
Schriftelijke 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.
Arbeid verrichten buiten de voor hem geldende werktijd	De medewerker kan worden verplicht arbeid te verrichten buiten zijn normale werktijden. De werkgever kan besluiten deze uren slechts gedeeltelijk of helemaal niet te vergoeden. De straf mag maximaal zes uur duren. Per dag mag niet meer dan drie uur van de straf worden uitgevoerd. De arbeid kan niet worden verricht op een zondag of een voor de medewerker geldende kerkelijke feestdag.
Vermindering van vakantie	De vakantie kan verminderd worden met ten hoogste een derde deel van het aantal vakantie-uren waarop de medewerker in een jaar aanspraak heeft.
Geldboete	De werkgever kan een geldboete opleggen. Deze boete mag ten hoogste 1% van het jaarsalaris bedragen.
Inhouding salaris	De werkgever kan salaris inhouden ter hoogte van maximaal een half maandsalaris.
Geen periodiek	De gebruikelijke periodieken kunnen voor ten hoogste vier jaren niet worden toegekend. Algemene salarisverhogingen worden wel doorgevoerd. Eventuele salarisverhogingen als gevolg van een functieberoepwaardering worden ook doorgevoerd.
Vermindering van salaris	De werkgever kan besluiten het salaris van de medewerker te korten. De korting bedraagt ten hoogste het bedrag van de twee laatste periodieken. Ook kan deze straf ten hoogste gedurende twee jaar worden opgelegd. Wanneer het salaris een vast bedrag is, kan de vermindering tot 5% van dat bedrag gaan.
Plaatsing in een andere betrekking	De medewerker kan in een andere functie worden geplaatst. Dit kan tijdelijk zijn of voor altijd. Als de nieuwe functie een andere bezoldiging kent, is het mogelijk om de bezoldiging al dan niet te verminderen.
Schorsing als disciplinaire straf	De medewerker kan voor een bepaalde tijd worden geschorst. Daarbij kan de bezoldiging geheel of gedeeltelijk worden ingehouden. Al naar gelang de ernst van de gedraging van de medewerker, stelt de werkgever de inhouding op de bezoldiging vast.
Ontslag als disciplinaire straf	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. Wanneer de straf niet direct wordt opgelegd, kan de medewerker in de aanloop naar het ontslag worden geschorst. Dit betreft dan een schorsing als ordemaatregel en niet een schorsing als disciplinaire straf.
Voorwaardelijke straf	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.



BIJLAGE 5

Procedure strafoplegging

FASEN	BESCHRIJVING
Dossieropbouw	Wanneer een medewerker zijn verplichtingen niet nakomt of zich anderszins niet gedraagt zoals dat van hem verwacht mag worden, kan de werkgever hem trachten bij te sturen. Door middel van functioneringsgesprekken, beoordelingsgesprekken, afspraken en mondelinge of schriftelijke waarschuwingen kan getracht worden het functioneren van de werknemer te verbeteren. Het is verstandig afspraken zo veel mogelijk schriftelijk vast te leggen en te bevestigen. Wanneer een medewerker zich desondanks schuldig blijft maken aan plichtverzuim, kan hem een disciplinaire straf worden opgelegd. Bij een zeer ernstig vergrijp kan direct een disciplinaire straf worden opgelegd.
Aankondiging voornemen tot strafoplegging	De werkgever moet aan een medewerker aan wie hij een disciplinaire maatregel wil opleggen, schriftelijk laten weten dat hij die maatregel op wil leggen. Daarbij moet aangegeven worden wat de redenen daarvoor zijn. Ook wanneer tijdens een gesprek het voornemen tot het opleggen van een disciplinaire straf wordt meegedeeld, moet dat schriftelijk bevestigd worden.
Verantwoording	Een medewerker kan schriftelijk of mondeling aangeven hoe hij aankijkt tegen het plichtsverzuim waarvan hij wordt beschuldigd. Hij kan aangeven of hij het eens is met de mening van de werkgever over zijn gedrag. Ook kan hij verzachtende omstandigheden aanvoeren, welke de werkgever volgens hem zou moeten laten meewegen bij zijn beslissing. Hij kan zich daarbij laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman. Dat kan in principe ieder ander persoon zijn, maar is in de regel een vertegenwoordiger van zijn vakorganisatie of een advocaat. Zowel de medewerker als zijn raadsman moeten in de gelegenheid worden gesteld kennis te nemen van een eventueel opgebouwd dossier. De verantwoording vindt niet eerder plaats dan na 6 maal 24 uur en niet later dan na 12 maal 24 uur nadat de werkgever schriftelijk heeft gemeld dat hij van plan is een straf op te leggen. Op verzoek van de medewerker kan van deze termijnen worden afgeweken. Als de medewerker mondeling verantwoording aflegt, wordt hiervan binnen 36 uur een proces-verbaal opgemaakt. In principe moet het proces-verbaal in aanwezigheid van de medewerker worden voorgelezen. Wanneer dit niet mogelijk is wordt het aan de medewerker en diens raadsman toegezonden. Daarna wordt het door de vertegenwoordiger van werkgever die de verantwoording geleid heeft en door de medewerker getekend. Weigert de medewerker te tekenen, dan wordt dat met reden op het proces-verbaal vermeld. De medewerker ontvangt vervolgens een afschrift van het proces-verbaal.
Strafoplegging en berichtgeving	Met in acht neming van het verweer van de medewerker, bepaalt de werkgever of de disciplinaire straf wordt opgelegd. Het verweer kan aanleiding zijn tot het opleggen van een minder zware straf dan eventueel was voorgenomen. Van het besluit om een straf al dan niet op te leggen en de aard daarvan, wordt de medewerker schriftelijk op de hoogte gesteld. De brief kan hem overhandigd worden tijdens een gesprek of bezorgd worden door een koerier of per aangetekende post. Bij een overhandiging moet een bewijs van ontvangst worden getekend.
Bezwaar en beroep	In de brief met het besluit tot strafoplegging moet worden meegedeeld dat de werknemer de mogelijkheid heeft bezwaar te maken en de termijn waarbinnen dat moet gebeuren. Deze procedure is neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Zolang de medewerker nog de mogelijkheid heeft bezwaar te maken, is de straf niet onherroepelijk geworden. Dit betekent dat de straf nog niet kan worden uitgevoerd. Een uitzondering geldt voor de schriftelijke berisping en voor straffen waarvan de werkgever expliciet heeft besloten dat deze onmiddellijk ten uitvoer moeten worden gelegd. Dit laatste kan het geval zijn wanneer door uitstel het dienstbelang onevenredig geschaad wordt ten opzichte van het recht van de medewerker om eerst bezwaar te maken.



BIJLAGE 6

Concrete handvatten¹

MODEL BENOEMINGSBESLUIT² GRIFFIER

De raad van de gemeente (.....);

gelezen het voorstel van de werkgeverscommissie d.d.;

gelet op artikel 107 van de Gemeentewet;

besluit:

de heer/mevrouw (.....), geboren te (....) op (geboortedatum)
met ingang van (datum) te benoemen tot griffier.

Aldus besloten door de raad in zijn openbare vergadering van (.....)

, de (plaatsvervangend) griffier

, de voorzitter

- 1 De genoemde modellen zijn geen blauwdruk en mogen dan ook niet als voorschrift worden beschouwd. Ze dienen als handreiking.
- 2 Hier wordt onder benoeming verstaan 'de aanwijzing voor het vervullen van een bepaalde functie'.

