

Aan mevrouw drs. K.H. Ollongren
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE



Interprovinciaal Overleg



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
29-01-2018	2018-0000054078	IWV 08396/2018	20 maart 2018
onderwerp			
Reactie consultatie aanpassingswetgeving			

Geachte mevrouw Ollongren,

Wij danken u voor de gelegenheid om te reageren op consultatieversie van de Aanpassingswet normalisering rechtspositie ambtenaren, die op 29 januari jl. voor consultatie aan ons werd aangeboden.

Met deze aanpassingswet wordt een volgende belangrijke en noodzakelijke stap gezet in de voorgenomen normalisering van de rechtspositie van ambtenaren. Deze aanpassingswetgeving beoogt een technisch neutrale omzetting te zijn. Als IPO hechten wij er groot belang aan (1) dat gezien het complexe karakter er niet meer gewijzigd wordt dan strikt noodzakelijk, (2) dat er geen onduidelijkheden ontstaan over de reikwijdte van gewijzigde bepalingen en (3) dat dit wetsvoorstel indien nu al voorzienbaar ook het benodigde overgangsrecht regelt. Vanuit deze gezichtspunten hebben wij dan ook naar dit wetsvoorstel gekeken. Het IPO heeft in een eerder stadium ambtelijk al meegelezen met delen van dit wetsvoorstel en daar reactie op mogen geven. Dit hebben wij zeer gewaardeerd.

Voor de provincies zijn met name de aanpassing van de Provinciewet¹ en de Algemene Wet Pensioen Politieke Ambtsdragers² (Appa) van belang voor zover die de Commissarissen van de Koning en de Gedeputeerden aangaat. Ook vragen wij aandacht voor de aanpassingen in de Wet

¹ Veel van onze vragen en opmerkingen zijn ook van toepassing op de Gemeentewet en de Waterschapswet.
² Wij hebben begrepen dat de wijzigingen in de Appa geen betrekking hebben op de wijzigingen waarover een gekwalificeerde meerderheid nodig is en dat deze in een apart wetsvoorstel zijn opgenomen.

Inlichtingen bij : Rianne Becht
Doorkiesnummer : (06) 3639 4644
Bijlagen : --

Algemene regels Herindeling (wet Arhi). Het IPO vraagt uw aandacht voor een aantal vragen van onze kant die wij graag beantwoord zouden zien. Deze vragen betreffen de volgende onderwerpen:

1. Incompatibele functies
2. Bepalingen van materiaal recht
3. Bevoegdheden werkgevers bij provincies
4. Bevoegdheid tot het onderhandelen over arbeidsvoorwaarden
5. Bevoegdheden gedeputeerde staten t.a.v. personeel werkzaam ten behoeve van rekenkamer en ombudsman
6. Wet Algemene regels herindeling
7. Onbezoldigde ambtenaren
8. Gevolgen Wet normalisering rechtspositie ambtenaren voor de provinciale taken bij oorlog, oorlogsgevaar en andere bijzonder omstandigheden
9. Gevolgen Wet normalisering rechtspositie ambtenaren voor ambtenaren die voor 1 januari 2018 zijn aangewezen als boventallig in het kader van een reorganisatie
10. Meer technische punten

1. Incompatibele functies

In de Provinciewet is geregeld welke functies incompatibel zijn voor volksvertegenwoordigers, bestuurders en voorzitters. De huidige formulering is hierbij: "*ambtenaar, door of vanwege het provinciebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt*".

De voorgestelde formulering in de aanpassingswetgeving is: "*ambtenaar, in dienst bij de provincie*". Dit betreft de voorgestelde wijzigingen in:

Artikel 13, eerste lid onder k, artikel 35c, eerste lid onder n en o, artikel 35c, tweede lid onder r, artikel 67, eerste lid onder o, p en s, artikel 79f, eerste lid, onder l en m, artikel 79n, onder d en e, artikel 151b en 151e Provinciewet

De vragen die het IPO heeft zijn:

1. Is de reikwijdte van de nieuwe bepalingen gelijk is aan de huidige bepalingen?
2. Is de voorgestelde formulering voldoende helder om aan te geven welke functies incompatibel zijn. Het IPO vraagt daarbij met name aandacht voor de zinsnede "*of daaraan ondergeschikt*" in de huidige formulering.

