

BRIEF AAN DE LEDEN

Landelijk Overleg
Gemeentelijke
Arbeidsvoorwaarden

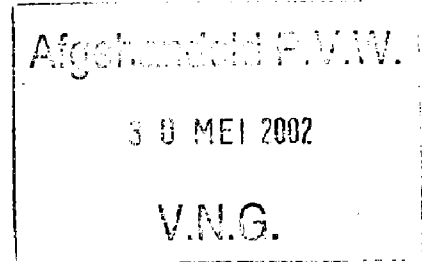
CvA t.a.v.
ABVAKABO
FNV/NOVON
CEO/CNV-Bond
CMHI

burgemeester en wethouders
nummer
Lbr. 02/78 CvA/LOGA 02/11
nadere informatie bij
Front-office Middelen en Arbeidszaken
070-3738021

ons kenmerk
CvA/2002001861

datum
30 mei 2002

onderwerp
werkgeversaspecten Wet dualisering gemeentebestuur (12)



samenvatting



2002001861

Wet dualisering gemeentebestuur

Met ingang van 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden, waardoor de Gemeentewet is gewijzigd. Het nieuwe bestuursmodel is ingegeven door de wens om de positie van de raad, als hoogste orgaan van de gemeente, in de praktijk te versterken. In een dualistisch stelsel wordt er een duidelijker onderscheid gemaakt in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college. De raad gaat zich concentreren op vertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Het college neemt het bestuur voor zijn rekening. Deze rolverdeling komt tot uitdrukking in een scheiding van posities, functies en bevoegdheden. Het meest in het oog springende voorbeeld daarvan is dat wethouders géén deel meer uitmaken van de raad.

Werkgeversaspecten

Ook voor de gemeente als (arbeids)organisatie brengt de gewijzigde Gemeentewet de nodige veranderingen met zich mee. Deze ledenbrief heeft ten doel de consequenties van de wet voor wat betreft de werkgeversrol van de gemeente op een rij te zetten. Onder meer de volgende zaken komen aan de orde: bevoegdheden van het college als werkgever, werkgeverschap van de raad, gevolgen voor de collectieve arbeidsvoorwaardenregeling/uitwerkingsovereenkomst (CAR-UWO), uitgestelde inwerkingtredingsbepalingen secretaris en griffier, inrichting van de griffie, ambtelijke bijstand, medezeggenschap, georganiseerd overleg en compensatie Gemeentefonds.

© VNG Extra exemplaren van deze ledenbrief zijn te bestellen op nummer (070) 3738021 tegen vergoeding van f 1,- per pagina. Kopieën t.b.v. intern gebruik door leden VNG is toegestaan.

Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Bezoekadres:
Nassaulaan 12

Tel. (070) 3 73 85 30
Fax (070) 3 61 79 89

E-mail:
cva@vng.nl

LOGA

Landelijk Overleg
Gemeentelijke
Arbeidsvoorwaarden

CVA

ABVA/KABO De leden
FNA/NOVON (t.a.v. burgemeester en wethouders)

CFO/CNA-Bouw

CMHF

<i>doorkiesnummer (070)</i>	<i>uw kenmerk</i>	<i>datum</i>
3738021		30 mei 2002
<i>onderwerp</i>	<i>ons kenmerk</i>	<i>bijlage(n)</i>
werkgeversaspecten Wet dualisering gemeentebestuur	CvA/2002001861 Lbr. 02/78 CvA/LOGA 02/11	

Geacht college,

Inleiding

Met ingang van 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden, waardoor de Gemeentewet is gewijzigd. Het nieuwe bestuursmodel is ingegeven door de wens om de positie van de raad, als hoogste orgaan van de gemeente, in de praktijk te versterken. In een dualistisch stelsel wordt er een duidelijker onderscheid gemaakt in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college. De raad gaat zich concentreren op vertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Het college neemt het bestuur voor zijn rekening. Deze rolverdeling komt tot uitdrukking in een scheiding van posities, functies en bevoegdheden. Het meest in het oog springende voorbeeld daarvan is dat wethouders géén deel meer uitmaken van de raad.

Ook voor de gemeente als (arbeids)organisatie brengt de gewijzigde Gemeentewet de nodige veranderingen met zich mee. Deze ledenbrief heeft ten doel de consequenties van de wet voor wat betreft de werkgeversrol van de gemeente op een rij te zetten. De volgende zaken komen aan de orde:

1. bestuursbevoegdheden van het college;
2. werkgeversrol van de raad;
3. gevolgen voor de collectieve arbeidsvoorwaardenregeling/uitwerkingsovereenkomst (CAR-UWO);
4. uitgestelde inwerkingtreding bepalingen secretaris en griffier;
5. gemeentesecretaris;
6. griffier en inrichting van de griffie;
7. ambtelijke bijstand;
8. medezeggenschap;

9. commissie voor georganiseerd overleg;
10. rekenkamer(funcctie);
11. wethouders van buiten de raad;
12. incompatibiliteiten (onverenigbare functies);
13. archivaris, accountant, ambtenaren buiten de organisatie;
14. compensatie Gemeentefonds;
15. herindelingsgemeenten.

Wij wijzen erop dat in het kader van de dualisering reeds de nodige publicaties van de Vernieuwingsimpuls, het samenwerkingsverband van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), zijn verschenen. In deze ledenbrief wordt daar naar verwezen voor verdere informatie. De publicaties zijn naar de gemeenten verstuurd en ook te raadplegen op www.vngnet.nl en www.vernieuwingsimpuls.nl.

Voor nadere informatie over de bestuurlijke en juridische aspecten van de dualisering verwijzen we naar de VNG-ledenbrieven van 14 december 2001 (BJZ/2001005372) en 6 maart 2002 (BJZ/2002000932), die bij de afdeling bestuurszaken bekend zullen zijn.

