



Gemeenteraad XX
Werkgeverscommissie
t.a.v. xx

Steenschuur 25
2311 ES Leiden

<i>Nummer</i>		<i>Datum</i>	15 maart 2026
<i>Uw brief van</i>	12 maart 2026	<i>Doorkiesnr.</i>	1784
<i>Onderwerp</i>	Werkgeverschap griffier	<i>Contactpersoon</i>	Prof. mr. G. Boogaard

Zeer geachte xx,

Op 12 maart stuurde u mij via <uw griffier> de *Notitie college voor gesprek met werkgeverscommissie-werkgeverschap raad* door, met het verzoek om deze notitie op de onderscheiden punten van commentaar te voorzien en daaraan een algemeen oordeel/conclusie te verbinden. Dit briefadvies is mijn reactie op uw verzoek. Mijn conclusie is dat de notitie een onjuist beeld schetst van uw positie als werkgever van de griffier en het personeel van de griffie.

De grootste fout zit onder 2.2, waar de stelling wordt geponeerd dat 'het college rechtspersoonlijkheid heeft', waarna via artikel 160 lid 1 onder d Gemeentewet wordt geconcludeerd dat dit college vervolgens 'bij uitsluiting' bevoegd is tot het besluiten tot het aangaan van de privaatrechtelijke overeenkomsten ten aanzien van het personeel van de griffie. Waarna uiteindelijk onder 2.7 de gemeentesecretaris als 'contractuele werkgever' in beeld verschijnt. Dit klopt niet.

Niet het orgaan college heeft rechtspersoonlijkheid, maar het openbaar lichaam Gemeente XX (artikel 2:1 lid 1 BW). Als rechtspersoon wordt de gemeente ook niet vertegenwoordigd door het college, maar door de burgemeester (artikel 171 lid 1 Gemeentewet). Voor de interne verhoudingen regelt de Gemeentewet wel dat de burgemeester, als vertegenwoordiger van de rechtspersoon, gehouden is aan de besluiten die het College neemt ten aanzien van de privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente (artikel 160 lid 1 sub d Gemeentewet). De notitie miskent echter dat de artikelen 107 en 107e Gemeentewet een expliciete uitzonderingen vormen op artikel 160, door de bevoegdheid tot het aangaan van de arbeidsovereenkomsten met de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren bij de raad te leggen. Dat is zo besproken bij de Wet normalisatie rechtspositie. Binnen de rechtspersoon gemeente bevinden zich twee organen die als civiele werkgever optreden: de raad voor de griffie en het college voor de rest van de ambtelijke organisatie. Iedereen heeft een contract



Blad 2/4

met dezelfde rechtspersoon, en onder elk contract staat de handtekening van dezelfde burgemeester, maar in het ene geval handelt die op instructie van de raad, in het andere geval van het college. Weliswaar was het beter geweest als in artikel 160 lid 1 sub d Gemeentewet eenzelfde soort uitzondering te maken als onder c wordt gemaakt voor de organisatie van de griffie, maar ook zonder die verduidelijking is het evident dat de artikelen 107/107e Gemeentewet als *lex specialis* voorgaan op artikel 160. De raad is bij uitsluiting bevoegd te aanzien van de griffier en het personeel van de griffie. Het college heeft daar, conform de dualisering, verder niets mee van doen. De gemeentesecretaris komt alleen in beeld voor zover die een rol heeft bij het door de ambtelijke organisatie uitvoeren van de besluiten ten aanzien van de rechtspositie van de griffier en het personeel van de griffie zoals die door de raad dan wel de werkgeverscommissie worden genomen. Voor een verder uitwerking hiervan verwijs ik naar de deelstudie over de rechtspositie van de griffier die als bijlage is opgenomen in het rapport *Eigenstandig en onafhankelijk*.

