

Toelichting op de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018

Algemeen

Artikel 33 van de Gemeentewet (hierna: wet) bepaalt dat de raad en elk van zijn leden recht hebben op ambtelijke bijstand (eerste lid) en dat de in de raad vertegenwoordigde groeperingen (de fracties) recht hebben op ondersteuning (tweede lid). Met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van fracties moet de raad een verordening vaststellen die ten aanzien van de ondersteuning regels over de besteding en de verantwoording bevat (derde lid). Met deze verordening wordt hier uitvoering aan gegeven. De formulering van artikel 33 van de wet 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.

De financiële bijdrage voor de fractieondersteuning is een subsidie als bedoeld in artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit betekent dat in aanvulling op deze verordening ook titel 4.2 van de Awb van toepassing is op het verstrekken van de financiële bijdrage en dat het besluit van de raad waarmee – na verantwoording en controle – de hoogte van de financiële bijdrage wordt vastgesteld (zie artikel 14) vatbaar is voor bezwaar en beroep.

In deze verordening vervult de griffier een centrale rol. De hoofdverantwoordelijkheid van de griffier is de ondersteuning van de raad; hij of zij is onder andere het eerste aanspreekpunt als het gaat om verzoeken om informatie en ambtelijke bijstand.

De griffier vervult via de secretaris ook de rol van schakel tussen de raadsleden en de reguliere ambtelijke organisatie. Dat de raad over een griffier met griffie beschikt betekent niet dat er geen behoefte is 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 in bepaalde gevallen een beroep op deze organisatie dan ook nodig zijn. Dit geldt ook voor specifieke informatie die alleen bij de reguliere ambtelijke organisatie beschikbaar is. Omdat de griffier geen zeggenschap heeft over de reguliere ambtelijke organisatie zal daarom de secretaris in dergelijke gevallen de ambtenaar die de bijstand verleent moeten aanwijzen. Daarom zijn bepaalde aspecten van de rol van de gemeentesecretaris in deze verordening nader uitgewerkt. Dat is van belang om de rol van de secretaris op een juiste wijze vorm te geven nu er een splitsing bestaat tussen griffie en reguliere ambtelijke organisatie.

Artikelsgewijs

In deze artikelsgewijze toelichting worden enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven behandeld.

Artikel 1. Begripsbepalingen

Hoewel medewerkers van de griffie wel degelijk ambtenaren zijn in de zin van de Ambtenarenwet worden ze in deze verordening uitgezonderd van het begrip 'ambtenaar'. Hier is voor gekozen om onderscheid aan te kunnen brengen tussen de reguliere ambtelijke organisatie, die onder het gezag van het college valt op grond van artikel 160 van de wet, en de medewerkers van de griffie, die onder het gezag van de raad vallen (artikel 107e van de wet).

Artikel 2. Verzoek om informatie

Raadsleden die feitelijke informatie van geringe omvang nodig hebben, hoeven zich niet via de formele weg van artikel 169, tweede en volgende lid, van de wet tot het college te richten. In dit artikel is bepaald dat zij hun verzoek dan aan de griffier moeten doen. In het eerste lid is voor de goede orde toegevoegd dat het uitsluitend gaat om documenten waarop geen geheimhouding rust. De griffier moet immers zelf een opgelegde geheimhouding in acht nemen. Als een raadslid geheime stukken opvraagt die alleen mogen worden ingezien, dan moet de griffier hem doorverwijzen naar het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd. De griffier verstrekt vervolgens de informatie zo spoedig mogelijk (tweede lid). Als zij echter niet in staat zijn om volledig tegemoet te komen aan het verzoek kan door de griffier en via de secretaris gekeken worden of de reguliere ambtelijke organisatie de

informatie kan leveren. Het is in lijn met de onderlinge taakverdeling dat de griffier de aangewezen persoon is om de voortgang in het proces te bewaken.

Artikel 3. Verzoek om ambtelijke bijstand

Ook verzoeken om ambtelijke bijstand moeten aan de griffier gericht worden. Als de griffier de ondersteuning niet kan leveren, overlegt de griffier met de secretaris over de inzet van ambtenaren van de reguliere ambtelijke organisatie. Het is aan de secretaris om te beoordelen of één van de in het derde lid genoemde 'weigeringsgronden' voor het door ambtenaren van de reguliere ambtelijke organisatie verlenen van ambtelijke bijstand zich voordoet. Het vierde lid regelt dat de uiteindelijke beslissing over het niet verlenen van ambtelijke bijstand is voorbehouden aan de burgemeester; de griffier of het betreffende raadslid kunnen namelijk na weigering de burgemeester verzoeken de ambtelijke bijstand alsnog te laten verlenen. Het ligt in de rede dat de burgemeester hierover overleg voert met de secretaris, 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 (op grond van artikel 180 van de wet).