1. Bestuursbevoegdheden van het college

College is bevoegd gezag

In de gewijzigde Gemeentewet, artikel 160, is de bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag van de ambtenaren – met uitzondering van de griffieambtenaren – neergelegd bij het college van burgemeester en wethouders. In de monistische situatie was die bevoegdheid door de raad aan het college gedelegeerd (artikel 2:1 CAR).

Het college is daarmee, aldus de wetgever, bevoegd gezag in de zin van artikel 125 Ambtenarenwet, dat de opdracht geeft tot het stellen van rechtspositionele voorschriften. Uit de overheveling van het bevoegd gezag over de ambtelijke organisatie vloeit naar het oordeel van de wetgever voort dat het voortaan het college is dat algemene rechtspositionele voorschriften vaststelt en in individuele gevallen rechtspositionele besluiten neemt (artikelen 125, 125c en 134 Ambtenarenwet). Het is dus niet meer de raad die de CAR-UWO vaststelt.

Bij wijze van overgangsrecht is bepaald dat vanaf de inwerkingtreding van de wet de ambtenaren wordt geacht te zijn aangesteld door het college (dit geldt vooralsnog niet voor de secretaris; zie onder 4). De rechtspositie wordt vanaf die datum eveneens geacht te zijn vastgesteld door het college. Eventuele delegatiebesluiten verliezen daarmee hun betekenis.

Organisatiebesluit

Artikel 160 kent het college voorts de bevoegdheid toe om regels vast te stellen over de organisatie van het ambtelijk apparaat (dus niet over de griffie).

Een nieuw VNG-model is in voorbereiding.

Kaderstelling raad

De bevoegdheid van het college om de organisatie in te richten en ambtenaren aan te stellen, moet passen binnen de door de raad gestelde financiële en beleidsmatige kaders. Gedacht kan worden aan de vastgestelde begrotingspost ten behoeve van de inhuur van uitzendkrachten of externe adviseurs, of aan de doelstelling om meer vrouwen in managementfuncties te benoemen.

Privaatrechtelijke rechtshandelingen, rechtsgedingen en bezwaren

Het college heeft de bevoegdheid privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten en namens de gemeente rechtsgedingen te voeren en bezwaar in te stellen. Bij deze bevoegdheden zijn enkele opmerkingen te maken.

WAO-bezwaren

Bezwaarprocedures van gemeentelijke werkgevers tegen WAO-beschikkingen jegens medewerkers werden tot op heden vaak al ingesteld door het college. Dit was mogelijk indien de raad de bevoegdheid tot procederen aan het college had gedelegeerd, of indien de raad het bezwaar in de eerstvolgende raadsvergadering bekrachtigde. De Uitvoeringsinstelling sociale zekerheid voor overheid en onderwijs (USZO) heeft deze bezwaren meerdere malen niet ontvankelijk geacht omdat het college niet belanghebbende zou zijn. Aangezien het bij WAO-beslissingen gaat om een financieel belang, zo luidt de redenering van USZO, en de financiën van gemeenten een belang is van de raad, zou de gemeenteraad belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zijn. USZO heeft met deze redenering aansluiting gezocht bij uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe de bestuursrechter zich zal uitspreken over de niet-ontvankelijkheid van het college.

Om procesrechtelijke problemen te voorkomen, heeft het College voor Arbeidszaken (CvA) geadviseerd (CvA/2001003006, 20 juli 2001) om in de aanhef van een bezwaar uitdrukkelijk 'de gemeente' of 'namens de gemeente' te vermelden. In het dualistische stelsel is dit niet anders. De bevoegdheid tot het instellen van bezwaar is nu een zelfstandige bevoegdheid van het college, maar de bevoegdheid wordt namens de gemeente uitgeoefend (artikel 160, eerste lid sub f).

Bevoegdheid raad in procedures

In de tweede plaats moet opgemerkt worden dat de bevoegdheid van het college tot het voeren van (bestuursrechtelijke) procedures bestaat "tenzij de raad, voorzover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist" (artikel 160, eerste lid sub f). Deze toevoeging roept vragen op over de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college. De VNG heeft in een brief aan de Tweede Kamer over het wetsvoorstel 'Aanpassingswet wet dualisering gemeentebestuur' verzocht deze toevoeging te schrappen.

Hoorplicht

Een laatste opmerking betreft de informatieplicht van het college bij de uitoefening van de bevoegdheid tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, het voeren van rechtsgedingen en het maken van bezwaar. Artikel 169 bepaalt onder meer dat het college de raad vooraf hierover informeert als de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. De raad moet zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college kunnen

brengen voordat het college een definitief besluit ter zake neemt (hoorplicht).

Bij ingrijpende gevolgen zal het vaak gaan om financiële gevolgen. Op het terrein van personeel en organisatie valt te denken aan contractuele uitbesteding van werkgeverstaken (bijvoorbeeld in het kader van reïntegratie), aan beëindigingsovereenkomsten (gouden handdrukken) van ambtenaren, de inhuur van interim-managers en dergelijke. De vraag rijst wat het gevolg is indien het college de raad van tevoren – al dan niet per ongeluk – niet heeft geïnformeerd. Aannemelijk is dat het niet informeren van de raad politieke gevolgen kan hebben, maar geen juridische. Een overeenkomst zou dus rechtsgeldig gesloten moeten worden geacht.

2. Werkgeversrol van de raad

Benoeming griffier en griffieambtenaren

De gewijzigde gemeentewet introduceert een nieuwe functionaris, de griffier. Artikel 107 bepaalt dat de raad de griffier benoemt, schorst en ontslaat. De raad regelt tevens de organisatie van een griffie en stelt de op de griffie werkzame ambtenaren aan.