De onderliggende kwestie is, als ik het goed zie, de vraag hoe de CAO-Gemeenten en dan met name de laatste wijziging daarvan, inwerkt op deze verdeling van bevoegdheden. Die vraag kreeg ik eerder van de raad van de gemeente XX. Daarover heb ik destijds contact gezocht met collega Barentsen, hoogleraar sociaal recht. Wij hebben toen een notitie bestudeerd die de raad van XX had gekregen, met daarin de conclusie dat besluiten van de raad ten aanzien van de griffier die in strijd zijn met de CAO om die reden nietig zouden zijn en dus onrechtmatige jaarstukken zouden opleveren. Daarop hebben wij als volgt gereageerd:

Hoewel het denkbaar was geweest en ook wel betoogd zou kunnen worden dat de CAO in het geheel niet van toepassing is op griffiers,¹ gaan wij hier uit van de toepasselijkheid van de CAO-gemeenten op de rechtsverhouding tussen de griffier en de gemeente. Daarmee is voor die rechtsverhouding in XX het verplichte karakter van het functiewaarderingsstelsel HR21 gegeven. Voor het hanteren van een ander (aanvullend) functiewaarderingsstelsel voor de griffier is dan erkenning van de vakbonden nodig en voor een nieuwe of aparte de conversietabel de instemming van het lokaal overleg.

HR21 als functiewaarderingsstelsel voor de griffier levert op diverse plekken frictie op. Zien wij het goed, dan ontstaat die door discrepantie tussen de waardering van de griffier in diens publiekrechtelijke positie als eerste adviseur van het hoogste orgaan van de gemeente (in de institutionele verhoudingen tot de burgemeester en de gemeentesecretaris) en de gehanteerde functiewaarderingsstelsel van een ambtelijke organisatie. Dit probleem doet zich met name in de middelgrote gemeenten voor. Grotere gemeenten en

¹ Andere functies zijn wel degelijk uitgezonderd in de CAO en artikel 1.11 CAO, waarin de toepassing van de CAO ten aanzien van griffiers aan de raad wordt opgedragen, zou kunnen worden opgerekt tot de bevoegdheid om daarmee ook over de *toepasselijkheid* van de CAO jegens griffiers te besluiten. Deze interpretatie is echter te wankel om onder dit advies te leggen.



provincies met grotere griffies scoren als vanzelf zwaarder in de ambtelijke functiewaardering van de griffier. De functiewaarderingslogica valt dan sneller samen met de publiekrechtelijke waardering van het ambt.

XX is dus niet de enige en staat ook zeker niet alleen. In recent onderzoek naar functiewaardering in de gemeentelijke sector antwoordde een kwart van de respondenten dat voor hun griffie geen of een apart functiewaarderingsstelsel werd gebruikt.² Die gemeenten doen dus (ook) iets wat eigenlijk volgens de CAO niet mag. Dat levert een probleem op dat uiteindelijk door de CAO-partners zelf zal moeten worden opgelost. Voor gemeenteraden is het daarbij zaak om zich aan de zijde van de werkgever voldoende effectief te organiseren om zo in de CAO erkenning van hun werkgeverschap te verzekeren. Dat loopt via de VNG.

Voor zover een concrete gemeenteraad wil vasthouden aan de publiekrechtelijke waardering van de griffiersfunctie en bijbehorende inschaling én de vakbonden in het lokaal overleg daaraan niet mee willen werken, ontstaat de vraag wat de consequenties zijn van de strijd met de CAO die zich dan voordoet. In het advies van Prof. mr. dr. D.J. Elzinga is sprake van nietigheid van de afspraak, maar die nietigheid doet zich alleen voor als zowel de werkgever als de werknemer lid zijn van een CAO-partij. Voor de gemeente XX zal het lidmaatschap van de VNG een gegeven blijven, maar een griffier hoeft geen lid te zijn van een vakbond. In dat geval doet zich bij afwijking van de CAO geen nietigheid van rechtswege voor en is de betaling van het salaris dus ook niet zonder grondslag. In het kwart van de gemeenten waar dit ook speelt worden niet standaard de jaarstukken afgekeurd. Voor zover de toepasselijkheid van de CAO jegens niet-leden van de vakbond berust op incorporatie in de arbeidsovereenkomst met de griffier, kunnen daarover ook andere, eveneens rechtsgeldige overeenkomsten worden gesloten. Als je de CAO kunt incorporeren, kan je die incorporatie ook beperken.*