MODEL AANSTELLINGSBESLUIT³ GRIFFIER

De werkgeverscommissie van de gemeente [invullen];

gelezen het benoemingsbesluit van de raad van [datum]

gelet op de arbeidsvoorwaardenregeling en de bezoldigingsverordening van de gemeente [invullen];

besluit:

- 1 met ingang van [datum indiensttreding], [invullen naam kandidaat], geboren te [geboorteplaats] op [geboortedatum] en wonende te [woonplaats en adres],
aan te stellen in dienst van de gemeente [invullen] bij de griffie in de functie van griffier;
welke functie is ingedeeld in salarisschaal [invullen];
- 2 de aanstelling te verlenen in vaste dienst met een arbeidsduur van [invullen] uur.
- 3 het salaris op basis van een 36-urige werkweek te bepalen op € [bedrag invullen] bruto per maand, te weten de salarisschaal [invullen], periodiek [invullen];
- 4 dat de door de raad voor de griffier en griffie vastgestelde rechtspositieregelingen van toepassing zijn;
- 5 dat de standplaats van de functionaris is: [invullen adres];
- 6 dat op basis van deze aanstelling voornoemde functionaris wordt aangemeld als deelnemer in de pensioenregeling van de Stichting Pensioenfonds ABP. Dit fonds zal definitief beslissen over uw deelname;
- 7 dat voornoemde functionaris verzekerd is tegen ziektekosten bij het Instituut Ziektekostenvoorziening Ambtenaren (IZA) of bij een zorgverzekeraar naar eigen keuze.

Aldus besloten door de werkgeverscommissie in zijn vergadering van (.....)

, de voorzitter

³ Het aanstellingsbesluit is de uitwerking van het benoemingsbesluit en wordt hier opgevat als een uitvoerings-handeling, die door de raad aan de werkgeverscommissie kan worden gedelegeerd. De benoeming blijft een bevoegdheid van de raad en kan als zodanig niet worden gedelegeerd.



MODELBSLUIT FUNCTIEBESCHRIJVING GRIFFIER

De raad van de gemeente (.....);

gelezen het voorstel van de werkgeverscommissie d.d.(.....);

besluit:

vast te stellen de volgende functiebeschrijving van de griffier:

1 Plaats in de organisatie

De griffier:

- wordt op grond van artikel 107 van de Gemeentewet door de gemeenteraad benoemd;
- is eindverantwoordelijk functionaris en is uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad;
- participeert op basis van gelijkwaardigheid in de driehoek burgemeester, secretaris en griffier.

2 Beschrijving van de hoofdbestanddelen

Taken op grond van wet en regelgeving:

De griffier:

- werkt conform het bepaalde in artikel 107a Gemeentewet.

Advies en bijstand

De griffier:

- is eerste adviseur van de gemeenteraad en de door de gemeenteraad ingestelde commissies;
- verleent gevraagd en ongevraagd advies en bijstand aan de gemeenteraad, aan de gemeenteraadsfracties en aan individuele leden van de gemeenteraad en de door de gemeenteraad ingestelde commissies;
- adviseert en ondersteunt de gemeenteraad bij de invulling van zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol en neemt daartoe de nodige initiatieven;
- adviseert en ondersteunt de gemeenteraad bij communicatie met de burgers en adviseert de gemeenteraad over de invulling en uitvoering van communicatiebeleid van de gemeenteraad;
- adviseert over en begeleidt onderzoeken in het kader van de controlerende functie van de gemeenteraad;
- adviseert en ondersteunt de gemeenteraad over de inhoud en toepassing van raadsinstrumenten.



Procesmanagement

De griffier:

- stuurt, beheerst en participeert in veelal ongestructureerde en complexe processen ter oplossing van problemen en vraagstukken met een politieke dynamiek, waarbij veelal sprake is van tegengestelde belangen;
- treedt op als verbinder van politieke, bestuurlijke en ambtelijke processen;
- bewaakt de kwaliteit van het politieke besluitvormingsproces en de scheiding van rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren bij dat proces, spreekt betrokkenen hierop aan en bevordert een uitgebalanceerde positiebepaling van de gemeenteraad.

Ontwikkelen, innoveren en bewaken van procedures

De griffier:

- adviseert en informeert de gemeenteraad bij de totstandkoming van de (strategische) termijnagenda en bij de invulling van zijn rol in de beleid- en beheercyclus;
- adviseert over het functioneren van de gemeenteraad, doet voorstellen voor de totstandkoming en verbetering van procedures en draagt zorg voor de invoering van nieuwe of aangepaste werkprocessen;
- draagt zorg voor het bewaken van de afdoening van moties, amendementen, initiatiefvoorstellen, voorstellen en vragen van de gemeenteraad en het nakomen van afspraken en toezeggingen door het college.

Logistieke ondersteuning van gemeenteraad en raadscommissies

De griffier:

- is verantwoordelijk voor de kwaliteit van en draagt zorg voor de voorbereiding, ondersteuning en afhandeling van vergaderingen van de gemeenteraad en de raadscommissies;
- is verantwoordelijk voor taken die de ambtelijke organisatie structureel levert aan de gemeenteraad.

Leidinggeven

De griffier:

- treedt op als diensthoofd van de griffie;
- geeft functioneel leiding aan medewerkers van de ambtelijke organisatie en aan externe bureaus of inhuurkrachten die in opdracht van de gemeenteraad werkzaamheden uitvoeren;
- is bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden aangaande medewerkers van de griffie.



3 Contacten

De griffier:

- participeert in netwerken binnen en buiten de gemeente, waarin zich politieke, bestuurlijke en ambtelijke actoren bewegen, die van elkaar afhankelijk zijn, vaak andere en tegengestelde belangen hebben en opereren in wisselende coalities;
- onderhoudt contacten op alle bestuurlijke en ambtelijke niveaus;
- onderhoudt contacten met de media, inwoners en belangenorganisaties en andere - voor zijn functioneren in de gemeente relevante - externe contacten;
- treedt namens de gemeenteraad op als gemandateerd opdrachtgever en als vertegenwoordiger in externe overlegsituaties bij onderwerpen die de gemeenteraad betreffen.

4 Opleiding en ervaring

- Academisch werk- en denkniveau verkregen door opleiding of werkervaring;
- Minimaal vijf jaar ervaring met strategische advisering en procesmanagement in een complexe bestuurlijke omgeving.

5 Competenties

Naast algemene competenties, zoals analytisch vermogen, flexibiliteit, overtuigingskracht, organiserend vermogen en communicatieve vaardigheden, zijn de volgende specifieke competenties nodig om aan de functie van griffier goed invulling te kunnen geven.

Onafhankelijkheid

‘Zonder last of ruggespraak’ opereren vanuit een eigenstandige functie.

- kan zelfstandig denken en handelen en is in staat ongebonden te adviseren;
- durft zich onafhankelijk op te stellen en een eigen koers te varen;
- is onbevooroordeeld en blijft objectief.

Visie

Strategisch en conceptueel denken en formuleren van een samenhangend toekomstbeeld.

- heeft een duidelijk beeld van de kwaliteit van het lokaal bestuur en de plaats van de gemeenteraad en zijn ondersteuning daarin;
- kan het eigen beeld met kracht van argumenten overbrengen op anderen;
- vertaalt trends en ontwikkelingen naar doelstellingen voor het (lange)termijnbeleid van de gemeenteraad en zijn ondersteuning.





Omgevingsbewustzijn

Open staan voor ontwikkelingen in de politiek-bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving en het eigen handelen daarop afstemmen.

- weet wat er in (de omgeving van) de politiek-bestuurlijke en ambtelijke organisatie aan de hand is en kent de geschreven en ongeschreven regels daarvan;
- vertaalt trends en ontwikkelingen naar het eigen werkkterrein en naar dat van de gemeenteraad;
- houdt in het werk rekening met eventuele gevolgen voor de omgeving en de impact van het eigen handelen op de verhoudingen.

Inlevingsvermogen

Voelt aan wat anderen beweegt.