Artikel 4. Geschil over ambtelijke bijstand

Net als bij de weigering om ambtelijke bijstand door ambtenaren vanuit de reguliere ambtelijke organisatie te verlenen kan de burgemeester ook een rol vervullen als een raadslid niet tevreden is over de door een ambtenaar van de reguliere ambtelijke organisatie geleverde ambtelijke bijstand. Als er een conflictsituatie ontstaat of dreigt te ontstaan zal de burgemeester ook hier een bemiddelende en uiteindelijk beslissende rol kunnen spelen (tweede lid). De positie van de burgemeester maakt hem bij uitstek geschikt voor deze taak als bruggenbouwer en als degene die uiteindelijk het laatste woord heeft.

Artikel 5. Verstrekking informatie over verzoeken om ambtelijke bijstand

In het eerste lid wordt het belang erkend dat een lid van het college op wiens werkzaamheden een verzoek om ambtelijke bijstand betrekking heeft (de portefeuillehouder) in staat is op de hoogte te blijven van het feit dat bijstand wordt verleend door de onder de verantwoordelijkheid van het college functionerende ambtenaren. Gezien de afstand tussen raad en college is het logisch dat hem op zijn verzoek een afschrift van het verzoek wordt verstrekt.

Het tweede lid voorkomt dat de betreffende ambtenaar in een spagaat tussen raad en college terecht komt. Als 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 tweede 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. Als hij dit gedeelte van zijn taak niet goed uitoefent, behoudt het college dus de mogelijkheid om de ambtenaar hierop aan te spreken.

Artikel 6. Recht op financiële bijdrage

Fractieondersteuning vindt zijn vorm in een financiële ondersteuning. De hoogte van het totale budget voor fractieondersteuning wordt door de raad in de gemeentebegroting opgenomen. De fractieondersteuning bestaat uit een vast bedrag van € 2.000,00 per fractie. Dit bedrag garandeert dat elke fractie de kans krijgt zich op een gelijkwaardig basisniveau te laten ondersteunen.

De bijdrage wordt in de meeste jaren voor dat kalenderjaar verstrekt (eerste lid). Ook na een gemeentelijke herindeling waarbij de nieuwe raad vanaf 1 januari aantreedt, zal de bijdrage voor een kalenderjaar verstrekt worden (op basis van een door de nieuwe raad vastgestelde verordening). De herindelingsverkiezingen zijn dan in november van het jaar daarvóór geweest.

Het derde lid geeft een afwijkende regeling voor de jaren dat de oude raad na reguliere verkiezingen aftreedt. Dat is altijd met ingang van de donderdag tussen 23 en 29 maart (artikel C 4 van de Kieswet). Op die dag treedt de nieuwe raad aan (artikel 18 van de wet). Ook na herindelingsverkiezingen wordt de zittingsduur van de raad in bepaalde gevallen zodanig aangepast

dat de leden gelijktijdig aftreden met raden van andere gemeenten die na reguliere verkiezingen aangetreden zijn (zie artikelen 56d en 56e van de Wet algemene regels herindeling).

De financiële bijdrage voor fractieondersteuning voldoet aan de definitie van subsidie van artikel 4:21 van de Awb. Het verdient aanbeveling om de Algemene subsidieverordening (indien van kracht) in de gemeente uitdrukkelijk niet van toepassing te verklaren op de bijdrage voor fractieondersteuning. Het verantwoordingsregime in de Algemene subsidieverordening is namelijk wezenlijk anders dan het regime voor het vaststellen en verantwoorden van de bijdrage voor fractieondersteuning.

Artikel 7. Besteding financiële bijdrage

Voor wat betreft de inhoudelijke besteding van de fractieondersteuning worden de fracties grotendeels vrijgelaten. Minimumvoorwaarde is wel dat ze de financiële bijdrage besteden om hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende of controlerende rol te versterken. Daarnaast is in het tweede lid een aantal doelen genoemd waarvoor de financiële bijdrage voor fractieondersteuning in ieder geval niet gebruikt mag worden. Deze opsomming is niet limitatief.

