Handreiking

Omgaan met ambtelijke bijstand



Colofon

Auteurs
Peter Castenmiller (PBLQ)
Jinne Samsom (PBLQ)

Coördinatie
Roger Broer (VNG)

Vormgeving
Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

Dankwoord	**4**
Inleiding	**5**
Meerwaarde van ambtelijke bijstand	**6**
Uitdagingen in de praktijk	**8**
Spelregels voor een goede omgang met ambtelijke bijstand	**10**
Voer het gesprek	**15**
Om verder te lezen	**16**

Dankwoord

Bij het schrijven van deze handreiking hebben wij hulp gekregen van een klankbordgroep. Wij danken de deelnemers aan de klankbordgroep voor hun opbouwende opmerkingen en ideeën.

Klankbordgroep
Jeroen van Gool, directeur Wethoudersvereniging
Jos Hessels, burgemeester gemeente Echt-Susteren
Johan Hessing, raadslid gemeente Terneuzen
Ton Keijzers, raadsadviseur en plv. griffier gemeente Land van Cuijk
Henriëtte de Vos, gemeentesecretaris gemeente Heemstede
Art Vos, beleidsmedewerker ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inleiding

De praktijk laat zien dat de mogelijkheid tot ambtelijke bijstand nog (te) weinig wordt benut. De toepassing wordt wel als ingewikkeld ervaren. Ook is voor raadsleden lang niet altijd duidelijk wat het onderscheid is ten opzichte van het recht om schriftelijke vragen te stellen, het recht om moties en amendementen in te dienen en het informatierecht.

Deze handreiking heeft tot doel om de inzet van ambtelijke bijstand te bevorderen. Met deze handreiking wil de VNG het gesprek tussen alle betrokkenen binnen gemeenten over ambtelijke bijstand stimuleren. Een goede omgang met ambtelijke bijstand vereist namelijk rolbesef en rolneming van alle betrokkenen: raadsleden, griffie(r), gemeentesecretaris, burgemeester, wethouders en ambtenaren.

Het beroep dat raadsleden kunnen doen op ambtelijke bijstand is een recht dat is vastgelegd in artikel 33 van de Gemeentewet. In dat artikel staat eveneens dat alle gemeenten een verordening dienen op te stellen, waarin wordt geregeld hoe de raadsleden een beroep kunnen doen op ambtelijke bijstand. Deze handreiking vormt daarmee een aanvulling op de bestaande modelverordening van de VNG.

Leeswijzer

De handreiking start met een uitleg van ambtelijke bijstand: wat betekent het en welk doel wordt er mee nagestreefd? Voor raadsleden is ambtelijke bijstand de sleutel naar een schat aan informatie en kennis die bij de ambtelijke organisatie berusten, maar waar raadsleden nog te weinig gebruik van maken.

Voor het beperkte gebruik van het instrument is een aantal praktische en inhoudelijke uitdagingen aan te wijzen, die in de handreiking passeren. Hierna worden **vijf spelregels** gepresenteerd die een bijdrage kunnen leveren aan een betere inzet van dit instrument in de praktijk. De spelregels worden toegelicht en onderbouwd met praktijkvoorbeelden.

De handreiking richt zich dus nadrukkelijk op het praktisch gebruik van ambtelijke bijstand. Er wordt niet uitgebreid ingegaan op de juridische inbedding van het instrument. Daar zijn andere (betere) analyse en studies voor beschikbaar zoals het proefschrift van Jos Hessels (2018).

Meerwaarde van ambtelijke bijstand

Gemeenten krijgen de laatste jaren steeds meer taken en verantwoordelijkheden. Raadsleden worden geacht om op uiteenlopende thema's belangrijke besluiten te nemen. Dat is een flinke uitdaging omdat de tijd van raadsleden en de mogelijkheden voor professionele ondersteuning beperkt zijn. Raadsleden laten zich graag breed informeren aan de hand van verschillende bronnen en documenten om tot een afgewogen oordeel te komen. Het is lastig om snel betrouwbare en volledige informatie te verkrijgen.

