ADVIES ONDERSTEUNING GEMEENTERAAD

(tbv de Raad voor het Openbaar Bestuur)
dr. Jos W.M.M.J. Hessels MSc, augustus 2020

Inleiding

"Wat voor ondersteuning is er - zowel kwalitatief als kwantitatief - anno 2020 vereist om raadsleden en de raad van adequate ondersteuning te voorzien, te denken aan griffie, Rekenkamer, fractie ondersteuning, ambtelijke ondersteuning en bijstand en opleidingsbudgetten?" Dit is de centrale vraag in de adviesaanvraag van de minister van BZK aan de Raad voor het Openbaar Bestuur over ondersteuning van de gemeenteraad. Graag wil ik mijn input leveren op de onderwerpen waar mijn expertise[1] ligt: ambtelijke bijstand en fractieondersteuning, waarbij zeker ook de positionering van de griffie een belangrijke rol speelt.

Ik zal in dit korte paper eerst mijn visie geven op de instrumenten voor inhoudelijke ondersteuning, die gemeenteraadsleden op dit moment hebben om daarna de specifieke oorzaken van het niet tot zijn recht komen van ambtelijke bijstand en fractieondersteuning kort te duiden. Daarna zal ik schetsen op welke manier deze tekortkomingen kunnen worden weggenomen en welke politieke afwegingen daarbij aan de orde komen.

Het systeem van inhoudelijke ondersteuning van de gemeenteraad

Uit de vele gesprekken in het kader van mijn proefschrift met raadsleden en wethouders, maar ook met ambtenaren en griffiers, komt naar voren dat slechts zeer weinigen de verschillende vormen van inhoudelijke ondersteuning van raadsleden uit elkaar kunnen houden.[2] Met name het (informele) contact tussen ambtenaren en raadsleden wordt vaak in één adem genoemd met het verlenen van ambtelijke bijstand aan raadsleden. En dit wordt dan weer vaak verward met het recht op inlichtingen vanuit het college van burgemeester en wethouders voor raadsleden, zoals geregeld in het derde lid van artikel 169 van de Gemeentewet[3]. Zeker dat laatste is een wijdverbreid misverstand. De inlichtingenplicht uit het

[1] J.W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur* (diss. Nijmegen, Staat en Recht, deel 42), Deventer: Kluwer 2018.

[2] Hessels 2018, §7.2.1, p. 223 e.v.

[3] Art. 169 lid 3 GemW.: "Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang".

tweede lid van artikel 169 van de Gemeentewet[4] en het inlichtingenrecht uit het derde lid van hetzelfde artikel hebben een geheel andere betekenis dan het recht op ambtelijke bijstand, zoals vastgelegd in het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet[5].

Het grootste verschil is dat artikel 169 handelt over het verstrekken van inlichtingen en niet meer dan dat, terwijl artikel 33 spreekt van het daadwerkelijk verlenen van bijstand.

Een tweede opvallend verschil, dat vaak door de colleges van burgemeester en wethouders over het hoofd gezien - of bewust genegeerd - wordt, is dat de Gemeentewet voorschrijft[6] dat informatie die in het kader van artikel 169 van de Gemeentewet wordt verstrekt, in alle gevallen aan alle raadsleden ter kennis moet worden gebracht, ongeacht wie erom gevraagd heeft. Dat is overigens niet het geval als een raadslid *ondershands* om informatie heeft gevraagd *en deze ook als zodanig heeft gekregen.* Deze *ondershandse informatie* is juridisch een vreemde eend in de bijt, die gaandeweg de status van gewoonterecht heeft verkregen. Feitelijk staat de Gemeentewet dit soort één-op-één informatieverstrekking tussen college en raadslid niet toe, maar van de andere kant is het verstrekken van ondershandse informatie aan raadsleden in nagenoeg alle gemeenten gemeengoed en vereist de dagelijkse praktijk dat raadsleden ook buiten ingewikkelde procedures om informatieve, niet politiek geduide informatie kunnen krijgen.

De Gemeentewet biedt de raadsleden - naast hun eigen politieke verantwoordelijkheid - een viertal instrumenten[7] voor hun inhoudelijke ondersteuning. Allereerst heeft een raadslid zijn eigen politieke verantwoordelijkheid. Hij is gekozen als volksvertegenwoordiger en zal de politieke kaders zelf moeten uitzetten, al dan niet in overleg met de overige leden van zijn fractie in de gemeenteraad.

