

1 Toelichting

Voorgeschiedenis

Afgelopen juni heeft het seniorenconvent gesproken over de wijze waarop de ambtelijke bijstand aan leden van Provinciale Staten vorm en inhoud is gegeven. Dit naar aanleiding van de wijze waarop de uitvoering van het verzoek om ambtelijke bijstand inzake de casus Odfjell is verlopen. Uit die discussie kwam een aantal aandachtspunten naar voren die samenhangen met de verschillende verwachtingen die over het instrument ambtelijke bijstand bestonden. Aangezien in het verleden verzoeken om ambtelijke bijstand niet tot problemen hebben geleid, kan de Odfjell-casus worden beschouwd als een incident. De nieuwe verordening wordt om die reden voorzien van een artikelsgewijze toelichting, zodat betrokkenen weten wat zij van elkaar mogen verwachten in het kader van ambtelijke bijstand.

Voorgestelde inhoudelijke wijzigingen

Inhoudelijk is de verordening naar aanleiding van de discussie op de volgende onderdelen aangepast.

- De inhoud van de te verkrijgen bijstand

De huidige verordening geeft in artikel 2 en 3, eerste lid een beeld van hetgeen ambtelijke bijstand inhoudelijk kan inhouden. Artikel 2 spreekt van “het verstrekken van vakinhoudelijke informatie en het geven van adviezen hierover”. Artikel 3, eerste lid noemt “het verlenen van hulp bij de redactionele vormgeving van (initiatief-) voorstellen, ontwerpbesluiten, amendementen en moties”. Het samenstel van deze beide bepalingen kan vragen oproepen over wat ambtelijke bijstand nu precies kan inhouden en door wie een en ander nu precies verleend zal, c.q. kan worden. In de gewijzigde verordening zijn beide bepalingen samengevoegd tot één bepaling, waarbij ook de volgorde van de inzet van de griffie en ambtelijke organisatie van Gedeputeerde Staten beter tot uitdrukking wordt gebracht. Voor een inhoudelijke beschrijving hiervan wordt korthedshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op het nieuwe artikel 2 (zie hieronder).

- De feitelijke aansturing bij ambtelijke bijstand

Wanneer ambtelijke bijstand wordt verleend ontstaat een situatie waarin medewerkers van GS direct ten behoeve van PS of individuele Statenleden werkzaam zijn. Hoewel de provinciesecretaris altijd de leidinggevende blijft van de desbetreffende medewerkers, ligt het vanuit die optiek voor de hand dat de statengriffier in eerste instantie knopen doorhakt over de activiteiten van de bijstand verlenende ambtenaar. Om op dit punt meer duidelijkheid te scheppen is dit aspect in de toelichting op het nieuwe artikel 2 benoemd.

- *Opleggen geheimhouding op het advies*

Naast deze twee aandachtspunten is -los van eerdergenoemde evaluatie- nog geconstateerd dat de verordening nog een bepaling kende, op grond waarvan Statenleden de mogelijkheid hadden om aan bijstand verlenende ambtenaren geheimhouding op te leggen. Deze betreffende bepaling was mede bedoeld om te bewerkstelligen dat de bijstandsverlenende ambtenaren ook tegenover Gedeputeerde Staten geheimhouding in acht zouden dienen te nemen. Een dergelijke geheimhoudingsplicht verdraagt zich echter niet met de Ambtenarenwet en de gezagsverhouding welke uit dien hoofde tussen Gedeputeerde Staten en haar ambtenaren bestaat. Met name om deze reden heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dienaangaande eerder een afwijzend standpunt ingenomen. Bovendien biedt de Provinciewet aan een individueel Statenlid geen grondslag om aan ambtenaren van Gedeputeerde Staten geheimhouding op te leggen. Dit alles is reden geweest om de betreffende bepaling nu te herzien. Omdat het onder omstandigheden toch wenselijk kan zijn om van bijstandsverlenende ambtenaren te kunnen vragen om zoveel als mogelijk vertrouwelijk om te gaan met hetgeen in het kader van de ambtelijke bijstand plaatsvindt, wordt in de gewijzigde verordening voorzien in een regeling, waarbij duidelijk wordt aangegeven dat deze niet verder kan strekken dan de grenzen van het recht op dit punt. Voor een verdere uitleg op dit punt wordt u verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op het nieuwe artikel 5.

