

TOELICHTING

Algemeen

Deze verordening geeft uitvoering aan artikel 33 van de Gemeentewet. 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 is er voor het verlenen van hulp aan raadsleden, en fungeert als 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.

De burgemeester vervult ook een 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.

Gezien de dualistische verhoudingen ligt het voor de hand dat er ook op het punt van de ambtelijke bijstand duidelijker 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. Artikel 103 van de Gemeentewet laat dit scherp zien.

Dat de raad beschikt over een griffier betekent niet dat er geen behoefte meer zou zijn aan ambtelijke bijstand door de reguliere ambtelijke organisatie. De griffie is, in vergelijking met de reguliere organisatie, beperkt in omvang. 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 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 de 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.

Ook in het organisatiebesluit en instructie voor de griffier zijn bepalingen opgenomen over het verlenen van ambtelijke bijstand aan onder andere de leden van de gemeenteraad. Uiteraard is afstemming tussen de verschillende regelingen noodzakelijk. Er is echter geen enkel bezwaar tegen integratie ten aanzien van de verschillende onderwerpen.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1

De verordening is niet bedoeld om formele barrières op te werpen die het verlenen van bijstand aan raadsleden 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 contact opnemen met de griffier die het verzoek kan neerleggen bij een ambtenaar uit de reguliere ambtelijke organisatie. 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 artikel 25, 55 en 86 van de Gemeentewet. Deze rechten zijn veelal 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 griffie 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 is. Omdat de griffier geen zeggenschap heeft over de reguliere ambtelijke organisatie zal hij de gemeentesecretaris moeten verzoeken, de directeur van de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg op te dragen, de ambtenaar die de bijstand verleent aan te wijzen. 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 de griffie. Als er over ambtenaren gesproken wordt, worden ambtenaren van de reguliere ambtelijke organisatie bedoeld die onder gezag van het college staan en worden dus niet griffiemedewerkers bedoeld. Dit neemt niet weg dat ook medewerkers van de griffie 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

Bij het schaden van het belang van de gemeente kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een ongewenste belangenverstrengeling of een onevenredig persoonlijk belang van verzoeker.

De beoordeling of één van de in artikel 3 genoemde weigeringsgronden zich voordoet vindt in eerste instantie plaats door de gemeentesecretaris. 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 - 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 aangewezen instantie voor.

Wel dient het betrokken raadslid of de griffier hierover eerst overleg te voeren met de secretaris.

Artikel 5

Het register dat door de secretaris kan worden bijgehouden maakt het mogelijk na te gaan hoe vaak er al een beroep is gedaan op de ambtelijke organisatie en kan een belangrijke rol spelen bij het in kaart brengen van de behoefte van deze voorzieningen. Deze registratie geldt niet voor eenvoudige informatieverschaffing als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a en b. Deze hulp kan onbeperkt verleend worden.

Artikel 6

In dit artikel is aangegeven dat het van belang is dat de betrokken portefeuillehouder op de hoogte is van het feit dat bijstand is verleend door onder zijn verantwoordelijkheid functionerende ambtenaren. Gezien de vergroting van de afstand tussen raad en college die met de dualisering is gecreëerd, is het logisch dat desgewenst melding wordt gemaakt van het verschaffen van ambtelijke bijstand. Het college en de secretaris kunnen afspreken in welke gevallen hiervan melding wordt gemaakt.

Artikel 7

Indien een raadslid 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 te verschaffen over het verzoek van een raadslid is in het tweede lid bepaald dat collegeleden zich voor informatie direct tot het betrokken raadslid 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. Indien hij dit gedeelte van zijn taak niet goed uitoefent behoudt het college dus de mogelijkheid om de ambtenaar hierop aan te spreken.

Artikel 8

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. Zoals afgesproken in het presidium wordt het bedrag sinds het begrotingsjaar 2008 jaarlijks geïndexeerd. De fractieondersteuning bestaat uit een vast en een variabel deel. Het vaste deel garandeert dat elke fractie de kans krijgt zich op gelijkwaardig niveau te laten ondersteunen.

Omdat grote fracties meer lasten zullen hebben op facilitair gebied is het logisch dat zij voor dergelijke kosten een hogere vergoeding krijgen.

Artikel 9

De fracties wordt 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.

Opleidingen voor raads- en commissieleden dienen bekostigd te worden uit het daarvoor beschikbare individuele budget en dientengevolge ook niet uit de bijdrage voor fractieondersteuning. In de begroting wordt jaarlijks een bedrag voor opleidingen opgenomen, daarnaast kan een raadslid incidenteel een beroep doen op vergoeding voor het bijwonen van een symposium of het volgen van een cursus op grond van de verordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden (artikel 7 lid 2).

Omdat het bij uitstek om politieke ondersteuning gaat kan deze inhoudelijk niet te zeer gedetailleerd geregeld worden. Fractieondersteuning in de vorm van het beschikbaar stellen van gemeenteambtenaren voor de fracties kan ongewenst zijn, aangezien het vaak politiek getinte ondersteuning betreft. Fracties moeten daarom vrij zijn in de keuze van de personen die de fracties eventueel ondersteunen.