Vervolgens geeft de Gemeentewet de raad en ieder van zijn leden in de artikelen 169 (voor wat betreft het college van burgemeester en wethouders) en 180 (voor wat betreft de burgemeester) een actief en passief recht op het verkrijgen van inlichtingen. Hier gaat het om feitelijke informatie over het beleid van het college - en de burgemeester - die soms verder kan reiken dan de openbare informatie, die ook op basis van de Wet openbaarheid van bestuur opvraagbaar is.

[4] Art. 169 lid 2 GemW.: "Zij geven de raad alle inlichtingen, die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft."

[5] Art. 33 lid 1 GemW.: "De raad en elk van zijn leden hebben recht op ambtelijke bijstand."

[6] Art. 169 lid 3 GemW.: "Zij geven *de raad* mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang".

[7] J.W.M.M.J. Hessels, 'VNG- Modelverordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018', *de Gemeentestem* 2019/49, afl. 4787, p. 47-58.

Vervolgens heeft een fractie krachtens het bepaalde in het tweede lid van artikel 33 van de Gemeentewet recht op ondersteuning. Het betreft hier door de fractie zelf geregelde inhoudelijke ondersteuning voor politieke onderwerpen. In dit kader kan nieuw beleid geformuleerd worden, waarbij de via de fractieondersteuning ingehuurde kennis ingezet kan worden.

Een volgende stap is het inschakelen van de griffie. Dat kan bij procedurele en technische onderwerpen, zoals het checken van een amendement of motie op (juridische) onvolkomenheden. Ook voor advies over het opereren van het raadslid of de fractie binnen de kaders van de politieke mores of de gemeentelijke gebruiken en regels kan een beroep gedaan worden op de griffie. Normaal gesproken zal de griffie geen bijstand verlenen of advies geven over politiek gevoelige zaken.

Tenslotte kan een raadslid of een fractie (of de gehele gemeenteraad) behoefte hebben aan specialistische ondersteuning op een bepaald beleidsterrein. Het gaat dan niet over advies over het ontwikkelen van nieuw beleid, maar wel over de uitwerking van door de desbetreffende fractie (of het raadslid) voorgesteld beleid, waar de inzet van een gemeentelijk specialist voor gewenst is. Alleen deze laatste vorm van ondersteuning valt onder het begrip *ambtelijke bijstand* uit het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet.

Schematisch ziet het er dan als volgt uit:



Deze vijf-trap van informatievoorziening van de gemeenteraad is niet duidelijk uitgewerkt in het reglement van orde voor de meeste gemeenteraden. Hierdoor lopen deze trajecten veelal door elkaar heen, wat leidt tot grote onduidelijkheid.

Ambtelijke bijstand

De discussie over het recht op 'ambtelijke bijstand' voor individuele raadsleden komt voor het eerst voor in de parlementaire geschiedenis van de Gemeentewet in het voorlopig verslag van de wijziging van de Gemeentewet, die uiteindelijk in 1992 is aangenomen en per 1 januari 1994 in werking is getreden.[8] De indruk van velen, dat ambtelijke bijstand samenhangt met het dualistische systeem, is dan ook onjuist. Ook in monistische tijdens bestond er al een regeling, die de ambtelijke ondersteuning van de raadsleden in geordende banen moest leiden. De invoering van het dualistische systeem maakte het wel noodzakelijk dat het *recht op* ambtelijke bijstand nadrukkelijker in de Wet werd verankerd. Dat gebeurde door het *recht op ambtelijke bijstand* als zodanig op te nemen in het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet. Helaas werd verzuimd het derde lid van hetzelfde artikel - na het bij amendement losmaken van de gemeentelijke ambtelijke organisatie van de gemeenteraad - aan te passen, waardoor het imperatieve karakter van het eerste lid gesmoord werd in een onuitvoerbare verordeningsplicht, voorgeschreven in het derde lid.