Binnen de ambtelijke organisatie is een schat een kennis en informatie over verschillende beleidsdossiers beschikbaar. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 is echter het beeld ontstaan dat de ambtelijke organisatie alleen voor het college van B&W werkt. Dat beeld doet onvoldoende recht aan de dagelijkse praktijk. Weliswaar worden ambtenaren aangesteld door het college van B&W, zij worden geacht om de hele gemeente en daarmee ook de gemeenteraad te ondersteunen.

Initiatiefvoorstellen, amendementen en moties

Ambtelijke bijstand is bedoeld om raadsleden te ondersteunen bij het opstellen van initiatiefvoorstellen, amendementen en moties. Deze ondersteuning reikt verder dan een overzichtelijk verzoek om informatie. De gedachtegang is dat het opstellen van initiatiefvoorstellen, amendementen en moties om specialistische kennis vraagt, waarmee raadsleden hun plannen of ideeën verder kunnen uitwerken.

Een brede toepassing van de beschikbare informatie draagt bij aan betere besluitvorming en betere controle en verantwoording. Raadsleden hebben door middel van het instrument ambtelijke bijstand het recht om van de expertise van de ambtelijke organisatie gebruik te maken. Helaas gebeurt dit momenteel nog slechts mondjesmaat.



Ambtelijke bijstand en andere instrumenten

Er staan raadsleden verschillende instrumenten ter beschikking om informatie te verkrijgen. In de praktijk worden de verschillende instrumenten soms met elkaar verward of niet optimaal benut. Ambtelijke bijstand is één van die instrumenten , naast fractieondersteuning en de mogelijkheid voor het stellen van schriftelijke, mondelinge of onderhandse/technische vragen.

- **Fractieondersteuning** gaat over de financiële ondersteuning van fracties in de gemeenteraad. De *raad* stelt zelf een budget vast voor de ondersteuning aan fracties. Dit dient het uitoefenen van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken. *Fracties* kunnen deze ondersteuning bijvoorbeeld benutten om onder hun eigen regie informatie te laten verzamelen. Zij kunnen het budget ook gebruiken voor onder meer het werven van een fractieondersteuner of het laten doen van onderzoek of volgen van cursussen.
- **Het vragenrecht,** vastgelegd in de Gemeentewet (artikel 169), kan door raadsleden worden gebruikt om het college van B&W te verzoeken om informatie beschikbaar te stellen. De antwoorden komen voor de gehele gemeenteraad beschikbaar. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de verstrekte informatie berust bij het college van B&W.
- **Ambtelijke bijstand** is bedoeld om raadsleden te ondersteunen bij het opstellen van initiatiefvoorstellen, amendementen en moties. Het betreft ook situaties waarbij vanuit de ambtelijke organisatie informatie aan individuele raadsleden wordt verstrekt zonder betrokkenheid of tussenkomst van het college van B&W. Het betreft dan overwegend technische, inhoudelijke informatie waar geen politiek-bestuurlijke duiding aan is gegeven.
- **Onderhandse vragen;** In veel gemeenten bestaat de mogelijkheid voor raadsleden om onderhandse of technische vragen te stellen. Het betreft vragen naar feitelijke informatie die eenvoudig door de ambtelijke organisatie kunnen worden afgedaan. Voor deze gewoonte is overigens geen wettelijke basis.

Praktijkvoorbeeld: wanneer gebruik je welk instrument?

