

Ambtelijke bijstand dual (in)geregeld

1. Inleiding

“Met de dualisering is de raad versterkt door de introductie van wettelijk verplichte hulptroepen zoals de griffie, de rekenkamer(functie), fractieondersteuning en ambtelijke bijstand. Deze hulptroepen van de raad zijn slechts een fractie van de ondersteuning van het college door het ambtelijke apparaat. De hulptroepen van de raad worden echter niet door alle gemeenteraden op waarde geschat en daarom in sommige gevallen niet of niet voldoende gebruikt. De raad beperkt daarmee de uitoefening van zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken en schaadt het lokaal democratisch proces. Dit is vanuit een democratisch en bestuurlijk oogpunt onwenselijk. Ik wil bevorderen dat deze wettelijke hulptroepen door raden beter benut gaan worden. Ik wil het wettelijke recht op fractieondersteuning en ambtelijke bijstand versterken.”² Minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zet in haar brief aan de Tweede Kamer van 30 juni 2020 een duidelijke lijn uit voor de verbetering van de inhoudelijke ondersteuning van de gemeenteraad.

In dezelfde brief kondigt de minister aan dat ze de Raad voor het Openbaar Bestuur (verder ‘Rob’) om advies heeft gevraagd inzake de ondersteuning van raadsleden. Dit advies³ verschijnt in november 2020 en biedt handvaten om de inhoudelijke ondersteuning van gemeenteraden zowel op korte als op langere termijn te versterken. In zijn advies geeft de Rob een duidelijke opdracht mee aan het krachtenveld rondom de gemeenteraad: “De Raad adviseert de minister in afstemming met de beroeps- en belangenverenigingen en de koepels in het openbaar bestuur te bepalen op welke wijze de (...) normen voor ondersteuning worden vastgelegd. Dat kan in de wet, maar ook bijvoorbeeld via modelverordeningen, modelbeleidsregels, modelinstructies of handreikingen. De regelingen dienen goed op elkaar te worden afgestemd. Als een norm wordt vastgelegd kan dat bevorderend werken voor een herkenbare besteding van middelen voor ondersteuning. Het werkt ook goed om naleving te bevorderen.”⁴

In het vervolg van zijn advies verwijst de Rob naar een in de gemeente Echt-Susteren ontwikkeld systeem van diverse regelingen van gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders, waarin binnen de door de Wet dualisering gemeentebestuur⁵ gestelde kaders ieder orgaan zijn eigen bevoegdheden houdt, maar ook ten volle recht gedaan wordt aan de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van raad, college én de gemeenteambtenaren, die de ambtelijke bijstand uiteindelijk moeten verlenen. “Het gemeentebestuur van Echt-Susteren (...) wil in de praktijk realiseren dat gemeenteraadsleden hun rechten op inhoudelijke ondersteuning kunnen uitoefenen, terwijl de gemeenteambtenaar goed beschermd en met een duidelijke instructie zijn werk kan doen. Daartoe worden verschillende regelingen in nauwe samenhang door gemeenteraad en college op elkaar afgestemd, te weten:

- a. Verordening ambtelijke bijstand;
- b. Beleidsregel ambtelijke bijstand;
- c. Ambtsinstructie griffier;
- d. Ambtsinstructie secretaris; en
- e. Reglement van Orde voor de gemeenteraad.

Het kan een goed voorbeeld zijn om de ambtelijke organisaties van gemeenten en provincies meer in dienst te stellen van de gemeenteraad en provinciale staten.”⁶

¹ Jos Hessels, Martijntje Hermans en Guus van Balkom zijn respectievelijk burgemeester, raadsgriffier en gemeentesecretaris van Echt-Susteren. Hessels promoveerde in 2018 aan de Radboud Universiteit op een proefschrift over ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur.

² Kamerstukken II 2019/20, 35300 VII, 131, p. 6.

³ *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2020.

⁴ *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2020, p. 10.

⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27751.

⁶ *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2020, p. 41.

Als aanvullende boodschap geeft de Rob nog een ongevraagd advies aan de lokale hoofdrolspelers: “gemeenteraden (...) moeten meer verantwoordelijkheid nemen om werk te maken van ondersteuning en daarnaast kan het wettelijk instrumentarium voor ondersteuning beter worden gebruikt. Dat kan bijvoorbeeld door bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode afspraken vast te leggen over ondersteuning en deze aan het einde van de bestuursperiode te evalueren. De Rob vindt in dit verband dat de driehoek burgemeester–secretaris–griffier belangrijk is voor het samenspel en de coördinatie op decentraal niveau: de samenwerking tussen volksvertegenwoordiging, college en ambtelijke organisatie en het maken van afspraken over de wijze van werken, opleiden en ontwikkelen.”⁷ Welnu, burgemeester, raadsgriffier en gemeentesecretaris van de als voorbeeld genoemde gemeente Echt-Susteren hebben de toegeworpen handschoen opgepakt en willen graag het door hen gezamenlijk ontwikkelde samenspel van gemeentelijke regelingen toelichten en voor commentaar openstellen. Wij hopen op deze manier een bijdrage te leveren aan de daadwerkelijke verbetering van de inhoudelijke ondersteuning van de lokale democratie.