Het niet tot zijn recht komen van het instrument van de ambtelijke bijstand heeft meerdere oorzaken. Allereerst dus de gebrekkige juridische verankering van dit recht en daarmee het uiteindelijk niet afdwingbaar zijn van de daadwerkelijke bijstand. Het is van groot belang hier terdege bij stil te staan, zeker omdat de minister in haar adviesaanvrage expliciet de vraag stelt "in hoeverre ambtelijke organisaties van gemeenten nu voldoende in dienst staan van de gemeenteraad"[9].

Het juridische antwoord op haar vraag is snel gegeven: door de secretaris (en zijn ambtenaren) geheel ondergeschikt te maken aan het college van B&W in artikel 102 van de Gemeentewet, het aanpassen van het eerste lid onder c en d van artikel 160 van de Gemeentewet én het schrappen van artikel 148 uit de Gemeentewet (dat de mogelijkheid bevatte voor de raad om beleidsregels te stellen ten aanzien van de uitoefening van medebewindsbevoegdheden van het college) - dit alles in de Wet dualisering gemeentebestuur - staat de ambtelijke organisatie van de gemeente (uiteraard met uitzondering van de griffie) niet (rechtstreeks) ten dienste van de gemeenteraad. Westerbeek & Broeksteeg omschrijven dit heel duidelijk in een artikel in De Gemeentestem uit 2006: "Met de introductie van het dualisme is er een duidelijkere scheiding aangebracht in de positie en de bevoegdheden van de raad enerzijds en die van het college anderzijds. Hoewel de raad nog steeds het hoogste gemeentelijke orgaan is, heeft het college thans meer vooral bestuurlijke bevoegdheden, waaronder bevoegdheden die betrekking hebben op de ambtelijke dienst.

[8] Zie verder Hessels 2018, §2.3, p. 30 e.v.

[9] Adviesaanvrage van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Raad voor het Openbaar Bestuur over ondersteuning van de gemeenteraad d.d. 26 juni 2020, kenmerk 2020-0000373144.

Het college stuurt het ambtelijke apparaat aan en stelt regels vast over de ambtelijke organisatie van de gemeente. Het college benoemt, schorst en ontslaat ambtenaren. De ambtelijke dienst staat ten dienste aan en onder gezag van het college. Het college draagt politieke verantwoordelijkheid voor het handelen van de gemeentelijke ambtelijke dienst; het legt aan de raad verantwoording af over het handelen en nalaten van de ambtelijke dienst. Er bestaat, buiten (...) artikel 33 van de Gemeentewet, geen rechtstreekse staatsrechtelijke relatie tussen de raad en de ambtelijke dienst. Vanuit de positie van de ambtenaar staat loyaliteit aan het college centraal"[10]

Juist hierom is het instrument van de ambtelijke bijstand uitgevonden. Hierdoor kan (een deel van) de ambtelijke organisatie wél in dienst staan van de gemeenteraad, maar dan wel onder strikte voorwaarden en met een duidelijke rechtspositie. Die laatste twee voorwaarden zijn echter zwaar onderbelicht of zelfs miskend gebleven, waardoor menig ambtenaar in een loyaliteitsspagaat terecht is gekomen, die in enkele gevallen zelfs tot disciplinaire maatregelen tegen de ambtenaar geleid heeft en in veel meer gevallen tot het niet (optimaal) verlenen van de ambtelijke bijstand.

Primair is de formulering van het derde lid van artikel 33 GemW hieraan debet. De raad krijgt hier immers een verordenende opdracht over een onderwerp, dat niet tot zijn bevoegdheid behoort. Vervolgens is in opeenvolgende modelverordeningen geacteerd alsof deze juridische imperfectie niet bestond, waardoor raden de indruk kregen dat zij de ambtelijke bijstand zelf konden regelen, maar er telkens weer mee geconfronteerd werden dat ze er uiteindelijk geen zeggenschap over hadden. Zeker toen in 2010 de geheimhoudingsverplichting geschrapt werd uit de verordening na een heftige discussie tussen VNG, IPO en de minister van BZK[11], werd de regeling voor ambtelijke bijstand een tandeloze tijger. Als er al ambtelijke bijstand wordt verleend, dan zal de - aan het college rapporterende - ambtenaar te allen tijde het college desgewenst moeten informeren over zijn werkzaamheden in het kader van de ambtelijke bijstand, ook als het bijstand vragende raadslid (bijvoorbeeld uit oppositionele gronden) dit niet met de wethouder wenst te delen.