De provincies hebben in verschillende situaties te maken met de reikwijdte van deze bepaling. Zo werkt bijvoorbeeld de provincie Overijssel in een Share Service Centrum (SSC) op o.a. het gebied van P&O uitvoering nauw samen gewerkt met de gemeenten Kampen en Zwolle. De ambtenaren die hier werken zijn in dienst bij gemeente Zwolle, maar zijn voor hun werkzaamheden ook ondergeschikt aan GS en PS van Overijssel. Maar ook bij de Omgevingsdiensten zoals bijv. de DCMR werken ambtenaren die voor hun werk inhoudelijk ondergeschikt zijn aan GS van de provincie Zuid-Holland en in veel gevallen ook in mandaat besluiten nemen en handhaven namens GS. Ook deze ambtenaren zijn niet in dienst bij de provincie maar bij de DCMR. Een andere situatie is de situatie van de externe interim-provinciesecretaris die niet in dienst is van de provincie maar wordt ingehuurd. Onder de huidige regelgeving wordt betrokkene belast met de werkzaamheden als provinciesecretaris zonder dat er sprake is van een dienstverband.

Wij hebben hierbij een aantal vragen:

1. Worden met de huidige formulering ook externen, uitzendkrachten en anderen bedoeld die zonder arbeidsrelatie met het provinciebestuur werkzaam zijn voor de provincie? Zo ja, vallen die ook onder de reikwijdte van de voorgestelde formulering?

2. Worden met de reikwijdte van de huidige formulering ook ambtenaren in dienst van gemeenschappelijke regelingen bedoeld die in mandaat besluiten mogen nemen namens Gedeputeerde Staten of B&W? Zo ja, vallen die ook onder de reikwijdte van de voorgestelde formulering?

2. Bepalingen van materieel recht

In de huidige Ambtenarenwet zijn bepalingen van materiaal recht geregeld die ook op de bestuurders bij overheden zoals de provincies van toepassing zijn. U heeft ervoor gekozen om deze in verschillende wetten onder te brengen in plaats van voor de huidige constructie te kiezen in de Ambtenarenwet 2017 en deze te wijzigen.

Kunt u toelichten waarom u voor deze werkwijze heeft gekozen?

Ten aanzien van de huidige wijzigingsvoorstellen hierover willen wij ook het volgende nog meegeven:

In de voorgesteld tekst van artikel 43c Provinciewet in het derde lid het laatste deel van de huidige tekst van artikel 117, derde lid Ambtenarenwet weggevalen³. Ook in artikel 34d lid 3, Artikel 162c lid 3 Appa is dit het geval.

Het betreft de volgende zinsnede die is weggevalen: "*met dien verstande dat verrekening van hetgeen wegen genoten huisvesting of voeding is verschuldigd eveneens kan plaatsvinden met dat deel van de pensioenen of uitkeringen dat de beslagvrije voet als bedoeld in artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vormt*".

Is dit een ommissie? Zo nee, kan dan toegelicht worden waarom deze zinsnede niet is opgenomen?

3. Bevoegdheden werkgevers bij provincies

In de Provinciewet is geregeld welk orgaan voor welke ambtenaren bevoegd is als werkgever.

Sinds de dualisering zijn de provinciale staten de werkgever van de griffie.

Beide bevoegde gezagen bij provincies zijn voor de onder hen ressorterende ambtenaren bevoegd om hen te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Daarnaast is voor Gedeputeerde Staten aanvullend geregeld dat zij bevoegd zijn om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen.

In de artikelen waarin het werkgeverschap geregeld is moeten door de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren ook wijzigingen aangebracht worden.

In de voorstellen in de aanpassingswetgeving worden de bepalingen in de Provinciewet zo gewijzigd dat in de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten geen aparte werkgeversbevoegdheid meer terug te vinden is. Het voorstel is om hier geheel terug te vallen op de bevoegdheid tot het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de aanpassingswetgeving een zuivere technische wijziging is.

Het IPO heeft over de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het werkgeverschap de volgende vragen:

1. Zijn alle wijzigingen zoals voorgesteld strikt noodzakelijke voor een technische wijziging? Hierbij het verzoek om met name in te gaan op het schrappen van de aparte benoemde bevoegdheden van Gedeputeerde Staten (artikel 99 en artikel 158, eerste lid, onder d Provinciewet).
2. Is het door het schrappen van de apart genoemde werkgeversbevoegdheden van Gedeputeerde Staten nog voldoende helder dat zij de werkgever zijn van de onder hen ressorterende ambtenaren?

³ Deze opmerking is ook van toepassing op de analoge wijzigingen van de Gemeentewet en de Waterschapswet.