De inzet van de verschillende instrumenten kan als volgt worden geïllustreerd:

Instrument/Wettelijke Grondslag	Behoefte raadslid/fractie	Voorbeeldvragen	Uitvoering
Ondershandse vragen / Kamerstukken II 1985/86, 19403, 3, p. 41	(Beperkte) feitelijke informatie	• Hoeveel kinderen in onze gemeente maken gebruik van collectief leerlingenvervoer; • hoe hebben de kosten voor de gemeente zich in de afgelopen vijf jaar ontwikkeld?	Via griffier door ambtelijke organisatie.
Schriftelijke of mondelinge vragen / Art. 169 lid 3 Gemeentewet	Inzicht in informatie en opvattingen van college van B&W	• Hoe verklaart het college dat het aantal kinderen dat gebruik maakt van collectief leerlingenvervoer in de afgelopen vijf jaar is verdubbeld? • Welke mogelijkheden ziet het college om deze groei te stoppen?	Beantwoording vragen door College.
Fractieondersteuning / Art. 33 lid 2 Gemeentewet	Verkennen mogelijkheden voor eigen politieke inbreng	• Wie zou naast de bekende partijen een bijdrage kunnen leveren aan het collectieve leerlingenvervoer? • Hoe kan hierbij een beroep gedaan worden op een ieders maatschappelijke verantwoordelijkheid?	Fractie zelf of door fractie ingehuurde inhoudelijk deskundige.
Ambtelijke bijstand / Art. 33 lid 1 Gemeentewet	Uitwerken van eigen inbreng	• Als we de ouders en eventuele vrijwilligers uit de wijk of het dorp willen inschakelen bij het collectieve leerlingenvervoer, hoe kunnen we dat dan regelen? Welke afspraken moeten er opgezegd worden en welke nieuwe gemaakt? • Welke risico's zijn daaraan verbonden? • Kan er een concept regeling daarvoor opgesteld worden?	Ambtenaar van - of in opdracht van - de gemeente met inhoudelijke kennis, aangesteld door de gemeentesecretaris, onder verantwoordelijkheid van de griffier.

Uitdagingen in de praktijk

Ambtelijke bijstand draagt bij aan kwalitatief betere besluitvorming. Toch wordt er maar weinig van het instrument gebruik gemaakt. Waarom is dat?

Een zwaar instrument?
De wettelijke basis van ambtelijke bijstand en de verplichting om een verordening daarover op te stellen maken het in de beeldvorming van raadsleden en griffiers een 'zwaar en ingewikkeld' instrument. Dit zorgt bij velen voor aarzelingen om dit instrument actief in te zetten.

Openbaarheid van de informatie
In sommige gemeenten wordt belangrijk gevonden dat de in het kader van ambtelijke bijstand verstrekte informatie vertrouwelijk blijft en uitsluitend verstrekt wordt aan het desbetreffende raadslid. Daarmee heeft het raadslid dat geïnvesteerd heeft in het verkrijgen van de informatie zelf ook de regie over de benutting daarvan, bijvoorbeeld in een initiatiefvoorstel, amendement of motie.

Andere gemeenten geven de voorkeur aan een situatie waarin alle raadsleden gelijke informatie ontvangen. Niet alleen stellen zij dat de ambtelijke organisatie niet voor individuele raadsleden maar voor het hele bestuur werkt, zij zijn ook van mening dat de kwaliteit van de besluitvorming en van controle en verantwoording profiteren van een inhoudelijk advies dat aan iedereen bekend is.

Bij de inzet van ambtelijke bijstand zullen gemeenten hierin een keuze moeten maken die past binnen hun bestuurscultuur.

Overigens is wel van belang dat als het gaat om informatie waarvoor het College van B&W geheimhouding heeft opgelegd, die informatie alleen aan de gehele raad kan worden verstrekt.



Spagaat voor de ambtenaar

Een ambtenaar is voor het grootste gedeelte van zijn of haar tijd werkzaam voor het college. Hij of zij legt verantwoording daarover af aan een ambtelijk leidinggevende. Bij het verlenen van ambtelijke bijstand komt de ambtenaar in een andere positie waarbij een raadslid de opdrachtformulering neerlegt. Dit kan voor de ambtenaar voelen als een loyaliteitsvraagstuk.

