

Toelichting bij de Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning (artikel 33 Gemeentewet)

Algemeen

Deze verordening geeft uitvoering aan artikel 33 van de Gemeentewet. Dit artikel is in 2002 door de inwerkingtreding van 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.

In deze verordening vervult de griffier een centrale rol. Hij of zij is 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 duale verhoudingen ligt het voor de hand dat er ook op het punt van de ambtelijke bijstand heldere scheidingslijnen 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 moeten 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. De ambtenaren werken doorgaans namelijk voor het college. Artikel 103 Gemeentewet laat dit scherp zien. Vóór 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 de duale verhoudingen staat de secretaris het college terzijde en wordt de raad bijgestaan door de griffier.

Dat de raad beschikt over een griffier met griffie betekent niet dat er geen behoefte meer zou zijn aan ambtelijke bijstand door de reguliere ambtelijke organisatie. De griffie 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 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. Overigens kan dit beroep ook gedaan worden door commissieleden, niet zijnde raadsleden.

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 sprake

van een rechtspositioneel probleem dat binnen de ambtelijke organisatie tot een oplossing dient te worden gebracht.

Artikelsgewijze 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 van bestuur heeft.

Artikel 169 Gemeentewet geeft de basis voor de informatieplicht van het college aan de raad. Het college geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft tenzij dit in strijd is met het algemeen belang. Dit gaat zowel over openbare als niet openbare documenten.

Met openbaar wordt bedoeld openbaar in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur. Op niet-openbare documenten is het bepaalde in de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet van toepassing. De raad van Lansingerland heeft ter verdere uitwerking het Handvest actieve informatieplicht gemeente Lansingerland (vastgesteld in raad 2-1-2007) en de Nota Vertrouwelijkheid (vastgesteld in raad 22-12-2012).

Er is voor gekozen de griffier te benoemen 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 hun beslag hebben gekregen, leiden ertoe dat de ambtelijke organisatie parallel ontvlochten is. 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 noodzakelijkerwijs 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 het gezag van het college vallen en dus niet onder de noemer "griffiemedewerkers". Dit neemt niet weg dat 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. Hij voert, alvorens een beslissing te nemen, eerst overleg met de griffier.

Artikel 2.

In het vierde lid wordt gewezen op het belang dat de betrokken portefeuillehouder heeft van het op de hoogte zijn van het feit dat bijstand is verleend door onder zijn verantwoordelijkheid functionerende ambtenaren. Gezien de afstand tussen raad en college is het logisch dat desgewenst melding wordt gemaakt van het verlenen van ambtelijke bijstand. Het college en de secretaris kunnen afspreken in welke gevallen hiervan melding wordt gemaakt.

Het vijfde lid voorkomt dat de betreffende ambtenaar in een spagaat tussen raad en college terecht komt. 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. 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 vijfde lid bepaald dat wethouders of de burgemeester 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 3.

Beoordeling of één van de in artikel 2 genoemde weigeringsgronden zich voordoet vindt in eerste instantie plaats door de gemeentesecretaris als hoofd van de reguliere ambtelijke organisatie. Artikel 3 regelt 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.

Vervallen

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 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 7.

Algemeen

De fracties zijn zelf verantwoordelijk voor de besteding van de aan hen toebedeelde fractiegelden. Voor wat betreft de inhoudelijke besteding van de fractieondersteuning wordt de fracties grotendeels de vrijheid gelaten. De middelen die via de fractieondersteuning beschikbaar komen, mogen alleen worden gebruikt voor de fractie als geheel. *De enige uitzondering hierop is voor scholing voor individuele raads- en commissieleden (zie hieronder).* Minimumvoorwaarde is wel dat de bijdrage besteed wordt aan raadswerkzaamheden (het versterken van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol). 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.

Geen dubbeling raadsvergoeding, onkostenvergoeding met de fractievergoeding

Naast de raadsvergoeding ontvangen raadsleden een onkostenvergoeding. De hoogte daarvan is geregeld in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden en moet bij verordening nader worden bepaald. Dit is in Lansingerland de Verordening voorzieningen raads- en commissieleden. In deze verordening wordt naast de onkostenvergoeding bijvoorbeeld vergoedingen geregeld voor reiskosten gemaakt voor reizen buiten de gemeentegrenzen, verblijfskosten en kosten voor computer en internetverbinding. Faciliteiten die op grond van het rechtspositiebesluit rechtstreeks dan wel via een verordening worden toegekend, mogen niet op een andere wijze worden genoten, zoals via de fractievergoeding. Zo mag een computer (en alles wat door de Belastingdienst daaronder verstaat als een notebook, computer, iPad of een tablet) slechts éénmaal worden verstrekt. Dit betekent voor Lansingerland dat er geen computerfaciliteiten via de fractiegelden voor raads- en commissieleden beschikbaar mogen worden gesteld.