- kan zich verplaatsen in de positie en de belevingswereld en gevoelens van anderen;
- schakelt makkelijk tussen verschillende mensen en denkniveaus;
- toont zich bewust van het effect van het eigen handelen op anderen.

Initiatief

Uit eigen beweging actie ondernemen, voorstellen of oplossingen aandragen.

- handelt op eigen initiatief, komt met creatieve ideeën of oplossingen en weet deze overtuigend te presenteren;
- benut op innovatieve wijze kansen en organiseert mogelijkheden;
- neemt het voortouw in projecten en/of processen.

Aldus besloten door de raad in zijn openbare vergadering van (.....)

, de (plaatsvervangend) griffier

, de voorzitter



MODELBSLUIT INSTRUCTIE GRIFFIER

De raad van de gemeente (.....);

gelezen het voorstel van de werkgeverscommissie d.d.(.....);

gelet op artikel 107a, lid 2 Gemeentewet;

besluit:

vast te stellen de instructie voor de griffier:

HOOFDSTUK 1 Begripsbepalingen

Artikel 1:1

In deze instructie wordt verstaan onder:

griffier: de op grond van artikel 107 Gemeentewet door de raad benoemde functionaris;
griffie: de organisatie die valt onder de verantwoordelijkheid van de raad, bestaande uit de griffier en de onder zijn verantwoordelijkheid functionerende ambtenaren;
werkgeverscommissie: een door de raad op grond van artikel 83 van de Gemeentewet ingestelde commissie waaraan de werkgeversfunctie van de griffie(r) is gedelegeerd;
agendacommissie: een door de raad ingesteld overleg ten behoeve van het voorbereiden van de agenda's van de raad (en de raadscommissies);
termijnagenda: planning- en sturingsinstrument voor (strategische) agendering van (meerjarige) beleidsprioriteiten en beleidsvoorstellen van de raad.

HOOFDSTUK 2 Instructie voor de griffier

TAAK EN BEVOEGDHEDEN

Artikel 2:1

- 1 De griffier verleent advies en bijstand aan de raad, zijn leden en alle door de raad ingestelde commissies, werkgroepen en overige organen en draagt zorg voor de logistieke, procedurele en procesmatige voorbereiding en nazorg van de vergaderingen daarvan;
- 2 De griffier is verantwoordelijk voor het ontwikkelen, innoveren en bewaken van procedures en processen ten behoeve van besluitvorming door de raad.

LEIDINGGEVEN EN MANAGEMENT

Artikel 2:2

- 1 De griffier is eindverantwoordelijk functionaris en geeft hiërarchisch leiding aan medewerkers van de griffie.

- 2 De griffier geeft functioneel leiding aan medewerkers van de ambtelijke organisatie die verantwoordelijk zijn voor ondersteuning van de raad en/of uitvoering van verzoeken om ambtelijke bijstand.
- 3 De griffier geeft functioneel leiding aan externe bureaus of inhuurkrachten die ten behoeve van de raad werkzaamheden uitvoeren.
- 4 De griffier rapporteert jaarlijks aan de raad over de (uitvoering van) activiteiten van de griffie.
- 5 De griffier beheert de budgetten van de raad en de griffie, signaleert budgetoverschrijdingen en adviseert de raad over de wijze van omgaan hiermee.

BESTUURLIJK EN AMBTELIJK OVERLEG

Artikel 2:3

- 1 De griffier heeft periodiek overleg met de werkgeverscommissie over de invulling van de werkgeversrol door de raad.
- 2 De griffier heeft periodiek afstemmingsoverleg met de burgemeester en de secretaris.
- 3 De griffier en de secretaris hebben periodiek overleg over de planning en uitvoering van de termijnagenda, de kwaliteit van het bestuurlijk besluitvormingsproces, het afhandelen van verzoeken om ambtelijke bijstand en het nakomen van afspraken tussen raad en college.
- 4 De griffier overlegt met de gemeentelijke accountant over de controle op de jaarrekening.
- 5 De griffier vertegenwoordigt zo nodig de raad in externe overlegsituaties.

AGENDERING

Artikel 2:4

- 1 De griffier ondersteunt de agendacommissie bij het opstellen van de voorlopige agenda van vergaderingen van de raad (en de raadscommissies).
- 2 De griffier adviseert de agendacommissie bij het opstellen van de termijnagenda van de raad.
- 3 De griffier adviseert de agendacommissie of een ingediend voorstel rijp is voor agendering in de raad en controleert daartoe de voorstellen van de raad.

BESTUURLIJKE BESLUITVORMING

Artikel 2:5

- 1 De griffier adviseert de raad over de vergaderwijze, doet voorstellen voor verbetering van procedures en draagt zorg voor de invoering van nieuwe of aangepaste werkprocessen.
- 2 De griffier stimuleert de ontwikkeling van vaardigheden van raadsleden ten behoeve van een effectieve besluitvorming.



- 3 De griffier bewaakt de scheiding van rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren bij het besluitvormingsproces, spreekt betrokkenen hierop aan en draagt bij aan een uitgebalanceerde positiebepaling van de raad.
- 4 De griffier bewaakt de tijdigheid van de informatieverstrekking door het college en de burgemeester.
- 5 De griffier bewaakt de uitvoering van raadsbesluiten en de afdoening van moties, amendementen, initiatiefvoorstellen en het nakomen van afspraken en toezeggingen door het college.

ONDERZOEK

Artikel 2:6

- 1 De griffier draagt desgevraagd zorg voor ondersteuning van de rekenkamerfunctie, die de raad kan instellen op grond van artikel 810a van de Gemeentewet.
- 2 De griffier draagt zorg voor de ondersteuning van een onderzoekscommissie, die de raad kan instellen op grond van artikel 155a van de Gemeentewet.
- 3 De griffier draagt zorgt voor ondersteuning van door leden van de raad gewenste onderzoeken, anders dan bedoeld in artikel 155a Gemeentewet.

COMMUNICATIE EN VOORLICHTING

Artikel 2:7

- 1 De griffier adviseert de raad over de invulling en uitvoering van het communicatiebeleid van de raad.
- 2 De griffier is verantwoordelijk voor de publicatie en ter inzage legging van raadsbesluiten en de agenda's en verslagen van vergaderingen van de gemeenteraad en de raadscommissies.
- 3 De griffier geeft voorlichting aan burgers over het spreekrecht en het indienen van burgerinitiatieven.
- 4 De griffier draagt, op verzoek van de raad, zorg voor de organisatie van een informatiebijeenkomst, hoorzitting en inspraakavond, zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

VERHINDERING EN VERVANGING

Artikel 2:8

- 1 Indien de griffier meer dan 14 dagen verhinderd is zijn ambt te vervullen, doet hij daarvan tijdig mededeling aan de werkgeverscommissie.
- 2 Bij verhindering of afwezigheid wordt de griffier vervangen door een daartoe door de raad aangewezen plaatsvervanger.

HOOFDSTUK 3 Slotbepalingen

Artikel 3:1

In gevallen waarin deze instructie niet voorziet, pleegt de griffier voor zover nodig overleg met de voorzitter van de werkgeverscommissie.

Artikel 3:2

Deze instructie kan worden aangehaald als 'Instructie voor de griffier van de gemeente (.....)'

Artikel 3:3

Deze instructie treedt in werking op (.....).

Aldus besloten door de raad in zijn openbare vergadering van (.....)

