Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
17 april 2019

Ons kenmerk
TRE/U201900301
Lbr. 19/018

Telefoon
070-3738393

Bijlage(n)
4

Onderwerp
VNG Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019 en Model Instructies voor de griffier en de secretaris 2019

Samenvatting

Met deze ledenbrief worden de Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019, de Model Instructie voor de griffier 2019, en de Model Instructie voor de secretaris 2019 aangeboden. De oude modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning en oude de modelinstructies voor de griffier en de secretaris zijn kritisch bezien en waar mogelijk en nodig aangepast. Dit heeft geleid tot geheel nieuwe modellen. In deze ledenbrief wordt toegelicht op welke punten deze modellen verschillen van de vorige versies en worden de gemaakte keuzes verantwoord.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Aan de leden

Datum
17 april 2019

Ons kenmerk
TRE/U201900301
Lbr. 19/018

Telefoon
070-3738393

Bijlage(n)
4

Onderwerp
VNG Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019 en Model Instructies voor de griffier en de secretaris 2019

Geacht college en gemeenteraad,

1. Aanleiding

In februari 2018 zijn, zoals te doen gebruikelijk in de aanloop naar gemeenteraadsverkiezingen, een aantal modelverordeningen geactualiseerd. Hiertoe behoorde ook de Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018, waarvan de vorige versie dateerde van 2010.
Daarna, in mei 2018, verscheen het proefschrift *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur* van Jos Hessels, burgemeester van Echt-Susteren, dat aanbevelingen bevat om de Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning en de Modelinstructies voor de griffier en de secretaris aan te passen of te vernieuwen.
De VNG heeft dit proefschrift aangegrepen voor verdere verbetering van de modelverordening. Ook is besloten nieuwe modelinstructies voor de griffier en de secretaris (die dateerden van 2005 en gearchiveerd waren) beschikbaar te stellen. Hoewel de dualiseringsoperatie in 2002 plaatsvond, deden de modellen van 2005 geen recht aan de verhoudingen zoals die na de dualisering van het gemeentebestuur zijn komen te liggen.
De concepten voor deze drie nieuwe modellen zijn ter consultatie voorgelegd aan de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging van Griffiers en de Vereniging van Raadsleden. Hun waardevolle input is in de modellen verwerkt.
In deze ledenbrief wordt voor wat betreft de Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019, artikelsgewijs toegelicht welke aanpassingen daarin zijn gedaan ten

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

opzichte van de eerdere[1] modelverordening en waarom. Deze toelichting kan tevens dienst doen als implementatiehandleiding.

2. Gemeentewet

De nieuwe modellen zijn gebaseerd op het huidige wettelijke kader; de Gemeentewet (hierna: wet) en, voor wat betreft fractieondersteuning, de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Hierbij zoomen we op de volgende bepalingen in.

Artikel 33 van de wet

Uit artikel 33 van wet volgt dat de raad en elk van zijn leden recht hebben op ambtelijke bijstand en dat de in de raad vertegenwoordigde groeperingen recht hebben op ondersteuning. De raad stelt hierover een verordening vast. De VNG heeft ervoor gekozen om beide onderwerpen in één modelverordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning op te nemen. Het is uiteraard ook mogelijk om voor deze onderwerpen aparte verordeningen vast te stellen.

Artikelen 103, tweede lid, en 107a, tweede lid, van de wet

Op grond van de artikelen 103, tweede lid, en 107a, tweede lid, van de wet stelt het college, onderscheidenlijk de raad, in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris, onderscheidenlijk de griffier.

Niet ieder gemeente ziet een meerwaarde in deze instructies: in minder dan 40% van de gemeenten is bijvoorbeeld een ambtsinstructie voor de secretaris van kracht. Afhankelijk van in hoeverre gemeenten nog behoefte blijken te hebben aan de modelinstructies, kan de VNG het bijhouden en beschikbaar stellen van deze instructies op termijn heroverwegen.

Uitzonderen van toepasselijkheid titel 4.2 van de Awb

Fractieondersteuning voldoet aan de kenmerken van een subsidie als bedoeld in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb, zodat de regels uit titel 4.2 van de Awb daarop van toepassing zijn. Dit betekent dat het besluit van de raad waarmee – na verantwoording en controle – de hoogte van de financiële bijdrage wordt vastgesteld vatbaar is voor bezwaar en beroep.

3. Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019

Artikel 1. Definities

In dit artikel worden definities gegeven van enkele begrippen die in de modelverordening voorkomen en die verduidelijking behoeven omdat de betekenis niet per se voor zich spreekt. Door hierna te bespreken tekstuele wijzigingen in andere artikelen van de modelverordening, bevat de nieuwe modelverordening minder definities dan voorheen. Hetzij omdat begrippen in het geheel niet meer voorkomen in de nieuwe modelverordening, dan wel omdat zij slechts eenmalig voorkomen en de betekenis van desbetreffend begrip ook in de bepaling in kwestie ondergebracht kan worden.