2. Achtergrond

In de al eerder beschreven *vijftrap van informatievoorziening aan de gemeenteraad*⁸ neemt de ambtelijke bijstand een bijzondere rol in. Binnen het speelveld van de gemeentelijke actoren kunnen slechts zeer weinigen de verschillende vormen van inhoudelijke ondersteuning van raadsleden uit elkaar houden.⁹ Met name het (informele) contact tussen ambtenaren en raadsleden wordt vaak in één adem genoemd met het verlenen van ambtelijke bijstand aan raadsleden. En dit wordt dan weer vaak verward met het recht op inlichtingen vanuit het college van burgemeester en wethouders voor raadsleden, zoals geregeld in het derde lid van artikel 169 van de Gemeentewet¹⁰. Zeker dat laatste is een wijdverbreid misverstand. De inlichtingenplicht uit het tweede lid van artikel 169 van de Gemeentewet¹¹ en het inlichtingenrecht uit het derde lid van hetzelfde artikel hebben een geheel andere betekenis dan het recht op ambtelijke bijstand, zoals vastgelegd in het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet¹². Het grootste verschil is dat artikel 169 handelt over het verstrekken van inlichtingen en niet meer dan dat, terwijl artikel 33 spreekt van het daadwerkelijk verlenen van bijstand.

Een tweede opvallend verschil, dat vaak door de colleges van burgemeester en wethouders over het hoofd gezien - of bewust genegeerd - wordt, is dat de Gemeentewet voorschrijft¹³ dat informatie die in het kader van artikel 169 van de Gemeentewet wordt verstrekt, in alle gevallen aan alle raadsleden ter kennis moet worden gebracht, ongeacht wie erom gevraagd heeft. Dat is overigens niet het geval als een raadslid *ondershands* om informatie heeft gevraagd en deze ook als zodanig heeft gekregen. Deze *ondershandse informatie* is juridisch een vreemde eend in de bijt, die gaandeweg de status van gewoonterecht heeft verkregen. Feitelijk staat de Gemeentewet dit soort één-op-één informatieverstrekking tussen college en raadslid niet toe, maar van de andere kant is het verstrekken van ondershandse informatie aan raadsleden in nagenoeg alle gemeenten gemeengoed en vereist de dagelijkse praktijk dat raadsleden ook buiten ingewikkelde procedures om informatieve, niet politiek geduide informatie kunnen krijgen.

De discussie over het recht op ambtelijke bijstand voor individuele raadsleden komt voor het eerst voor in de parlementaire geschiedenis van de Gemeentewet in het voorlopig verslag van de wijziging van de Gemeentewet, die uiteindelijk in 1992 is aangenomen en per 1 januari 1994 in werking is getreden.¹⁴ De indruk van velen, dat ambtelijke bijstand samenhangt met het dualistische systeem, is dan ook onjuist. Ook in monistische tijden bestond er al een regeling, die de ambtelijke ondersteuning van de raadsleden in geordende banen moest leiden. De invoering van het dualistische systeem maakte het wel noodzakelijk dat het *recht op*

⁷ *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2020, p. 11.

⁸ J.W.M.M.J. Hessels, ‘VNG- Modelverordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018’, *de Gemeentestem* 2019/49, afl. 4787, p. 238. Naast de eigen politiek-inhoudelijke inbreng van het raadslid betreft dit het recht op inlichtingen ex artt. 169 en 180 GemW, ondersteuning door de griffier, het recht op fractieondersteuning en het recht op ambtelijke bijstand.

⁹ J.W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur* (diss. Nijmegen, Staat en Recht, deel 42), Deventer: Kluwer 2018, p. 223 e.v.

¹⁰ Art. 169 lid 3 GemW.: “Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang”.

¹¹ Art. 169 lid 2 GemW.: “Zij geven de raad alle inlichtingen, die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.”

¹² Art. 33 lid 1 GemW.: “De raad en elk van zijn leden hebben recht op ambtelijke bijstand.”

¹³ Art. 169 lid 3 GemW.: “Zij geven *de raad* mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang”.

¹⁴ Zie verder Hessels 2018, paragraaf 2.3, p. 30 e.v.

ambtelijke bijstand nadrukkelijker in de Wet werd verankerd. Dat gebeurde door het recht op ambtelijke bijstand als zodanig op te nemen in het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet. Helaas werd verzuimd het derde lid van hetzelfde artikel - na het bij amendement losmaken van de gemeentelijke ambtelijke organisatie van de gemeenteraad - aan te passen, waardoor het imperatieve karakter van het eerste lid gesmoord werd in een onuitvoerbare verordeningplicht, voorgeschreven in het derde lid.¹⁵

