

ADVIES INZAKE 57+ REGELING PROVINCIE ZEELAND

d.j.elzinga

april 2012

Adviesvraag: In de provincie Zeeland heeft GS besloten tot de zogenaamde 57+ regeling. Daarbij krijgt een aantal provinciale ambtenaren de gelegenheid om de dienst te verlaten, waardoor een bezuinigingsdoelstelling kan worden gerealiseerd. Een en ander heeft tot gevolg dat de ambtelijke dienst minder taken kan uitvoeren, hetgeen moet leiden tot discussie over een versmalling van het takenpakket. Welke is nu op dit punt de juridische relatie tussen PS en GS? In welke volgorde moeten er besluiten worden genomen? Welke besluiten kunnen door GS zelfstandig worden genomen en wat is nog de invloed van PS op deze zelfstandige beslissingen?

Adviesantwoord: In het navolgende worden (I) een aantal relevante feiten genoemd; (II) enkele opmerkingen gemaakt over de diverse juridische posities en (III) conclusies getrokken over de rol van PS bij dit type bezuinigingstrajecten.

I.a. GS besluit voor een totaal van ruim 150 formatieplaatsen ambtenaren in de leeftijdscategorie van 57 tot 65 jaar de mogelijkheid te bieden met een vertrekregeling afscheid te nemen van de ambtelijke dienst. Omdat onzeker is welke ambtenaren hiervan gebruik zullen maken volgt nadien een reorganisatie van de dienst om iedereen op de gewenste plek te krijgen. Inclusief fiscale boete worden de benodigde middelen in beginsel gefinancierd uit het lopende budget. Voor eventuele negatieve reserves moet een begrotingswijziging tot stand komen op basis van een statenbesluit. De niet in het college vertegenwoordigende fracties vernamen de 57+-maatregel uit de media. Op welke wijze deze informatie de media heeft bereikt is onduidelijk. Nu echter bij het GO-overleg vele betrokkenen waren, moet hier ergens een lek hebben gezeten. Toen het voornemen bekend was heeft GS - hoewel terughoudend – de media te woord gestaan. In dat kader is niet gerept over een noodzaak om eerst de staten op de hoogte te stellen. Niet duidelijk is of de collegefracties wel eerder op de hoogte waren van het voorgenomen besluit. Concrete aanwijzingen dat hier uitvoerig is afgestemd zijn niet aanwezig, althans niet verifieerbaar. Door de niet in het college vertegenwoordigende fracties is in de statenvergadering van 9 maart een motie ingediend waarin de gang van zaken wordt bekritiseerd. Volgens deze motie had GS de staten beter moeten informeren. En gevraagd wordt om een ontwerp-besluit aan de staten voor te leggen, alvorens het traject verder te vervolgen.

II.a. GS brengt naar voren dat het personeelsbeleid in de brede zin van het woord een collegebevoegdheid is. Dit is juist op grond van art. 158 lid 1, sub c en d Provinciewet. Behoudens bijvoorbeeld de griffier en zijn medewerkers – en ook daar is enige ruimte voor GS – is het college hier bij uitsluiting bevoegd. Vanuit twee invalshoeken worden voor de uitoefening van deze collegebevoegdheid grenzen gesteld. En dat is (1) vanuit de begroting en (2) vanuit de verantwoordings-

en informatieplichten. Besteding van gelden buiten de begroting om is uiteraard ook inzake het personeelsbeleid niet toegestaan zonder instemming van de staten. En bij de uitoefening van alle collegebevoegdheden geldt in beginsel een actieve informatieplicht op basis van art. 167 Provinciewet. In dat artikel zijn enerzijds inlichtingenplichten op verzoek neergelegd – de *passieve* inlichtingenplicht –, zoals in lid 3. Art. 167 lid 2 en 4 betreffen *actieve* inlichtingenplichten. Lid 2 inzake GS: ‘Zij geven provinciale staten alle inlichtingen die provinciale staten voor de uitoefening van hun taak nodig hebben.’ In lid 4 wordt voor enkele zaken, die zijn opgesomd in art. 158 Provinciewet, specifiek voorgeschreven dat er kennisgeving vooraf aan de staten moet zijn, zodat de staten hun wensen en bedenkingen naar voren kunnen brengen. De ambtelijke organisatie en het personeelsbeleid vallen hier niet onder. Op deze materie kan derhalve onder omstandigheden alleen de actieve inlichtingenplicht van art. 167 lid 2 Provinciewet van toepassing zijn.

II.b. Op welke wijze zijn nu in de onderhavige casus de genoemde begrenzings van de collegebevoegdheid uit art. 158 Provinciewet op de juiste manier in acht genomen? Achtereenvolgens wordt gekeken naar de budgettaire aspecten en naar de informatieplichten.