, de (plaatsvervangend) griffier

, de voorzitter



MODELBSLUIT ORGANISATIEVERORDENING GRIFFIE

De raad van de gemeente (.....);

gelezen het voorstel van de werkgeverscommissie d.d.(.....);

gelet op artikel 107e, eerste lid,

besluit:

vast te stellen de organisatieverordening van de griffie:

HOOFDSTUK 1 Begripsbepalingen

Artikel 1:1

In deze verordening wordt verstaan onder:

griffier: de op grond van artikel 107 Gemeentewet door de raad benoemde functionaris;
griffie: de organisatie die valt onder de verantwoordelijkheid van de raad, bestaande uit de griffier en de onder zijn verantwoordelijkheid functionerende ambtenaren;
werkgeverscommissie: een door de raad op grond van artikel 83 van de Gemeentewet ingestelde commissie waaraan de werkgeversfunctie van de griffie(r) is gedelegeerd.

HOOFDSTUK 2 Organisatie van de griffie

ORGANISATIEDOELSTELLINGEN EN FORMATIE

Artikel 2:1

De raad stelt op voorstel van de werkgeverscommissie de organisatiedoelstellingen en formatie van de griffie en de op de griffie aanwezige functies vast.

AANSTURING GRIFFIE(R)

Artikel 2:2

- 1 De werkgeverscommissie is verantwoordelijk voor de aansturing van de griffier.
- 2 De raad stelt op voorstel van de werkgeverscommissie een instructie vast, zoals bedoeld in artikel 107a Gemeentewet.
- 3 De griffier handelt naar zijn instructie.
- 4 De griffier legt verantwoording af aan de raad over het functioneren van de griffie in het jaarplan en jaarverslag.

FINANCIËN

Artikel 2:3

De raad stelt jaarlijks de begroting van de griffie vast op basis van het jaarplan van de griffie.

BEHEER

Artikel 2:4

De griffier sluit dienstverleningsovereenkomsten af met het college of de secretaris voor het gebruik van de binnen de collegeorganisatie bestaande ondersteunende faciliteiten op het terrein van Personeel, Informatie, Juridische Zaken, Organisatie, Financiën, Automatisering en Huisvesting.

MEDEZEGGENSCHAP

Artikel 2:5

- 1 De griffie kan worden beschouwd als zelfstandige onderneming.
- 2 De griffier regelt als bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden in overleg met de werkgeverscommissie en de medewerkers van de griffie de medezeggenschap voor de griffie.

HOOFDSTUK 3 Slotbepalingen

Artikel 3:1

In gevallen waarin deze verordening niet voorziet, pleegt de griffier voor zover nodig overleg met de voorzitter van de werkgeverscommissie.

Artikel 3:2

Deze verordening kan worden aangehaald als 'Organisatieverordening van de griffie van de gemeente (.....)'.

Artikel 3:3

Deze verordening treedt in werking op de dag volgende op die van zijn bekendmaking.

Aldus besloten door de raad in zijn openbare vergadering van (.....)

, de (plaatsvervangend) griffier

, de voorzitter



TOELICHTING ORGANISATIEVERORDENING GRIFFIE

Algemeen

In artikel 107e, eerste lid van de Gemeentewet is de raad de mogelijkheid geboden regels te stellen over de organisatie van de griffie. De raad legt deze regels vast in een organisatieverordening. Het college stelt regels vast over de collegeorganisatie in een organisatie-regeling.

Artikelsgewijs*Artikel 2:1 Organisatiedoelstellingen en formatie*

Het is van belang dat de raad stilstaat bij wat voor een soort griffie hij als ondersteuning wenst te hebben en dus welke functies hij wenst te zien ingevuld. In dat kader is het van belang de organisatiedoelstellingen te benoemen en de formatie van de griffie te bepalen.

Artikel 2:2 Aansturing griffie(r)

De raad kan de aansturing van de griffie neerleggen bij de werkgeverscommissie. Deze commissie is verantwoordelijk voor het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken met de griffier. De raad kan verder op basis van de wettelijke instructie de griffier aansturen. De griffier legt als diensthoofd verantwoording af aan de raad over het functioneren van de griffie in een jaarplan en jaarverslag.

Artikel 2:3

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 2:4 Beheer

Het is niet efficiënt en doelmatig dat de griffier alle uit de arbeidsvoorwaardenregelingen en de hierop gebaseerde personele besluiten voortvloeiende technische uitvoeringshandelingen verricht. Dat geldt evenzeer voor overige bedrijfsvoeringstechnische handelingen (huisvesting, financiën, e.d.). Daarnaast is het ook van belang de advisering en de overige ondersteuning van bijvoorbeeld een afdeling Personeelszaken te regelen. In dit kader is het aan te bevelen om dienstverleningsovereenkomsten af te sluiten. Om deze overeenkomsten als griffier te kunnen aangaan is het wel noodzakelijk dat het college op grond van artikel 10:3 en 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht de bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen aan hem mandateert. Zowel de raad als de griffier moeten expliciet met dit mandaat van het college instemmen.

Naast het mandaat van het college zal de burgemeester, gelet op zijn bevoegdheid neergelegd in artikel 171 van de Gemeentewet, de griffier een algemene volmacht moeten geven.

Artikel 2:5 Medezeggenschap

In het kader van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) moet de gemeente, als publiekrechtelijke rechtspersoon, worden aangemerkt als ondernemer. De griffie en de collegeorganisatie kunnen beiden worden beschouwd als onderneming en de griffier en de secretaris als bestuurder in de zin van de WOR. Als zodanig kunnen zij ook optreden als adviseur

BIJLAGE 6

bij het overleg tussen de vertegenwoordigers van raad en het college met de vakbonden over de arbeidsvoorwaarden.

Hoofdstuk 3 Slotbepalingen

De inhoud van dit hoofdstuk spreekt voor zich.



MODELBSLUIT INSTELLING WERKGEVERSCOMMISSIE EX ARTIKEL 83 GEMEENTEWET

De raad van de gemeente;

gelet op artikel 83, eerste lid, de artikelen 107 tot en met 107e, artikel 156 van de Gemeentewet en 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 Gemeentewet,⁴ met uitzondering van de bevoegdheden als bedoeld in artikel 107, 107a, tweede lid, 107d, eerste lid en 107 e, eerste lid van de Gemeentewet;⁵
- 3 de raadsleden te benoemen tot voorzitter respectievelijk lid van de werkgeverscommissie voor de duur van de zittingsperiode van de raad;
- 4 vast te stellen de ‘Verordening werkgeverscommissie’:

Artikel 1 Taken en bevoegdheden werkgeverscommissie

- 1 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;
- 2 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;
- 3 De werkgeverscommissie kan de aan haar overgedragen bevoegdheden ten aanzien van het griffiepersoneel mandateren aan de griffier.

Artikel 2 Samenstelling werkgeverscommissie

- 1 De werkgeverscommissie bestaat uit een voorzitter, bij voorkeur de plaatsvervangend voorzitter van de raad, en twee of vier andere leden uit de raad, bij voorkeur afkomstig uit de coalitie en de oppositie;
- 2 De leden van de werkgeverscommissie worden door de raad uit zijn midden benoemd voor de duur van de zittingsperiode van de raad.
- 3 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;
- 4 De vaststelling van regelingen (algemeen verbindende voorschriften) blijft bij de raad, de te nemen personele besluiten en dergelijke worden gedelegeerd.
- 5 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.

- c indien de raad van oordeel is dat het lid niet langer geschikt is de functie van lid van de werkgeverscommissie te vervullen.
- 4 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.

Artikel 12 Citeertitel

Dit besluit kan worden aangehaald als 'Verordening werkgeverscommissie'.
Aldus besloten door de raad in zijn openbare vergadering van (.....)

, de (plaatsvervangend) griffier

, de voorzitter

TOELICHTING VERORDENING WERKGEVERSCOMMISSIE

Algemeen

De gemeente is de werkgever van de ambtenaren die werkzaam zijn bij deze rechtspersoon. Raad en college vullen dit werkgeverschap in. De raad is daarbij het bevoegd gezag van de griffie en het college voor zijn organisatie. Gelet op de publieke taken, de grootte en de samenstelling van de raad ligt het voor de hand dat hij voor de feitelijke invulling van het werkgeverschap een commissie instelt waaraan hij deze taak delegeert. Gelet op artikel 83 en artikel 156, eerste lid van de Gemeentewet ligt de instelling van een bestuurscommissie het meest voor de hand. Daarin voorziet deze verordening.