De definitie van ‘ambtenaar’ die in de eerdere modelverordening was opgenomen, zijnde een ambtenaar van de gemeente die niet werkzaam is bij de griffie, is verlaten. De definitie daarvan was enigszins gekunsteld, omdat medewerkers van de griffie ook ambtenaren van de gemeente zijn (hetgeen in de artikelsgewijze toelichting van de eerdere modelverordening overigens ook werd onderkend). Om het noodzakelijke onderscheid te kunnen blijven maken tussen de ondersteuning die verleend wordt door ambtenaren van de griffie en ambtenaren van de reguliere ambtelijke organisatie, wordt in artikel 1 nu duidelijk gemaakt dat de term ‘bijstand’ ziet op het verlenen van

[1] Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018, Model Instructie voor de griffier 2005 en Model Instructie voor de secretaris 2005.

ondersteuning bij het opstellen van voorstellen, amendementen en moties of andere ondersteuning niet zijnde een verzoek om informatie. De term ‘ambtelijke bijstand’ is voorbehouden voor gevallen waarin deze ondersteuning door ambtenaren van de reguliere ambtelijke organisatie verleend wordt.

Tot slot blijft de term ‘fractiemedewerker’, die overigens enkel voorkomt in facultatieve artikelonderdelen, gedefinieerd om duidelijk te maken dat het moet gaan om een medewerker van een fractie die ook als zodanig bij de griffie is aangemeld. Dit onderdeel hoeft alleen overgenomen worden als ook de facultatieve volzinnen in de artikelen 2, tweede lid, en 3, eerste lid, overgenomen worden.

Artikel 2.Verzoek om informatie

Dit artikel bepaalt hoe een verzoek om informatie verloopt. De strekking van dit artikel is nauwelijks gewijzigd ten opzichte van die in de eerdere modelverordening. Wel is nu bepaald dat alle verzoeken om afschrift van of inzage in documenten, los van de vraag of daaromtrent geheimhouding is opgelegd krachtens de artikelen 25, 55 of 86 van de wet, aan de griffier gericht dienen te worden. De griffier geleidt verzoeken om documenten die niet bij de raad berusten door naar het orgaan waar deze wel berusten. De regels over geheimhouding uit de wet blijven vanzelfsprekend van toepassing.

Omdat de term ‘documenten’ in de eerdere modelverordening alleen in dit artikel voorkwam, is de definitie daarvan nu in dit artikel ondergebracht. In plaats van een afzonderlijke definitie voor ‘documenten’ in artikel 1 te hanteren, wordt in dit artikel gesproken van ‘bij de raad, burgemeester en wethouders of de burgemeester berustende schriftelijke stukken en ander materiaal dat gegevens bevat’. Deze beschrijving is gelijk aan de definitie van ‘documenten’ in de eerdere modelverordening, zij het dat hier ook de bestuursorganen gespecificeerd worden bij wie de documenten berusten.

Artikel 3. Verzoek om bijstand

In dit artikel is in de eerste plaats het opschrift aangepast: omdat het artikel zowel betrekking heeft op ondersteuning door ambtenaren van de griffie als door ambtenaren van de reguliere ambtelijke organisatie en de term ‘ambtelijke bijstand’ is voorbehouden aan dit laatste (zie de toelichting bij artikel 1), wordt – in tegenstelling tot de eerdere modelverordening – in het opschrift niet meer van ambtelijke bijstand, maar van bijstand gesproken.

Verzoeken om ondersteuning, ongeacht of deze vervolgens geleverd wordt door ambtenaren van de griffie of de reguliere ambtelijke organisatie, verlopen via de griffier. Voor zover de verzochte ondersteuning niet door ambtenaren van de griffie verleend kan worden, verzoekt de griffier de secretaris ambtenaren van de reguliere organisatie aan te wijzen die de ondersteuning verlenen. In de eerdere modelverordening was het doorgeleiden van dit verzoek in het tweede lid geformuleerd als een discretionaire bevoegdheid (‘kan’). Nu is de doorgeleiding van het verzoek imperatief geformuleerd.

De in het derde lid opgenomen gronden voor het door de secretaris weigeren van een verzoek om ambtelijke bijstand is ten opzichte van de eerdere modelverordening minder omslachtig geformuleerd.