In het bijzonder wordt benadrukt dat voor de financiering van verkiezingscampagnes van overheidswege een afzonderlijke regeling bestaat: de Wet financiering politieke partijen voor wat de landelijke politieke partijen betreft. Het is dan ook niet toegestaan om met de financiële bijdrage voor fractieondersteuning verkiezingscampagnes te financieren, zie het tweede lid onder d. Verder is het uiteraard niet de bedoeling dat raadsleden hun eigen vergoeding voor het raadswerk aanvullen met de financiële bijdrage voor fractieondersteuning en dat ook contributies aan politieke partijen of met politieke partijen gelieerde organisaties niet via de fractieondersteuning kunnen worden gefinancierd (onder b). Een lidmaatschap van een dergelijk orgaan is immers een individuele aangelegenheid van een raadslid en niet van de betreffende gemeenteraadsfractie.

Bij (andere) uitgaven die op grond van enige andere wettelijke regeling in aanmerking komen voor vergoeding van overheidswege (onder d) kan onder andere gedacht worden aan bepaalde reis- en verblijfkosten, kosten voor een buitenlandse excursie of reis, kosten voor scholing, kosten voor een computer en internetverbinding en de contributie van bepaalde beroepsverenigingen. Deze komen voor vergoeding in aanmerking op grond van het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden, dat zijn grondslag vindt in de artikelen 95 en 96 van de wet.

Algemene opleidingen voor raads- en commissieleden, die meestal worden georganiseerd door de griffie, dienen bekostigd te worden uit de gemeentelijke bedrijfsvoering (artikel 13, eerste lid, van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden). Deze cursussen worden veelal verzorgd door politiek neutrale instituten. Als raadsleden er voor zouden kiezen om een zelfde opleiding als aangeboden vanuit de griffie elders te volgen, dan mag die niet bekostigd worden uit de financiële bijdrage voor fractieondersteuning (onder e).

Artikel 8. Voorschot financiële bijdrage en 9. Tijdstip verlenen voorschot in verkiezingsjaar

Deze artikelen regelen de ambtshalve verlening van voorschotten aan fracties ter hoogte van de overeenkomstig artikel 6 berekende voorwaardelijke aanspraak op de financiële bijdrage. In een jaar waarin de raadsleden naar aanleiding van verkiezingen tegelijkertijd aftreden wordt het voorschot in twee gedeelten gesplitst.

Artikelen 10. Gevolgen splitsen en einde bestaan fractie

Als er mutaties plaatsvinden in zittende fracties is het wenselijk dat de financiële bijdrage aangepast wordt aan veranderde verhoudingen in de raad. Bij het splitsen van een fractie heeft een nieuw gevormde fractie recht op de financiële bijdrage conform artikel 6.

Artikel 11. Reserve

Het deel van de financiële bijdrage waarop een fractie voorwaardelijk aanspraak maakt en dat niet wordt gebruikt, wordt door de raad gereserveerd voor gebruik door die fractie in de volgende jaren (eerste lid). Als er in die jaren verkiezingen plaatsvinden, dan wordt de reserve na verkiezingen beschikbaar gesteld aan de fractie die onder dezelfde naam terugkeert, dan wel aan de fractie die naar het oordeel van de raad als rechtsopvolger daarvan kan worden beschouwd (vierde lid). Omdat het niet wenselijk is dat een reserve eindeloos groeit is hier wel een maximum aan verbonden (tweede lid).

Ook met betrekking tot de reserve is het van belang dat goed wordt omgegaan mutaties in zittende fracties. De regeling van het vijfde lid voorziet in verdeling over de betrokken fracties naar evenredigheid van de resulterende zetelaantallen.

Artikel 12. Verantwoording, controle en vaststelling financiële bijdrage

Na controle van het door de fractie opgestelde verslag waarmee de besteding van de financiële bijdrage wordt verantwoord, stelt het presidium de hoogte van de financiële bijdrage voor de betreffende fractie vast. Daarmee ontstaat een onvoorwaardelijke aanspraak op het vastgestelde bedrag. Omdat dit bedrag af kan wijken van het verstrekte voorschot – en er dus mogelijk een verrekening dient plaats te vinden – wordt tevens de hoogte van het te verrekenen verschil tussen de vastgestelde financiële bijdrage en het ontvangen voorschot vastgesteld. Als het verleende voorschot lager is dan de vastgestelde financiële bijdrage, dan wordt het resterende bedrag alsnog uitbetaald. Als het verleende voorschot hoger is dan de vastgestelde financiële bijdrage, dan kan het onverschuldigde bedrag overeenkomstig artikel 4:57, eerste lid, van de Awb teruggevorderd worden. De beslissing tot terugvordering is – evenals het besluit waarmee de financiële bijdrage wordt vastgesteld – een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit.

Voorts wordt vastgesteld de hoogte van de wijziging van de reserve en van de resterende reserve (deze kan voor één of beide uiteraard ook nul bedragen). Daarnaast wordt, indien van toepassing, de hoogte van de terugvordering van de ontvangen voorschotten vastgesteld.