Rechtspositie griffier en griffieambtenaren

De raad is bevoegd gezag over de griffier en het griffiepersoneel. Daarmee is de raad tevens bevoegd om de rechtspositie van deze ambtenaren vast te stellen. In de toelichting op de wet wordt aangegeven dat de CAR als verplichte rechtspositie voor de sector gemeenten ook op deze ambtenaren van toepassing is.

De griffier en zijn ambtenaren vallen onder de omschrijving van het begrip ‘ambtenaar’ in de CAR: “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”.

Daaraan kan toegevoegd worden dat ook de UWO verplichte rechtspositie is voorzover het UWO-gemeenten betreft.

Wij adviseren om de overige rechtspositionele voorschriften zoals die binnen de gemeente gelden en toekomstige wijzigingen daarin, van toepassing te verklaren op de griffier en griffieambtenaren. De raad kan dit doen door in het kader van besluitvorming over de griffier en de griffie (bijvoorbeeld de organisatieverordening) op te nemen dat de bestaande gemeentelijke rechtspositie en toekomstige wijzigingen van toepassing zijn.

Aansturing griffier en griffieambtenaren

De raad kan de dagelijkse aansturing van de griffier overdragen aan anderen, zoals een seniorenconvent, presidium, commissie of de burgemeester in zijn hoedanigheid als raadsvoorzitter. De aansturing van de op de griffie werkzame ambtenaren kan aan de griffier gemandateerd worden.

Ondersteunende faciliteiten

Het gegeven dat de raad bevoegd gezag is over een bepaalde groep ambtenaren, neemt niet weg dat het voor de

hand ligt dat gebruik wordt gemaakt van binnen het ambtelijk apparaat bestaande ondersteunende faciliteiten, zoals salarisadministratie en personeelsadviseurs.

3. Gevolgen voor de CAR-UWO

De raad is geen bevoegd gezag over de ambtelijke organisatie. Daarom dienen de bepalingen in de CAR-UWO op dit punt gewijzigd te worden. In het algemeen zal voor 'raad' moeten worden gelezen 'college'.

Voor de griffier en eventuele griffieambtenaren geldt wel dat de raad bevoegd gezag is.

Bij het wijzigen van de desbetreffende artikelen in de CAR-UWO kan gekozen worden voor consequent gebruik van de term 'bevoegd gezag', zonder het orgaan te benoemen.

Ten behoeve van vaststelling in het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA) wordt momenteel aan een gewijzigde CAR-UWO gewerkt. Zolang de nieuwe tekst nog niet gereed is, dient bij de toepassing van de CAR-UWO en de lokaal vastgestelde regels dus rekening gehouden te worden met het gewijzigd stelsel van bevoegdheden van raad en college.

Voor de ontslagbepaling 'op andere gronden' (artikel 8:8 CAR), waarbij zowel raad als college betrokken zijn, betekent dit het volgende. Besluitvorming van de raad tot ontslag is in het duale stelsel niet meer aan de orde. Zolang de nieuwe tekst van artikel 8:8 niet is vastgesteld, adviseren wij het ontslagbesluit door het college te laten nemen (in afwijking van het eerste lid), en de raad een financiële voorziening te laten treffen (conform het derde lid).

Ook hoofdstuk 12 dient gewijzigd te worden. De Wet dualisering gemeentebestuur brengt namelijk wijzigingen aan in het commissiestelsel. Uitgangspunt in het nieuwe stelsel is dat de raad, het college en de burgemeester hun eigen commissies instellen. Collegeleden zijn geen lid meer van raadscommissies, en andersom. Hierop wordt nader ingegaan onder punt 9.

De dualisering heeft geen gevolgen voor de toepassing van het begrip openbare dienst (artikel 1:1, tweede lid, CAR). Herplaatsingsonderzoeken in het kader van reorganisatie (artikel 8:4:1) en arbeidsongeschiktheid (artikel 8:5) strekken zich uit over de ambtelijke organisatie en de griffie.

Over de wijzigingen in de CAR-UWO zult u nog een ledenbrief ontvangen.

Ook zult u nog geïnformeerd worden over de eventuele consequenties van het werkgeverschap van de raad voor aansluitingen met Stichting Pensioenfonds ABP (ABP), Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV), Instituut Zorgverzekering Ambtenaren Nederland (IZA) en dergelijke.

4. Uitgestelde inwerkingtreding bepalingen over secretaris en griffier

Een belangrijk onderdeel van de Wet dualisering gemeentebestuur is nog niet per 7 maart 2002 in werking

getreden, te weten hoofdstuk VII (de artikelen 100 tot en met 107 e) over de secretaris en de griffier. Tot aan de inwerkingtreding van dit onderdeel is er dus nog geen wettelijke griffiersfunctie. De datum waarop de griffier wettelijk kan worden benoemd, hangt af van de inwerkingtreding van de Aanpassingswet. De behandeling van de Aanpassingswet wordt na het verkiezingsreces voortgezet. U zult hierover verder worden geïnformeerd door de VNG.

De uitgestelde inwerkingtreding heeft de volgende consequenties.

De benoeming van de zittende secretaris door de raad blijft voorlopig gehandhaafd en een nieuwe gemeentesecretaris wordt voorlopig benoemd door de raad. De secretaris behoudt voorlopig de wettelijke taken die hij ten behoeve van de raad vervult, zoals het medeondertekenen van uitgaande stukken en het bijstaan van de raad en zijn commissies.

Er kan formeel nog geen griffier zoals bedoeld in de wet benoemd worden. Indien de gemeente vóór de inwerkingtreding van hoofdstuk VII een griffier wil benoemen, zijn er twee mogelijkheden. Beide moeten gezien worden als tijdelijke oplossing.

De eerste is dat een (soort) griffier benoemd wordt door het college, omdat het college vanaf 7 maart 2002 de bevoegdheid heeft ambtenaren te benoemen. Moeilijkheid daarbij is dat deze 'griffier' niet de wettelijke taken van de secretaris mag vervullen.