Het kan de ambtenaar zelfs in een lastige situatie brengen, bijvoorbeeld als de belangen van het college van B&W niet overeenkomen met een door een raadslid gevraagde bijstand. Op deze wijze kunnen ambtenaren ervaren dat ze in een '**spagaat**' terechtkomen. Het raadslid dat om de bijstand vraagt is zich hier vaak minder van bewust. Deze spagaat leidt ertoe dat ambtenaren in de praktijk zich niet altijd comfortabel en vertrouwd voelen bij het verlenen van ambtelijke bijstand.

Belasting van de organisatie

Het recht op ambtelijke bijstand is volgens de wet onbegrensd. In de praktijk wordt de uitoefening ook bepaald door de beschikbare tijd en capaciteit van ambtenaren. Verzoeken om ambtelijke bijstand kunnen als een onverwachte extra belasting op de ambtelijke organisatie worden ervaren. Het draagt zo bij aan de vaak al als hoog ervaren werkdruk.

Spelregels voor een goede omgang met ambtelijke bijstand

Ambtelijke bijstand heeft meerwaarde voor het werk van een raadslid, maar wordt door de hiervoor genoemde uitdagingen soms mondjesmaat benut. In deze handreiking worden de volgende vijf spelregels voorgesteld waarmee betrokkenen de belemmeringen voor een zinvolle inzet van ambtelijke bijstand hanteerbaar kunnen maken. De spelregels dragen daarmee voor alle betrokkenen bij aan een goede omgang met het instrument in de praktijk.

Spelregels
1. Deel objectieve informatie ruimhartig met raadsleden.
2. Geef de griffier een verbindende rol.
3. Investeer in de driehoek.
4. Werk op basis van duidelijke verantwoordelijkheden en rollen.
5. Gebruik ambtelijke bijstand als objectieve informatiebron.

In essentie kan het instrument alleen goed werken als alle betrokkenen – raadslid, griffie(r), burgemeester, wethouder(s), gemeentesecretaris en ambtenaren – rolbewust en rolvast met het instrument omgaan. De spelregels zijn daarom aan al deze betrokkenen gericht.

Spelregel 1: Deel objectieve informatie ruimhartig met raadsleden

Naast ambtelijke bijstand zijn er nog veel andere manieren waarop door raadsleden informatie bij de ambtelijke organisatie wordt ingewonnen: van tafeltjesavonden, telefoontjes en mailtjes rechtstreeks tussen raadsleden en ambtenaren tot aan 'kopjes koffie'. Het verschil met ambtelijke bijstand is dat hierbij de verordening niet aan te pas komt.

In veel gemeenten wordt over het informeel inwinnen van technische informatie niet moeilijk gedaan. Natuurlijk zijn er wel verschillen tussen gemeenten in de mate waarin raadsleden contact kunnen opnemen met ambtenaren, maar over het algemeen wordt een vrije en ongedwongen aanpak als prettig ervaren.

Gesteld kan worden dat er sprake is van een '**glijdende schaal**' tussen het stellen van betrekkelijk simpele (onderhandse) vragen door een raadslid aan een ambtenaar en ingewikkeldere en intensievere vormen van informatieverstrekking die strikt genomen als ambtelijke bijstand kunnen worden beschouwd.

De crux is dat betrokkenen, zowel raadsleden, griffie als college van B&W en ambtenaren, de situatie waarin niet te veel in regels wordt vastgelegd als acceptabel en prettig ervaren. De wet verschaft op zichzelf al de nodige regels.

Geen strikt onderscheid

In de praktijk is het lastig om aan te geven wanneer 'betrekkelijk simpele' verzoeken om informatie veranderen in ambtelijke bijstand. Dit roept de vraag op waarom over daadwerkelijke ambtelijke bijstand soms zo ingewikkeld wordt gedaan.

Raadsleden dienen net als het college van B&W gebruik te kunnen maken van de uitgebreide kennis en informatie in de ambtelijke organisatie. Dat komt in het algemeen de kwaliteit van de besluitvorming ten goede. De eerste spelregel luidt daarom: **Deel objectieve informatie ruimhartig met raadsleden.** Bevorder een bestuurscultuur waarin raadsleden van de kennis en expertise van ambtenaren gebruik mogen maken, of het nu gaat over simpele informatieverzoeken of uitgebreidere vormen van bijstand.