Ten aanzien van de bevoegdheden van Provinciale Staten raden heeft het IPO ook een aantal vragen. De huidige bevoegdheid van Provinciale Staten is om de griffier en op de griffie werkzame personen te benoemen, te schorsen en te ontslaan (artikel 104 en 104^e, tweede lid Provinciewet). In de aanpassingswetgeving wordt voorgesteld dat Provinciale Staten de bevoegdheid krijgen te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de griffier en op de griffie werkzame personen. De vragen zijn:

1. Vloeit de bevoegdheid om disciplinaire straffen op te leggen (de civielrechtelijke pendant van de publiekrechtelijke bevoegdheid om te schorsen) uit de voorgestelde gewijzigde bepaling? Zo ja, kan dit dan nadrukkelijker toegelicht worden in de memorie van toelichting? Zo nee, dan verzoeken wij u dit artikel te wijzigen.
2. Is het nodig, als provinciale staten bevoegd zijn om te besluiten tot het aangaan én beëindigen van arbeidsovereenkomsten, expliciet op te nemen dat zij bevoegd zijn om deze te wijzigen? Vloeit dat niet automatisch voort uit het feit dat zij mogen besluiten om arbeidsovereenkomsten aan te gaan en te beëindigen?
3. Hebben met de voorgestelde wijzigingen provinciale staten nog de bevoegdheid te besluiten om externen werkzaamheden te laten verrichten op de griffie? Doordat Provinciale Staten op dit moment bevoegd zijn om de griffier en overige personen die werkzaam zijn op de griffie te benoemen kunnen zij ook externen benoemen, waarmee de CdK namens de provincie als rechtspersoon een overeenkomst sluit. Zo ja, waaruit blijkt dit? Het IPO stelt voor om dit nader toe te lichten. Indien het antwoord nee is, verzoeken wij de Provinciewet op dit punt zo te wijzigen dat Provinciale Staten deze bevoegdheden wel houdt.

4. Bevoegdheid tot het onderhandelen over arbeidsvoorwaarden

In artikel 125 van de Ambtenarenwet is geregeld dat het bevoegd gezag bevoegd is om rechtspositionele regelingen (algemeen verbindende voorschriften) vast te stellen. Deze bevoegdheid komt met de inwerkingtreding van deze aanpassingswet te vervallen. In de Ambtenarenwet 2017 zijn de overheidswerkgevers gedefinieerd. Hierin worden o.a. de provincies gedefinieerd als zijnde overheidswerkgever.

De aparte bevoegdheid ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden per bevoegd gezag annex werkgever is hiermee komen te vervallen. De voorgestelde formuleringen in de Provinciewet heeft het over de arbeidsovereenkomsten. Kan het ministerie bevestigen dat Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten bevoegd zijn om te besluiten tot het aangaan van individuele arbeidsovereenkomsten én te besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen zij deze bevoegdheid ook hebben voor collectieve arbeidsovereenkomsten?

5. Bevoegdheden gedeputeerde staten t.a.v. personeel werkzaam ten behoeve van rekenkamer en ombudsman

Op grond van de Provinciewet (artikel 79j, artikel 79o, artikel 79u Provinciewet) hebben Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om ambtenaren van de rekenkamer en personeel van de ombudsman te benoemen. Dit zijn ambtenaren die in dienst zijn van de provincies (met GS als werkgever) en waarvoor geldt dat zij aangewezen worden als werkzaam ten behoeve van de rekenkamer en de ombudsman.

In de aanpassingswetgeving wordt voorgesteld de huidige bevoegdheid te vervangen door de bevoegdheid om arbeidsovereenkomsten aan te gaan met deze ambtenaren. Het IPO heeft hierover de volgende vragen:

1. Kan het ministerie toelichten waarom de bevoegdheid om te benoemen, en niet om aan te stellen is vervangen door een bevoegdheid om arbeidsovereenkomsten aan te gaan?

2. Gedeputeerde Staten zijn al bevoegd om arbeidsovereenkomsten aan te gaan, dat hoeft toch niet apart geregeld te worden? Kan toegelicht worden waarom dit wel moet voor het personeel van de Rekenkamer en de ombudsman?

De rekenkamer en de ombudsman hebben binnen de provincie en de rekenkamer een bijzondere positie, waardoor voor deze medewerkers ook de benoeming apart geregeld was. Deze bijzondere positie blijkt niet uit de tekst van de voorgestelde wijziging van de Provinciewet.

1. Op welke manier kan het beste deze bijzondere positie richting de ambtenaar vastgelegd worden?
2. Is het nodig om dit in de Provinciewet nu op een andere manier nader te regelen?