De andere mogelijkheid is dat de raad een plaatsvervangend secretaris benoemt. Voorzover het gaat om de taken ten aanzien van de raad vindt een taakverdeling plaats tussen de secretaris en de plaatsvervangend secretaris/'griffier'.

Ook de griffie is nog niet wettelijk verankerd. Indien behoefte bestaat aan ondersteuning van de voorlopige griffier, kan het college daartoe ambtenaren aanwijzen.

De nieuwe, gedualiseerde verordeningen voor de ambtelijke ondersteuning en fractieondersteuning, en de instructie voor de griffier, kunnen al wel door de raad worden vastgesteld, zij het dat dan voor 'griffier' moet worden gelezen 'plaatsvervangend secretaris'.

Tegelijk met de Aanpassingswet treedt hoofdstuk VII van de Wet dualisering gemeentebestuur in werking. In de Aanpassingswet is onder meer bepaald dat er voor 7 maart 2003 een griffier benoemd moet worden. Ook wordt bepaald dat de secretaris geacht wordt te zijn aangesteld door het college vanaf de datum dat een griffier is benoemd.

5. De gemeentesecretaris

Taak en instructie secretaris

Omdat de raad een eigen griffier aanstelt, verliest de secretaris taken die zijn gericht op ondersteuning van de raad. Zijn hoofdtaak zal zijn het verlenen van bijstand aan college, burgemeester en de door hen ingestelde

commissies. De instructie van de secretaris dient daaraan te worden aangepast vanaf het moment dat de functie van griffier wordt ingesteld. Een VNG-model-instructie voor de secretaris is in voorbereiding.

Benoeming en ontslag secretaris in de gedualiseerde situatie

De secretaris, tot op heden door de raad benoemd, wordt in de nieuwe situatie door het college benoemd, vervangen, geschorst en ontslagen op grond van artikel 102 van de gewijzigde Gemeentewet. De zittende secretaris wordt automatisch geacht te zijn benoemd door het college vanaf het moment dat de raad de griffier heeft benoemd.

Gecombineerde taakuitoefening secretaris/griffier

Hoewel het niet met zoveel woorden in de wet staat, wordt het in strijd met de geest van de wet geacht om secretaris en griffier in één persoon te verenigen. In sommige gemeenten is daarvoor toch gekozen, bijvoorbeeld omdat men het takenpakket te klein vindt om op te delen tussen twee verschillende functionarissen. Bij de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur zullen de ervaringen met deze gecombineerde taakuitoefening nader worden bekeken. Mogelijk wordt dan alsnog voorgesteld om de functies secretaris en griffier onverenigbaar te maken.

6. Griffier en inrichting van de griffie

Taak en instructie griffier

De introductie van de raadsgriffier wordt beschouwd als een belangrijk instrument om de positie van de raad te versterken. De griffier ondersteunt de raad en de raadscommissies bij hun taak. Een onderdeel daarvan betreft het organiseren van ambtelijke bijstand ten behoeve van de raad of raadsleden. Hij heeft de leiding over de griffie; het ambtelijk apparaat van de raad. De griffier is aanwezig bij de raadsvergadering en medeondertekenaar van de stukken die van de raad uitgaan. Over de mogelijke invulling van de rol van griffier verwijzen wij naar de Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad. Een modelinstructie voor de griffier is als bijlage II daarin opgenomen.

Benoeming van de griffier

De griffier wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de raad. Het college hoeft daarbij (formeel) niet te worden betrokken. De benoemingsprocedure kan de raad naar eigen inzicht inrichten. Uiteraard kan er voor gekozen worden de bestaande werving- en selectieprocedure te volgen.

Sommige gemeenten kiezen voor externe werving, andere geven de voorkeur aan het aanstellen van een persoon uit de organisatie die bekend is met de cultuur van de gemeente.

Een ambtenaar uit de bestaande ambtelijke organisatie kan niet zonder meer aanspraak maken op een voorrangpositie bij de vervulling van de vacature griffier. Op grond van artikel 2:4:2 UWO wordt een vacature bij voorkeur vervuld door personeel van de gemeente, maar het dienstbelang kan zich hiertegen verzetten, naar het oordeel van het bevoegde orgaan (hier: de raad).

Griffieambtenaren

Naast de griffier worden ook de andere op de griffie werkzame ambtenaren benoemd door de raad. Dit kunnen de ambtenaren zijn die reeds in de monistische situatie werkzaamheden voor de raad verrichtten. Komen deze ambtenaren voor hun volledige dienstverband voor de raad te werken, dan ligt het voor de hand dat de raad hen formeel benoemt. In dat geval dient hun aanstelling door het college beëindigd te worden, aangezien ze formeel door een ander orgaan in dienst worden genomen. Afhankelijk van de situatie kan de overgang naar een functie bij de griffie plaatsvinden op grond van artikel 15:1:10 CAR-UWO (plicht tot aanvaarden andere betrekking), ontslag wegens reorganisatie of op eigen verzoek. Dit alles onder gelijktijdige aanstelling als griffieambtenaar. Indien het de bedoeling is dat de desbetreffende ambtenaren gedeeltelijk voor de raad en gedeeltelijk voor het college gaan werken, dan zal er doorgaans sprake zijn van twee aanstellingen.

In een volgende ledenbrief zal nog ingegaan worden op eventuele mogelijkheden om de overplaatsing van ambtenaren van ambtelijke organisatie naar griffie en omgekeerd te vereenvoudigen.

Er kan ook gekozen worden voor handhaving van het formele dienstverband met het college, van waaruit de ambtenaar (voor een gedeelte van zijn arbeidsduur) gedetacheerd wordt bij de griffie. Zoals bij iedere detachering dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt over aansturing van en verantwoording door de ambtenaar.