Om te voorkomen dat de deur van ambtenaren wordt platgelopen door ijverige raadsleden is het wel belangrijk om enkele werkafspraken in de gemeente af te spreken. Die komen in de andere spelregels aan bod.

Spelregel 2: Geef de griffier een verbindende rol

Het uitgangspunt om vanuit de ambtelijke organisatie ruimhartig objectieve informatie met raadsleden te delen, kent verschillende risico's en bedreigingen. Zo moet worden voorkomen dat raadsleden een onevenredig beroep op de capaciteit van ambtenaren doen.

In dat licht is het verstandig dat de griffier **een verbindende rol** krijgt toebedeeld. De modelverordening bevat hiervoor al de nodige aangrijpingspunten. Onder meer wordt in de modelverordening benadrukt dat de griffier de tussenpersoon is tussen raad en ambtelijke organisatie. In die rol kan hij adviseren over welk instrument door het raadslid ingezet wordt. Dit stelt de griffier in staat om procedureel overzicht te houden en te bewaken.

De taak van de griffier is om het verzoek tot ambtelijke bijstand in de organisatie te beleggen. In de meeste gevallen zal dit via de gemeentesecretaris en/of de directie en het management verlopen. De precieze rolverdeling en procesverloop zullen per gemeente verschillen.

Voordelen

Het aan de griffier toekennen van een verbindende rol zorgt ervoor dat raadsleden met hun informatiebehoefte aan de juiste ambtenaar worden gekoppeld. Raadsleden hoeven niet zelf in de organisatie op zoek te gaan naar de juiste persoon.

Een ander voordeel van dit proces is dat de griffier raadsleden kan adviseren over een juiste en doelmatige inzet van het instrument. De griffier denkt actief met het raadslid mee en bepaalt welk juridisch instrument de belangen van het raadslid gegeven zijn behoefte het beste dient. Dat kan ambtelijke bijstand zijn, maar ook aanverwante instrumenten zoals het stellen van schriftelijke en/of mondelinge vragen. De griffier kan een raadslid ook vragen om zijn verzoek enige weken aan te houden als duidelijk is dat de ambtelijke organisatie erg druk is.

Als laatste werkt de voorgestelde rol van de griffier ook voor een ambtenaar prettig. De ambtenaar kan de griffier bijvoorbeeld vragen om bemiddelend op te treden als hij of zij er met het raadslid niet goed uitkomt. De griffier treedt dan als neutrale tussenpersoon op om de uitvoering van de ambtelijke bijstand in goede banen te leiden.



De rol van de griffie in de praktijk: een voorbeeld uit Utrecht
De gemeente Utrecht is er voorstander van dat raadsleden rechtstreeks contact met ambtenaren kunnen opnemen. Dit uitgangspunt is ook verankerd in de Verordening ambtelijke bijstand. De griffier vertelt: "De ambtelijke organisatie werkt nadrukkelijk ook voor de gemeenteraad. We zijn één organisatie met verschillende rollen en bevoegdheden, maar met uiteindelijk hetzelfde doel: goede besluiten voor Utrecht".

Er zijn verschillende overwegingen die kunnen leiden tot een formeel verzoek om ambtelijke bijstand. Bijvoorbeeld de benodigde tijdsinzet van een ambtenaar. In Utrecht vinden ze het belangrijk dat raadsleden op een vertrouwelijke manier advies kunnen vragen en informatie kunnen inwinnen bij ambtenaren. Ambtenaren mogen hierover geen verantwoording afleggen bij hun ambtelijk leidinggevende of wethouder. Om de vertrouwelijkheid te borgen, krijgt de griffie een centrale procedurele rol. Het college van B&W wordt wel geïnformeerd over het starten van een traject, maar niet inhoudelijk over de uitkomst.

