

Inhoudsopgave

VOORWOORD	1
1 INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Historie	5
1.3 Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning	7
1.4 Probleemstelling	10
1.5 Onderzoeksopzet en uitwerking	11
1.6 Methode en verantwoording	12
2 DE WEG NAAR DUALISERING VAN HET GEMEENTEBESTUUR	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Ambtelijke bijstand in historisch perspectief	15
2.3 1992: Eerste vermelding ambtelijke bijstand in de Gemeentewet	30
2.4 Conclusie	34
3 HET WETSVOORSTEL WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR	37
3.1 Inleiding	37
3.2 De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie	39
3.2.1 Ambtelijke bijstand in het rapport van de commissie Elzinga	42
3.3 Het wetsvoorstel	44
3.3.1 Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning	46
3.3.2 De positie van de griffier en de secretaris	52
3.3.3 Het advies van de Raad van State	58
3.3.4 Externe adviezen	63
3.4 Behandeling in de Tweede Kamer	66
3.4.1 De schriftelijke behandeling	67
3.4.2 Het wetgevingsoverleg op 10 september 2001	76
3.4.3 De plenaire behandeling	86
3.4.4 De stemmingen	91
3.5 Behandeling in de Eerste Kamer	92
3.5.1 De schriftelijke behandeling	92
3.5.2 De plenaire behandeling	96
3.6 Conclusie	100

4	DE UITWERKING IN MODELVERORDENING EN MODELINSTRUCTIES	105
4.1	Inleiding	105
4.2	Handreiking ambtelijke ondersteuning	106
4.3	Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning	110
4.3.1	Ambtelijke bijstand	114
4.3.2	Fractieondersteuning	121
4.4	Modelinstructie voor de griffier	134
4.5	Modelinstructie voor de gemeentesecretaris	139
4.6	Conclusie	142
5	EVALUATIES VAN WETGEVING EN IMPLEMENTATIE	147
5.1	Inleiding	147
5.2	De eerste ervaringen in gemeenten	147
5.3	Het rapport van de commissie Leemhuis (2004)	151
5.4	De Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie en het Actieprogramma lokaal bestuur	162
5.5	Staat van de dualisering (2008)	166
5.6	De ambtenaar in spagaat	169
5.7	Wetswijziging op basis van de eerste evaluaties	179
5.8	Conclusie	196
6	PRAKTISCHE TOEPASSING IN NEDERLANDSE GEMEENTEN	199
6.1	Inleiding	199
6.2	Verantwoording enquête	199
6.2	Algemene uitkomsten enquête	201
6.3	Ambtsinstructies voor de griffier en de gemeentesecretaris	202
6.3.1	De ambtsinstructie voor de griffier	202
6.3.2	De ambtsinstructie voor de gemeentesecretaris	204
6.4	Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning	207
6.4.1	Ambtelijke bijstand	209
6.4.2	Fractieondersteuning	213
6.5	Conclusie	217
7	EINDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	221
7.1	Inleiding	221
7.2	Algemene observaties	222
7.2.1	Ambtelijke bijstand	223
7.2.1.1	De positie van de griffie	230
7.2.2	Fractieondersteuning	231
7.3	Scenario's ter verbetering	239
7.3.1	'Noodzakelijk'	240
7.3.2	'Belangrijk'	243
7.3.3	'Wenselijk'	248
7.4	Conclusie	253

<i>Inhoudsopgave</i>	vii
8 SAMENVATTING	255
9 SUMMARY	265
10 BIBLIOGRAFIE	275
11 BIJLAGEN	283
11.1 Bijlage 1: Modelverordening ambtelijke bijstand en fractie- ondersteuning	284
11.2 Bijlage 2: Modelinstructie griffier	291
11.3 Bijlage 3: Modelinstructie gemeentesecretaris	296
11.4 Bijlage 4: Vragenlijst onderzoek Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning	300
11.5 Bijlage 5: Relevante Kamerstukken	304
11.6 Bijlage 6: Lijst van respondenten enquête	313
CURRICULUM VITAE	319

Voorwoord

Wat brengt iemand ertoe om jarenlang zijn vrije tijd te besteden aan een onderwerp, waarvan bijna iedere betrokkene zegt dat er geen sprake is van een probleem? Toch is dit precies waar ik me de afgelopen jaren mee heb beziggehouden.