Indien er zowel op de griffie als binnen de ambtelijke organisatie werkzaamheden worden verricht, verdient het aanbeveling om door middel van schriftelijke afspraken een duidelijke scheiding tussen beide functies aan te brengen door onder meer verschillende werkplekken en vaste werktijden aan te wijzen voor elk van de functies. Met betrekking tot werkzaamheden voor commissies moet bedacht worden door welk orgaan de commissie is ingesteld, en welke gevolgen dat heeft voor de gezagsrelatie met de ambtenaar.

Er zijn voldoende mogelijkheden om gedurende een bepaalde periode ervaring op te doen met de griffie zonder daarbij blijvende personele verplichtingen aan te gaan, zoals het geven van tijdelijke aanstellingen of het tijdelijk opdragen van andere werkzaamheden (15:1:10 tweede lid CAR-UWO).

7. Ambtelijke bijstand

Feitelijke informatievoorziening

De raad dient te kunnen beschikken over alle feitelijke informatie die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken. Het recht op informatievoorziening (art. 169 en 180 Gemeentewet) wordt in de gewijzigde Gemeentewet benadrukt door het recht op ambtelijke bijstand van zowel de raad als de individuele raadsleden (art. 33 eerste lid Gemeentewet).

Voorzover het gaat om verzoeken om feitelijke informatie, zal er in de praktijk weinig hoeven te veranderen. In veel gemeenten is het gebruikelijk dat een dergelijk verzoek rechtstreeks door een raadslid aan een ambtenaar wordt gedaan.

Verdergaande bijstand

Er kan echter ook behoefte bestaan aan verdergaande bijstand door het ambtelijk apparaat. De versterking van de functie van de raad heeft nader vorm gekregen in een aantal wettelijke bevoegdheden, zoals het recht van initiatief en het recht van amendement. Om effectief van deze rechten gebruik te kunnen maken, zal de raad soms een beroep willen doen op de aanwezige kennis binnen het ambtelijk apparaat. Dergelijke bijstand kan een grotere ambtelijke capaciteit vergen.

Verordening ambtelijke bijstand

De raad bepaalt hoe het recht op ambtelijke bijstand wordt vormgegeven en stelt hiertoe een verordening vast. Hierin kan geregeld worden wanneer en op welke wijze om ambtelijke bijstand kan worden verzocht, de taakverdeling tussen griffie en ambtelijke organisatie in het verlenen van bijstand, hoe een verzoek om bijstand wordt behandeld, en zo meer.

Keuzes daaromtrent hangen samen met de keuze voor de inrichting van de griffie. Hoe zwaarder de griffie – kwantitatief en kwalitatief – wordt neergezet, des te beperkter zal de behoefte aan bijstand vanuit het ambtelijk apparaat zijn.

Het recht op ambtelijke bijstand is van kracht geworden per 7 maart 2002. De verordening moet uiterlijk 7 maart 2003 zijn vastgesteld.

Fractieondersteuning

Daarnaast heeft de fractie recht op ondersteuning (artikel 33, tweede lid Gemeentewet). Ook dit recht dient te worden uitgewerkt in een verordening. Tal van gemeenten hebben hiervoor reeds eigen regelingen, en stellen bijvoorbeeld budget per fractie ter beschikking.

Ondersteuning onderzoekscommissie

Het recht van onderzoek (enquête) vergt een aparte verordening. Daarin moeten tevens regels over de ambtelijke bijstand aan de onderzoekscommissie worden opgenomen (artikel 155a Gemeentewet).

Modelverordening ambtelijke bijstand

De Handreiking ambtelijke ondersteuning bevat een modelverordening ambtelijke bijstand en een toelichting daarop. In de modelverordening ambtelijke bijstand is als uitgangspunt genomen dat een raadslid met verzoeken om bijstand die verder gaan dan feitelijke informatievoorziening, zich niet rechtstreeks tot een ambtenaar wendt, maar tot de griffier. Als de griffier de benodigde ondersteuning niet kan leveren, zal hij zich tot de gemeentesecretaris richten. De secretaris kan het verzoek in de ambtelijke organisatie 'wegzetten'. De ambtenaar ontvangt een opdracht tot bijstand via de secretaris.

Indien de ambtenaar meent dat het om een oneigenlijk verzoek gaat, bijvoorbeeld omdat het geen betrekking zou hebben op het raadswerk, ligt de beslissing over het al dan niet verlenen van de bijstand bij de secretaris.

Eventuele aanmerkingen of klachten van het raadslid over de door de ambtenaar geboden ondersteuning gaan eveneens naar de secretaris.

Beoogd is de ambtenaar zo veel mogelijk uit de wind te houden.

Er kunnen zich situaties voordoen waarin de ondersteunende (beleids)ambtenaar geconfronteerd wordt met

strijdige belangen. Gedacht kan worden aan een voorgenomen initiatiefvoorstel van de oppositie dat indruist tegen de beleidslijn van het college. In dergelijke situaties moet voor ogen worden gehouden dat een ambtenaar bij het geven van advies aan het raadslid geacht wordt onafhankelijk van het college te opereren. Het verlenen van bijstand maakt deel uit van zijn normale functie-uitoefening en hij kan door zijn leidinggevende worden aangesproken op de wijze waarop hij deze taak vervult.

Anderzijds dient de ambtenaar daartoe wel in staat te worden gesteld en niet geconfronteerd te worden met 'bemoeienis' uit de organisatie.

In dit verband is nog van belang dat een raadslid kan aangeven dat zijn verzoek om bijstand of het daarop verkregen advies van de ambtenaar geheim wordt gehouden. In de modelverordening is geregeld dat indien leden van het college daarover informatie wensen, zij zich rechtstreeks tot het raadslid wenden, en niet tot de ambtenaar.