II.c. De mate waarin GS speelruimte heeft binnen een geaccordeerde begroting hangt mede af van aard en opzet van die begroting. In het kader van dualisering zijn programma- en productbegrotingen gerealiseerd. Oogmerk hiervan was de inhoudelijk politieke dimensie van het begrotingsrecht te versterken: waar wordt precies geld voor gegeven en wat wordt met het toegestane geld gedaan? Doel van deze operatie was om de legitimerende en controlerende positie van de staten te versterken. In de praktijk is deze doelstelling in veel gevallen niet of nauwelijks gerealiseerd. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de programmaonderdelen van de begroting zo breed zijn opgezet dat de colleges binnen de begroting ruim kunnen schuiven, ook vanuit de reserves. Het zijn echter de staten zelf die uiteindelijk in moeten stemmen met een brede of meer specifieke toedeling van gelden. De conclusie kan in ieder geval zijn dat breed (te breed) opgezette begrotingsprogramma’s kunnen leiden tot een aanzienlijke uitholling van het begrotingsrecht van de volksvertegenwoordiging. De bestuurspraktijk laat zien dat er van een dergelijke uitholling op betrekkelijk uitgebreide schaal sprake is. Een bijkomend effect hiervan is dat dergelijke brede begrotingsconstructen een nadelige invloed hebben op de bereidheid van colleges om de staten bij verschillende dossiers te betrekken. De verzelfstandigingsfactor wordt hier steeds groter. En het is ook om die reden dat in menige gemeente en provincie de tendens groeit om de jaarlijkse begroting weer specifiek en minder breed en algemeen te maken. In casu stelt GS dat de middelen die nodig zijn voor de vertrekregeling gevonden kunnen worden binnen de begroting. Gelden die door de staten zijn gevoteerd voor werkende medewerkers zouden kunnen worden besteed aan medewerkers die niet meer werken. Strikt genomen zou hier de redenering kunnen zijn dat GS in dat geval middelen aanwendt voor een ander doel dan waarvoor de middelen zijn toegestaan. Nu echter de begroting op dit punt geen clauseleringen of doelen bevat, is het lastig om hier in rechte een probleem te scheppen, maar de uitdrukkelijke wisseling van bestedingsdoel schuift wel langs of vlak over de juridische rand.

II.d. Specifiek is het vraagstuk van de fiscale boete en het treffen van een voorziening in 2012 bij het ontstaan van een negatieve reserve. Hier schrijft het college het volgende: ‘Er vanuit gaande dat er een voorziening gecreëerd moet worden, dan is dat naar de mening van het college vooral een

boekhoudkundige aangelegenheid, die voortvloeit uit een wettelijke verplichting (BBV). Dat leidt bij 100% deelname aan de regeling en alleen in 2012 tot een negatieve reserve. Formeel moeten de staten dit besluit nemen (door vaststelling van een begrotingswijziging).’ Nu het besluit van de vertrekregeling vast staat, er instemming is van het GO en door publicatie medewerkers aan de regeling rechten kunnen ontnemen, is daarmee de bevoegdheid van de staten om wel niet in te stemmen met de bedoelde en eventuele begrotingswijziging louter een papieren bevoegdheid geworden. Er is in feite immers geen ruimte meer om de eventuele begrotingswijziging niet te accorderen. Althans bij een niet-accordering ontstaan er grote schadeposities voor de provincie. Uit de gekozen constructie vloeit in ieder geval voort dat het begrotingsrecht van de Zeeuwse staten in een richting kan worden geplooid die een geheel andere is dan bij het aannemen van de begroting door de staten kon worden voorzien. Een zeer aanzienlijk bedrag uit die begroting wordt in ieder geval op een heel andere wijze aangewend.

II.e. Een volgend punt betreft de vraag naar de informatieplicht van het college. GS maakt gebruik van zijn uitsluitende bevoegdheid, voert overleg in GO-verband en neemt vervolgens een besluit zonder de staten vooraf of meteen daarna hierover te informeren. Ook nadat het besluit is ‘gelekt’ ziet GS geen aanleiding om de staten te informeren voordat nadere inlichtingen aan de media worden verstrekt of gelijktijdig met deze verstrekte informatie. Op enkele onderdelen handelt het college hier in strijd met de wettelijke voorschriften. In de actieve inlichtingenplicht van art. 167 lid 2 Provinciewet zit voor GS een element van afweging. Niet alle mogelijke inlichtingen behoeven aan PS te worden verstrekt. Alleen die inlichtingen waarvan betrekkelijk evident kan worden vastgesteld dat de staten die nodig hebben om hun taak te kunnen uitoefenen, vallen onder deze plicht. Dit criterium biedt uiteraard niet altijd een duidelijk aanknopingspunt. Voor de Zeeuwse casus is die duidelijkheid er echter wel. Een vertrekregeling voor 150 formatieplaatsen, met daaraan verbonden een fiscale boete, een voorgenomen taakdiscussie, een andere aanwending van begrotingsmiddelen en een geheel gewijzigde opzet van de ambtelijke dienst zijn van een zo ingrijpende aard voor de provinciale organisatie dat deze vanzelfsprekend vallen onder de reikwijdte van art. 167 lid 2 Provinciewet. GS brengen hier tegenin dat er sprake was van een delicaat en vertrouwelijk onderhandelingsproces, hetgeen tot gevolg heeft gehad dat de staten niet eerder zijn geïnformeerd. Deze redenering is niet erg overtuigend. Uiteraard zijn er onderhandelingen in GO-verband noodzakelijk. Er was echter geen enkele dwingende reden – van welke aard dan ook – om meteen na die onderhandelingen een definitief collegebesluit te nemen. Het is bovendien heel gebruikelijk om tijdens onderhandelingen van deze soort procedurele voorbehouden te maken, in die zin dat de staten, of het presidium, of een seniorenconvent al dan niet vertrouwelijk op de hoogte worden gesteld van het ingrijpende besluit dat het college wil nemen of heeft genomen. Ook had het college voorafgaande aan het GO-overleg in enigerlei vorm één van de genoemde gremia vertrouwelijk kunnen informeren over het speelveld en de ingebrachte mogelijkheden en modaliteiten. Omdat operaties van deze soort gebaat zijn bij een aanzienlijk en breed draagvlak was het wijs en verstandig geweest voor het college om een andere route te volgen. Door echter te kiezen voor de gevolgde route is ook de wettelijke norm van art. 167 lid 2 geschonden. GS had na de bereikte overeenstemming in het GO en na of eventueel nog voor het GS-besluit de staten meteen in enigerlei vorm moeten informeren en wel ook omdat het risico dat uit een breed GO-overleg wordt gelect zeer aanzienlijk is. Nog evidentier is de schending van art. 167 lid 2 Provinciewet nu GS wel antwoord gaf op vragen uit de media, terwijl de staten niet waren geïnformeerd. Gebruikelijk in dit soort gevallen is het om informatieverstrekking