Artikelsgewijze toelichting

De artikelsgewijze toelichting bij de Verordening op de ambtelijke bijstand komt als volgt te luiden:

Artikel 2

Een Statenlid kan bij de griffier een verzoek neerleggen om zgn. ambtelijke bijstand voor het formuleren van initiatiefvoorstellen, moties of amendementen of andere bijstand (artikel 2, eerste lid). Het is daarbij van belang dat het verzoek zo concreet mogelijk de aard en omvang aan van de gevraagde activiteiten, evenals de termijn waarbinnen deze dienen te zijn verricht (artikel 2, tweede lid). De griffier dient immers te beoordelen of de gevraagde activiteiten voor de verlening van ambtelijke bijstand in aanmerking kunnen komen. Ook dient de griffier te bezien of de griffie de bijstand kan verlenen of dat (aanvullende) ambtelijke bijstand nodig is vanuit de ambtelijke organisatie via een verzoek aan de provinciesecretaris. Om een scherp beeld te krijgen van de wensen van het bijstand verzoekende Statenlid zal in de regel steeds ook vooraf een gesprek met de griffier plaatsvinden over de reikwijdte van de ambtelijke bijstand. Immers, vooraf kan niet altijd worden ingeschat hoeveel werk er aan een verzoek om ambtelijke bijstand is verbonden. Het is goed om vooraf de verwachtingen te managen omdat een verzoek om ambtelijke bijstand enerzijds veelal in het verlengde ligt van het passieve informatierecht van Statenleden, en anderzijds niet moet eindigen in een “u vraagt en wij draaien”-discussie. Een scherp beeld over de verwachtingen vooraf zal als regel leiden tot goede afspraken over de te leveren ambtelijke bijstand.

Ingevolge het samenstel van artikel 2, derde en vierde lid wordt er vanuit gegaan dat de griffie primair de gevraagde bijstand verleent. Wanneer bijstand wordt gevraagd op specifieke vakinhoudelijke gebieden waarop de griffie onvoldoende kennis in huis heeft, dan kan de griffier de provinciesecretaris vragen de benodigde bijstand door medewerkers van de ambtelijke organisatie van gedeputeerde Staten te laten plaatsvinden.

De verordening gaat er van uit dat eventueel door medewerkers van GS te leveren bijstand bij voorrang wordt verleend (artikel 2, vijfde lid). Niettemin kunnen zich gevallen voordoen waarin ook de ambtelijke organisatie van GS de benodigde expertise niet in huis heeft, of onvoldoende capaciteit beschikbaar heeft om de gevraagde bijstand tijdig te verlenen. Verder kunnen er in de praktijk ook vragen rijzen over de

reikwijdte van de “vakinhoudelijke ondersteuning”. Dit zal van geval tot geval moeten worden gezien. Wanneer dergelijke omstandigheden fo vragen zich binnen de organisatie van GS voordoen, meldt de provinciesecretaris dit onder opgave van redenen aan de griffier. De statengriffier kan dan in overleg treden met het Statenlid bezien welke andere mogelijkheden er eventueel bestaan om het Statenlid toch zo optimaal mogelijk te kunnen bedienen. De griffier zal deze aspecten dan in diens uiteindelijke besluit ten aanzien van het verzoek om ambtelijke bijstand betrekken.

Wanneer eenmaal bepaald is door wie en op welke wijze de ambtelijke bijstand verleend zal worden, zullen de griffier, de bijstand verlenende medewerker(s) en het Statenlid dat om bijstand heeft verzocht, een gesprek hebben. In dat gesprek kunnen de wederzijdse verwachtingen worden uitgesproken en nadere afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de ambtelijke bijstand zal worden uitgevoerd (artikel 2, zesde lid). Hierin komt mede tot uitdrukking dat de griffier (of een door hem aangewezen griffiemedewerker) in praktische zin als procesbegeleider het traject van ambtelijke bijstand zal aansturen. Het ligt in dat verband ook voor de hand dat de griffier in eerste instantie knopen doorhakt over de activiteiten van de betrokken ambtenaar. De door de provinciesecretaris aangewezen ambtenaar levert de ondersteuning aan het Statenlid als het ware buiten de reguliere ambtelijke organisatie om. In beginsel zal hij of zij daarover dus niet door GS of een afzonderlijke portefeuillehouder kunnen worden aangesproken. Dit voorkomt dat ambtenaren in een spagaat komen te verkeren tussen enerzijds de hiërarchische verhoudingen binnen de GS organisatie en anderzijds de aansturing die de ambtenaar in het kader van de ambtelijke bijstandsverlening vanuit de Staten ondervindt. Een en ander betekent overigens niet dat de GS-organisatie niet geïnformeerd kan worden over hetgeen zich in het kader van de ambtelijke bijstandsverlening afspeelt. De informatie over het verloop van de ambtelijke bijstand verloopt echter formeel via de provinciesecretaris en niet rechtstreeks tussen ambtenaar en portefeuillehouder. Dit duurt zolang de ambtelijke bijstand wordt verleend.