De delegatie ziet alleen op het nemen van personele besluiten. Het vaststellen van rechtspositieregelingen leent zich uit de aard van de bevoegdheid niet voor delegatie en is derhalve wettelijk niet toegestaan.

Artikelsgewijs*Artikel 1 Taken en bevoegdheden werkgeverscommissie*

In artikel 1 wordt verwoord dat de werkgeverscommissie alle bij het werkgeverschap horende taken en bevoegdheden vervult. Naast het nemen van personele besluiten, buigt deze commissie zich bijvoorbeeld ook over het te voeren HRM-beleid, integriteitsbeleid (o.a. gedragscode, ambtseed, vertrouwenspersoon) en bereidt zij de voorstellen aan de raad voor die voortvloeien uit het werkgeverschap. Andere voorbeelden die horen tot de werkgeverstaak zijn het voeren van overleg met de griffier over de voortgang van de werkzaamheden van de griffie, het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken met de griffier en het doen van voorstellen over de inrichting van de griffie.

Artikel 2 Samenstelling werkgeverscommissie

Uit artikel 83 van de Gemeentewet vloeit voort dat de burgemeester (en de wethouders) geen lid kunnen zijn van de werkgeverscommissie. Dit is volledig in de lijn met het feit dat de raad het bevoegde gezag is van de griffie. De burgemeester is hiervan geen lid. Overigens is de burgemeester wel lid van het college en stuurt hij dus rechtstreeks de secretaris aan, maar niet de griffier. De griffier is niet aan hem ondergeschikt.

De burgemeester is echter wel technisch voorzitter van de raad en zal in die hoedanigheid vaak een beroep doen op de griffier. In dat kader kan het zinvol zijn om de burgemeester in voorkomende gevallen uit te nodigen in de vergaderingen van de werkgeverscommissie als informant.

Artikel 3 Taken voorzitter

Gelet op de taken van de voorzitter van de werkgeverscommissie is het goed om voor de invulling van dit voorzitterschap een voorzittersprofiel op te stellen, waardoor de raad kan oordelen of de beoogde voorzitter aan dit profiel voldoet. Ook is het wellicht van belang om als raad aan de voorzitter (en de leden) van de werkgeverscommissie scholing aan te bieden op het specifieke terrein waarop deze commissie zich begeeft.



Artikel 4 Ondersteuning van de commissie

De ondersteuning waarover in dit artikel wordt gesproken kan worden geregeld door middel van het aangaan van dienstverleningsovereenkomsten van de griffier met het college, de secretaris of een afdelingshoofd. Voor het kunnen aangaan van deze overeenkomsten is het wel noodzakelijk dat het college zijn bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen aan de griffier mandateert. Mandaat aan een niet-ondergeschikte is door de wetgever mogelijk gemaakt in artikel 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast moet de burgemeester aan de griffier de volmacht geven om overeenkomsten te kunnen ondertekenen.

Artikelen 5 en 6 Besluitvorming en Verslaglegging

De inhoud van deze artikelen spreekt voor zich.

Artikel 7 Beslotenheid van vergaderingen

Wanneer in vergaderingen van de werkgeverscommissie personele aangelegenheden aan bod komen en hetgeen hier wordt besproken niet bedoeld is om aan derden kenbaar te maken, ligt het voor de hand dat hierover in beslotenheid wordt vergaderd. De agenda, de stukken en de besluitenlijst zijn in beginsel wel 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 ervan geheimhouding moet worden gelegd. De werkgeverscommissie is op grond van artikel 7, tweede lid van deze verordening en in lijn met artikel 86 van de Gemeentewet, bevoegd de geheimhouding op te heffen. Vanzelfsprekend kunnen raadsleden wel inzage krijgen in de stukken etc., aangezien de raad het oorspronkelijk bevoegde orgaan is.

Artikel 8 Vergaderfrequentie

De inhoud van dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 9 Verantwoording

De raad heeft sinds de dualisering van het gemeentebestuur een eigen secretaris gekregen, de griffier. Daarnaast heeft de raad ook vaak een griffie ingericht om hem, zijn organen en de griffier te ondersteunen. Daardoor heeft de raad er formeel een taak bij gekregen, de invulling van het werkgeverschap. Het is van belang dat de raad inzicht krijgt en houdt wat hieronder moet worden verstaan. De verantwoording door de werkgeverscommissie van haar werkzaamheden en bevindingen kan hieraan bijdragen. Ook uit het oogpunt dat het de raad is die de arbeidsvoorwaardenregelingen vaststelt, waarop de werkgeverscommissie de personele besluiten baseert, is een belangrijk argument om deze verantwoording te regelen.

Artikelen 10, 11 en 12 Onvoorziene omstandigheden, Inwerkingtreding en Citeertitel

De inhoud van deze artikelen spreekt voor zich.

MODEL MANDAATBESLUIT GRIFFIEPERSONEEL

De werkgeverscommissie van de gemeente (.....);

gelet op artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 1, derde lid van de Verordening werkgeverscommissie;

besluit:

- I 1 De bevoegdheid tot het nemen van personele besluiten ten aanzien van de op de griffie werkzame ambtenaren, met uitzondering van de griffier, te mandateren aan de griffier.
- 2 Tot het mandaat behoort mede het afdoen en voeren van correspondentie ter zake van de toegekende bevoegdheden, alsmede het (doen) treffen van voorbereidings- en uitvoeringshandelingen.
- II 1 De in mandaat te nemen besluiten dienen in overeenstemming te zijn met alle ter zake geldende regelingen, het door de raad en werkgeverscommissie gevoerde beleid en mogen niet leiden tot een budgetoverschrijding.
- 2 Indien redelijkerwijs te verwachten is dat een in mandaat te nemen besluit bestuurlijke of politieke implicaties kan hebben, wordt de mandaatgever in de gelegenheid gesteld zijn wensen of bedenkingen over een ontwerp van het te nemen besluit, vergezeld van een advies van de gemandateerde, naar voren te brengen.
- III Bij afwezigheid van de griffier oefent de plaatsvervangend griffier de in dit mandaatbesluit verleende bevoegdheden uit.
- IV 1 Alle stukken verband houdende met de uitoefening van dit mandaat worden als volgt ondertekend:
De werkgeverscommissie van de gemeente (.....):
namens deze,
(handtekening),
griffier.
- 2 Dit besluit kan worden aangehaald als ‘Mandaatbesluit griffiepersoneel’ en treedt in werking op de dag volgende op die van zijn bekendmaking.

Aldus besloten door de werkgeverscommissie in zijn vergadering van (.....)

, de voorzitter



TOELICHTING MANDAATBESLUIT GRIFFIEPERSONEEL

De invulling van het werkgeverschap is door de raad gedelegeerd aan de werkgeverscommissie die is ingesteld op grond van artikel 83 van de Gemeentewet. De werkgeverscommissie kan ervoor kiezen om de te nemen personele besluiten ten aanzien van het griffiepersoneel te mandateren aan de griffier. Dit ligt voor de hand nu de griffier de eindverantwoordelijke functionaris is van de griffie en dus hieraan leiding geeft. Om zijn organisatie efficiënt en doelmatig te kunnen aansturen moet hij naar bevinden kunnen handelen en moet hij niet afhankelijk worden gemaakt van de werkgeverscommissie. Bovendien blijft de formele bevoegdheid bij de werkgeverscommissie en kan deze commissie altijd besluiten om de uitoefening van deze bevoegdheid aan zich te houden. De griffier is bovendien verantwoording schuldig aan de werkgeverscommissie over de besluiten die hij namens deze commissie heeft genomen ten aanzien van het griffiepersoneel. Bovendien is in dit mandaatbesluit geregeld dat indien redelijkerwijs te verwachten is dat een in mandaat te nemen besluit bestuurlijke of politieke implicaties kan hebben, de werkgeverscommissie in de gelegenheid wordt gesteld zijn wensen of bedenkingen over een ontwerp van het te nemen besluit, vergezeld van een advies van de griffier, naar voren te brengen.