Het niet tot zijn recht komen van het instrument van de ambtelijke bijstand heeft meerdere oorzaken. Allereerst dus de gebrekkige juridische verankering van dit recht en daarmee het uiteindelijk niet afdwingbaar zijn van de daadwerkelijke bijstand. Het is van groot belang hier terdege bij stil te staan, zeker omdat de minister in haar adviesaanvraag aan de Raad expliciet de vraag stelt "in hoeverre ambtelijke organisaties van gemeenten nu voldoende in dienst staan van de gemeenteraad"¹⁶. Het juridische antwoord op haar vraag is snel gegeven: door de secretaris (en zijn ambtenaren) geheel ondergeschikt te maken aan het college van B&W in artikel 102 van de Gemeentewet, het aanpassen van het eerste lid onder c en d van artikel 160 van de Gemeentewet én het schrappen van artikel 148 uit de Gemeentewet (dat de mogelijkheid bevatte voor de raad om beleidsregels te stellen ten aanzien van de uitoefening van medebewindsbevoegdheden van het college) - dit alles in de Wet dualisering gemeentebestuur - staat de ambtelijke organisatie van de gemeente (uiteeraard met uitzondering van de griffie) niet (rechtstreeks) ten dienste van de gemeenteraad. Westerbeek & Broeksteeg zeggen al in 2006 hierover: "Met de introductie van het dualisme is er een duidelijkere scheiding aangebracht in de positie en de bevoegdheden van de raad enerzijds en die van het college anderzijds. Hoewel de raad nog steeds het hoogste gemeentelijke orgaan is, heeft het college thans meer vooral bestuurlijke bevoegdheden, waaronder bevoegdheden die betrekking hebben op de ambtelijke dienst. Het college stuurt het ambtelijke apparaat aan en stelt regels vast over de ambtelijke organisatie van de gemeente. Het college benoemt, schorst en ontslaat ambtenaren. De ambtelijke dienst staat ten dienste aan en onder gezag van het college. Het college draagt politieke verantwoordelijkheid voor het handelen van de gemeentelijke ambtelijke dienst; het legt aan de raad verantwoording af over het handelen en nalaten van de ambtelijke dienst. Er bestaat, buiten (...) artikel 33 van de Gemeentewet, geen rechtstreekse staatsrechtelijke relatie tussen de raad en de ambtelijke dienst. Vanuit de positie van de ambtenaar staat loyaliteit aan het college centraal."¹⁷

Juist vanwege deze reden is het instrument van de ambtelijke bijstand uitgevonden. Hierdoor kan (een deel van) de ambtelijke organisatie wél in dienst staan van de gemeenteraad, maar dan wel onder strikte voorwaarden en met een duidelijke rechtspositie. Die laatste twee voorwaarden zijn echter zwaar onderbelicht of zelfs miskend gebleven, waardoor menig ambtenaar in een loyaliteitsspagaat terecht is gekomen, die in enkele gevallen zelfs tot disciplinaire maatregelen tegen de ambtenaar geleid heeft en in veel meer gevallen tot het niet (optimaal) verlenen van de ambtelijke bijstand. Primair is de formulering van het derde lid van artikel 33 van de Gemeentewet hieraan debet. De raad krijgt hier immers een verordenende opdracht over een onderwerp, dat niet tot zijn bevoegdheid behoort. Vervolgens is in opeenvolgende modelverordeningen geacteerd alsof deze juridische imperfectie niet bestond, waardoor raden de indruk kregen dat zij de ambtelijke bijstand zelf konden regelen, maar er telkens weer mee geconfronteerd werden dat ze er uiteindelijk geen zeggenschap over hadden. Zeker toen in 2010 de geheimhoudingsplicht geschrapt werd uit de VNG-modelverordening na een heftige discussie tussen VNG, IPO en de minister van BZK¹⁸, werd de regeling voor ambtelijke bijstand een tandeloze tijger. Als er al ambtelijke bijstand wordt verleend, dan zal de - aan het college rapporterende - ambtenaar te allen tijde het college desgewenst moeten informeren over zijn werkzaamheden in het kader van de ambtelijke bijstand, ook als het bijstand vragende raadslid (bijvoorbeeld uit oppositionele gronden) dit niet met de wethouder wenst te delen.

Voor de gemeenteambtenaar, die conform de VNG-modelverordening ambtelijke bijstand verleent, is onduidelijk van wie hij zijn opdracht krijgt, aan wie hij verantwoording moet afleggen, bij wie hij terecht kan met vragen en klachten en wanneer zijn opdracht afgelopen is. In de praktijk krijgt hij zijn opdracht van het raadslid (al dan niet met tussenkomst van de griffier en/of de secretaris), legt hij verantwoording af aan het raadslid, maar ook aan zijn ambtelijke chef én aan de portefeuillehouder, is hoogst onduidelijk waar hij terecht kan met vragen over zijn opdracht en is zijn opdracht niet duidelijk omkaderd. Uiteindelijk geeft de VNG-

¹⁵ Zie hierover Hessels 2018, p. 240-242.

¹⁶ Adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Raad voor het Openbaar Bestuur over ondersteuning van de gemeenteraad d.d. 26 juni 2020, kenmerk 2020-0000373144.

¹⁷ R. Westerbeek & J.L.W. Broeksteeg, 'De ambtenaar in spagaat', *De Gemeentestem*, 2006/1, afl. 7243, p.2.

¹⁸ Zie voor de achtergronden hiervan VNG Actualiteitencolleges gemeentewet 2008/2009, Project de eerste overheid, blz. 52/53.

modelverordening het laatste woord aan de burgemeester, maar (ook) die heeft niet de bevoegdheid om hierover te oordelen. De spagaat van de ambtenaar is dus nog veel groter dan menigeeen verwacht.

3. Mogelijke aanpak ter verbetering

De meest vergaande - maar ook meest noodzakelijke¹⁹ - aanbeveling is het aanpassen van artikel 33 van de Gemeentewet. Scheid de verordenende bepaling over de fractieondersteuning (raadsbevoegdheid) van die over de ambtelijke bijstand (collegebevoegdheid) en voeg een vierde lid toe, waarin wordt vastgelegd dat het college van B&W - conform de hun in het eerste lid onder de letter c van artikel 160 van de Gemeentewet toegekende bevoegdheid om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente - regels stelt omtrent het verlenen van ambtelijke bijstand aan de raad en elk van zijn leden.