Relatie ambtenaar en griffier

De griffier is naar de raad toe verantwoordelijk voor het proces van ondersteuning. De griffier staat echter niet in hiërarchische relatie tot de ambtenaar en kan hem (formeel) niet ter verantwoording roepen. Het is dus aan te bevelen dat de griffier zich tot gemeentesecretaris wendt indien er problemen rijzen tussen raadslid of griffier enerzijds en ambtenaar anderzijds.

8. Medezeggenschap

Positie van de griffie

Naar het oordeel van de minister vormen de ambtelijke organisatie en de griffie twee aparte ondernemingen in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (WOR). De rechtspersoon gemeente is de (enige) ondernemer. De medewerkers van de griffie hebben geen actief en passief kiesrecht voor de ondernemingsraad van de ambtelijke organisatie. Ten aanzien van de griffie is niet de secretaris maar de griffier bestuurder in de zin van de WOR, aldus de minister.

In het kader van de behandeling van de Aanpassingswet heeft de VNG in de eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer verzocht om gemeenten de vrijheid te laten zelf de medezeggenschapsstructuur in het duale stelsel vorm te geven. Zodra de minister zich nader heeft uitgesproken, zullen wij u daarover berichten. We adviseren u op dit moment geen definitieve besluiten te nemen ten aanzien van de inrichting van de medezeggenschap. Dit is ook niet nodig omdat een nieuwe medezeggenschapsstructuur pas aan de orde is vanaf het moment dat de griffierfunctie wettelijk is verankerd. Tot dat moment is er sprake van één ambtelijke organisatie.

Aangezien er door gemeenten vragen zijn gesteld over de medezeggenschap van de griffie, zetten we hieronder ter informatie mogelijke vormen van medezeggenschap op een rij. Hierbij gaan we vooralsnog uit van de uitleg van de minister dat de griffie een aparte onderneming is.

Medezeggenschapsvormen griffie

De griffie zal gelet op het kleine aantal werkzame personen in het algemeen niet verplicht zijn een ondernemingsraad in te stellen. De WOR biedt de volgende mogelijkheden om medezeggenschap vorm te geven.

- Instelling van een personeelsvertegenwoordiging (PVT). Afhankelijk van de omvang van de griffie vindt dit verplicht plaats op grond van artikel 35c (meer dan 10 werkzame personen) of vrijwillig op grond van artikel 35d (minder dan 10 personen) van de WOR. De griffier is bestuurder en telt niet mee als in de onderneming werkzame persoon.

De PVT bestaat uit drie gekozen leden, niet zijnde de griffier. Een aantal bekende advies- en instemmingsverplichtingen en overlegmomenten zijn ook van toepassing op de PVT.

- Er zijn minder dan 10 personen op de griffie werkzaam en er wordt noch een PVT noch een OR ingesteld. In dat geval verplicht artikel 35b van de WOR de ondernemer ten minste tweemaal per kalenderjaar de in onderneming werkzame personen in de gelegenheid te stellen gezamenlijk met hem bijeen te komen. Eenmaal per jaar wordt de algemene gang van zaken besproken inclusief de ondernemingsresultaten en verwachtingen. Ook dienen de jaarstukken ter beschikking gesteld te worden. Enkele organisatieveranderingen en aangelegenheden die de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden betreffen, dienen voor advies aan het personeel te worden voorgelegd.
- Vrijwillige instelling van een ondernemingsraad. Artikel 5a, tweede lid, van de WOR biedt daartoe de mogelijkheid. Deze OR telt eveneens drie gekozen leden.

Gemeenschappelijke ondernemingsraad

De WOR biedt de ondernemer met meer dan één onderneming de mogelijkheid om de medezeggenschap binnen de ondernemingen te combineren. Dit is wenselijk wanneer er zaken aan de orde zijn die alle ondernemingen betreffen, zoals belangrijke investeringen. Gedacht kan worden aan ingrijpende verbouwingen, nieuwbouw, verhuizing, milieuvoorzieningen, technologische voorzieningen (ICT), wijziging van het eigenrisicodragerschap in de zin van de WAO. Ook kunnen aangelegenheden aan de orde zijn die het personeelsbeleid of de arbeidsomstandigheden in alle ondernemingen betreffen.

Gemeenschappelijke en centrale ondernemingsraad

Als er in de ondernemingen tezamen ten minste 50 personen werkzaam zijn, kan een gemeenschappelijke OR worden ingesteld (artikel 3 WOR). De ondernemingen worden dan beschouwd als één onderneming in de zin van de WOR. Dit is wenselijk wanneer de ondernemingen zo sterk met elkaar samenhangen dat de instelling van aparte ondernemingsraden minder effectief is. Een gemeenschappelijke ondernemingsraad biedt ook uitkomst als een van de ondernemingen te klein is voor de instelling van een eigen ondernemingsraad of PVT.

Voor de instelling van een gemeenschappelijke ondernemingsraad is het niet noodzakelijk dat de afzonderlijke ondernemingen een OR of een PVT hebben.

Een andere mogelijkheid is de instelling van een centrale ondernemingsraad (artikel 33 WOR). Daarvoor moeten in principe meerdere ondernemingsraden zijn ingesteld, maar ook vertegenwoordigers van een onderneming

waarvoor geen ondernemingsraad is ingesteld kunnen deel uitmaken van de centrale ondernemingsraad (artikel 34, vierde lid, WOR).

De centrale ondernemingsraad kan worden beschouwd als een overkoepelende ondernemingsraad en wordt met name ingesteld in grote ondernemingen en concerns.

Adviesrecht invoering griffie

Het uitgangspunt van de minister betekent dat met de invoering van de griffie een nieuwe onderneming zal worden gevestigd.