Wat voor soort personele besluiten betreft het?

Op de eerste plaats gaat het hierbij om besluiten die rechtstreeks voortvloeien uit de CAR-UWO. Daarbij gaat het om onder andere de volgende besluiten:

- 1 het verlenen van (tijdelijke) aanstellingen;
- 2 het aangaan van arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht;
- 3 het aangaan van stageovereenkomsten;
- 4 het aangaan van detacheringsovereenkomsten;
- 5 het verlenen van waarnemingsvergoedingen;
- 6 het verlenen van buitengewoon verlof met behoud van bezoldiging;
- 7 het verlenen van studiefaciliteiten;
- 8 het verlenen van betaald ouderschapsverlof;
- 9 het verlenen van zwangerschap- en bevallingsverlof;
- 10 het verlenen van eervol ontslag wegens:
 - eigen verzoek;
 - ouderdomspensioen;
 - arbeidsongeschiktheid;
 - FPU;
 - FLO;
 - afloop van de aanstelling van rechtswege;
- 11 het bevoorschotten/ berekenen/betaalbaar stellen van salarissen;
- 12 wedden, wachtgelden, uitkeringen presentiegelden, supplementen;
- 13 toelagen, reis-, verblijfs-, verplaatsingskosten, dan wel bijzondere vergoedingsregelingen;
- 14 besluiten met betrekking tot verlof, overwerkvergoedingen en andere besluiten in het kader van een 'cafetariaregeling'.

Daarnaast zijn er personele besluiten die voortvloeien uit op de CAR-UWO gebaseerde regelingen of andere lokale arbeidsvoorwaardenregelingen.

MODEL DIENSTVERLENINGSOVEREENKOMSTEN P&O

1 Personeelsadministratie

DIENSTVERLENINGSOVEREENKOMST D.D. TUSSEN HOOFD AFDELING EN DE
GRIFFIER VAN DE GEMEENTE OP HET GEBIED VAN DE PIJOFACH-TAKEN

Duur van de overeenkomst is vastgesteld op:

Datum inwerkingtreding van deze DVO:

Product/Dienst PERSONEELSADMINISTRATIE
Contactpersoon (nader in te vullen) Tel (nader in te vullen)
Geleverd door de afdeling (nader in te vullen)
Geleverd aan: griffie

Omschrijving	De afdeling (nader in te vullen) draagt zorg voor een actuele personeelsadministratie
Onderdelen product / dienst	· Registratie van personeelsleden en stagiairs, inclusief de mutaties · Opstellen van aanstellingsbesluiten, inclusief wijzigingen in aanstellingsbesluiten · Besluiten m.b.t. rechtspositionele zaken · Ontslagbesluiten · Bijhouden van personeelsdossiers

Eisen aan de griffier	· De griffier meldt een te benoemen medewerker binnen 2 werkdagen bij (nader in te vullen) voor een arbeidsvoorwaardengesprek. · De griffier meldt een wijziging in benoemingen van een medewerker uiterlijk in de maand voorafgaand aan de ingang van de wijziging door via het Personeelsmutatieformulier. · De griffier met beslissingen over rechtspositionele zaken (bijv. studiekosten, toelagen e.d.) voor de 1e van de maand door aan de contactpersoon. · De griffier vraagt het advies van de contactpersoon wanneer hij bij (wijziging in) aanstellingsbesluiten of rechtspositionele zaken wil afwijken van de CAR/UWO. · De griffier vraagt over een voorgenomen ontslag, anders dan op eigen verzoek van de medewerker, het advies van de personeelsadviseur alvorens een besluit te nemen. · Ten behoeve van een complete dossiervorming stuurt de griffier alle documenten die betrekking (kunnen) hebben op de rechtspositie van de medewerker ter archivering naar de afdeling (nader in te vullen). · De griffier stuurt alle originele documenten die betrekking hebben op de personele jaarplancycclus na het vaststellen van de jaarlijkse beoordeling ter archivering naar de afdeling (nader in te vullen).
Kwaliteitseisen	· Aanstellingsbesluiten en wijzigingen in aanstellingsbesluiten voldoen aan de eisen van de CAR/UWO tenzij daarvan na advies van de personeelsadviseur en met instemming van de griffier wordt afgeweken. · Het personeelsdossier is actueel en bevat alle relevante informatie met betrekking tot de rechtspositie van de medewerker.
Meetbare eenheid	Aanstellingsbesluiten, wijzigingen in aanstellingsbesluiten en besluiten met betrekking tot rechtspositionele zaken worden binnen 10 werkdagen na melding door de griffier ter tekening aan de griffier voorgelegd.



Opmerkingen	• Bovengenoemde besluiten worden in de maand waarop ze betrekking hebben verwerkt in de salarisadministratie. • De kosten van personeelsregistratie zijn onderdeel van het formatietarief van de eenheid (nader in te vullen).
Ondertekening	hoofd afdeling, de griffier, (naam) (naam)

2 Salarisadministratie

DIENSTVERLENINGSOVEREENKOMST D.D. TUSSEN HOOFD AFDELING EN DE GRIFFIER VAN DE GEMEENTE OP HET GEBIED VAN DE PIJOFACH-TAKEN	
Duur van de overeenkomst is vastgesteld op:	
Datum inwerkingtreding van deze DVO:	
Product/Dienst	SALARISADMINISTRATIE
Contactpersoon	(nader in te vullen) Tel (nader in te vullen)
Geleverd door	de afdeling (nader in te vullen)
Geleverd aan:	griffie

Omschrijving	De afdeling (nader in te vullen) draagt zorg voor correcte uitbetalingen van salarissen
Onderdelen product / dienst	• Registratie van salarisrelevante en boekhoudkundige gegevens van medewerkers • Invoer en mutaties levensloopregeling • Invoer en mutaties spaarloonregeling • Verwerken aanvragen cafetariamodel • Verwerken declaraties

Eisen aan de griffier	• Zie product personeelsadministratie • De griffier levert de voor akkoord getekende declaratie van de medewerker uiterlijk de 3e van de maand, volgend op de maand waarop de declaratie betrekking heeft, aan bij de afdeling (nader in te vullen)
Kwaliteitseisen	• De salarisadministratie voldoet aan de eisen van de Interne Controle, Belastingdienst, UWV en ABP. • Salarissen worden maandelijks correct uitbetaald.
Meetbare eenheid	• Mutaties, gemeld uiterlijk de 3e van de maand van uitbetaling, worden in de maand van uitbetaling verwerkt. • Declaraties over de vorige maand, aangeleverd uiterlijk de 3e van de maand van salarisbetaling, worden tegelijk met het salaris van de maand uitbetaald. • Salarissen worden op uiterlijk de 20ste van de maand uitbetaald.
Opmerkingen	De kosten van salarisadministratie zijn onderdeel van het formatietarief van de eenheid (nader in te vullen)

Ondertekening	hoofd afdeling,	de griffier,
	(naam)	(naam)

3 Arbeidsjuridisch advies

DIENSTVERLENINGSOVEREENKOMST D.D. TUSSEN HOOFD AFDELING EN DE
GRIFFIER VAN DE GEMEENTE OP HET GEBIED VAN DE PIJOFACH-TAKEN

Duur van de overeenkomst is vastgesteld op:

Datum inwerkingtreding van deze DVO:

Product/Dienst	ARBEIDSJURIDISCH ADVIES	
Contactpersoon	(nader in te vullen)	Tel (nader in te vullen)
Geleverd door	de afdeling (nader in te vullen)	
Geleverd aan:	griffie	

Omschrijving	De afdeling (nader in te vullen) biedt advies bij toepassing rechtspositieregelingen
Onderdelen product / dienst	• Advies bij individuele casuïstiek • Advies bij herplaatsingtrajecten • Advies bij exit trajecten • Advies bij disciplinaire trajecten • Advies over rechtspositionele consequenties bij projecten en reorganisaties • Behandeling personele bezwaarschriften

Eisen aan de griffier	• Tijdige informatie aan en overleg met de personeelsadviseur • Tijdige en volledige dossiervorming bij individuele casuïstiek, herplaatsings- en exit trajecten • De griffier verstrekt een afzonderlijke opdracht voor arbeidsjuridisch advies bij projecten en reorganisaties • De griffier is inhoudelijk eindverantwoordelijk voor te nemen beslissingen
Kwaliteitseisen	• Adviezen zijn effectief en passen binnen de CAR/UWO, wetgeving en jurisprudentie • Over adviezen bij projecten en reorganisaties worden vooraf afspraken gemaakt, die na afloop worden geëvalueerd
Meetbare eenheid	Per advies worden afspraken gemaakt over kwaliteit, proces en tijdbesteding
Opmerkingen	• Arbeidsjuridisch advies wordt verstrekt door de arbeidsjuristen van de afdeling (nader in te vullen), adviesverzoeken verlopen via de personeelsadviseur • De kosten van arbeidsjuridisch advies zijn onderdeel van het formatietarief van (nader in te vullen) • Kosten van arbeidsjuridisch advies bij projecten en reorganisaties worden op basis het aantal uren bij de griffier in rekening gebracht. De griffier verstrekt daarvoor een opdracht. Afwijkingen ten opzichte van het in de opdracht geraamde aantal uren worden tijdig gesignaleerd.



Ondertekening	hoofd afdeling,	de griffier,
	(naam)	(naam)

4 Personeelsadvies

DIENTSTVERLENINGSOVEREENKOMST D.D. TUSSEN HOOFD AFDELING EN DE
GRIFFIER VAN DE GEMEENTE OP HET GEBIED VAN DE PIJOFACH-TAKEN

Duur van de overeenkomst is vastgesteld op:

Datum inwerkingtreding van deze DVO:

Product/Dienst	PERSONEELSADVIES	
Contactpersoon	(nader in te vullen)	Tel (nader in te vullen)
Geleverd door	de afdeling (nader in te vullen)	
Geleverd aan:	griffie	

Omschrijving	De afdeling (nader in te vullen) biedt advies bij toepassing HRM-beleid en –instrumenten en rechtspositieregelingen
Onderdelen product / dienst	• Voorlichting en advies bij toepassing HRM-instrumenten (o.a. jaarplancycclus, stagebeleid, rechtspositie, gezondheidsbeleid, ziekteverzuim • Advies bij ontwikkeling eenheid/afdeling (organisatieontwikkeling, formatieontwikkeling, personeelsplanning, functie- en competentiegebouw, loopbaanbeleid, opleidingsplannen) • Advies bij reorganisaties (organisatieontwikkeling, formatieontwikkeling, functie- en competentiegebouw, plaatsingen, opleidingsplannen,) • Advies bij werving en selectie • Advies bij individuele casuïstiek medewerkers • Advies bij herplaatsingtrajecten medewerkers • Advies bij ziekteverzuim (preventief en curatief) • Advies bij exit trajecten • Ondersteuning en advies bij het houden van functionerings- en beoordelingsgesprekken
Eisen aan de griffier	• De griffier informeert de personeelsadviseur tijdig over relevante ontwikkelingen • De griffier maakt jaarlijks voor 15 november met de personeelsadviseur afspraken over uit te voeren werkzaamheden in het volgende jaar • De griffier geeft jaarlijks opdracht voor de uit te voeren werkzaamheden. • Voor projecten en reorganisatie geeft de klant een afzonderlijke opdracht • De griffier is inhoudelijk eindverantwoordelijk

Kwaliteitseisen	- De personeelsadviseur informeert en adviseert de griffier proactief over ontwikkelingen in en toepassing van het HRM-beleid en relevante wet- en regelgeving. - De adviezen van de personeelsadviseur sluiten aan bij het HRM-beleid en -kaders van de gemeente (nader in te vullen) - De adviezen van de personeelsadviseur met betrekking tot rechtspositionele zaken passen binnen de CAR/LAR - De griffier maakt bij individuele casuïstiek met de personeelsadviseur afspraken over kwaliteit en proces
Meetbare eenheid	- De personeelsadviseur voert de werkzaamheden conform de afspraken met de griffier uit - De personeelsadviseur evalueert jaarlijks samen met de griffier de uitvoering van de werkzaamheden op kwaliteit en proces.
Opmerkingen	De kosten personeelsadvies worden bij de klant in rekening gebracht op basis van het aantal bestede uren. Afwijking ten opzichte van het in de jaarlijkse opdracht geraamde aantal uren worden tijdig gesignaleerd en besproken.
Ondertekening	hoofd afdeling, de griffier, (naam) (naam)

5 Werving en selectie

DIENTSTVERLENINGSOVEREENKOMST D.D. TUSSEN HOOFD AFDELING EN DE
RAADSGRIFFIER VAN DE GEMEENTE OP HET GEBIED VAN DE PIJOFACH-TAKEN

Duur van de overeenkomst is vastgesteld op:

Datum inwerkingtreding van deze DVO:

Product/Dienst	WERVING EN SELECTIE	
Contactpersoon	(nader in te vullen)	Tel (nader in te vullen)
Geleverd door	de afdeling (nader in te vullen)	
Geleverd aan:	griffie	

Omschrijving	Advies en administratieve ondersteuning bij het aantrekken van nieuwe medewerkers
Onderdelen product / dienst	- Advies leidinggevende over wijze vervulling vacature en de selectieprocedure - Redactie advertentietekst conform huisstijleisen - Plaatsing advertentie - Administratieve verwerking sollicitaties - Overeenstemming arbeidsvoorwaarden - Benoemingsbesluit - Uitnodiging introductieprogramma - Uitnodiging afleggen ambtseed of belofte



Eisen aan de griffier	• Besluit over invulling vacature en de selectieprocedure • Opstellen functie-eisen • Opstellen conceptadvertentietekst • Besluit over datum plaatsing advertentietekst • Tijdige aanlevering advertentietekst (conform plaatsingschema) • Planning sollicitatiegesprekken • Afspraken over betrokkenheid van de personeelsadviseur bij sollicitatiegesprekken
Kwaliteitseisen	• Sollicitatieprocedure verloopt conform de sollicitatiecode van de NVP • Sollicitatieprocedure verloopt volgens afgesproken planning • Plaatsing van vacatures volgens plaatsingschema
Meetbare eenheid	• De griffier ontvangt jaarlijks in het 1e kwartaal het plaatsingschema. • Per vacature worden concrete afspraken gemaakt over planning. • Binnen 5 werkdagen na sluitingsdatum van een advertentie ontvangt de leidinggevende de sollicitatiebrieven
Opmerkingen	• Eenmaal per 2 maanden kunnen vacatures worden geplaatst • De/het (functionaris nader in te vullen) besluit in welke media de vacature wordt geplaatst • De kosten van werving en selectie zijn onderdeel van het formatietarief van (nader in te vullen) Indien de leidinggevende in afwijking van het besluit van de/het (functionaris nader in te vullen) in een ander medium wenst te plaatsen, komen de kosten daarvan voor rekening van de betreffende eenheid of afdeling
Ondertekening	hoofd afdeling, de griffier, (naam) (naam)