Voorbeelden van kosten die uit de bijdrage kunnen worden betaald, zijn:

- vergoeding van reiskosten voor het bezoeken van (groepen) burgers, spreekuren, symposia, inloopavonden, e.d.: daarbij ware aan te houden de landelijk vastgestelde onbelaste vergoeding van € 0,19 per km;
- kosten van avonden georganiseerd door de partij of fractie waar verslag wordt gedaan van het gevoerde beleid en overleg met de achterban plaatsvindt (kosten zaalhuur, consumpties, uitnodigingen, e.d.);
- kosten van al dan niet samen met andere partijen belegde bijeenkomsten met een spreker over een politieke relevant of actueel onderwerp;
- kosten verbonden aan een website;
- algemene kosten van een fractie voor administratieve hulpmiddelen.

Voor de verschillende activiteiten van de fracties worden forfaitaire bedragen gehanteerd, die zijn opgenomen in de bij deze verordening behorende bijlage. Jaarlijks bij de vaststelling van de begroting worden deze bedragen opnieuw vastgesteld.

Fracties die in hun jaarverslag melding maken van bovenbedoelde activiteiten worden geacht de daarvoor gemaakte kosten overeenkomstig vorenstaande bedragen ten laste te brengen van de fractieondersteuning.

Indien de kosten hoger zijn dan de hiervoor genoemde forfaitaire bedragen kunnen de meerdere kosten alleen ten laste van de fractievergoeding worden gebracht op basis van een betalingsbewijs.

Als een fractie kosten maakt die hoger zijn dan de jaarlijkse vergoeding voor fractieondersteuning zullen die hogere kosten uit andere (eigen) middelen moeten worden betaald. Compenseren van dit verlies is mogelijk tot een maximale hoogte van 30% van de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage voor fractieondersteuning (zie art. 12).

Artikel 10

In een verkiezingsjaar wordt de bijdrage in twee gedeelten gesplitst. Het is logisch dat het aangepast wordt aan de nieuwe verhoudingen in de raad. Indien blijkt dat het geld onrechtmatig is besteed kan dit aan het eind van het jaar verrekend worden.

Artikel 11

Het spreekt vanzelf dat de bijdrage aangepast zal moeten worden aan veranderde verhoudingen in de raad. De regeling heeft tot gevolg dat fracties die kleiner worden (of geheel verdwijnen) nog over de gehele maand waarin de nieuwe raad voor het eerst vergadert de bijdrage ontvangen.

Voor fracties die groter worden (of nieuwe fracties) gaat de bijdrage per diezelfde maand in. Dat betekent dat de totale bijdrage voor fractieondersteuning in een verkiezingsjaar hoger uitvalt dan in andere jaren. Dit is niet te vermijden.

Bij splitsing van een fractie zal de al eerder verstrekte bijdrage direct verrekend moeten worden. Als dat niet zou gebeuren zou een deel van de oorspronkelijke fractie over een te groot voorschot beschikken en zou het andere deel juist helemaal geen voorschot krijgen. Na het kalenderjaar zou dan alsnog verrekend moeten worden. Het is billijker de verrekening in deze gevallen direct te laten plaatsvinden.

Artikel 12

De reserve bestaat uit het overschot van voorgaande jaren. Dit bedrag zal niet eindelijk mogen groeien. De reserve is dan ook aan een maximum gebonden.

Ook met betrekking tot de reserve is het van belang dat goed wordt omgegaan met de splitsing van een fractie. De regeling in het zesde lid regelt dat de reserve naar evenredigheid verdeeld wordt over de nieuw ontstane fracties. Indien een splitsing kort na de verkiezingen plaatsvindt zou een conflict kunnen ontstaan over de verdeling van de reserve. De regeling laat er echter geen twijfel over dat ook in dat geval de reserve verdeeld moet worden.

Het kan gebeuren dat een fractie in een bepaald jaar meer kosten maakt dan gedekt kan worden uit de gemeentelijke bijdrage voor fractieondersteuning. Vergelijkbaar met de verrekening van een overschot is het ook mogelijk tekorten te compenseren. Dat kan door een reserve (overschot) van het vorige jaar te gebruiken.

Is daar geen sprake van, dan mag de fractie het verlies overhevelen naar het volgende jaar. Dit is een vorm van "achterwaarts" compenseren. Hiervoor geldt, net als bij reserves, een maximum van 30% van het gemeentelijk bedrag aan fractieondersteuning.

Artikel 13

Het verslag zal door het presidium beoordeeld worden. Uit het verslag kan naar voren komen dat er een verrekening dient plaats te vinden met het verstrekte voorschot. Indien niet verrekend kan worden, bijvoorbeeld omdat een fractie uit de raad verdwijnt, zal de raad het ten onrechte uitgekeerde voorschot kunnen terugvorderen.

Omdat het in Ommen als kleinere gemeente om een beperkte bijdrage voor fractieondersteuning gaat, is er voor gekozen om accountantscontrole van het verslag van de fractie achterwege te laten. De kosten daarvan staan niet in verhouding tot de omvang van de bijdrage.

Wel is in het presidium uitdrukkelijk afgesproken dat iedere fractie zelf verantwoordelijk is en zonodig bereid en in staat is zich over de besteding van de bijdrage in het openbaar te verantwoorden.

Artikel 14

Dit artikel behoeft geen toelichting.