De ondernemingsraad van de ambtelijke organisatie heeft in principe adviesrecht op het voornemen een griffie in te stellen. Daar moet wel bij opgemerkt worden dat de beslissing om de griffie te vestigen voortvloeit uit de wet. De wijze waarop de griffie wordt ingericht, valt niet onder het adviesrecht van de bestaande ondernemingsraad, aangezien het een andere onderneming betreft.

Wel moet deze ondernemingsraad advies uit kunnen brengen over de gevolgen van de invoering/vormgeving van de griffie voor de ambtelijke organisatie. Mogelijk is er sprake van inkrimping of beëindiging van de werkzaamheden voor de raad en raadscommissies, met consequenties voor het personeel van de ambtelijke organisatie.

Gedetacheerde medewerkers

Medewerkers uit de ambtelijke organisatie die gedetacheerd zijn bij de griffie, worden geacht werkzaam te zijn in die onderneming van waaruit hun werkzaamheden worden geleid (artikel 1, tweede lid WOR).

9. Commissie voor georganiseerd overleg

Gewijzigd commissiestelsel

Het commissiestelsel is ten gevolge van de Wet dualisering gemeentebestuur gewijzigd. Er is geen sprake meer van gemengde commissies bestaande uit raadsleden en collegeleden, met uitzondering van de bezwaarschriftencommissie en de klachtencommissie. In het nieuwe stelsel stelt ieder bestuursorgaan, de raad, het college of de burgemeester, eigen commissies in. De wet spreekt van bestuurscommissies en 'andere commissies'. Bestuurscommissies oefenen de bevoegdheden uit die aan hen zijn overgedragen. Aangezien daarvan in het georganiseerd overleg (GO) geen sprake is, moet het GO worden beschouwd als een andere commissie in de zin van artikel 84 Gemeentewet.

Georganiseerd overleg ambtelijke organisatie

Aangezien het college bevoegd is de rechtspositie van de ambtenaren vast te stellen, geldt het GO als een door het college ingestelde commissie. Raadsleden kunnen daarin volgens de wet geen zitting hebben (artikel 83, tweede lid Gemeentewet).

Commissies die een gemengde werkgeversdelegatie kennen, zullen de samenstelling dus moeten herzien.

De bepaling in de UWO (12:1:1) dat zowel burgemeester en wethouders als de raad uit hun midden vertegenwoordigers aan (kunnen) wijzen die het gemeentebestuur in het GO vertegenwoordigen, zal worden

aangepast.

Ook artikel 12:2:2 UWO, dat onder meer bepaalt dat onderwerpen die tot de bevoegdheid van de raad behoren, ter kennis van de raad worden gebracht, zal worden herzien.

In veel gevallen zal de portefeuillehouder (een wethouder of de burgemeester) als enige werkgeversvertegenwoordiger in het GO zitten. Voor de stemverhouding heeft dat geen gevolgen omdat de vertegenwoordiging één stem uitbrengt, ongeacht het aantal personen (artikel 12:2:9 UWO).

Georganiseerd overleg griffiepersoneel

De raad is bevoegd om de rechtspositie van de griffie vast te stellen, maar kan geen deel meer uitmaken van het bestaande GO. Voorzover op het griffiepersoneel de gemeentelijke rechtspositie geheel van toepassing is, vormt dit geen probleem. De vertegenwoordiger uit het college vertegenwoordigt het gemeentebestuur in zijn algemeenheid.

Anders ligt het bij toekomstige ingrijpende organisatieveranderingen op de griffie. De organisatie van de griffie is geen zaak van het college. Voor overleg daaromtrent zal een vertegenwoordiger door de raad moeten worden aangewezen om overleg met de vakorganisaties te voeren.

10. Rekenkamer(functie)

Leden rekenkamer

In het kader van de dualisering worden gemeenten verplicht een onafhankelijke rekenkamer dan wel een andersoortige rekenkamerfunctie in te stellen. In de Aanpassingswet is voorzien dat aan deze verplichting uiterlijk op 1 januari 2006 voldaan moet zijn.

De rekenkamerfunctie houdt in dat structureel onderzoek wordt gedaan naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur. Het gaat dan om specifieke deelonderzoeken.

Leden van de rekenkamer worden benoemd door de raad. Zij kunnen niet tegelijkertijd raadslid, wethouder of ambtenaar van dezelfde gemeente zijn (artikel 81 f). De raad stelt bij verordening een vergoeding en tegemoetkoming in de kosten vast.

Ambtelijk medewerkers van de onafhankelijke rekenkamer

Het college benoemt op voordracht van de rekenkamer de ambtenaren die de rekenkamer nodig heeft voor een goede uitoefening van haar taak (artikel 81n). Deze ambtenaren mogen niet tevens werken voor een ander orgaan van de gemeente, dus voor de raad, het college of burgemeester, of voor een commissie. Ze zijn voor hun werkzaamheden alleen verantwoording schuldig aan de rekenkamer. Er bestaat dus geen gezagsverhouding tussen de ambtenaar van de rekenkamer en het college. Desondanks heeft de wetgever er voor gekozen deze ambtenaren door het college te laten benoemen.

Gelet op de wettelijke vereisten kan gedacht worden aan de inhuur van (tijdelijke) krachten van buiten de gemeentelijke organisatie.

Rekenkamerfunctie

Indien geen onafhankelijke rekenkamer is ingesteld, kan de raad bij verordening regels stellen over een rekenkamerfunctie. De rekenkamerfunctie kan wel uitgeoefend worden door een raadslid. Ten aanzien van voor de rekenkamerfunctie werkzame ambtenaren stelt de wet geen regels.

11. Wethouders van buiten de raad

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap is een van de kernpunten van de Wet dualisering gemeentebestuur. Raadsleden mogen geen wethouder zijn en wethouders geen lid van de raad (artikel 13 Gemeentewet). Als een wethouder tussentijds aftreedt, kan hij niet automatisch aanspraak maken op een raadszetel.

