Toelichting op eerste wijziging van de verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2010

Algemeen

Deze verordening geeft uitvoering aan artikel 33 van de Gemeentewet. Dit artikel is door de Wet dualisering gemeentebestuur ingrijpend gewijzigd. Het legt expliciet vast dat de raad en individuele raadsleden een recht op ambtelijke bijstand hebben. Voor politieke groeperingen bestaat daarnaast een recht op fractieondersteuning. De uitwerking van deze rechten moet bij verordening worden geregeld.

De griffier vervult een centrale rol. Hij wordt het eerste aanspreekpunt als het gaat om ambtelijke bijstand. De griffier vervult ook de rol van schakel tussen de raadsleden en de reguliere ambtelijke organisatie. Ook de burgemeester vervult een nieuwe rol in het proces. Indien er een conflictsituatie ontstaat of dreigt te ontstaan, zal de burgemeester een bemiddelende en uiteindelijk beslissende rol kunnen spelen. De positie van de burgemeester maakt hem bij uitstek geschikt voor deze taak als bruggenbouwer en als degene die uiteindelijk het laatste woord heeft. De Staatscommissie dualisme en lokale democratie had ook al geadviseerd tot een dergelijke rol van de burgemeester.

Gezien de nieuwe dualistische verhoudingen ligt het voor de hand dat er ook op het punt van de ambtelijke bijstand duidelijkere scheidslijnen worden getrokken tussen werkzaamheden voor de raad en voor het college. Dat komt tot uitdrukking in het feit dat een raadslid kan aangeven dat een verzoek om ambtelijke bijstand en de inhoud van de verleende bijstand geheim moet worden gehouden. De ambtenaar mag niet onder druk komen te staan doordat hij werkzaamheden voor de raad verricht. Daarom zal een collegelid dat toch informatie wenst over het verzoek om ambtelijke bijstand, zich moeten wenden tot het betrokken raadslid en niet tot de behandelend ambtenaar.

De verordening behandelt gedetailleerd de ambtelijke bijstand. Aangezien het de verhouding betreft tussen de raadsleden en de reguliere ambtelijke organisatie, is behoefte aan duidelijke regels. Deze ambtenaren werken doorgaans namelijk voor het college. De wijziging van artikel 103 van de Gemeentewet laat dit scherp zien. Voor de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur bepaalde dit artikel dat de secretaris (en daarmee de onder hem ressorterende ambtelijke organisatie) de raad en het college terzijde stond. In dualistische verhoudingen staat de secretaris het college terzijde en wordt de raad bijgestaan door de griffier.

Dat de raad nu beschikt over een griffier met een griffiersbureau betekent niet dat er geen behoefte meer zou zijn aan ambtelijke bijstand door de reguliere ambtelijke organisatie. Het griffiersbureau zal, in vergelijking met de reguliere organisatie beperkt in omvang zijn. Voor specialistische hulp op het gebied van het maken van amendementen, moties en regelingen zal een beroep op deze organisatie dan ook nodig blijven. Dit geldt ook voor specifieke informatie die alleen bij de reguliere ambtelijke organisatie beschikbaar is. De wetgever heeft dat onderkend en het recht op deze vorm van ambtelijke ondersteuning expliciet vastgelegd. Deze verordening vormt de uitwerking van dit recht.

De nieuwe formulering van artikel 33 van de Gemeentewet laat buiten twijfel dat individuele raadsleden, dus ook die behorend tot een minderheid in de raad, recht hebben op ambtelijke bijstand. Op deze verordening kan dus door alle raadsleden een beroep worden gedaan.
In de verordening is geen bepaling opgenomen voor die gevallen waarin tot het verlenen van hulp aangewezen ambtenaar op grond van gewetensbezwaren daartoe niet bereid is. In een dergelijk geval is er sprake van een rechtspositioneel probleem dat binnen de ambtelijke organisatie tot een oplossing dient te worden gebracht.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1
De verordening is niet bedoeld om formele barrières op te werpen die het verlenen van bijstand aan raadsleden en/of fractie-assistenten juist bemoeilijkt. Indien het gaat om het verzoek om informatie van feitelijke aard, dan wel inzage in of afschrift van openbare documenten, kan een raadslid en/of fractie-assistent contact opnemen met de griffier die het verzoek kan neerleggen bij een ambtenaar uit de reguliere ambtelijke organisatie. In sommige gevallen is het mogelijk dat rechtstreeks contact wordt opgenomen met een door de griffier in overleg met de secretaris aangewezen ambtenaar, in dit geval een leidinggevende.

Het begrip document wordt hier overigens gebruikt in de betekenis die het in de Wet openbaarheid bestuur heeft. Met openbaar wordt bedoeld openbaar in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur. Voor niet openbare documenten wordt een regeling gegeven in de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet. Deze rechten zijn uitgewerkt in het reglement van orde voor de raad en het reglement van orde voor het college.

Er is voor gekozen de griffier te noemen als centrale functionaris. Het bestaan van het instituut griffiersbureau en de ontvlechting van de posities van de raad en het college, die bij de dualisering zijn beslag heeft gekregen, leidt ertoe dat de ambtelijke organisatie parallel ontvlochten wordt. Omdat de griffier geen zeggenschap heeft over de reguliere ambtelijke organisatie zal de secretaris de ambtenaar die de bijstand verleent moeten aanwijzen. De ontvlechting van posities leidt in dit geval dus noodzakelijk tot een verdergaande formalisering van de regeling omtrent ambtelijke bijstand.