Als burgemeester van Echt-Susteren, een fusiegemeente van drie Middel-eeuwse stadjes en eenentwintig dorpen en gehuchten in het smalste stukje Nederland, liep ik immers aan tegen de praktische belemmeringen van een oprechte en transparante ondersteuning van de gemeenteraad vanuit de reguliere ambtelijke organisatie. De wil was er wel. Van alle kanten. Maar op het moment dat er discussie ontstond over het al dan niet beschikbaar stellen van deze ambtelijke capaciteit of er juist exclusieve informatie voor een deel van de gemeenteraad verlangd werd, bleek dat de wet- en regelgeving ernstig tekortschoot. Neem dan een burgemeester met de behoefte om zich wetenschappelijk verder te bekwamen en een inwoner van de gemeente – voormalig raadslid zelfs – die nu hoogleraar is aan de Alma Mater van die burgemeester en een interessant promotietraject is geboren.

Dat is dus mijn eerste bedankje: Raymond Schlössels heeft mij als mijn promotor, maar ook als voormalig raadslid in de gemeenten Susteren en Echt-Susteren bijzonder geïnspireerd om mijn praktijkervaringen te vertalen naar een wetenschappelijk onderzoek. De suggesties en aanvullingen van copromotor Hansko Broeksteeg waren hierbij zonder meer onmisbaar. Ik zou nooit tot een voldragen proefschrift zijn gekomen, als beide (co-) promotoren niet zo empathisch waren geweest om mijn praktische inslag steeds weer bij te sturen naar een wetenschappelijke insteek.

Veel dank ben ik verschuldigd aan ambtenaren, gemeenteraad en college van Echt-Susteren. Als burgemeester hebben zij mij de ruimte gegeven om mijn theorieën te testen in mijn eigen gemeente. Het ging soms met enig gemor gepaard, maar steeds weer bleek dat duidelijkheid en eenvormigheid de grootste zekerheden zijn in een politiek-bestuurlijke omgeving. Griffier Martijntje Hermans, secretaris Guus van Balkom en hoofd juridische zaken Jacques Levels hebben vanaf de eerste dag met mij meegedacht en op alle mogelijke manieren meegewerkt aan het opbouwen van een stevig fundament voor het vormgeven van ambtelijke bijstand en fractieondersteuning in een gemeente. De steun – in de vorm van feedback en soms ook stevige kritiek –

die ik regelmatig kreeg vanuit de griffierskring Noord- en Midden Limburg was een grote stimulans.

Natuurlijk verdient de alsmaar ondersteunende en motiverende inbreng van mijn echtgenote Brigitte een bijzondere vermelding. Juist omdat wij samen zo vele jaren hebben doorgebracht op diverse politieke tonelen, komen we tot nieuwe inzichten. Zij was en is mijn ideale klankbord. De door haar toegepaste tactieken op het gebied van motivatie en aansporing laat ik hier maar verder buiten beschouwing. Juist zij, die zich ondergeschikt maken aan het einddoel, zijn vaak van doorslaggevend belang voor het bereiken ervan.

De vrienden, collega's en familieleden, die de afgelopen jaren met mij meeleefden en mijn enthousiaste verhalen over mijn onderzoek (quasi) geïnteresseerd aanhoorden ben ik ook dank verschuldigd.

Ik heb dit boek geschreven vanuit een persoonlijke interesse in de juridische achtergronden van de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning voor de gemeenteraad. Mijn nieuwsgierigheid is met het afronden van mijn proefschrift zeker nog niet gestild. Uiteraard zou het plezierig zijn als (enkele van) mijn aanbevelingen hun weg zouden vinden naar wet- en regelgeving, maar meer nog zal ik tevreden zijn als mijn werk in de praktijk een positieve bijdrage zal blijken te leveren aan de inhoudelijke ondersteuning van gemeenteraden in Nederland.