Lijst geraadpleegde literatuur

- 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken'. Dualisering: bijsturing geboden, Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, Den Haag, 15 december 2004.
- Advies Elzinga inzake wettelijke ruimte voor delegatie van specifieke raadsbevoegdheden, brief Vereniging van Griffiers aan staatssecretaris Bijleveld, 4 juni 2009.
- Belangstellingsonderzoek en opiniepeiling VGS 2000, Sociaal Geografisch Bureau van de gemeente Dordrecht, 2000.
- Besluit van 9 november 2004 tot vaststelling van een inconvenïëntenregeling voor bepaalde functies bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal, Staatsblad 2004, 628.
- Besluit van 4 december 2003 tot vaststelling van een inconvenïëntenregeling voor bepaalde functies bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Griffie voor interparlementaire betrekkingen en de Stenografische Dienst, Staatsblad 2004, 6.
- Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA 1984), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, tekst zoals deze geldt op 20 juli 2009.
- Boers, E., Stipdonk, V. en Tjalma, H., 'De griffier, een zorg voor de raad of de raad een zorg?!' Onderzoek naar de werkgeversrol van de raad, Vereniging van Griffiers/SGBO, 28 februari 2008.
- Boogers, M., 'Nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat'. Inventariserend onderzoek naar ervaringen van griffiers met vernieuwende vergadervormen, Gemeente Almere, Apeldoorn, Leeuwarden en Voorst, mei 2009.
- Bransz, R., 'Gemeenteraadsgriffier, op weg van pionier naar professional'. Een trendrapport anno 2006, BMC, september 2006.
- Dam, M.J.E.M. van, 'Redenen van vertrek van griffiers 2002 – 2008', 23 juni 2008.
- 'De eerste klap is een daalder waard', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, oktober 2020.
- 'De eerste overheid', Commissie Van Aartsen, Den Haag, 2007.
- 'De griffier gewaardeerd', Een klantonderzoek onder staten- en raadsleden, Vereniging van Griffiers, Den Haag, 2008.
- Discussienota 'Rechtspositie griffier en medewerkers griffier', gemeente Landgraaf, 12 maart 2004.
- 'Dualisme en lokale democratie', Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2000.
- 'Een sterk bestuur vraagt een sterke griffier', Koers 2008-2015, Vereniging van Griffiers, Rijswijk, juni 2009.
- Eindrapport 'Functiewaardering in de sector gemeenten', A&O Fonds, Research voor Beleid, Den Haag, december 2006.
- 'Evaluatie van de wet Dualisering gemeentebestuur. Eindrapport', Berenschot, Utrecht, 8 november 2004.



- ‘Gemeentelijke herindeling. Feiten – Meningen en adviezen – Procedures’, Bento Spino, mei 2009.
- ‘Gezocht: de raadsgriffier’, Nationaal griffiersonderzoek, SGBO/Vereniging van Griffiers, Den Haag, december 2003.
- Hiemstra, J. ‘Het besturen van grote gemeenten: vier varianten en een toekomstperspectief’, Alphen aan de Rijn, 1999.
- ‘Hoofddlijnen Koersbepaling 2008-2015’, Vereniging van Griffiers, Rijswijk, juni 2007.
- ‘In iedere gemeente is een griffier’, Bestuursacademie Nederland, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008.
- Jansen, P.G.W. en De Jongh, F.D., ‘Assessmentcenters’. Een open boek, Het spectrum, derde druk, 1999.
- ‘KING bundelt krachten gemeenten’, Kwaliteitsverbetering van gemeenten op het gebied van bedrijfsvoering en dienstverlening, persbericht Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 26 maart 2009.
- LOGA-brief d.d. 30 mei 2002, 158 ‘Werkgeversaspecten Wet dualisering gemeentebestuur’, CvA/2002001861.
- LOGA-brief d.d. 19 december 2002, 171 ‘Wijzigingen CAR-UWO in verband met dualisering’, CvA/2002004761.
- LOGA-brief d.d. 11 februari 2003, 176 ‘Inwerkingtreding Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur’, CvA/2003000554.
- Memorie van Toelichting Gemeentewet, TK 2000-2001, 27751, nummer 3.
- ‘Op weg naar de griffier van de toekomst’, BMC en Vereniging van Griffiers (2007), Barneveld.
- ‘Positionering en functieprofiel griffier’, Vereniging van Griffiers, ledenbrief, 1 oktober 2007.
- Praktijkgids Ambtenarenrecht 2009, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Praktijkgids Arbeidsrecht 2009, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Rapport ‘Dualisme en lokale democratie, Gemeentewet vanaf 7 maart 2002, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2002.
- Reit, H., ‘CAR-UWO verklaard 2005’, Sdu Uitgevers, Den Haag 2005.
- Schipper-Tinga, G. de, Notitie ‘Dualisme anno 2009: ‘Wie bepaalt de rechtspositie van de griffier?’, december 2008.
- Schoonhoven, M.J.M. e.a., ‘Het ambtenarenontslagrecht in 80 uitspraken’ van de Centrale Raad van Beroep, Kluwer, 30 oktober 2008.
- ‘Staat van de Dualisering’, congresuitgave Amersfoort 25 juni 2008, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rijswijk, november 2008.
- ‘Staat van het dualisme. Eindrapport’, Minister van Binnenlandse Zaken, ‘Den Haag, 17 juli 2008.
- Streefkerk, J. en Möhring, H., ‘Burgemeesters. Advies en ondersteuning bij benoeming en functioneren van burgemeesters’, Berenschot/ Consort, 2005.
- Supplement 17 De Gemeentewet, maart 2003, B. Commentaar op de gemeentewet, Hoofdstuk VII De secretaris en de griffier.



BIJLAGE 7

- ‘Van werklust naar werklust’. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken, Commissie Positie wethouders en raadsleden (Aarts), Den Haag, mei 2008.
- Vink, F.W.H., Van het Kaar, R.H., ‘Inzicht in de ondernemingsraad: een toelichting bij de wet op de ondernemersraden’, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008.
- Vink, G., ‘Sologriffiers in de duale gemeente’. Een praktijkgericht onderzoek naar de arbeidssituatie van de sologriffiers, doctoraalscriptie, april 2005.
- Verhoef C. en R. Wever (2007). ‘Sterke koppels, sterk bestuur’. Verslag van een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris, Barneveld.
- ‘Zonder wrijving geen glans’, Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering, Den Haag, 8 december 2008.
- Diverse wetten, staatsbladen etc.
- De integrale tekst van de CAR-UWO is te vinden op www.car-uwo.nl. Op deze website is naast de actuele versie van CAR-UWO ook per onderwerp informatie te vinden. Daarnaast zijn per artikel ook de eerdere niet meer van toepassing zijnde inhoud te vinden.

BIJLAGE 8

Afkortingenlijst

APPA	Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers
AW	Ambtenarenwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBRA	bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984
BZK	Binnenlandse Zaken
CAR-UWO	Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling-Uitwerkingsovereenkomst
CAP	Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies
CvA	College voor Arbeidszaken
Fube	Functiebeschrijving
Fuwa	Functiewaardering
GO	Commissie voor het georganiseerd overleg met de vakbonden
HR	Human Resources
HRM	Human Resource Management
LOGA	Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidvoorwaarden
MvT	Memorie van Toelichting
OR	Ondernemingsraad
P&O	Personeel en Organisatie
POP	Persoonlijk ontwikkelingsplan
PMD	Persoonlijke managementdoelstellingen
SMART	Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden
UWO	Uitwerkingsovereenkomst (van de CAR)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VvG	Vereniging van Griffiers
WGB	Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen
WOR	Wet op de ondernemingsraden