Ook de Raad voor het openbaar bestuur komt tot deze conclusie: “De Raad constateert dat de juridische grondslag voor het leveren van ambtelijke bijstand zoals die nu in de Gemeentewet staat geformuleerd niet goed werkt. Dat komt doordat de gemeenteraad de bevoegdheid heeft daarvoor de regels op te stellen, ofschoon de gemeenteambtenaar onder het gezag van het college valt. Daarom is het advies deze grondslag te verbeteren door een extra bepaling aan art. 33 Gemeentewet toe te voegen. Art. 33 lid 3 Gemeentewet heeft nu zowel betrekking op het recht op ambtelijke bijstand als op de fractieondersteuning. Dit kan beter worden gesplitst: de gemeenteraad maakt de regels (de verordening) voor de fractieondersteuning, maar het college zou de regels voor de ambtelijke bijstand moeten maken. Dat ligt voor de hand omdat het college is dat verantwoordelijk is voor de ambtelijke organisatie die die bijstand moet leveren. Het advies is derhalve dat aan art. 33 Gemeentewet een bepaling wordt toegevoegd in de volgende trant: ‘Het college stelt, de raad gehoord, regels vast over de verlening van ambtelijke bijstand aan de raad en elk van zijn leden’. De door het college opgestelde regels dienen in elk geval betrekking te hebben op de gemeenteambtenaar die ambtelijke bijstand moet verlenen: van wie hij de opdracht moet krijgen, aan wie hij verantwoording af moeten leggen, bij wie hij terecht kan met vragen en klachten en wanneer zijn opdracht afgelopen is. In de toelichting op die bepaling moet verder tot uitdrukking worden gebracht dat deze regelgevende bevoegdheid aansluit bij de algemene bevoegdheid van het college om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie (art. 160 lid 1, onderdeel c, Gemeentewet). En voorts dat uit art 33 lid 3 Gemeentewet de woorden ‘ambtelijke bijstand en’ moeten worden geschrapt. Aldus heeft lid 3 louter betrekking op de fractieondersteuning en de nieuw toegevoegde bepaling op de ambtelijke bijstand.”²⁰

Met het toevoegen van een extra lid aan artikel 33 van de Gemeentewet en het opstellen van een beleidsregel door het college zijn we er echter nog niet. In die beleidsregel moet de positie van de ambtenaar die de ambtelijke bijstand gaat verlenen duidelijk zijn vastgelegd. Dat kan nog versterkt worden door in de *Ambtsinstructie voor de gemeentesecretaris* bepalingen op te nemen, die deze werkwijze bevestigen en versterken. Ook zal in de *Verordening op de ambtelijke bijstand* (die dus apart vastgesteld wordt, los van de *Verordening op de fractieondersteuning*) zo lang als er nog geen vierde lid aan artikel 33 van de Gemeentewet is toegevoegd, verwezen moeten worden naar de beleidsregel van het college en zal de *Ambtsinstructie van de griffier* door de gemeenteraad aangepast moeten worden, zodat het hele systeem van het verlenen van ambtelijke bijstand op elkaar aansluit. Dit dient tenslotte vastgelegd te worden in het *Reglement van orde van de gemeenteraad*, zodat de raadsleden duidelijk voor ogen hebben welke instrumenten tot hun beschikking staan voor hun inhoudelijke ondersteuning en op welke wijze en onder welke voorwaarden ze daar gebruik van kunnen maken.

Een gezamenlijke inspanning van gemeenteraad en college van de gemeente Echt-Susteren heeft ertoe geleid dat deze gemeente per ultimo 2020 de eerste is, die binnen de kaders van de Wet én op dualistische leest geschoeid ambtelijke bijstand kan aanbieden, waarbij de raadsleden al hun rechten op inhoudelijke ondersteuning kunnen gebruiken, terwijl de gemeenteambtenaar goed beschermd en met een duidelijke instructie zijn werk kan doen. De vijf onderliggende regelingen (Verordening ambtelijke bijstand, Beleidsregel ambtelijke bijstand, Ambtsinstructie griffier, Ambtsinstructie secretaris en Reglement van Orde voor de gemeenteraad) zijn in december 2020 door raad en college vastgesteld²¹. In het onderstaande zal per regeling

¹⁹ Hessels 2018, p. 240-242.

²⁰ *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2020, p. 49.

²¹ Het gehele pakket aan nieuwe regelingen en instructies is te raadplegen op: <https://www.echt-susteren.nl/ambtelijke-bijstand> .

worden gezien wat de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de desbetreffende VNG-modellen²² zijn en welke overwegingen tot deze aanpassingen geleid hebben.

4. Verordening ambtelijke bijstand

Zoals in paragraaf 3 al werd gesteld en ook door de Rob is geconcludeerd²³, dient de nieuwe Verordening ambtelijke bijstand (verder: *'de verordening'*) sec het onderwerp ambtelijke bijstand te bevatten, dus zonder (alle bepalingen over) het onderwerp fractieondersteuning. Dit is dan meteen ook het grootste verschil met de modelverordening van de VNG²⁴, waarin beide onderwerpen zijn gecombineerd in één verordening. De belangrijkste bevoegdheden omtrent fractieondersteuning liggen immers bij de gemeenteraad (budgetrecht), terwijl de doorslaggevende bevoegdheden op het gebied van de ambtelijke bijstand (zeggenschap over de gemeentelijke ambtenaren) bij het college van burgemeester en wethouders belegd zijn.

In vergelijking met de modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning van de VNG (hierna: *de modelverordening*) betekent het verwijderen van het onderwerp fractieondersteuning in deze nieuw geconcepioneerde verordening, dat de gehele derde paragraaf van de modelverordening, met daarin opgenomen de artikelen 6 t/m 12, naar een aparte verordening fractieondersteuning verschuift.