Voor de gemeenteambtenaar, die momenteel ambtelijke bijstand verleent, is onduidelijk van wie hij zijn opdracht krijgt, aan wie hij verantwoording moet afleggen, bij wie hij terecht kan met vragen en klachten en wanneer zijn opdracht afgelopen is. In de praktijk krijgt hij zijn opdracht van het raadslid (al dan niet met tussenkomst van de griffier en/of de secretaris), legt hij verantwoording af aan het raadslid, maar ook aan zijn ambtelijke chef én aan de portefeuillehouder, is hoogst onduidelijk waar hij terecht kan met vragen over zijn opdracht en is zijn

[10] R. Westerbeek & J.L.W. Broeksteeg, 'De ambtenaar in spagaat', *De Gemeentestem*, 2006/1, afl. 7243, p.2.

[11] Zie voor de achtergronden hiervan VNG Actualiteitencolleges gemeentewet 2008/2009, Project de eerste overheid, blz. 52/53.

opdracht niet duidelijk omkaderd. Uiteindelijk geeft de VNG-modelverordening het laatste woord aan de burgemeester, maar (ook) die heeft niet de bevoegdheid om hierover te oordelen. De spagaat van de ambtenaar is dus nog veel groter dan menigeen verwacht.

In de gesprekken over mijn promotieonderzoek liep ik in het *Haagse wereldje* bovendien vaak tegen een verkeerde inschatting aan van de daadwerkelijk omvang van het ambtelijk apparaat van een gemiddelde gemeente. Typerend is de opmerking "ja, maar het is toch ook erg onverstandig van een gemeentesecretaris als hij dezelfde ambtenaar, die de wethouder adviseert, ook de ambtelijke bijstand aan het raadslid laat verlenen." Het voorbeeld dat ik dan aanhaalde, ging over een verzoek om ambtelijke bijstand over een duurzaamheidsitem. De gemiddelde Haagse beleidsmaker heeft er werkelijk geen idee van, dat bij het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten niet meer dan één ambtenaar belast is met het onderwerp duurzaamheid. Die gemeentesecretaris heeft dus helemaal geen keuze, tenzij hij de ambtelijke bijstand - die dan geen *ambtelijke bijstand* meer is - uitbesteedt.

De griffie

Een vorm van ambtelijke ondersteuning, die in dit kader zeker ook niet ongenoemd mag blijven, is de ondersteuning van de gemeenteraad en zijn leden door de griffie.[12] Deze ondersteuning valt niet onder de werking van het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet[13], maar is een rechtstreeks uitvloeisel van het eerste lid van artikel 107a van de Gemeentewet[14].

In opdracht van de Vereniging van Griffiers verscheen in 2016 het rapport 'Griffier in de gemeente geschetst, het ambt anno 2016'[15]. In dit rapport wordt aandacht besteed aan de zoektocht van de griffies naar hun rol in de lokale democratie "richting 2025"[16]. In het rapport komt duidelijk de spagaat van de griffier naar voren: enerzijds hoort de griffier de gehele gemeenteraad te ondersteunen en dient daarom politiek neutraal te zijn. Voor politiek-inhoudelijke ondersteuning is immers het recht op fractieondersteuning in het leven geroepen en bij specialistische vragen kan het raadslid, de fractie of de gehele raad door tussenkomst van de griffier vragen om ambtelijke bijstand uit het reguliere ambtelijke apparaat.

[12] Hessels 2018, §7.2.1.1, p. 230-231.

[13] Art. 33 lid 1 GemW.: "De raad en elk van zijn leden hebben recht op ambtelijke bijstand".

[14] Art. 107a lid 1 GemW.: "De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde".

[15] M. van Hulst e.a., *Griffier in de gemeente geschetst, het ambt anno 2016* (in opdracht van de Vereniging van Griffiers), Tilburg en Nijmegen: Tilburg University en Radboud Universiteit 2016.

[16] Van Hulst e.a. 2016, p. 4.

Toch blijkt uit het rapport dat veel griffiers neigen naar een meer beleidsinhoudelijke invulling van hun taak. Ze zoeken de grens op waar politiek neutraal technisch of juridisch advies eindigt en politiek gevoelig advies begint.