Ook is het mogelijk om wethouders te benoemen die niet uit de raad afkomstig zijn, en zelfs geen ingezetene van de gemeente zijn. In het laatste geval is de wethouder wel verplicht om binnen een jaar in de gemeente te gaan wonen.

Wethouders dienen een eed of belofte af te leggen en zijn verplicht nevenfuncties te melden. Verder moet ook voor wethouders door de raad een gedragscode worden vastgesteld.

Nadere informatie over dit onderwerp is onder meer te vinden in de brochure Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten, hoofdstukken 3 en 10.

Wethouders, evenals andere politieke ambtsdragers, zijn ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet, zij het dat niet alle bepalingen op hen van toepassing zijn. Het gaat daarbij om de artikelen 125 tot en met 127.

12. Incompatibiliteiten (onverenigbare functies)

Raadslid

De belangrijkste wijziging met betrekking tot met het raadslidmaatschap onverenigbare functies is de functie van wethouder (zie onder 9). Ook kan een raadslid niet tevens burgemeester, lid van de rekenkamer zijn, en evenmin ambtenaar van de(zelfde) gemeente (artikel 13 Gemeentewet).

Wel verenigbaar met het raadslidmaatschap blijft de functie van (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand, vrijwilliger bij de brandweer en ambtenaar werkzaam in het openbaar onderwijs.

Wethouder

Onverenigbaar met het wethouderschap zijn onder meer de functies raadslid, lid van de rekenkamer en ambtenaar van de gemeente (artikel 36b).

Secretaris/griffier

Er is geen wettelijke incompatibiliteit ten aanzien van de functies griffier en secretaris. Eventueel zal hierin alsnog worden voorzien indien de evaluatie van de wet daartoe aanleiding geeft.

13. Archivaris, accountant, ambtenaren buiten de organisatie

Gemeentearchivaris

In de Archiefwet is bepaald dat de gemeentearchivaris door de raad wordt benoemd, geschorst en ontslagen (artikel 32). Voorlopig blijft dit zo.

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin deze (en een groot aantal andere wetten) wijzigen. Het voornemen is om de bevoegdheid tot benoeming bij het college te leggen.

Accountant

De accountant heeft de rol van onafhankelijk controleur. De raadsbenoeming blijft gehandhaafd. De benoemingsbevoegdheid kan niet gedelegeerd worden aan het college (art. 156 tweede lid). Een en ander geldt ook voor externe accountants.

Ambtenaren buiten de organisatie

In een gedualiseerd bestel ligt de bevoegdheid tot benoeming van bijvoorbeeld directeuren van gemeentelijke musea en ambtenaren werkzaam in het openbaar onderwijs bij het college.

14. Compensatie Gemeentefonds

In een financiële compensatie aan de gemeenten is gedeeltelijk voorzien. Er is een bedrag van € 15 miljoen uitgekeerd voor de kosten van extra raadsleden ten gevolge van de ontvlechting van raadslidmaatschap en wethouderschap. Mede naar aanleiding van de wijzigingen in de wet zoals de verplichte griffier heeft de VNG vervolgens een bedrag van € 51,1 miljoen geclaimd. De claim gaat uit van een vergoeding voor kosten die samenhangen met uitbreiding van het aantal raadsleden (zoals verbouwingkosten en extra meubilair), de instelling van een griffie, ambtelijke bijstand en fractieondersteuning, de rekenkamerfunctie, de nieuwe taken van de burgemeester en het recht van enquête.

15. Herindelingsgemeenten

Ten aanzien van gemeenten waar op 6 maart 2002 geen verkiezingen hebben plaatsgevonden, treedt de Wet dualisering gemeentebestuur volgens een apart regime in werking.

Voor de meeste herindelingsgemeenten die per 1 januari 2001, 2002 of 2003 zijn of worden heringedeeld, zal de wet op 1 januari 2003 gaan gelden.

Ten aanzien van gemeenten die per 1 januari 2004 worden heringedeeld treedt de wet volgens het normale regime in werking.

Meer informatie

Voor vragen kunt u terecht bij het front-office MARZ/CvA (070) 373 8021 of per e-mail: cva@vng.nl

Ook kunt u terecht bij Helpdesk Vernieuwingsimpuls (070) 373 8101 of per e-mail via de website www.vernieuwingsimpuls.nl

Landelijk overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C.M. Sjerps', written over a horizontal line.

drs. mr. C.M. Sjerps,
secretaris

VERZENDFORMULIER

CAT I

concept d.d. 28 mei 2002		opsteller Caro Matla		toestel 8021		afdeling CvA	
datum brief 28 mei 2002		ons kenmerk CvA/2002001861		uw kenmerk			
bestandsnaam Document2							
onderwerp werkgeversaspecten Wet dualisering gemeentebestuur (12)							
geadresseerde De leden (t.a.v. burgemeester en wethouders)				nadere informatie bij Front-office Middelen en Arbeidszaken 070-3738021			
aantal bijlagen		omschrijving					
verzending regulier opmerking opsteller: <i>Overexemplaren retour sect. CvA</i>							
afschrift aan		met bijlage		aantal		met brief	
PAZ Opsteller Secretariaat Annemarie Sikkema Rinke Klouwen, uitgeverij		*		1			
		*		1			
		*		1			
publicatie op intranet beleidsterrein: datum :		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>Afgehandeld P.V.W.</p> <p>30 MEI 2002</p> <p><i>[Handwritten Signature]</i></p> <p>V.N.G.</p> </div>					
Niet invullen							
opmerking CTV							
bestandsnaam, CTV		ontv. datum + tijd		gecollationeerd		paraaf CTV	
paraaf afdelingshoofd		sectordirecteur		medeparafen		ter tekening afd. hfd/sector hfd	
						stempel	