De verordening heeft tot hoofddoel te regelen dat een raadslid conform het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet een verzoek om ambtelijke bijstand kan doen²⁵. Deze verordening dient dus bepalingen te bevatten over de eisen waaraan het verzoek moet voldoen en wie dit verzoek vervolgens ter hand moet nemen. In deze verordening wordt tevens vastgelegd dat het college van burgemeester en wethouders een beleidsregel Ambtelijke bijstand vaststelt. Onderdelen van bijstand, anders dan de *ambtelijke* bijstand, horen niet thuis in deze verordening. In de modelverordening zijn deze wel opgenomen in het tweede artikel²⁶. Omdat het hier niet over inhoudelijke bijstand door gemeenteambtenaren (niet zijnde medewerkers van de griffie) gaat, horen deze onderdelen niet thuis in deze verordening, maar kunnen deze beter opgenomen worden in de Ambtsinstructie voor de raadsgriffier, respectievelijk in het Reglement van Orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad. In beide andere op te stellen stukken (zie hieronder de paragrafen 6 en 8), die in Echt-Susteren tegelijk met de vaststelling van deze nieuwe Verordening ambtelijke bijstand door de raad zijn vastgesteld, is de eerder vermelde *vijftrap van informatievoorziening aan de gemeenteraad*²⁷ opgenomen en uitgewerkt. Een duidelijke onderlinge verwijzing in de genoemde regelingen²⁸ is van groot belang voor de samenhang in het systeem.

In vergelijking met de modelverordening heeft het vorenstaande tot gevolg dat ook vrijwel de gehele tweede paragraaf van de modelverordening kan vervallen, nu hetgeen geregeld wordt in de artikelen 2 tot en met 5 primair terugkomt in de Wet, het nieuwe Reglement van Orde voor de gemeenteraad en in de Ambtsinstructie voor de raadsgriffier. Het resultaat is een geheel nieuwe Verordening ambtelijke bijstand, die hieronder artikelsgewijs zal worden behandeld.

Artikel 1: Begripsomschrijvingen

²² Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Modelinstructie voor de griffier 2019, Modelinstructie voor de gemeentesecretaris 2019, Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019, Model Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad 2018*, Den Haag: Databank Modelverordeningen 2018/2019.

²³ ROB, p. 49.

²⁴ Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019*, Den Haag: Databank Modelverordeningen 2018/2019

²⁵ Art. 33 lid 1 GemW.: "De raad en elk van zijn leden hebben recht op ambtelijke bijstand."

²⁶ Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019*, art. 2 lid 1: "Een raadslid kan de griffier verzoeken om feitelijke informatie van geringe omvang of om inzage in of afschrift van bij de raad, burgemeester en wethouders of de burgemeester berustende schriftelijke stukken en ander materiaal dat gegevens bevat. [Een verzoek kan namens een raadslid gedaan worden door een fractiemedewerker.]"

²⁷ J.W.M.M.J. Hessels, 'VNG- Modelverordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018', de Gemeentestem 2019/49, afl. 4787, p. 238. Naast de eigen politiek-inhoudelijke inbreng van het raadslid betreft dit het recht op inlichtingen ex artt. 169 en 180 GemW, ondersteuning door de griffier, het recht op fractieondersteuning en het recht op ambtelijke bijstand.

²⁸ Art. 6 lid 4a Ambtsinstructie griffier: "De griffier ontvangt verzoeken van raadsleden om specialistische ambtelijke ondersteuning op een bepaald beleidsterrein conform art. 32a lid 4a RvO". En art. 32 a lid 4 Reglement van Orde 2020: "Raadsleden kunnen verzoeken om specialistische ambtelijke ondersteuning op een bepaald beleidsterrein indien bij de griffier."

Het eerste artikel van de verordening (in de modelverordening ‘*definities*’ genoemd, hier ‘*begripsomschrijvingen*’) is in zijn geheel gewijzigd. Niet alleen de definitie van *fractiemedewerker* blijkt overbodig in de nieuwe verordening, ook de overige twee in de modelverordening genoemde definities (*bijstand* en *ambtelijke bijstand*) moeten worden geherdefinieerd én een aantal nieuwe begrippen moet worden geïntroduceerd. De begrippen *college*, *fractie*, *griffier*, *secretaris* en *ambtenaar* zijn toegevoegd aan het nieuwe artikel 1 om daarmee de verbintenis met en de duiding van de artikelen 2 en 3 van de verordening mogelijk te kunnen maken.

Hieronder worden de wijzigingen kort toegelicht. Er is overigens voor gekozen om deze toelichting de volgorde van de nieuwe verordening te laten volgen, waardoor de inhoudelijke toelichting over de (ambtelijke) bijstand zelf (in het tweede en derde artikel) pas na het toelichten van de nieuwe begripsomschrijvingen volgt.