Naast de politieke wenselijkheid is het voor de griffiers bovendien praktisch nagenoeg onmogelijk om als inhoudelijk adviseur voor de gemeenteraad te dienen. De gemiddelde bemensing van een griffie bedraagt 2,85 FTE, inclusief de griffier zelf. De grootste griffie, die in het onderzoek van de Vereniging van griffiers betrokken was heeft 18 FTE aan bezetting.[17] Met minder dan drie man bezetting, is een inhoudelijke ondersteuning op de vele beleidsterreinen, waar een gemeenteraad mee van doen heeft, onbegonnen werk. De gemeenteraad zal voor deze beleidsondersteuning dus gebruik moeten maken van zijn recht op fractieondersteuning.

Fractieondersteuning

Het recht op fractieondersteuning is het ondergeschoven kindje uit artikel 33 van de Gemeentewet. Als een duveltje uit een doosje verscheen het - in het amendement De Cloe c.s.[18] - in de Wet dualisering gemeentebestuur, waarbij het nadrukkelijk de bedoeling was dat dit *recht op ondersteuning van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen* uit zou monden in inhoudelijke ondersteuning van de raadsfracties. De uitwerking van het tweede lid van artikel 33 van de Gemeentewet[19] in de modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning van de VNG is zeer algemeen en geeft de gemeenteraden alle ruimte om een eigen interpretatie te geven aan het begrip fractieondersteuning. De uitwerking van het recht op fractieondersteuning is uitsluitend financieel. "Fractieondersteuning vindt zijn vorm in een financiële ondersteuning", zegt de toelichting op artikel 6 van de Modelverordening. Het budget hiervoor moet opgenomen worden in de gemeentebegroting.

Ofschoon het vanuit praktische overwegingen begrijpelijk is om de fractieondersteuning te vertalen in financiële ondersteuning van de fracties, heeft dit wel tot meerdere problemen geleid. Allereerst is de procedure rond de verstrekking en afrekening van deze subsidies (want dat zijn het volgens het eerste lid van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht[20]) nooit afdoende terecht gekomen in de modelverordening

[17] Van Hulst e.a. 2016, p. 23.

[18] *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, 30.

[19] Art. 33 lid 2 Gemw.: "De in de raad vertegenwoordigde groeperingen hebben recht op ondersteuning".

[20] Artikel 4:21, eerste lid, Awb luidt "Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten."

ambtelijke bijstand en fractieondersteuning, waardoor vraagtekens gezet kunnen worden bij de legitimiteit van de verstrekte gelden. Ten tweede zijn de in de verordening beschreven voorwaarden voor de besteding van de middelen zodanig breed interpretabel, dat veel fractieondersteuning gebruikt is voor zaken, waarvoor ze nooit bedoeld is geweest. Regelmatig heeft dat ook tot ophef geleid over de besteding van de fractieondersteuning in de pers, maar ook voor de rechter[21]. Ten derde hebben veel gemeenteraden het budget voor fractieondersteuning - als een van de weinige beïnvloedbare budgetten, die betrekking hebben op de gemeenteraad zelf - aangegrepen om bij een bezuinigingsronde *ook op zichzelf te bezuinigen*. Zo werd het budget voor fractieondersteuning in één op de vijf Nederlandse gemeenten teruggebracht tot nihil. Driekwart van deze gemeenten schrapte het onderdeel *fractieondersteuning* zelfs helemaal uit de verordening.[22] Dat ze de facto bezuinigden op het democratische proces in de gemeente én dat ze een dwingend wetsartikel niet uitvoerden werd dan voor lief genomen.

Het besef dat de bedoeling van de fractieondersteuning volledig ligt bij de politiek-inhoudelijke ondersteuning van de raadsfracties ontbreekt veelal. De initiatiefnemers van het amendement bij de behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur hadden met name de oppositiefracties voor ogen, die geen beroep konden doen op de informele hulp via de lijn van *hun* wethouder. Vandaar ook de imperatieve bepaling in het tweede lid van artikel 33 van de Gemeentewet. Het mocht immers niet zo zijn dat een raadsmeerderheid (de coalitie?) deze ondersteuning kon ontzeggen aan een raadsminderheid (de oppositie). Toch is dit precies wat er veelal gebeurt.