Vergoeding opleidingen en cursussen

Algemene opleidingen voor raads- en commissieleden die meestal worden georganiseerd door de griffie(r) dienen bekostigd te worden uit de gemeentelijke bedrijfsvoering en dientengevolge ook niet uit de bijdrage voor fractieondersteuning. Deze cursussen worden veelal verzorgd door politiek neutrale instituten. Dit

betekent dat opleidingen die inhoudelijk gerelateerd zijn aan de politieke uitgangspunten van de raads- en commissieleden, dus die een politiek karakter hebben, wel bekostigd kunnen worden uit het fractiebudget. Dit is een wijziging die in de verordening ambtelijke bijstand gemeente Lansingerland 2012 is ingevoerd. Deze vergoeding kan ook individueel beschikbaar gesteld worden aan raads- en commissieleden. Denk bijvoorbeeld aan een cursus Wmo, waarbij naast de algemene informatie ook specifieke aandacht gegeven wordt aan hoe de betreffende fractie zich op dit dossier opstelt. Daarentegen kan een algemene cursus Wmo zowel voor individuele raads- en commissieleden als voor een fractie als geheel worden gedeclareerd bij de griffie of wordt deze door de griffie voor de hele raad georganiseerd.

Verkiezingsactiviteiten

Zo mag de fractieondersteuning ook niet gebruikt worden voor verkiezingsactiviteiten. De verkiezingscampagnes komen voor rekening van de politieke partijen. Het onderscheid tussen uitgaven voor de verkiezingscampagne (niet toegestaan) en uitgaven voor voorlichtingsactiviteiten (wel toegestaan) is niet met waterdichte definities aan te geven. Hier wordt een beroep gedaan op de oordeelsvorming en eigen verantwoordelijkheid van fracties. Dat neemt niet weg dat er altijd een grijs gebied resteert. In ieder geval moeten spotjes voor radio en tv, affiches, advertenties, folders etc. in de periode vanaf de laatste dag voor registratie van (nieuwe) politieke partijen voorafgaande aan de verkiezingen gerekend worden tot campagneactiviteiten. Bepalend is hierbij het moment van openbaarmaking van de uiting.

Bij twijfel is het raadzaam om advies te vragen aan het Presidium.

Artikelen 8. en 9.

De bijdrage wordt als voorschot verstrekt. In een verkiezingsjaar wordt het voorschot 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 10.

Bij splitsing van een fractie zal het al eerder verstrekte voorschot 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 van de oorspronkelijke fractie 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 11.

Na afloop van het kalenderjaar wordt het geld dat over is van het verstrekte voorschot binnen drie maanden na het einde van het kalenderjaar teruggestort aan de gemeente. Aan elke uitgave dient een bon dan wel een betalingsbewijs ten grondslag te liggen. Indien bij een uitgave een dergelijk bewijs ontbreekt, dan dient ook dat bedrag te worden teruggestort aan de gemeente.

Artikel 12.

De financiële administratie berust bij de fracties zelf. Zij dragen er zorg voor dat elke uitgave in de administratie wordt gestaafd door middel van genummerde bonnen en/of betaalbewijzen. Verantwoording wordt afgelegd door de jaarlijkse eindafrekening te publiceren op de website van de fracties én de gemeentelijke website. Voor het publiceren op de gemeentelijke website van de eindafrekening sturen de fracties deze gegevens in het daarvoor beschikbare format (zie bijlage) naar de griffie. De griffie draagt zorg voor het laten publiceren op de gemeentelijke website.

De publicatie van de eindafrekening vindt plaats binnen drie maanden na het einde van het kalenderjaar. Daarnaast draagt de griffie zorg voor plaatsing van de eindafrekeningen op de lijst van ingekomen stukken van de gemeenteraad (lid 3). Dit geeft raadsleden de mogelijkheid om een verzoek tot agendering in te dienen. Het is aan de raad om vast te stellen of de fracties op de voorgeschreven wijze verantwoording hebben afgelegd over de besteding van bijdrage voor de fractieondersteuning. Hierna stelt de raad de bedragen vast en tevens of sprake is van een terugvordering

Deze verordening maakt onderdeel uit van het normenkader dat wordt gehanteerd bij de controle op de jaarrekening. De accountant belast met de controle op de jaarrekening kan derhalve de uitvoering van deze verordening meenemen in haar jaarlijkse controle op de jaarrekening. Een expliciete opdracht daartoe wordt echter niet meer verstrekt.

Artikel 13.

Indien fractieondersteuning de vorm heeft van financiële middelen is sprake van een subsidie als bedoeld in titel 4.2 Awb. Met het van toepassing verklaren van afdeling 4.2.8. van de Awb hebben fracties de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen tegen bijvoorbeeld een terugvordering.

Artikel 14.

In dit artikel zijn facilitaire voorzieningen opgenomen zoals die in Lansingerland zijn geregeld.

Artikelen 15. tot en met 19.

Deze artikelen behoeven geen toelichting.