Tot slot is in het vierde lid geschrapt dat de burgemeester eigenstandig kan beslissen dat initieel geweigerde ambtelijke bijstand alsnog verleend wordt: in plaats daarvan wordt nu bepaald dat de griffier of het raadslid de burgemeester kan verzoeken met de griffier, secretaris en eventueel het raadslid te overleggen over het alsnog verlenen van de ambtelijke bijstand. Aan de burgemeester komt hierin een bemiddelende rol toe, in plaats van een beslissende.

Artikel 4. Geschil over verleende ambtelijke bijstand
In het eerste lid wordt nu bepaald dat het raadslid dat ontevreden is over de aan hem verleende ambtelijke bijstand, de griffier kan verzoeken daarover met de secretaris in overleg te treden. In de eerdere modelverordening ontbrak de griffier als schakel. Het door een raadslid rechtstreeks contact opnemen met de secretaris is echter niet passend.

Als gevolg van deze wijziging in het eerste lid, is het tweede lid daarop tekstueel afgestemd: door het betrekken van de griffier als derde actor kan niet meer gesproken worden van ‘een voor beide partijen bevredigende oplossing’, daarom is besloten dit aan te passen naar ‘een ook voor het raadslid bevredigende oplossing’. Daarmee wordt rekenschap gegeven van het feit dat niet alleen griffier en secretaris overeenstemming zullen moeten bereiken over een oplossing, maar ook dat het raadslid daarmee tevreden is. In het tweede lid is bovendien, naar analogie van artikel 3, vierde lid, en met dezelfde overwegingen, bepaald dat de burgemeester een bemiddelende rol kan spelen als een oplossing als bedoeld in het eerste lid uitblijft.

Artikel 5. Verstrekking informatie over verzoeken om ambtelijke bijstand
Dit artikel beoogt een voorziening te treffen om de ambtenaar die ambtelijke bijstand aan een raadslid verleent, te beschermen.

Artikel 6. Recht op financiële bijdrage
De fractie is in de modelverordening (het eerdere artikel 6) steeds ontvanger geweest van de financiële bijdrage. Hoewel in artikel 33, tweede lid, van de wet is neergelegd dat ‘in de raad vertegenwoordigde groeperingen’ (politieke partijen) recht hebben op fractieondersteuning, is bedoeld de financiële bijdrage toe te laten komen aan de raadsfracties.

Voorts bepaalde het eerdere artikel 7, eerste lid, dat de financiële bijdrage jaarlijks verleend wordt en het derde lid bevatte een afwijkende voorziening voor het jaar van aftreden. Nu wordt in het eerste lid bepaald dat de financiële bijdrage voor de duur van de zittingsperiode van de raad verstrekt wordt, waarmee de voorziening voor het jaar van aftreden die voorheen was neergelegd in het derde lid, overbodig is geworden.

Artikel 7. Besteding financiële bijdrage
In dit artikel is vastgelegd waar de financiële bijdrage wel en niet aan mag worden besteed. Ten opzichte van artikel 8 van de eerdere modelverordening zijn daarin beperkte aanscherpingen doorgevoerd.

In het eerste lid wordt de keuze geboden die inhoudt dat de financiële bijdrage geheel of voor ten minste een bepaald deel aan ondersteuning van inhoudelijke aard moet worden besteed en het overige deel naar eigen inzicht van de fractie besteed kan worden (met dien verstande dat de bestedingen, genoemd in het tweede lid, verboden zijn).

In het tweede lid is het voorschrift vervallen dat de financiële bijdrage niet besteed mag worden aan niet partijpolitiek-georiënteerde scholing die door de gemeente wordt aangeboden of verzorgd. Dit onderdeel was overbodig, omdat de kosten hiervoor ten laste van de gemeente komen op grond van het Besluit rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers of gedekt zijn door het tweede lid, onderdeel c.

Artikel 8. Voorschot financiële bijdrage
Dit facultatieve artikel regelt op welke momenten voorschot wordt verleend van de op grond van artikel 6 verleende financiële bijdrage. In de eerdere modelverordening was in artikel 7, eerste lid, bepaald dat de bijdrage jaarlijks werd verleend en regelde artikel 9 dat het voorschot jaarlijks voor 31 januari werd verleend. Omdat artikel 6, eerste lid, nu regelt dat de bijdrage verleend wordt voor

de duur van een zittingsperiode, is artikel 8 zodanig aangepast dat jaarlijks voor 31 januari een voorschot wordt verleend van 1/4e deel van het bedrag van de subsidieverlening. Het bevoorschottingsregime blijft daarmee gelijk aan dat onder de eerdere verordening.

In de eerdere verordening bevatte artikel 10 een bevoorschottingsvoorziening voor het jaar van aftreden. De inhoud van dat artikel is – afgezien van enkele tekstuele aanpassingen – ongewijzigd ondergebracht in artikel 8, tweede lid. De materie (wijze van bevoorschotting) is zodanig verbonden dat twee afzonderlijke artikelen onnodig zijn en het voor de hand ligt beide bepalingen in één artikel te integreren.