Uiteraard doet dit alles niet af aan het feit dat de provinciesecretaris in rechtspositioneel opzicht en wat gezagsverhouding betreft steeds de (hoogste) leidinggevende van de bijstandsverlenende ambtenaar blijft. Mocht zich gedurende het traject van ambtelijke bijstand een probleem voordoen, dan zal de betrokken ambtenaar dit echter eerst met de griffier dienen te bespreken. Maar wanneer men er op die wijze niet uit komt zal steeds een gezamenlijk vervolgoverleg met de griffier en de provinciesecretaris dienen plaats te vinden. Uiteindelijk biedt artikel 4, vierde lid, een voorziening om te komen tot een oplossing voor een eventuele impasse. Deze komt er op neer dat het college -door tussenkomst van de commissaris van de Koning- om een uitspraak kan worden gevraagd, in gevallen waarin een Statenlid niet tevreden is over de geleverde bijstand.

Artikel 3

Ingevolge artikel 3, eerste lid is het de griffier die het besluit neemt ten aanzien van het al dan niet verlenen van ambtelijke bijstand. Daarbij is bepaald dat de griffier een verzoek om ambtelijke bijstand in ieder geval afwijst, wanneer het verzoek geen betrekking heeft op werkzaamheden van Provinciale Staten.

Deze afwijzingsgrond is echter niet limitatief. Ook wanneer een verzoek om ambtelijke bijstand wel betrekking heeft op werkzaamheden van Provinciale Staten kunnen er redenen bestaan om een verzoek niet in te willigen. Deze zullen veelal voortvloeien uit de duale politieke verhoudingen waarin Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zich over en weer bevinden. Zo mag in de praktijk van de ambtelijke bijstand, zoals die zich sinds 2003 binnen de provincie Zuid-Holland heeft ontwikkeld, van medewerkers van Gedeputeerde Staten worden verwacht dat men inhoudelijke voorlichting en bijstand verleent bij het -in objectieve zin- in kaart brengen van mogelijkheden en alternatieven. Daarbij is wel van belang dat het statenlid concreet heeft aangegeven welk doel men precies wenst te bereiken. Van medewerkers van Gedeputeerde Staten kan en mag echter niet verwacht worden dat men een advies geeft over de meest te prefereren beleidskeuzes om dat concrete doel te bereiken. Daarmee zou de ambtenaar immers gevraagd worden een politiek geladen advies af te geven, wat in redelijkheid van hem of haar als medewerker van Gedeputeerde Staten niet kan worden verwacht. Het Statenlid zal zelf zijn afweging moeten maken en zijn eigen keuze dienen te bepalen voor één van de aangereikte mogelijkheden. Verder kan men een beroep op ambtelijke bijstand niet van medewerkers van GS worden gevraagd om inzicht te geven in zaken die zich nog in een stadium van beleidsvoorbereiding onder het college bevinden. In dergelijke gevallen zou het dan meer op de weg van het Statenlid liggen om het college dienaangaande rechtstreeks om inlichtingen te vragen.

Al met al zal de griffier elk verzoek om ambtelijke bijstand op aspecten als deze toetsen. Indien de griffier een verzoek om ambtelijke bijstand afwijst, zal de griffier de afwijzing ook steeds inhoudelijk dienen te motiveren. Wanneer het bijstandverzoekende Statenlid zich niet in de afwijzing kan vinden, kan deze zijn verzoek en de gemotiveerde afwijzing daarvan voorleggen aan het Seniorenconvent. Het Seniorenconvent zal dan beoordelen of de griffier het verzoek terecht heeft afgewezen (artikel 3, tweede en derde lid).