De bijstand wordt zo spoedig mogelijk verleend. Het is niet mogelijk in de verordening hiervoor vaste termijnen op te nemen in verband met de verschillen in aard en omvang van de werkzaamheden voor een verzoek. De griffier ziet er op toe dat er voortgang blijft in het proces.

In de gehele verordening is er voor gekozen een onderscheid aan te brengen tussen ambtenaren en medewerkers van het griffiersbureau. Als er over ambtenaren gesproken wordt, worden de ambtenaren van de reguliere ambtelijke organisatie bedoeld die onder gezag van het college staan en worden dus niet medewerkers van het griffiersbureau bedoeld. Dit neemt niet weg dat ook medewerkers van de griffiersbureau ook ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet zijn. Op grond van het derde lid is er bij twijfel een rol voor de secretaris weggelegd. Deze zal moeten beslissen of het een verzoek als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a en b betreft.

Artikelen 2 en 3
Beoordeling of één van de in artikel 3 genoemde weigeringsgronden zich voordoet, vindt in eerste instantie plaats door de secretaris als hoofd van de reguliere ambtelijke organisatie. In artikel 4 is aangegeven dat de uiteindelijke beslissing over het niet verlenen van ambtelijke bijstand is voorbehouden aan de burgemeester. Het ligt in de rede dat hij hierover overleg voert met de secretaris en de griffier (en indien nodig ook het betrokken raadslid). Uiteraard kan de raad via de gebruikelijke weg hierover de burgemeester verzoeken verantwoording af te leggen (artikel 180 Gemeentewet).

Artikel 4
Ook indien - naar de mening van het raadslid en/of fractie-assistent - op onvoldoende wijze aan zijn of haar verzoek om hulp, gehoor wordt gegeven kan de zaak aan een hogere instantie worden voorgelegd: de burgemeester is daar gezien zijn eigenstandige positie in het gemeentelijke bestuur de meest gewezen instantie voor. Wel dient het betrokken raadslid en/of fractie-assistent of de griffier hierover eerst overleg te voeren met de secretaris.

Artikel 5
Indien een raadslid en/of fractie-assistent om ambtelijke bijstand verzoekt, moet hij ervan uit kunnen gaan dat de ambtenaar bij het verrichten van die werkzaamheden onafhankelijk opereert van het college. Dit is een gevolg van de door de dualisering tot stand gebrachte

ontvlechting van posities. De mogelijkheid wordt dan ook geopend dat een raadslid aangeeft dat een verzoek om ambtelijke bijstand en de inhoud van de verleende bijstand geheim wordt gehouden. Om te verzekeren dat een ambtenaar niet door collegeleden onder druk wordt gezet om toch inlichtingen over het verzoek van een raadslid en/of fractie-assistent is in het tweede lid bepaald dat collegeleden zich voor informatie direct tot het betrokken raadslid en/of fractie-assistent wenden en niet tot de behandelend ambtenaar. Dit biedt bovendien een extra waarborg voor de onafhankelijke behandeling van een verzoek om ambtelijke bijstand.

De ambtenaar die ambtelijke bijstand verleent, blijft echter wel onderdeel van de reguliere ambtelijke organisatie. Het verlenen van ambtelijke bijstand hoort tot de normale uitoefening van zijn taak.

Artikel 6
Fractieondersteuning vindt zijn vorm in een financiële ondersteuning. De hoogte van het budget voor fractieondersteuning zal in de gemeentebegroting moeten worden opgenomen en dus door de raad worden vastgesteld. De fractieondersteuning bestaat uit een vast deel. Zo krijgt elke fractie de garantie zich op gelijkwaardig niveau te laten ondersteunen.
Gezien het geringe bedrag dient geen rekening en verantwoording te worden afgelegd. Wel dient iedere fractie een ordentelijke administratie bij te houden van de inkomsten en uitgaven, zodat bij opheffen van de fractie het nog aanwezige positieve saldo, van de door de jaren heen ontvangen gemeentelijke financiële bijdragen, teruggestort dient te worden naar de bankrekening van de gemeente. Het betreft hier immers overheidsgeld.

Artikel 7
De fracties worden grotendeels de vrijheid gelaten wat betreft de inhoudelijke besteding van de fractieondersteuning. Minimumvoorwaarde is wel dat de bijdrage besteed wordt aan raadswerkzaamheden. Verder is een aantal doelen genoemd waarvoor de bijdrage niet gebruikt mag worden. Daarmee wordt onder andere voorkomen dat met de bijdrage verkiezingscampagnes worden gefinancierd en dat raadsleden hun eigen vergoeding voor het raadswerk (vastgelegd in het rechtspositiebesluit raads-en commissieleden, dat zijn grondslag vindt in de artikelen 95 en 96 van de Gemeentewet) aanvullen met de bijdrage voor fractieondersteuning.
Omdat het bij uitstek om politieke ondersteuning gaat, kan deze inhoudelijk niet te zeer gedetailleerd geregeld worden. Fracties moeten daarom vrij zijn in de keuze van de personen die de fracties eventueel ondersteunen.

Artikel 8
Dit artikel behoeft geen toelichting.