Hoe gaat dat in zijn werk? Raadsleden bespreken hun vraag altijd eerst met de griffie. Het formele verzoek van het raadslid verloopt vervolgens via de griffier en wordt doorgeleid naar de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris draagt de deskundige ambtenaar aan die het raadslid met zijn inhoudelijke vragen kan helpen.
Vertrouwelijkheid in een bubbel
Vervolgens vindt er onder regie van de griffie een startgesprek plaats tussen het raadslid, de ambtenaar en een raadsadviseur. Hierin worden de afspraken over de uitvoering van de ambtelijke bijstand toegelicht. Er wordt gepraat over de achtergrond en doelstelling van de vraag van het raadslid. Ook de gevraagde capaciteitsinzet van de ambtenaar en mogelijke loyaliteitsvraagstukken komen tijdens het startgesprek ter tafel. Van de ambtenaar wordt namelijk expliciet gevraagd om vanuit zijn expertise proactief mee te denken en te adviseren vanuit het perspectief van het raadslid en de wijze waarop het raadslid het beste zijn doen kan bereiken. Door de uitvoering van ambtelijke bijstand via de griffie te laten verlopen, probeert Utrecht een zogenoemde bubbel om het raadslid en de ambtenaar te creëren. In deze bubbel kan de ambtenaar het raadslid voorzien van de juiste expertise zonder dat er sprake is van externe inmenging. De griffie dient als waarborg om het proces zuiver te laten verlopen.

De gemeente Utrecht heeft concrete spelregels opgesteld die bij aanvang van elk traject voor ambtelijke bijstand zowel met de betrokken raadsleden als ambtenaren worden gedeeld.
Na afloop van het traject evalueert de griffie samen met raadslid en ambtenaar het proces.

Spelregel 3: Investeer in de driehoek

De griffier heeft een belangrijke rol om de ambtelijke bijstand procedureel goed te laten verlopen. De griffier leunt op zijn beurt voor een goede taakuitvoering op de verstandhouding met de gemeentesecretaris (als eindverantwoordelijke van de ambtelijke organisatie) en de burgemeester (als voorzitter van het college van B&W en de gemeenteraad). Tezamen vormen de griffier, gemeentesecretaris en burgemeester de driehoek.

De driehoek kan worden gezien als de hoeder van een goedlopende informatievoorziening tussen de gemeenteraad en het dagelijks bestuur. Ambtelijke bijstand is een instrument dat een directe relatie heeft met deze informatievoorziening.

Een belangrijke aanbeveling is daarmee om te **investeren in de driehoek**. De driehoek kan namelijk een wezenlijke bijdrage leveren aan het creëren van een open, vrij en ongedwongen klimaat binnen de gemeente als het gaat over het verstrekken en delen van technische informatie. Een situatie waarin het raadsleden niet te moeilijk wordt gemaakt om van deze informatie gebruik te kunnen maken.

Een bemiddelende rol

Daarnaast heeft de driehoek een belangrijke rol als er eventuele problemen of knelpunten bij de uitvoering van ambtelijke bijstand optreden. Er zijn verschillende praktische problemen denkbaar, zoals een situatie waarin de gemeentesecretaris een verzoek tot ambtelijke bijstand weigert, of een ambtenaar die tijdens het verlenen van de bijstand tegen dilemma's aanloopt.

Het is nuttig om een platform te hebben om dergelijke problemen te bespreken en verschillende (tegengestelde) belangen af te wegen. De driehoek is hiervoor een geschikte plek, met name als de griffier en de gemeentesecretaris er in eerste instantie samen niet uitkomen. De burgemeester kan dan een bemiddelende rol spelen.

Spelregel 4: Werk op basis van duidelijke rollen en verantwoordelijkheden

Zelfs in gemeenten waar sprake is van een open bestuurscultuur en waar het verstrekken en delen van informatie ten behoeve van raadsleden worden aangemoedigd, is het belangrijk om een verordening achter de hand te hebben. De verordening moet actueel en volledig worden gehouden zodat er indien nodig op terug kan worden gevallen. Het schetst het kader waarbinnen met elkaar wordt samengewerkt.