CAO-partners kunnen elkaar natuurlijk wel aanspreken op de naleving van de CAO. Dat betekent dat de bonden bevoegd zullen zijn om de VNG aan te spreken op het niet toepassen van de CAO door de gemeente(raad) van XX. Maar de bonden zijn daartoe zeker niet verplicht en als zij dat doen kan de situatie alsnog worden hersteld. Als de griffier geen lid is van de vakbond en de gemeenteraad schaaft hem of haar expliciet in afwijking van de CAO hoger in, dan is die afspraak dus niet van rechtswege nietig en zijn er geen problemen in de financiële verantwoording. De onregelmatigheid is relatief: de bonden zijn bevoegd om de VNG aan te spreken.

Ik denk deze passages ook relevant zijn voor <uw gemeente>. Er is al langer een probleem met de vertegenwoordiging van de gemeenteraden als werkgever via het College van Arbeidszaken van de VNG en de vertegenwoordiging van de griffiers via de vakbonden. Of eigenlijk het gebrek daaraan. Op veel plekken worden eigen inschalingen

² Functiewaardering in de gemeentelijke sector, september 2025
(<https://vng.nl/nieuws/functiewaardering-in-de-gemeentelijke-sector>) p. 56.



Blad 4/4

gehanteerd of zijn zelf complete functiehuizen voor griffies vastgesteld. Het probleem is op scherp gesteld door de laatste wijziging van artikel 3.1 lid 2 van de CAO-Gemeenten 2025, waarmee via het functiewaarderingsstelsel effectief een veto voor de vakbonden is ontstaan. Dit probleem moet binnen de VNG worden opgelost en hoort op tafel bij de CAO-partners. Daar spreekt men elkaar aan op naleving van de CAO. Om die reden ben ik het met Elzinga eens dat de concrete gemeenteraden vooralsnog de publiekrechtelijke verdeling van bevoegdheden moeten volgen en ten aanzien van de griffie(r) de rechtspositionele besluiten nemen die ze willen. Die besluiten zijn niet zomaar nietig en leveren ook niet meteen onrechtmatige jaarstukken op. De problemen die er vervolgens op het niveau van de CAO ontstaan moeten de CAO-partners zelf onderling oplossen. Ik adviseer u bij het zetten van stappen in nauw contact te blijven met de Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging voor Griffiers.

Hoogachtend,

Geerten Boogaard

*

[\(30\) OP WEG NAAR STERKE GRIFFIERS EN GRIFFIES IN PROVINCIE EN GEMEENTE | LinkedIn](#)

De CAO-gemeenten 2025 lijkt een ondeugdelijk element te bevatten

In het onderhandelingsakkoord voor de CAO-gemeenten 2025 (artikel 3.1 lid 2) worden de duimschroeven voor de gemeenten nog weer wat verder aangedraaid. Gemeenten moet gaan werken met het model HR21 en als ze een ander model willen, dan moet dat door de vakbonden worden goedgekeurd. Ook zijn de vakbonden van oordeel dat het werken met een apart functiewaarderingsstelsel voor de griffie niet zou moeten kunnen. En dat heeft als impliciete gevolg dat de raadsinvloed afneemt en de college-invloed toe zal nemen, want de functiewaardering voor de griffie wordt dan onderdeel van de algemene functiewaardering. Kan dat zomaar door middel van een CAO worden afgesproken? Dat is zeer twijfelachtig, want het lijkt in strijd met de wettelijke uitgangspunten die aan de griffiers-functie ten grondslag liggen en met het format dat nu al langjarig wordt gevolgd. Een juridische grondregel is dat cao's niet mogen afwijken van volledig dwingendrechtelijke regels en dat al helemaal niet indien de wet de mogelijkheid van afwijking niet noemt. De Gemeentewet kent een dergelijke afwijkmogelijkheid niet, terwijl voor het overige nogal evident is dat de gemeenteraad de werkgever is van de griffie, al dan niet met een mandaat aan een werkgeverscommissie. Over het dwingendrechtelijke karakter van deze normering kan dan ook nauwelijks enig misverstand bestaan.