6. Wet Algemene regels herindeling

In de aanpassingswetgeving wordt ook de wet Arhi gewijzigd zodat deze ook aansluit bij de privaatrechtelijke verhoudingen. De aanpassingswetgeving voorziet erin dat in een aantal bijzondere situaties de arbeidsovereenkomst van rechtswege eindigt (zie bijvoorbeeld de nieuwe artikel 59 en artikel 60 van de wet Arhi). Naar aanleiding van deze wijzigingen heeft het IPO de volgende vragen:

1. Het BW kent een gesloten ontslagstelsel. Hoe verhoudt een beëindiging van de arbeidsovereenkomst van rechtswege zich met dit gesloten stelsel?
2. Welke procedure moet bij een ontslag van rechtswege gevolgd worden?

De gemeentesecretarissen en de griffiers van de te herindelen gemeenten kunnen een beroep doen op GS doen om in aanmerking te komen voor een functie bij de nieuwe gemeente. Het IPO heeft hierover de volgende vraag:

1. Kan het ministerie bevestigen dat het niet doen van een dergelijke aanvraag niet van invloed is op de rechten op een WW-aanvraag en dus niet betekent dat er sprake is van 'verwijtbare werkloosheid'?
2. Hebben betrokkenen recht op een transitievergoeding en zo ja, op welke grond en welke duur van de arbeidsrelatie moet dan meegenomen worden indien er ook sprake was van een arbeidsrelatie met een heringedeelde gemeenten bij ontslag van rechtswege na een herindeling?

Tot slot vraagt het IPO aandacht voor gemeentelijke herindelingen die per 1 januari 2020 (de beoogde invoeringsdatum) plaatsvinden. Is het nodig om hiervoor aanvullende afspraken, indien nodig door overgangsrecht, te maken?

7. Onbezoldigde ambtenaren

Artikel 1 tweede lid van de Ambtenarenwet 2017 regelt dat de figuur van de onbezoldigde ambtenaar mogelijk wordt gehouden voor functies die zijn aangewezen in een algemene maatregel van bestuur. Deze oplossing gaat ervan uit dat er een limitatieve lijst is van functies. Wij brengen dit punt ook graag onder uw aandacht zodat u in de aanpassingswetgeving een andere – beter werkbare – werkwijze kan vastleggen.

Provincies gebruiken de constructie van de onbezoldigde ambtenaar voor personen die een functie bekleden die volgens de wet alleen door ambtenaren kan worden uitgevoerd, maar met wie provincies om uiteenlopende redenen geen arbeidsrelatie aangaan. Het gaat hierbij om functies die al dan niet specifiek of generiek in de CAP (collectieve arbeidsvoorwaardenregeling provincies) worden benoemd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om:

- de onbezoldigd provincieambtenaar, bedoeld in artikel 227a, tweede lid, onderdelen b, c, d en e, van de Provinciewet;
- de onbezoldigd provincieambtenaar die toezichthouder is met of zonder opsporingsbevoegdheid. Deze bepalingen verwijzen naar artikel 5:11Awb '*Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.*' Hier wordt dus niet gesproken over een bepaalde wet, maar 'enig wettelijk voorschrift'. Een uitputtende lijst is derhalve niet te geven.
- Functies zoals genoemd in het commentaar bij de Provinciewet, interim-secretarissen, griffiers e.d.

Het wezen van de onbezoldigde ambtenaar verzet zich dus tegen de oplossing zoals voorgesteld in de artikel 1 tweede lid, Ambtenarenwet 2017. Het is voor provincies niet mogelijk om een volledige en statische lijst van functies aan te wijzen die in aanmerking komen als onbezoldigd ambtenaar.

Wij verzoek u daarom dus hier een andere oplossing voor te zoeken, bij voorkeur een waarin de provincie de mogelijkheid houdt — net als nu — om zelf de onbezoldigde ambtenaar aan te wijzen.

8. Gevolgen Wet normalisering rechtspositie ambtenaren voor de provinciale taken bij oorlog, oorlogsgevaar en andere bijzonder omstandigheden

De aanpassingswetgeving biedt geen oplossing voor een probleem dat de invoering van de Wnra veroorzaakt in de provinciale taken bij oorlog, oorlogsgevaar en andere bijzonder omstandigheden. Op dit moment kunnen provincieambtenaren worden verplicht om in deze gevallen andere werkzaamheden te verrichten.