Daarnaast zijn de gemeenteraden volledig vrij in het bepalen van het beschikbare budget voor fractieondersteuning. Zoals eerder beschreven, kan dit dus ook nihil zijn en is het gemiddelde budget in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (dat betreft vier van de vijf Nederlandse gemeenten) €1.412 per fractie. Hiermee blijft er bij veruit de meeste gemeenten weinig tot niets over van de bedoeling van de wetgever, namelijk het voor alle fracties in de gemeenteraad toegankelijk maken van eigen, onafhankelijke, inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning.

Mogelijke aanpak voor verbetering

De bestaande problemen met ambtelijke bijstand en fractieondersteuning kunnen voor beide onderwerpen in één zin worden samengevat. Voor *ambtelijke bijstand* zit het probleem in de verankering in wet- en regelgeving en in de positie van de gemeenteambtenaar, die de bijstand verleent. Bij de *fractieondersteuning* zorgen - naast ook hier een gebrekkige juridische invulling in de modelverordening - de

[21] Hessels 2018, §7.2.2, p.231 e.v.
[22] Hessels 2018, p. 214.

onduidelijkheid over bestedingsdoelen en het niet afdwingen van de wettelijke plicht om fracties te ondersteunen voor onvoldoende gebruik van dit instrument. Voor een uitgebreide beschrijving van de scenario's ter verbetering zij verwezen naar §7.3 van mijn proefschrift.[23]

Ambtelijke bijstand

De meest vergaande - maar ook meest noodzakelijke - aanbeveling is het aanpassen van artikel 33 van de Gemeentewet. Scheid de verordenende bepaling over de fractieondersteuning (raadsbevoegdheid) van die over de ambtelijke bijstand (collegebevoegdheid) en voeg een vierde lid toe, waarin wordt vastgelegd dat het college van B&W - conform de hun in het eerste lid onder de letter c van artikel 160 van de Gemeentewet toegekende bevoegdheid om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente - regels stelt omtrent het verlenen van ambtelijke bijstand aan *de raad en elk van zijn leden*.

Hieraan zou wel een verplichting toegevoegd moeten worden om deze regels in overleg met de gemeenteraad vast te stellen. Door het verdwijnen van het oude artikel 148 van de Gemeentewet kan dit niet door middel van het opstellen van dienaangaande beleidsregels door de raad. Wel kan worden aangesloten bij het systeem van *wensen en bedenkingen*, zoals dit ook wordt toegepast in de tweede volzin van het tweede lid van artikel 160 van de Gemeentewet.[24] Hiermee draagt de wetgever het college op om in overleg met de raad tot een regeling voor het verlenen van ambtelijke bijstand te komen. De gemeenteraad heeft dan wel niet de beslissende bevoegdheid in deze, hij kan door middel van politieke druk wel invloed uitoefenen op de uiteindelijke regeling.

Met het toevoegen van een extra lid aan artikel 33 van de Gemeentewet en het opstellen van een beleidsregel door het college zijn we er echter nog niet. In die beleidsregel moet de positie van de ambtenaar die de ambtelijke bijstand gaat verlenen duidelijk zijn vastgelegd. Dat kan nog versterkt worden door in de *Ambtsinstructie voor de gemeentesecretaris* bepalingen op te nemen, die deze werkwijze bevestigen en versterken. Ook zal in de *Verordening op de ambtelijke bijstand* (die dus apart vastgesteld wordt, los van de *Verordening op de fractieondersteuning*) zolang als er nog geen vierde lid aan artikel 33 van de Gemeentewet is toegevoegd, verwezen moeten worden naar de beleidsregel van het college en zal de *Ambtsinstructie van de griffier* door de gemeenteraad aangepast moeten worden, zodat het hele systeem van het verlenen van ambtelijke bijstand op elkaar aansluit. Dit dient tenslotte vastgelegd te worden in het *Reglement van orde van de gemeenteraad*, zodat de raadsleden duidelijk voor ogen hebben welke instrumenten tot hun

[23] Hessels 2018, p.239 e.v.

[24] Art. 160 lid 2 tweede volzin: "Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen."

beschikking staan voor hun inhoudelijke ondersteuning en op welke wijze en onder welke voorwaarden ze daar gebruik van kunnen maken.