1 | Inleiding en probleemstelling

1.1 INLEIDING

Verschillende wijzigingen van de Gemeentewet op rij hebben versterkingen willen aanbrengen in de inhoudelijke ondersteuning van de gemeenteraad, zijn fracties en zijn leden. Er kwam een griffie,¹ het recht op ambtelijke bijstand werd ingevoerd² en vervolgens verstevigd³ en er kwam een recht op fractieondersteuning.⁴ Dat is een goede zaak, maar hebben deze wetswijzigingen hun beoogde effect bereikt? Zijn deze ‘rechten’ wel afdoende in de wet- en regelgeving verankerd? Of kunnen we eerder spreken van een ‘Raad zonder raadgevers’?

Aan de vooravond van een raadsdebat in een klein stadje over een centrumplan, waar de gemeentelijke politiek al vijftien jaar over spreekt, meldt de oppositieleider zich bij de coördinerend ambtenaar. Enkele financiële stukken zijn immers conform het tweede lid van artikel 25 van de Gemeentewet onder geheimhouding ter inzage gelegd voor de raadsleden en dit raadslid wenst open daarover te kunnen debatteren, zonder de beperkingen van de geheimhouding. Zijn vraag: kan deze geheimhouding niet worden opgeheven?

De desbetreffende ambtenaar schat haar positie in en geeft het strikt feitelijke – niet politieke – antwoord: Jazeker, de raad kan conform het derde en vierde lid van artikel 25 van de Gemeentewet deze geheimhouding opheffen. De achtergrond van de opgelegde geheimhouding is echter niet de puur juridische reden, maar het feit dat in de stukken de marges vermeld zijn, waarbinnen het college wil onderhandelen over de aankoop van de benodigde gronden.

Tijdens de raadsvergadering vraagt de oppositieleider aan de wethouder of de geheimhouding kan worden opgeheven. ‘Nee’, zegt de wethouder, ‘dat kan niet.’ Hij baseert zich daarbij op de feitelijke situatie, dat hij daarmee al zijn kaarten open op tafel zou leggen. ‘Dat klopt niet’, repliceert het raadslid.

1 Art. 107 GemW. *Stb.* 2002/111; *Kamerstukken II* 2000/01, 27751.

2 Art. 33 lid 1 GemW. Oorspronkelijk in 1992 in de Gemeentewet gekomen vanwege het amendement Stoffelen/Van der Burg *Kamerstukken II* 1989/90, 19403, 32.

3 Art. 33 lid 1 GemW. *Stb.* 2002/111; *Kamerstukken II* 2000/01, 27751.

4 Art. 33 lid 2 GemW. *Stb.* 2002/111; *Kamerstukken II* 2000/01, 27751.

‘Uw eigen ambtenaar N.N. heeft mij vanmiddag nog verzekerd dat dat wel degelijk kan.’ Er ontspint zich een raadsdebat, waarbij uiteindelijk een stemming moet plaatsvinden over het al dan niet opheffen van de geheimhouding op de stukken.

Als de burgemeester na middernacht thuiskomt, treft hij in zijn mailbox de ontslagmail van de besproken ambtenaar aan. Zij is er niet van gediend in het openbaar als speelbal van de politiek gebruikt te worden...

Het was deze ervaring, die mij – als burgemeester van de desbetreffende gemeente – er uiteindelijk toe aanzette onderzoek te gaan doen naar het onderwerp ‘Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning aan de gemeenteraad na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur’.

Griffiers, secretarissen en burgemeesters zeggen in eerste instantie bijna allemaal geen problemen te ondervinden bij het verwerken van aanvragen voor ambtelijke bijstand. Hetzelfde geldt voor de fractieondersteuning, ofschoon opvallend veel gemeenten deze laatste imperatieve wettelijke taak niet (meer) uitvoeren.

Bij doorvragen komen er echter altijd wel ervaringen en problemen rondom deze onderwerpen naar voren. Deze zijn meestal naar tevredenheid van alle partijen opgelost, maar soms zijn ze blijven steken in onduidelijke en niet goed doordachte lokale én nationale wet- en regelgeving. Het vinden van praktische oplossingen is dan het adagium en meestal werkt dit prima. Maar met vindingrijkheid van de betrokkenen is geen rechtszekerheid te garanderen.