Deze verplichting is nu opgenomen in de provinciale rechtspositieregeling, de CAP, maar kan zonder aanvullende wetgeving niet worden omgezet naar een cao of arbeidsovereenkomst. Het IPO verzoekt daarom om aanvullende wetgeving waarin de plichten van ambtenaren in het kader van veiligheid worden vastgelegd.

9. Gevolgen Wet normalisering rechtspositie ambtenaren voor ambtenaren die voor 1 januari 2018 zijn aangewezen als boventallig in het kader van een reorganisatie

De aanpassingswetgeving voorziet nog niet in een oplossing voor medewerkers bij provincies die bij een reorganisatie vóór 2018 boventallig worden en ná 2020 worden ontslagen. Boventalligheid vóór 2018 werd in elke provincie afzonderlijk geregeld door het voor die provincie geldende, met de vakbonden vastgestelde, sociaal statuut of sociaal plan. De provinciale rechtspositie geeft boventallige medewerkers recht op een re-integratie-periode ('van-werk-naar-werk') van maximaal 2 jaar met een mogelijk opschortende werking, zodat het mogelijk is dat medewerkers die vóór 1 januari 2018 boventallig werden pas na 1 januari 2020 kunnen worden ontslagen, waarbij het ontslagbesluit niet voor 1 januari 2020 genomen kan worden. Na 1 januari 2020 is reorganisatieontslag (dan ontslag om bedrijfseconomische redenen) echter pas mogelijk na toestemming van het UWV, die zal toetsen met andere criteria dan in de sociale statuten/plannen van provincies is overeengekomen. Vanaf 1 januari 2018 ligt in de CAP vast dat bij reorganisaties de beleidsregels van het UWV gevolgd moeten worden en doet deze overgangssituatie zich derhalve niet meer voor.

Teneinde rechtszekerheid voor provincies en hun ambtenaren te garanderen, dient er naar mening van het IPO te worden voorzien in de vorm van een tijdelijke overgangsregeling voor deze specifieke gevallen.

10. Meer technische punten

a. Appa

- Artikel 34g, artikel 34h lid 1, artikel 162g lid 1: per abuis is het woord *bezoldiging* blijven staan, dit moet vervangen worden door *uitkering of pensioen*
- Artikel 157, eerste lid: wijziging is niet compleet, in dit lid wordt ook gesproken over bezoldigingswijziging van Sector Rijk.

b. Wet bescherming persoonsgegevens

Na wijziging artikel 56, eerste lid staat hier nog redactioneel commentaar.

c. Provinciewet en Appa

In diverse artikelen wordt voor de loonontwikkeling van de sector Rijk die gevolgd wordt of voor een 'genormaliseerde' ambtenaar die bij het Rijk werkt een vrij omslachtige formulering gekozen waarin ook de volledige naam van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties terugkomt. Is het mogelijk om hier een kortere formulering te gebruiken die bovendien ook toekomstbestendiger is?

d. Wet Huis voor klokkenluiders / Ambtenarenwet 2017

Zowel het laten vervallen van artikel 18^e wet Huis voor Klokkenluiders als het vervallen van het tweede lid van artikel 5 van de Ambtenarenwet 2017 door de voorgestelde wijziging van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren beogen beide hetzelfde te regelen. Is het noodzakelijk deze wijziging op deze manier dubbel door te voeren?

e. Wet Huis voor Klokkenluiders

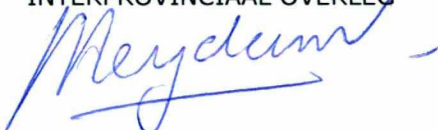
Het IPO vraagt zich af of deze wijziging, die inhoudelijk akkoord is, op deze wijze wetstechnisch correct is gezien de invoeringsdatum van het artikel dat vervalt, niet op een andere manier opgenomen moet worden in de aanpassingswetgeving.

f. Wet normalisering rechtspositie Ambtenaren / Ambtenarenwet 2017

De voorgestelde wijziging van artikel 14, tweede lid van de Ambtenarenwet 2017 leidt tot een geheel onleesbaar artikel doordat 2 woorden midden in een zin worden vervangen door een gehele volzin. Het IPO doet de suggestie om het gehele lid te herschrijven in plaats van te proberen dit op te lossen door alleen 2 woorden te wijzigen.

Het IPO is altijd bereid om indien er bij uw ministerie behoefte bestaat onze vragen nader toe te lichten. Wij ontvangen graag een inhoudelijke reactie op deze consultatiereactie zodat wij deze onder andere kunnen gebruiken om eventuele vragen bij onze leden en medewerkers te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG



mr. H.M. Meijdam
algemeen directeur