Een gezamenlijke inspanning van gemeenteraad en college van de Echt-Susteren (geëntameerd door griffier en gemeentesecretaris in nauw overleg met de burgemeester) heeft ertoe geleid dat deze gemeente per 1 januari 2021 waarschijnlijk de eerste zal zijn, die binnen de kaders van de Wet én op dualistische leest geschoeid ambtelijke bijstand kan aanbieden, waarbij de raadsleden al hun rechten op inhoudelijke ondersteuning kunnen gebruiken, terwijl de gemeenteambtenaar goed beschermd en met een duidelijke instructie zijn werk kan doen. De vijf onderliggende regelingen (Verordening ambtelijke bijstand, Beleidsregel ambtelijke bijstand, Ambtsinstructie griffier, Ambtsinstructie secretaris en Reglement van Orde voor de gemeenteraad) zijn in concept gereed en zullen naar verwachting in december 2020 door raad en college worden vastgesteld.

Fractieondersteuning

Wat de oplossing voor fractieondersteuning ingewikkelder maakt dan voor ambtelijke bijstand, is dat over nut, noodzaak, vorm en omvang van fractieondersteuning geen politiek-beleidsmatige overeenstemming bestaat. Dat was bij de introductie in de Wet dualisering gemeentebestuur anders: alleen de VVD-fractie in de Tweede Kamer stemde in 2001 tegen het amendement[25] dat het recht op fractieondersteuning regelde. In de jaren daarna nam het draagvlak zienderogen af, vooral veroorzaakt door verschillende publicaties over (vermeend) verkeerd gebruik ervan enerzijds en de al aangehaalde behoefte van veel gemeenteraden om te bezuinigen op hun eigen ondersteuning anderzijds.

Deze discussie zal dus eerst opnieuw gevoerd moeten worden. De minister benoemt het ook in haar adviesaanvraag expliciet: het is "de vraag of de ondersteuning van raden een kwestie is die we van bovenaf wettelijk willen regelen (bijvoorbeeld door het geld uit het Gemeentefonds daarvoor te oormerken), of we vasthouden aan de gedachte dat dit een vrije kwestie is waar Raden zelf over mogen besluiten?" Als je teruggaat naar de oorsprong, het genoemde amendement van De Cloe c.s. dat op brede steun van de Kamer kon rekenen, is het antwoord vrij eenvoudig te geven. Juist omdat inhoudelijke ondersteuning van de gehele raad (dus alle fracties, ook van de oppositie) van levensbelang is voor de lokale democratie, kun je het al dan niet leveren van die ondersteuning niet overlaten aan plaatselijke meerderheden. Juist omdat de oppositie bij een puur lokale regeling *drooggelegd* zou kunnen worden door de coalitie, kwam het recht op fractieondersteuning imperatief in de Gemeentewet te staan. Waar destijds te weinig bij is stilgestaan, is het feit dat *de facto* eenzelfde situatie ontstaat, als de (meerderheid van de) gemeenteraad

[25] *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, 30.

nauwelijks budget voor fractieondersteuning toekent. Dat één op de vijf gemeenteraden helemaal geen budget beschikbaar stelt voor fractieondersteuning of zelfs de mogelijkheid uit de - verplichte - verordening schrapt, heeft destijds niemand voorzien.

Al in 2007 lag een wetsvoorstel[26] op tafel, waarin werd voorgesteld in het derde lid van artikel 33 van de Gemeentewet op te nemen dat bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere regels gesteld konden worden over de fractieondersteuning (en overigens ook over de ambtelijke bijstand). Dit voorstel haalde het niet omdat een Kamermeerderheid de (budgettaire) autonomie van gemeenten zwaarder vond wegen dan de toen al geconstateerde problemen rondom de fractieondersteuning.[27] Mijns inziens is het de hoogste tijd deze mogelijkheid opnieuw te bezien, waarbij omvang en toepassingsgebied van de fractieondersteuning vanuit de Rijksoverheid worden geregeld.