Deze studie schetst aan de hand van een historische achtergrondbeschrijving, een uitgebreid onderzoek naar de wetsgeschiedenis, bestudering van de implementatie en evaluatie van de desbetreffende wetgeving en een enquête naar de toepassing en ervaringen in alle Nederlandse gemeenten, een beeld van de positie, die ambtelijke bijstand en fractieondersteuning innemen in de huidige gemeentelijke praktijk. Aan de hand van de ervaringen en de geconstateerde omissies, zullen voorstellen gedaan worden voor verbeteringen in de lokale en nationale wet- en regelgeving, zodat de inhoudelijke ondersteuning van de gemeenteraad en zijn leden optimaal kan plaatsvinden, terwijl de in de Wet verankerde (duale) verhoudingen gerespecteerd worden en gemeenteamttenaren niet terecht komen in een loyaliteitsspagaat.

1.2 HISTORIE

De positie van gemeentebtenaar heeft nooit een hoofdrol gespeeld in de wet- en regelgeving voor Nederlandse gemeenten. Al bij de behandeling van de eerste Gemeentewet in de Tweede Kamer in 1851 sprak Thorbecke over de gemeentebtenaren als ‘ambtenaren, agenten van dat gouvernement, die wellicht niet de behoorlijke, niet de deugdelijke werktuigen der wet of der maatregelen van het gouvernement zijn’.⁵ Thorbecke zag de ambtenaar dus als een ‘deugdelijk werktuig’ van de bestuurder. Het was – in zijn ogen – volstrekt overbodig voor deze werktuigen uitvoerige rechtsregels op te stellen.⁶ In de Gemeentewet 1851, die in grote lijnen tot 1992 in stand is gebleven, werden dan ook slechts drie ambtenaren met name genoemd: de secretaris, de ontvanger en de ambtenaar van de burgerlijke stand. Daarnaast werd bepaald dat de gemeenteraad de bezoldiging van de plaatselijke ambtenaren en bedienden regelt en hen benoemt en ontslaat.⁷

De secretaris was als hoofd van de secretarie de intermediair tussen de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en de raad aan de ene kant en het ambtenarenapparaat aan de andere kant.⁸ Dit kenmerkt de spagaat van de secretaris en met hem van de hele ambtelijke organisatie. Zeker als de raad als hoogste orgaan en ‘algemeen bestuur’ van de gemeente naar een andere positie toegroeit dan het college van burgemeester en wethouders, dat met de uitvoering van het beleid steeds meer de rol van ‘dagelijks bestuur’ op zich neemt. Dit terwijl het college gaandeweg ook steeds meer bij die rol horende bevoegdheden door de raad gedelegeerd of gemandateerd krijgt. Daarnaast groeit de ambtelijke organisatie en ontwikkelen de specialismen zich zodanig dat de inhoudelijke superioriteit van de ambtenaar in conflict dreigt te komen met het politieke primaat van wethouder en raad. Hiermee wordt de positie van de secretaris uiterst moeilijk. Hij bevindt zich in een spagaat met enerzijds de veelal op emotie gebaseerde wensen van de politiek en anderzijds de rationele inzichten van de ambtelijke specialisten.

Ofschoon al sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw gesproken wordt over de ontwikkelingen rondom de positie van de gemeentesecretaris en zijn ambtenaren in relatie tot de inhoudelijke ondersteuning van het college en de (individuele leden van de) gemeenteraad, is het niet deze positie van de secretaris – en in zijn kielzog de hele gemeentelijke ambtelijke organisatie – die in de

5 Francken 1851, p. 192.

6 Schroot, Van Vliet & Wijma 1978, p. 173.

7 Artt. 170 en 179 Gemw (oud).

8 Verkruijsen & Vis 1985, p. 74.

laatste decennia van de twintigste eeuw aanleiding vormt voor een ingrijpende herziening van de Gemeentewet.

‘De grondslagen van het gemeenterecht bleven (...) vrijwel onomstreden. De drieslag – raad-college-burgemeester, de attributie van bevoegdheden over deze drie organen, het primaat van de raad en de monistische inslag van het gemeenterecht, de erkenning van de gemeentelijke autonomie tegen het decor van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de grondbeginselen van het gemeentelijke fiscale stelsel, dat alles bleef onwankelbaar op Thorbeckiaanse leest geschoeid.’⁹

De discussie gaat vooral over samenwerkingsverbanden en bestuurlijke verhoudingen. De Gemeentewet wordt in 1992 gemoderniseerd en aangepast aan de nieuwe tijd en haar instituten. De grote revolutie in de Gemeentewet zal echter niet lang op zich laten wachten.