Bijstand

In de nieuwe verordening wordt de tekst uit de modelverordening uitgebreid, in die zin dat wordt aangegeven door wie de bijstand wordt verleend. De in de verordening bedoelde bijstand wordt, in tegenstelling tot de ambtelijke bijstand, enkel door de medewerkers van de griffie (dus inclusief de griffier) verleend. Omdat de ondersteuning door de griffier rechtstreeks volgt uit het eerste lid van artikel 107a van de Gemeentewet en wordt gespecificeerd in het tweede lid van datzelfde artikel, hoort de ondersteuning door de griffie dus a priori niet thuis in deze verordening, maar maakt deze wel onderdeel uit van het totaalpakket aan bijstand van de raad. Er is daarom voor gekozen om het begrip bijstand sub b op te nemen op deze plaats, ook om het onderscheid met ambtelijke bijstand aan te geven. Een verbijzondering van wat bijstand is, zoals de modelverordening probeert te omschrijven, is achterwege gelaten in deze verordening, juist omdat deze hier niet thuis hoort. Deze verbijzondering dient meer omvattend en gedetailleerder te worden uitgesplitst en aangegeven dan enkel als “het opstellen van voorstellen, amendementen en moties of andere ondersteuning niet zijnde een verzoek om informatie”²⁹. In de nieuwe Ambtsinstructie raadsgriffier (zie hieronder in paragraaf 6) is omschreven waar deze bijstand daadwerkelijk uit bestaat, reden waarom deze instructie ook tegelijk met de nieuwe verordening is vastgesteld door de gemeenteraad.

Ambtelijke bijstand

Waar de modelverordening slechts aangeeft wie de ambtelijke bijstand verleent, wordt in de nieuwe verordening verbijzonderd, wat die ambtelijke bijstand inhoudt, namelijk “specialistische ondersteuning op een bepaald beleidsterrein, gericht op de uitwerking van door het vragend raadslid of fractie voorgesteld beleid”. Dit niet in de laatste plaats om aan te geven dat deze ambtelijke bijstand nooit politieke bijstand mag betreffen: het raadslid (of de fractie) zelf moet immers bedenken hoe het beleid vormgegeven moet worden; de ambtenaar kan en mag slechts helpen bij de juiste inpassing en uitwerking van de politieke bedoelingen van de aanvrager in de gemeentelijke beleidssystematiek.

College

Zoals uit de toelichting op de kernartikelen 2 en 3 van de nieuwe verordening duidelijk zal worden (zie hieronder sub 2 en 3), is de cruciale wijziging ten opzichte van de modelverordening, dat in de nieuwe verordening wordt vastgelegd dat het college (en niet de raad) de beleidsregel omtrent ambtelijke bijstand vaststelt. Dit komt voort uit het in de inleiding genoemde manco in artikel 33 van de Gemeentewet.

Fractie

Er is voor gekozen om het woord *fractie* op te nemen en niet de *fractiemedewerker*. Het is immers de fractie of het raadslid dat kan vragen om bijstand of ambtelijke bijstand. De fractiemedewerker zal dit altijd doen in opdracht van de fractie of het raadslid.

Griffier en secretaris

In artikel 2 van de verordening wordt uitgewerkt hoe de ambtelijke bijstand in de verdere procedure onder andere wordt vormgegeven door het samenspel tussen de griffier en de secretaris. Daarom worden deze twee ambtelijke functies opgenomen in de verordening bij de begripsomschrijvingen. In de modelverordening ontbreken beide definities.

²⁹ Vereniging Nederlandse Gemeenten, Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019, art. 1: ...” - bijstand: ondersteuning bij het opstellen van voorstellen, amendementen en moties of andere ondersteuning niet zijnde een verzoek om informatie”.

Ambtenaar

Nu de ambtenaar degene is die de ambtelijke bijstand zal gaan uitvoeren (conform artikel 2 van de verordening), is het noodzakelijk ook deze functie in de begripsomschrijvingen op te nemen.

Artikel 2: Verzoek om ambtelijke bijstand

De verordening heeft als belangrijkste doel het recht op ambtelijke bijstand conform het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet nader uit te werken, teneinde te voldoen aan het derde lid van artikel 33 van diezelfde wet.

In artikel 2 wordt bepaald dat ieder raadslid bij de griffier een verzoek kan indienen om ambtelijke bijstand. In tegenstelling tot de modelverordening, die hier niet verder op ingaat, bevat de verordening de voorwaarden waaraan dat verzoek moet voldoen. Van het raadslid mag immers verwacht worden dat hij tevoren heeft bedacht wat hij precies wil vragen (de politieke strekking van het verzoek) en ook zelf een inschatting heeft gemaakt van de tijd die gepaard zal gaan met de gevraagde werkzaamheden. Hierbij kan het overigens niet gaan om politieke bijstand (zie ook hierboven, bij de toelichting op de begripsomschrijvingen). Het raadslid zelf bepaalt het gewenste beleid, niet de ambtenaar die hem hierbij gaat helpen. De ambtenaar is degene die helpt bij de inpassing van de bedoelingen van het raadslid, niet bij het aangeven of bedenken van die bedoelingen van het raadslid. De tekst van het eerste lid van artikel 2 van de verordening luidt dan ook: “Een raadslid kan bij de griffier een verzoek indienen om ambtelijke bijstand. Het raadslid onderbouwt het verzoek met een omschrijving van de gevraagde expertise of specialistische kennis en met een inschatting van de benodigde tijd om aan het verzoek te voldoen”³⁰.