aan de media en aan de volksvertegenwoordiging tenminste gelijktijdig te verstrekken. Ook hieruit blijkt betrekkelijk evident dat GS de uitgeoefende bevoegdheid niet vond vallen onder de actieve inlichtingenplicht en op dat punt heeft GS in strijd met de wet gehandeld.

III. De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

1. De vertrekregeling 57+ ligt binnen de GS-bevoegdheid uit art. 158 Provinciewet;
2. De begrenzingen van exclusieve GS-bevoegdheden liggen in het begrotingsrecht van de staten en in de informatie- en verantwoordingsplichten van GS;
3. De in de begroting uitgetrokken gelden voor werkende 57-plussers worden besteed aan de betaling van niet-werkende 57-plussers;
4. Deze mutatie van het begrotingsdoel scheert langs en over de juridische rand van het begrotingsrecht van de staten;
5. Nu hedendaagse programmabegrotingen veel ruimte bieden voor verschuiving en mutatie is het lastig op dit punt een evidente juridische spanning of strijd te construeren;
6. De eventuele begrotingswijziging vanwege een negatieve reserve in 2012 laat de staten in feite geen ruimte om nee te zeggen en wel vanwege de dichtgetimmerde besluiten, hetgeen op dit onderdeel voert tot een daadwerkelijke uitholling van het begrotingsrecht;
7. GS moeten de staten actief informeren over zaken die nodig zijn voor de taakuitoefening voor de staten (art. 167 lid 2 Provinciewet). In die plicht zit voor GS afwegingsruimte. In dit ingrijpende dossier is die afwegingsruimte er niet en wel omdat de vertrekregeling 57+ en de daaraan verbonden aspecten zeer ingrijpend zijn voor de taak en organisatie van de provincie Zeeland;
8. Een beroep van GS op de vertrouwelijkheid en het delicate karakter van het onderhandelingsproces ter motivering van het niet-inlichten van de staten faalt en wel omdat (a) de staten vooraf of tijdens de onderhandelingen of meteen na het GS-besluit vertrouwelijk geïnformeerd hadden kunnen worden; (b) na de GO-onderhandelingen er geen enkele dwingende noodzaak bestond om meteen een collegebesluit te nemen en (c) tijdens de onderhandelingen eventueel nog een procedureel voorbehoud mogelijk was geweest. Er waren derhalve voldoende wegen voorhanden om te voldoen aan de plicht van art. 167 lid 2 Provinciewet;
9. Nu de naar voren gebrachte vertrouwelijkheid onvoldoende grondslag biedt heeft GS in strijd gehandeld met de actieve informatieplicht van art. 167 lid 2 Provinciewet. Een en ander klemmt te meer nu de staten ook niet werden geïnformeerd toen wel informatie aan de pers werd verstrekt over het resultaat van de GO-onderhandelingen en het collegebesluit. Ook hieruit blijkt overduidelijk dat GS art. 167 lid 3 ten onrechte niet op deze materie van toepassing achtte.
10. De 57+ maatregel is een ingrijpend arrangement, waarbij wordt geanticipeerd op een reorganisatie en taakdiscussie. Het is in dergelijke gevallen wijs en wenselijk om met de staten te overleggen over de diverse aspecten en implicaties. Maar niet alleen wenselijk en wijs, ook noodzakelijk. De provinciale staten zijn nog altijd het hoofd van het provinciale bestuur en moeten op die grond betrokken worden bij dergelijke vergaande ingrepen in de provinciale

organisatie, vooral wanneer besluiten van GS –hoezeer die ook voortvloeien uit eigen bevoegdheden – aanzienlijke repercussies hebben voor de vervolgdiscussie.