In april 1996 wordt in de Tweede Kamer, bij de bespreking van de regeringsvoorstellen omtrent de ‘Staatkundige, Bestuurlijke en Staatsrechtelijke Vernieuwing’¹⁰ door de leden Te Veldhuis (VVD), Rehwinkel (PvdA) en Scheltema-De Nie (D’66) een motie¹¹ ingediend met als dictum ‘verzoekt de regering om een analyse te maken van het huidige functioneren van deze organen [gemeenteraden en Provinciale Staten, JH] en om alle pro’s en contra’s van monisme en dualisme op provinciaal en gemeentelijk niveau te inventariseren en te voorzien van een beleidsmatig oordeel’. Met uitzondering van de fracties van SGP en GPV werd de motie Kamerbreed ondersteund. Bij de totstandkoming van het tweede Paarse kabinet in 1998 werd de wens van de Kamer opgenomen in het regeerakkoord. Hiertoe wordt ‘een Staatscommissie ingesteld die de opdracht krijgt te onderzoeken op welke wijze de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden’.¹² Deze staatscommissie ‘Dualisme en Lokale Democratie’, die bekend zal worden als de ‘Commissie Elzinga’ brengt haar eindrapport uit in 2000,¹³ waarna het hierop grotendeels gebaseerde wetsvoorstel¹⁴ in mei 2001 aan de

9 Dölle & Elzinga 2004, p. 26.

10 *Kamerstukken II* 1995/96, 21427.

11 *Kamerstukken II* 1995/96, 21427, p. 136.

12 *Kamerstukken II* 1997/98, 26024, 10, p. 75.

13 Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie 2000.

14 ‘Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet Dualisering Gemeentebestuur)’, *Kamerstukken II* 2000/01, 27751.

Tweede Kamer wordt aangeboden en per 7 maart 2002 in nagenoeg alle¹⁵ Nederlandse gemeenten in werking treedt.

Hoofdonderdeel van de 'Wet dualisering gemeentebestuur' (Wdg) is de ontvlechting van de bestuursorganen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. De wethouders maken geen deel meer uit van de gemeenteraad en mogen zelfs benoemd worden van buiten de raad. Het bestuurlijk primaat verschuift naar het college, maar het regelgevend, controlerend en budgettair primaat blijft – nog sterker dan voorheen – bij de raad liggen.

1.3 AMBTELIJKE BIJSTAND EN FRACTIEONDERSTEUNING

Bij de herziening van de Gemeentewet in 1992 is het begrip 'ambtelijke bijstand' via het amendement Stoffelen-Van der Burg¹⁶ in de Gemeentewet geïntroduceerd. In de Wet dualisering gemeentebestuur wordt dit recht op ambtelijke bijstand verder geformaliseerd door een verordening, die de verlening van ambtelijke bijstand regelt, verplicht te stellen.¹⁷

Na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur dienen gemeenten dus een verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning vast te stellen. Veruit de meeste gemeenten nemen de modelverordening van de VNG over, die de bestaande praktijk probeert in te voegen in de nieuwe juridische werkelijkheid.

Ruim vijftien jaar na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur is het merendeel van de veranderingen in structuur en werkwijze van de Nederlandse gemeenten goed verankerd in wet- en (lokale) regelgeving en zijn de gewijzigde verhoudingen bekend en geaccepteerd door de directbetrokkenen. Er wordt soms nog wel gemijmerd over die goede oude tijd van het monisme en gemeenteraden zitten nog steeds in een ontwikkelingsproces om hun nieuwverworven rechten een prominenter rol te geven, maar in het algemeen kent eenieder zijn eigen positie.