Artikel 9. Gevolgen splitsen en einde bestaan fractie,
Dit artikel is facultatief. Het vierde lid van het eerdere artikel 11 – over de gevolgen van het einde van een fractie als gevolg van de verkiezingen – kon in zijn geheel worden geschrapt, aangezien in artikel 6, eerste lid, al wordt bepaald dat de raad (slechts) een financiële bijdrage verstrekt aan een in de raad vertegenwoordigde fractie voor de duur van de zittingsperiode.

Artikel 10. Reserve, *11. Administratieve verplichtingen, 12. Verantwoording, controle en vaststelling financiële bijdrage, 13. Intrekking oude verordening en overgangsrecht, en 14. Inwerkingtreding en citeertitel*
Deze artikelen zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de eerdere modelverordening.

4. Model Instructies voor de griffier en de secretaris 2019

Wettelijke regeling griffier
Voor de griffier geldt dat de wet slechts in beperkte mate de taak en aanstelling vastlegt. Artikel 100 van de wet stelt de aanstelling van een griffier expliciet voor elke gemeente verplicht. Artikel 107a, eerste lid, van de wet vermeldt dat de griffier de raad en de door de raad ingestelde commissies terzijde staat bij de uitoefening van hun taak. Het tweede lid van artikel 107a van de wet bepaalt dat de gemeenteraad de taken en bevoegdheden van de griffier zelf vaststelt. Bijgevolg kan de invulling van de functie van raadsgriffier per gemeente verschillen.

Model Instructie voor de griffier 2019
De voorliggende Model Instructie voor de griffier 2019 geeft een basis en minimale invulling aan de wetgevingsopdracht van artikel 107, tweede lid, van de wet. Gemeenten kunnen dit model aanvullen met de gewenste invulling van de taken en bevoegdheden van de griffier. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een meer strategische advisering van de gemeenteraad.

Wettelijke regeling secretaris
De wet regelt maar een beperkt aantal zaken omtrent de aanstelling en de rol van de secretaris. Artikel 102 van de wet bepaalt dat het college de secretaris benoemt, schorst en ontslaat. Artikel 103 van de wet regelt dat de secretaris het college, de burgemeester en door hen ingestelde commissies terzijde staat en bepaalt dat het college een instructie met nadere regels voor de secretaris vaststelt. Artikel 104 van de wet bepaalt dat de secretaris in de vergadering van het college aanwezig is. Dit heeft te maken met de medeondertekening van besluiten door het college. Artikel 106 van de wet bepaalt dat het college de vervanging van de secretaris regelt. Ook zijn in de artikelen 101 en 59a van de wet een aantal specifieke verboden (overeenkomsten aangaan met de gemeente) en verplichtingen (medeondertekening) opgenomen voor de secretaris.

Model Instructie voor de secretaris 2019

In de praktijk is er een grote diversiteit om de instructie vast te leggen. Het wisselt ook in hoeverre gemeenten het bepaalde in de artikelen 103, 104, 106 en 59a van de wet herhalen of uitwerken. Veel gemeenten combineren het met een organisatiebesluit (op basis van artikel 160, eerste lid, onder c, van de wet) en/of met het vervangingsbesluit op basis van artikel 106 van de wet. Naast deze instructie wordt ook op andere wijzen het werk van de secretaris geregeld, bijvoorbeeld in een mandaatbesluit of in het reglement van orde van het college. Het is bij het vaststellen van de instructie raadzaam de relatie met andere, verwante besluiten mee te nemen in de afweging. De vervanging van de secretaris kan bijvoorbeeld in de instructie geregeld worden, maar ook in een apart besluit. In het model zijn een aantal van de meest voorkomende passages opgenomen, met daarbij een aantal suggesties die benut kunnen worden voor verdere uitbreiding

Deze ledenbrief bevat vier bijlagen:
Bijlage 1 - Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019.
Bijlage 2 - Tekst van de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019: *Opgemaakt in Word 2.0-format (GVOP/DROP) voor publicatie, zonder toelichting.*
Bijlage 3 - Model Instructie voor de griffier 2019.
Bijlage 4 - Model Instructie voor de secretaris 2019.

De teksten van de VNG modellen (met de bijbehorende toelichtingen) zijn te raadplegen via de Kennisbank Decentrale Regelgeving (www.kder.nl).

Informatie
Voor vragen over deze ledenbrief kunt u terecht bij het Informatiecentrum van de VNG (070-373 8393 of e-mail: info@vng.nl).

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Algemeen directeur