De griffier neemt het verzoek tot ambtelijke bijstand in ontvangst. De secretaris, als hoofd van de gemeentelijke organisatie, is echter degene die het verzoek ambtelijk uitzet; niet de griffier. Daarom luidt het tweede lid van artikel 2 van de verordening: “De griffier verzoekt de secretaris om één of meer ambtenaren aan te wijzen, die de gevraagde ambtelijke bijstand kunnen verlenen”³¹. De modelverordening bepaalt in artikel 3 wanneer dit verzoek moet worden geweigerd door de secretaris en wat er dan dient te gebeuren, en in artikel 4 wat er moet gebeuren wanneer er discussie bestaat over de te verlenen ambtelijke bijstand. De raad gaat echter sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur³² niet meer over de aansturing van het ambtelijk apparaat. De zeggenschap over de gemeentelijke ambtenaren (uiteraard met uitzondering van de medewerkers van de griffie) is sindsdien nadrukkelijk belegd bij het college van burgemeester en wethouders, dat de uitvoering van deze bevoegdheid heeft belegd bij de gemeentesecretaris. Vandaar de keuze om dit proces vast te leggen in de beleidsregel die het college vaststelt (zie hieronder in de toelichting bij artikel 3, evenals in paragraaf 5 beleidsregel college) alsmede in de ambtsinstructie voor de gemeentesecretaris, die als bijlage gevoegd is bij deze beleidsregel van het college (zie in paragraaf 7: ambtsinstructie gemeentesecretaris).

Artikel 3: Het college

Zoals hierboven meermaals is aangegeven bevat artikel 3 de crux van de verordening. Het is immers de bepaling die ertoe dient om te voorzien in het in de inleiding omschreven manco in de Gemeentewet. Het is sinds de invoering van het dualisme in Nederland niet de raad maar het college dat bevoegd is regels over de gemeenteambtenaren (met uitzondering van die werkzaam bij de griffie) vast te stellen. Dit geldt dus ook voor de regels omtrent door deze ambtenaren te verlenen ambtelijke bijstand. Het eerste lid van artikel 3 luidt daarom: “Het college stelt beleidsregels op omtrent ambtelijke bijstand”³³. Gekozen is voor een imperatieve bepaling, nu deze Verordening ambtelijke bijstand geen doorzettingsmacht heeft zonder deze door het college vastgestelde beleidsregel.

Omdat het bijstand aan de raadsleden zelf betreft, is het echter van essentieel belang dat de raad, weliswaar niet bevoegd de regels over de inzet van gemeenteambtenaren ten behoeve van de te verlenen bijstand vast te stellen, hierover wel zijn opvattingen zou moeten kunnen uiten. En wel vóór dat deze regels door het college

³⁰ Art. 2 lid 1 Verordening ambtelijke bijstand 2020.

³¹ Art. 2 lid 2 Verordening ambtelijke bijstand 2020.

³² R. Westerbeek & J.L.W. Broeksteeg, ‘De ambtenaar in spagaat’, De Gemeentestem, 2006/1, afl. 7243, p.2.

³³ Art. 3 lid 1 Verordening ambtelijke bijstand 2020.

worden vastgesteld. Dit, opdat het college, na goed kennisgenomen te hebben van de visie en mening van de raad over de bijstand aan zijn leden, deze mening betreft bij de vaststelling van deze regels. Hiertoe is de procedure van 'wensen en bedenkingen' opgenomen in het tweede lid artikel 3 van de verordening. Afgeleid van de tekst van het tweede lid van artikel 160 van de Gemeentewet (dat ziet op de bevoegdheid van het college tot het oprichten van en deelnemen in stichtingen, verenigingen etc.) luidt het tweede lid: "Deze regels worden door het college vastgesteld, niet eerder dan nadat de raad een ontwerpbesluit hieromtrent is toegezonden en de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen"³⁴.

In het derde lid van artikel 3 van de verordening wordt de rol en de positie van de burgemeester gepreciseerd. Deze is immers voorzitter van zowel college als raad en heeft daarmee een bijzondere positie naar zowel het college als de gemeenteraad. De burgemeester dient dan ook een belangrijke taak toegekend te worden in het bewaken van de belangen van de gemeenteraad, terwijl niets afgedaan wordt aan de bevoegdheden van het college. Het derde lid van artikel 3 van de verordening luidt dan ook: "De burgemeester ziet toe op de belangen van de raad binnen de regels, die het college omtrent het verlenen van ambtelijke bijstand heeft gesteld als bedoeld in lid 1"³⁵.

In de modelverordening krijgt de burgemeester in de artikelen 3 (vierde lid) en 4 (tweede lid) een rol bij het optreden in geval van weigering van c.q. een ontstaan geschil over de ambtelijke bijstand in het samenspel tussen raadslid, griffier en secretaris. Hij dient in die gevallen in overleg te treden met betrokkenen en zo spoedig mogelijk gehoor te geven aan de oproep voor dat overleg. Deze bepalingen zien echter voornamelijk op de bevoegdheden van het college en dienen dus niet in de verordening terug te komen, maar in de beleidsregel van het college. Zoals in paragraaf 5 zal worden beschreven, wordt aan de burgemeester een aantal bevoegdheden toegekend over het besluit ambtelijke bijstand te verstrekken c.q. het opschorten of beëindigen daarvan. Door in dit derde lid van artikel 3 de passage op te nemen dat de burgemeester toeziet op de belangen van de raad, wordt de burgemeester in de positie gebracht om zijn neutrale rol als raads- én collegevoorzitter optimaal in te vullen.

Ook bij de gewijzigde beleidsregel ambtelijke bijstand dient de raad steeds de mogelijkheid te hebben om wensen en bedenkingen te uiten, en wel ook weer voordat die wijzigingen definitief door het college worden vastgesteld. Daarom luidt het vierde lid van artikel 3 van de verordening: "In geval het college de beleidsregels wijzigt, is lid 2 van overeenkomstige toepassing"³⁶.