Een uitzondering hierop vormt – voor wat betreft de ambtelijke bijstand – het ambtelijk apparaat. Artikel 33 van de Gemeentewet en de hieruit voortvloeiende Verordening Ambtelijke Bijstand en Fractieondersteuning brengt de

15 De uitzondering geldt voor een aantal gemeenten, die per 1 januari 2003 worden heringedeeld.

16 *Kamerstukken II 1989/90, 19403, 32.*

17 Art. 33 lid 3 GemW.

ambtenaar in een moeilijke juridische positie. Aan wie is de ambtenaar verantwoording verschuldigd als hij werk verricht in het kader van ambtelijke bijstand? Wat te doen als de modelverordening – stammend uit 2003; herzien in 2010 – nog volledig de monistische verhoudingen uitademt en de raad zichzelf feitelijk weer zeggenschap toekent over het ambtelijk apparaat? Hoe verhoudt artikel 33 van de Gemeentewet zich tot artikel 160 onder c en d van de Gemeentewet¹⁸ en artikel 102 en verder van de Gemeentewet¹⁹? Kan de raad regels stellen over ambtenaren, die ondergeschikt zijn aan het college? Hoe ver reikt dan het dualisme in de ambtelijke praktijk van de Gemeentewet?

Onderbelicht is het tweede lid van artikel 33 van de Gemeentewet, het recht op fractieondersteuning. Als vanuit het niets kwam het recht op fractieondersteuning bij amendement in artikel 33, tweede lid van de Gemeentewet terecht. De bedoeling van de indieners (De Cloe c.s.) was om het de fracties mogelijk te maken zelfstandig inhoudelijke ondersteuning te organiseren en te financieren.

De VNG-modelverordening Ambtelijke Bijstand en Fractieondersteuning spreekt in artikel 6 slechts over financiële ondersteuning, waarna in artikel 7 enkele beperkingen worden opgelegd aan de bestedingsdoelen van deze extra financiën voor de fracties.

‘Voor wat betreft de inhoudelijke besteding van de fractieondersteuning wordt de fracties grotendeels de vrijheid gelaten. Minimumvoorwaarde is wel dat de bijdrage besteed wordt aan raadswerkzaamheden’,²⁰

zo stelt de toelichting op artikel 7.

Hoe hoog zijn de bedragen, die de fracties in het kader van de fractieondersteuning ontvangen?

‘Tussen gemeenten bestaan enorme verschillen. Variërend van een paar honderd tot veertigduizend euro per fractie per jaar. Daarbovenop kan dan nog een vergoeding per fractielid komen, tussen de 250 en 4000 euro. Er bestaan ook gemeenten die weliswaar een verordening hebben, maar geen bedragen hebben vastgesteld in de begroting’,

18 Bevoegdheden van het college met betrekking tot de ambtelijke organisatie.

19 Het college benoemt de secretaris. De secretaris staat het college bij.

20 VNG 2010, toelichting art. 7.

schrijft adviesbureau Necker van Naem op zijn website.²¹ Vanwege deze grote verschillen én de onduidelijkheid in de bestedingsvoorschriften krijgt het onderwerp herhaaldelijk – negatieve – aandacht in de pers.²²

Maar er zijn meer knelpunten. Zo kunnen ook vraagtekens geplaatst worden bij de status van de fractieondersteuning: moet deze geldstroom gezien worden als een subsidie of niet?

Dit alles laat nog onverlet dat de Gemeentewet het begrip ‘groepering’ (waar artikel 33, tweede lid van de Gemeentewet over spreekt) niet kent, om nog maar te zwijgen van ‘fractie’. De enige wet, waarin de (politieke) groepering voorkomt, is de Kieswet. Aan wie komt de fractieondersteuning nu toe? Aan de fractie in de gemeenteraad of aan de geregistreerde politieke partij?

Maar wat betekent het als (individuele) raadsleden geen enkele rechtstreekse informatie meer krijgen vanuit het ambtelijk apparaat, welke gevolgen heeft dit dan voor de informatiepositie van de raad en hoe verhoudt deze opstelling zich tot de informatieplicht conform de artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet?

Op landelijk niveau steekt een vergelijkbare discussie regelmatig de kop op, met als ijkpunt de ‘Oekaze van Kok’ uit 1998,²³ waarin het rijksambtenaren wordt verboden rechtstreekse contacten te onderhouden met Kamerleden. Over deze oekaze wordt regelmatig met de Kamer gedebatteerd, hetgeen resulteert in een tweetal moties,²⁴ die echter beide niet door het kabinet worden uitgevoerd. In 2011 promoveerde Guido Enthoven op een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement onder de titel ‘Hoe vertellen we het de Kamer?’²⁵ Ten aanzien van de informatierelatie tussen raad en gemeenteambtenaar ontbreekt deze wetenschappelijke onderbouwing.