Artikel 4

Artikel 4 biedt een voorziening voor het geval een Statenlid niet tevreden is over de wijze waarop de ambtelijke bijstand wordt of is verleend. Het Statenlid kan dit kenbaar maken aan de griffier, welke daarover vervolgens in overleg zal treden met de partijen die bij de verlening van de ambtelijke bijstand betrokken zijn, of zijn geweest. Dit alles gericht op een verbetering van de geleverde ambtelijke bijstand. Wanneer de klachten van het Statenlid niet naar tevredenheid kunnen worden opgelost, heeft het Statenlid de mogelijkheid de kwestie door tussenkomst van de commissaris van de Koning aan Gedeputeerde Staten voor te leggen. Hoewel het college zich in een uiterste geval een oordeel zal moeten vormen over de wijze waarop haar medewerker(s) de ambtelijke bijstand hebben verleend, is nadrukkelijk voor deze tussenkomst van de commissaris gekozen. Op deze wijze zal de commissaris, als sleutelfunctionaris tussen college en Staten, kunnen bezien in welke mate hij of zij een bemiddelende rol kan vervullen en eventuele formele opschaling van de kwestie naar het college kan voorkomen.

Artikel 5

In het kader van de verlening van ambtelijke bijstand kan het van belang zijn om van de bijstand verlenende medewerkers van Gedeputeerde Staten te vragen vertrouwelijk om te gaan met de informatie die zij met het bijstand vragende Statenlid bespreken en/of wisselen. Men kan zich immers situaties voorstellen waarin het om strategische of tactische redenen niet wenselijk kan zijn dat collega Statenleden, de ambtelijke dienst of burgers in een vroeg stadium kennis krijgen van hetgeen men met behulp van ambtelijke bijstand in studie of voorbereiding heeft. Bovendien behoeft het niet zo te zijn dat hetgeen met ambtelijke bijstand door een Statenlid wordt bestudeerd of voorbereid ook werkelijk in de politieke arena wordt ingebracht.

Nu is het -ook blijkens een eerder door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-relaties ingenomen standpunt- niet mogelijk om Statenleden in een verordening inzake ambtelijke bijstand een formele bevoegdheid toe te kennen tot het opleggen van geheimhouding. Daaraan staan de Provinciewet en de Ambtenarenwet in de weg. Wel kan geconstateerd worden dat ambtenaren uit hoofde van de Ambtenarenwet in algemene zin een geheimhoudingsplicht hebben ten aanzien van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen. Zulks voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt (artikel 125a Ambtenarenwet). Dit is voor de werkzaamheden die in het kader van ambtelijke bijstand worden verricht niet anders.

Het nieuwe artikel 5 van de verordening kan een functie vervullen om de bijstand verlenende medewerker er nog eens extra van bewust te maken, dat de kennis welke men in het kader van de bijstandsverlening heeft verkregen niet voor ruime verspreiding bedoeld is. Dit voor zover het in acht nemen van de gevraagde vertrouwelijkheid zich niet strijdig is met wet- of regelgeving. Zo mag van de ambtenaar op grond van het samenstel van artikel 125a Ambtenarenwet en artikel 5 van de Verordening verwacht worden dat de medewerker diens kennis niet deelt met bijvoorbeeld pers, burgers, Statenleden of collega ambtenaren binnen de ambtelijke dienst.

Artikel 6

Op grond van artikel 167, derde lid van de Provinciewet geven Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten mondeling of schriftelijk de door één of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. De verzoeken welke Statenleden op grond van artikel 6 kunnen doen, hebben voor een belangrijk deel betrekking op feitelijke informatie, welke eenvoudig en zonder grote inspanning vanuit de ambtelijke dienst geleverd kan worden. Om te voorkomen dat een Statenlid voor het verkrijgen van dergelijke informatie steeds uitgebreide formele procedures moet doorlopen, is in artikel 6 een voorziening getroffen op grond waarvan een Statenlid de benodigde informatie snel en op een eenvoudige manier kan verkrijgen. Op grond van deze bepaling kan een Statenlid zich -dus ook zonder formeel beroep op ambtelijke bijstand- direct wenden tot de medewerker van Gedeputeerde Staten die de benodigde informatie onder zich heeft. Men mag er dan van uitgaan dat eenvoudig te genereren informatie van beperkte omvang in de meeste gevallen per omgaande wordt verstrekt.

Een en ander laat onverlet dat artikel 167 van de Provinciewet steeds van toepassing blijft, zodat een Statenlid steeds ook langs die formele weg om de door hem gewenste informatie kan verzoeken.

In gevallen waarin de medewerker waartoe het Statenlid zich gewend heeft van mening is dat de gevraagde informatie niet verstrekt kan worden, zal dat door de medewerker met redenen omkleed dienen te worden. Naar mag worden aangenomen zal de medewerker een dergelijke weigering dan eerst met diens leidinggevenden bespreken, vooraleer de gevraagde informatie definitief wordt geweigerd.

Artikel 7

Dit artikel bevat de citeertitel van de verordening en behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 8

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening en behoeft geen verdere toelichting.