De verordening beschrijft **rollen en verantwoordelijkheden** van verschillende betrokkenen: raadsleden, griffie(r), gemeentesecretaris, burgemeester, wethouders en ambtenaren. De verordening beschrijft daarnaast de procedure bij het verlenen van ambtelijke bijstand. Tot slot geeft de verordening inzicht in de manier waarop eventuele knelpunten en geschillen tijdens de uitvoering worden opgelost.

Dobber

Zoals aangegeven wordt in deze handreiking niet gepleit voor een situatie waarin de verordening altijd strak wordt gevolgd. Als het goed is, hoeft de verordening alleen uit de kast worden gehaald als er tussen de betrokkenen onduidelijkheid of onenigheid is over de afspraken. De verordening is binnen de spelregels uit deze handreiking alleen de dobber waar het proces op drijft. Het is bepaald niet bedoeld om ambtelijke bijstand aan rigide banden te leggen.

Verhelderende beleidsregels: een voorbeeld uit Echt Susteren

In Echt-Susteren is in 2021 de verordening op ambtelijke bijstand tegen het licht gehouden en volledig geactualiseerd. Vastgesteld werd dat de positie van een raadslid om aanspraak op ambtelijke bijstand te maken kwetsbaar is, omdat de gemeentesecretaris ervoor kan kiezen om dergelijke verzoeken te weigeren.
Er moeten dus meer juridische waarborgen in het proces worden ingebouwd, zo was de gedachte.
Daarom is gekozen om de bestaande verordening aan te vullen met beleidsregels. In de **beleidsregels** committeert het college van B&W zich aan het verlenen van en meewerken aan ambtelijke bijstand.

Bovendien heeft het college geen inhoudelijke bemoeienis. Het proces wordt doelbewust apolitiek gemaakt door de kabinetschef de rol te geven van regisseur over het proces. De kabinetschef vervult zo een ondersteunende rol in de informatievoorziening tussen gemeenteraad en college. Informatieverzoeken worden door de griffier bij de kabinetschef aangemeld. De kabinetschef is de spin in het web: hij of zij kent zowel de ambtelijke organisatie als het college en kan er zodoende voor zorgen dat de juiste informatie tijdig boven tafel komt.

De burgemeester is blij met de nieuwe procedure: “Door het instellen van de beleidsregels is er meer duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden. Dit voorkomt onwenselijke situaties waarin de ambtenaar in een spagaat komt.” De gekozen formalisering is geen doel op zich, zo benadrukt de burgemeester. “Het is een manier om het recht op informatie van raadsleden te versterken”.

Spelregel 5: Gebruik ambtelijke bijstand als objectieve informatiebron

Ambtelijke bijstand is een neutraal instrument

Als laatste vraagt een goede omgang met ambtelijke bijstand ook om rolbewustzijn en sensitiviteit van raadsleden. Die moeten zich bewust zijn van de scherpe kantjes die aan het gebruik van het instrument zitten. Het is belangrijk dat ambtelijke bijstand als instrument wordt ingezet waarvoor het bedoeld is: objectieve informatiewinning ter ondersteuning bij het opstellen van initiatiefvoorstellen, amendementen of moties.

Respecteer de positie van de ambtenaar

De ambtenaar kan bij het verlenen van ambtelijke bijstand een loyaliteitsconflict ervaren richting het college van B&W. De ambtenaar kan in een zogenoemde spagaat terechtkomen. Het is belangrijk dat een raadslid zich van deze precaire situatie bewust is en de positie van de ambtenaar respecteert. Het is dus nadrukkelijk de bedoeling dat raadsleden ambtelijke bijstand als **objectieve informatiebron** gebruiken. Dat wil zeggen: het instrument kan niet worden gebruikt om bij een gevoelig dossier een ambtenaar uit te horen over de mening en het standpunt van het college van B&W.