Een vergelijking maken van de toepassing van ambtelijke bijstand en fractieondersteuning tussen het lokale en het nationale niveau zou gelijk staan aan het vergelijken van appels met peren. Of beter nog: erwten met pompoenen. De organisatie van de Tweede Kamer (vergelijkbaar met de griffie bij een ge-

21 <http://www.necker.nl/blog/regels-en-handreikingen-voor-besteding-fractiegeld/>

22 Zie bijvoorbeeld http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/bonnetjes-fractievergoeding#node_750041.

23 Officieel ‘Aanwijzingen Externe Contacten Rijksambtenaren’, *Staatscourant* 1998/104, p. 8.

24 *Kamerstukken II* 2007/08, 30184, 18 (Motie Duyvendak c.s.) en *Kamerstukken II* 2011/12, 33000, VII, 111 (Motie Bernds c.s.).

25 Enthoven 2011.

meente) telt ruim 575 FTE's, terwijl bij het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten het aantal griffiemedewerkers op de vingers van één hand is te tellen. Daarnaast zijn de fractiebudgetten²⁶ (vergelijkbaar met de gemeentelijke fractieondersteuning) in de Tweede Kamer groot genoeg om per fractie minimaal twee secretariële en twee beleidsmedewerkers aan te trekken, waarbij voor grote fracties één secretariële en één beleidsmedewerker per fractielid uit het fractiebudget bekostigd kunnen worden. Tel hierbij op de omvangrijke budgetten en bijbehorende staf, die de grote partijen op hun partijbureaus kunnen aanstellen en de vergelijking met de inhoudelijke ondersteuning van een doorsnee gemeenteraadsfractie blijkt van een totaal andere orde te zijn.

1.4 PROBLEEMSTELLING

De (juridische) relatie en interactie tussen het eerste en tweede lid van artikel 33 van de Gemeentewet, de rechtmatigheid van het derde lid noch de afzonderlijke onderdelen van dit artikel zijn ooit uitgebreid wetenschappelijk tegen het licht gehouden, waarbij beide onderwerpen (ambtelijke bijstand en fractieondersteuning) in de loop der jaren niet konden rekenen op veel empathie en oplossend vermogen vanuit 'Den Haag'. De gemeenteraad dreigt hierdoor de facto een raad zonder raadgevers te worden.

De *centrale vraag in dit onderzoek* luidt:

Hoe is het recht op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning ontstaan en op welke wijze is dit recht – zoals geregeld in artikel 33 van de Gemeentewet – verankerd in lokale regelingen; welke praktische gevolgen heeft de opname van het recht op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning in wet- en regelgeving voor de (inhoudelijke) ondersteuning van de gemeenteraad en voor de (juridische) positie van de betrokken gemeenteambtenaren?

Bij de beantwoording van deze vraag zal gezocht worden naar hiaten in de huidige wet- en regelgeving en zal bezien worden welke suggesties er te geven zijn voor het verbeteren van de juridische en praktische inbedding van ambtelijke bijstand en fractieondersteuning in de gemeentelijke regelgeving.

26 Tweede Kamer 1997.

1.5 ONDERZOEKSOPZET EN UITWERKING

Het onderzoek met als onderwerp 'Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur' kent de volgende indeling:

1. Inleiding en probleemstelling
2. Historische achtergrond van de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning (hoofdstuk 2, § 2.2).
Hierbij wordt stilgestaan bij o.a.:
 - a. De positie van de secretaris (artikel 102 van de Gemeentewet – oud, de ambtsinstructie voor de gemeentesecretaris door de jaren heen conform artikel 110 Gemeentewet – oud).
 - b. De positie van de ambtenaren op de secretarie en bij de overige gemeentelijke diensten (artikelen 179 en 211 Gemeentewet – oud).
 - c. De informatievoorziening door gemeenteambtenaren richting de raad (onder andere artikel 148 Gemeentewet – oud).
3. Beschrijving van het wetgevingsproces, dat geleid heeft tot de wettelijke verankering van ambtelijke bijstand en fractieondersteuning in de Gemeentewet door middel van amendering van de herziening Gemeentewet 1992 (hoofdstuk 2, § 2.3) en de Wet dualisering gemeentebestuur, inclusief de parlementaire behandeling en de amendementen Stoffelen-Van de Burg en De Cloe c.s. op artikel 33 Gemeentewet (hoofdstuk 3).
4. De uitwerking van de wetgeving in verordeningen en ambtsinstructies aan de hand van de Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning en de Modelinstructies voor de secretaris en de griffier van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hoofdstuk 4). Hierin komen uitgebreid aan de orde de verhouding van deze modelinstructies en modelverordeningen met andere wetgeving, zoals de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast wordt gekeken naar de gewijzigde positie van de secretaris en de griffier (artikelen 102 en verder, 107 en 160 onder c en d van de Gemeentewet en de artikelen 125, 125c en 134 van de Ambtenarenwet en de ambtsinstructies voor de secretaris en de griffier).
5. De evaluaties van de wetgeving en de implementatie hiervan, die door diverse commissies zijn uitgevoerd in de jaren na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, inclusief de uit deze evaluaties voortgekomen wetgeving (hoofdstuk 5). Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de positie van de gemeenteambtenaar, die in een loyaliteitsspagaat terecht lijkt te komen bij advisering van de gemeenteraad enerzijds en het college van burgemeester en wethouders anderzijds.
6. Toepassingen in de praktijk. Op basis van een enquête onder alle Nederlandse gemeenten wordt de diversiteit in de toepassing van artikel 33 van de Gemeentewet en van de daaruit voortvloeiende en daarmee samenhangende lokale regelgeving in kaart gebracht (hoofdstuk 6).

7. Aan de hand van de bevindingen uit het bovenstaande wordt in de vorm van 'algemene observaties' een beeld geschetst van de huidige praktijk en de verhouding van deze praktijk met de juridische basis, waarop zij gestoeld is. In een drietal categorieën worden vervolgens scenario's ter verbetering voorgesteld (hoofdstuk 7).

1.6 METHODE EN VERANTWOORDING

Deze studie bestaat grotendeels uit deskresearch, waarbij ruimschoots gebruik is gemaakt van (gedigitaliseerde) rapporten, artikelen, databases, maar bovenal de *Handelingen* met bijlagen van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een belangrijk voordeel bij de analyse van de Kamerstukken was mijn uitgebreide persoonlijke ervaring rond het Binnenhof. Ruim tien jaar werkte ik bij de Tweede Kamer. Als pas afgestudeerd politicoloog ondersteunde ik de grootste Kamerfractie als beleidsmedewerker en later – na een periode van twaalf jaar in het bedrijfsleven – was ik zeven jaar lang Kamerlid.

Het nadeel bij de bestudering van het ontstaan van de Nederlandse wetgeving is voor veel wetenschappers de grote hoeveelheid ongeschreven regels, die gelden op het Binnenhof. Ik heb ervaren hoe groot het voordeel is, als deze regels onderdeel zijn gaan uitmaken van je persoonlijke DNA. Daarbij komt het voordeel van een groot netwerk in de wereld van het Binnenhof. Nagenoeg alle hoofdrolspelers in het beschreven politieke proces ken ik persoonlijk. Maar voor dit onderzoek waren de informele contacten met de ambtelijke kamermedewerkers nog nuttiger. Een telefoontje naar een ervaren commissiegriffier was vaak voldoende om te toetsen of een procedurele veronderstelling juist was. Dit heeft mijn onderzoek zeker vergemakkelijkt.

Daarnaast werd de praktische toepassing van ambtelijke bijstand en fractie-ondersteuning in de Nederlandse gemeenten in kaart gebracht door middel van een enquête onder alle Nederlandse gemeenten. Een verantwoording over de opzet, uitvoering en analyse van deze enquête is bij het begin van het desbetreffende hoofdstuk opgenomen.

Bij de beschrijving van de praktische toepassing in Nederlandse gemeenten worden – in kaders – diverse voorbeelden omschreven van praktijksituaties in grote en kleinere gemeenten. Deze praktijkvoorbeelden zijn mij gedurende de looptijd van dit onderzoek aangereikt door collega-gemeentebestuurders en ambtenaren. Alle voorbeelden zijn gecheckt en de plaats van handelen en de namen van de betrokkenen zijn bij mij bekend. Enkele voorbeelden stammen ook uit mijn eigen praktijk als burgemeester van de gemeente Echt-Susteren.