Vooral een afbakening van het toepassingsgebied van de middelen voor fractieondersteuning is noodzakelijk. Op enkele grote gemeenten na, worden de gelden, die de fracties ter beschikking staan voor fractieondersteuning, nauwelijks besteed aan het inhuren van inhoudelijke ondersteuning. Het zijn meer de dagelijkse kosten van de fractie (kantoormaterialen, zaalhuur en overige vergaderkosten, maar ook fractie-uitjes en andere teambuildingsactiviteiten) die in de overzichten van gedeclareerde kosten terugkomen. Een klein deel van het budget zou inderdaad hieraan besteed mogen worden, maar het doel van de regeling is inhoudelijke ondersteuning à la de fractiebureaus in de Tweede Kamer. Waarbij direct het probleem van de schaalgrootte opduikt. Een gemeente van 30.000 inwoners heeft geen werk voor een reeks van fractiemedewerkers, zeker als deze zich niet met externe politieke activiteiten (verkiezingen e.d.) mogen bezighouden. Wat is een goed geoutilleerde volksvertegenwoordiging op lokaal niveau dan waard? De genoemde gemeente van 30.000 inwoners geeft jaarlijks ruim €250.000 uit aan weddes van raadsleden. Een budget van bijvoorbeeld 1/3 van dit totaalbedrag aan raadsweddes, als zodanig gelabeld in het Gemeentefonds, te verdelen over de fracties naar rato van het aantal zetels en te besteden via een systeem van ambtelijke bijstand, niet van ambtenaren uit de reguliere ambtelijke organisatie, maar van bij de griffie aangestelde of door de griffie ingehuurde beleidsmedewerkers, zou soelaas moeten kunnen bieden.

Voor het vrij besteedbare deel van de fractieondersteuning - dat uit de reguliere middelen betaald blijft worden - zullen bij verordening duidelijke regels gesteld moeten worden over structuur (bijvoorbeeld het uitzonderen van fractieondersteuning van de bepalingen in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht, de subsidietitel)[28] en controle. Een onafhankelijke controle - met verplichte publicatie van alle gedeclareerde

[26] *Kamerstukken II* 2006/2007, 30902.
[27] Hessels 2018, §5,7, p. 179 e.v.
[28] Hessels 2018, §7.3.3, p. 248-249.

uitgaven - zou veel misbruik kunnen voorkomen.

Griffie

Wil de griffier zijn rol van onafhankelijke en objectieve raadgever aan de gehele raad optimaal kunnen spelen, dan dient hij niet belast te worden met politiek-inhoudelijke taken. De griffier verleent geen *ambtelijke bijstand*, maar speelt wel een belangrijke rol in het organiseren ervan. De griffie zou de organisatorische thuishaven kunnen zijn van degenen, die de raadsfracties inhoudelijk ondersteunen in het kader van de *fractieondersteuning*, maar zal hier nooit politiek bij betrokken mogen zijn. De griffier is de spin in het web bij alle ondersteuning van de raad en zijn leden, precies zoals het eerste lid van artikel 107a GemW dat voorschrijft. De raad kan en moet deze belangrijke positie verankeren door serieus invulling te geven aan het tweede lid van dit artikel: de *ambtsinstructie van de griffier* - nu nog nauwelijks gebruikt als sturingsinstrument - biedt de mogelijkheid om ambtelijke bijstand en fractieondersteuning institutioneel in te bedden binnen de bevoegdheden van de raad en biedt de kans bij uitstek om de griffier in positie te brengen.

Disclaimer…

Wat ook zeker niet vergeten mag worden, is dat veel raadsleden van coalitiefracties doorgaans heel tevreden zijn met het gevoerde beleid en nauwelijks behoefte hebben aan meer ondersteuning. Hun politieke voorlieden - in de regel de wethouders - voeren hun gezamenlijke programma uit, hetgeen leidt tot bestendiging (of zelfs versteviging) van de positie van hun partij in de gemeenteraad. Voor meer informatie over het gevoerde beleid nemen ze rechtstreeks contact op met de eigen wethouder en vragen en wensen worden besproken in de fractie- en coalitievergaderingen.

Ook na bijna twintig jaar is het dualisme in de praktijk van zeker de kleinere gemeenten - nogmaals: bedenk dat 80% van de Nederlandse gemeenten minder dan 50.000 inwoners heeft! - nauwelijks geworteld. De wethouders spelen een sturende rol binnen veel coalitiefracties en versterken hun positie in de gemeenteraad door gericht en gedoseerd indirect en informeel ambtelijke ondersteuning te organiseren voor hun *eigen* fracties.

Misschien dat die gedegen evaluatie van 20 jaar dualisme in gemeenten en provincies er toch maar eens moet komen…