Respecteer de kwaliteit van de informatie

Het is de taak van ambtenaren om op basis van hun professionele expertise het raadslid de ambtelijke bijstand te verlenen. Dat gebeurt op basis van de inhoud. Het is vervolgens aan de politiek om daar duiding aan te geven: het college van B&W en raadsleden kunnen met de verstrekte informatie tot verschillende conclusies komen. Dat doet niets af aan de betrouwbaarheid en kwaliteit van het advies van de ambtenaar.

De inbreng in het politieke debat

Natuurlijk kan het raadslid de verkregen informatie uit ambtelijke bijstand daarna wel gebruiken in het politieke debat, bijvoorbeeld bij het opstellen van moties of schrijven van initiatiefvoorstellen. Het is op voorhand niet feitelijk vast te stellen waar wel en geen sprake is van politiek bedrijven. Dat is contextafhankelijk en vraagt om de goede inschatting van het raadslid en de griffier. Het vraagt om sensitiviteit en procedurele correctheid. In dat verband is het nuttig om met enige regelmaat te reflecteren op de – juiste – toepassing van het instrument.

Voer het gesprek

Context en deelnemers

Deze handreiking heeft als doel om het gesprek over een goede inzet van ambtelijke bijstand binnen de gemeente aan te jagen. Vanuit het belang van raadsleden is het logisch dat zo'n gesprek wordt opgestart in overleggen waarin wordt gereflecteerd op de omgang en processen in de raad en de inzet van het beschikbare instrumentarium. Dat kan het presidium, het fractievoorzittersoverleg of de werkgeverscommissie zijn.

Het kan in het gesprek bijvoorbeeld gaan over wat er voor raadsleden nodig is om het instrument beter te gebruiken en welke eventuele belemmeringen dat in de weg staan. Hierna is het verstandig om het gesprek uit te breiden en in breder verband met vertegenwoordigers uit de organisatie te voeren. Dat kan bijvoorbeeld in de driehoek met de gemeentesecretaris, griffier en burgemeester.

Voorbeeld van gespreksthema's:

- Reflectie op de bruikbaarheid van de actuele verordening;
- De uitwerking en concretisering van de spelregels, zoals die in deze handreiking zijn gepresenteerd;
- De mate van openbaarheid van de verstrekte informatie.

Een open bestuurscultuur?

De spelregels veronderstellen dat er in een gemeente sprake is van een open bestuurscultuur. Daarvan is niet altijd sprake. Niet altijd zullen de spelregels daarom goed in de praktijk kunnen worden toegepast. In die situatie kan het helpen als:

- de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier bereid zijn wezenlijk te investeren in een goede onderlinge samenwerking;
- collegeleden en raadsleden in het geval van ambtelijke bijstand de positie en eigen verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie respecteren;
- de ambtenaren beschikken over een goed gevoel van politieke sensitiviteit, zodat ze de politieke impact van informatieverzoeken goed kunnen inschatten.

Periodieke reflectie

Als laatste strekt het tot aanbeveling om met enige regelmaat te reflecteren op de inzet en toepassing van het instrument.



Om verder te lezen

P. Castenmiller, K. Peters en M. van Dam, *"Geven de Raad alle inlichtingen ...."*, *een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad.* Den Haag, 2013.

J.W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur.* Deventer, 2018.

J.W.M.M.J. Hessels, *Advies ondersteuning gemeenteraad, ten behoeve van de Raad voor het Openbaar Bestuur,* augustus 2020.

K. Peters en P. Castenmiller, *Om de controle door de raad.* Den Haag, 2019.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Goede ondersteuning, sterke democratie; over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, Den Haag 2020.

Westerbeek, R. en J.W.L. Broeksteeg, *De ambtenaar in spagaat; De verhouding tussen gemeenteraad en ambtenaar in het dualistisch bestuursmodel.* In: De Gemeentestem 2006, nummer 1.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

maart 2023

vng.nl