Art. 4: Verantwoording

Het recht van ieder raadslid om ambtelijke bijstand te verkrijgen is vastgelegd in het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet. Conform het derde lid van artikel 33 van de Gemeentewet dient de gemeenteraad er een verordening over vast te stellen. Maar hoe de (gehele) gemeenteraad kennis kan nemen van verzoeken en de onderwerpen van ambtelijke bijstand, is nergens geregeld of bepaald. Ook in de modelverordening is hieraan geen bepaling gewijd. Net zoals bij informatieverzoeken conform het derde lid van artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet, dient aan één van de leden van de gemeenteraad verstrekte informatie gedeeld te worden met alle leden van de raad. Wat er vervolgens precies met deze verzoeken voor ambtelijke bijstand wordt gedaan, c.q. tot welke inhoudelijke beleidsvoorstellen (vanuit het college of vanuit de raad zelf, de zogenaamde initiatiefvoorstellen) de bijstand heeft geleid, is bij deze verantwoording niet aan de orde. Hierover worden immers raadsbesluiten genomen, die openbaar bekend gemaakt worden.

Verzoeken tot het verlenen van ambtelijke bijstand komen ingevolge de verordening binnen bij de griffier³⁷. Deze heeft mitsdien een overzicht van alle verzoeken en de onderwerpen die daarbij aan bod komen. Naar dit overzicht wordt verwezen in artikel 4 van de verordening, het verantwoordingsartikel: "Jaarlijks vindt middels het raadseigen voorstel behorend bij de deeljaarrekening raad verantwoording aan de raad plaats over het

³⁴ Art. 3 lid 2 Verordening ambtelijke bijstand 2020.

³⁵ Art. 3 lid 3 Verordening ambtelijke bijstand 2020.

³⁶ Art. 3 lid 4 Verordening ambtelijke bijstand 2020.

³⁷ Art. 2 lid 1 Verordening ambtelijke bijstand 2020: "Een raadslid kan bij de griffier een verzoek indienen om ambtelijke bijstand. Het raadslid onderbouwt het verzoek met een omschrijving van de gevraagde expertise of specialistische kennis en met een inschatting van de benodigde tijd om aan het verzoek te voldoen."

aantal verzoeken en de onderwerpen van ambtelijke bijstand in het voorbije jaar”³⁸.

Met de toevoeging van de inwerkingtredingsbepaling in artikel 5 en de citeertitel in artikel 6 ligt er nu een nieuwe verordening ambtelijke bijstand voor, waarmee een korte en kernachtige verordening is opgesteld die op een correcte manier recht doet aan de verordenende bevoegdheid van de raad en de beleidsbepalende bevoegdheid van het college op het gebied van ambtelijke bijstand en waarmee de positie van de ambtenaar - die de ambtelijke bijstand verleent aan het vragende raadslid – bovendien optimaal wordt beschermd.

5. Beleidsregel ambtelijke bijstand.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft geen model beleidsregel voor ambtelijke bijstand opgesteld. Dit is te begrijpen vanuit de systematiek van de VNG-modelregelingen. De VNG volgt immers de letterlijke tekst van het derde lid van artikel 33 van de Gemeentewet³⁹ en neemt alle regelgeving over het verlenen van ambtelijke bijstand op in de Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning. Zoals gezegd, komt de bevoegdheid voor de aansturing van de gemeentelijke ambtenaren niet toe aan de gemeenteraad, maar aan het college. Voor een sluitende juridische regeling van de ambtelijke bijstand is het dus noodzakelijk dat het college van burgemeester en wethouders een beleidsregel opstelt voor de ondersteuning van de raad door de ambtelijke organisatie, die immers onder het gezag van het college valt. In paragraaf 4 is aangegeven dat de juridische grondslag voor deze beleidsregel ligt in het eerste lid van artikel 3 van de Verordening ambtelijke bijstand.

Naast enkele begripsomschrijvingen staan in de beleidsregel bepalingen over de wijze waarop vanuit de ambtelijke organisatie ondersteuning wordt geboden aan de gemeenteraad. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de drie vormen van ondersteuning, te weten: de ondershandse vragen om inlichtingen, de schriftelijke vragen om inlichtingen en verzoeken om ambtelijke bijstand.

Bij de eerste twee vormen gaat het om de uitvoering van werkzaamheden door de ambtelijke organisatie onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Het raadslid stelt formeel vragen aan het college en de beantwoording wordt door de ambtelijke organisatie voor het college uitgewerkt. Bij de laatste vorm van ondersteuning is dit niet aan de orde. Bij het verlenen van ambtelijke bijstand wordt de betrokken ambtenaar voor de uitvoering van die werkzaamheden formeel en feitelijk onttrokken aan het gezag van het college. Sterker nog, het is de ambtenaar niet toegestaan om informatie over de ambtelijke bijstand te verstrekken aan (leden van) het college. Hiermee wordt voorkomen dat de ambtenaar in een loyaliteitsconflict terecht komt. In een apart artikel wordt dit in de beleidsregel verder uitgewerkt.

Hieronder volgt een artikelsgewijze behandeling van de beleidsregel ambtelijke bijstand.

Artikel 1: Begripsomschrijvingen

In dit artikel wordt een omschrijving gegeven van de meest gebruikte begrippen in de beleidsregel. Zo worden de begrippen *verordening*, *college*, *fractie*, *griffier* en *secretaris* nader omschreven⁴⁰.

Belangrijk is met name het onder artikel 1 sub c omschreven begrip ambtelijke bijstand als “specialistische ondersteuning op een bepaald beleidsterrein, gericht op uitwerking van door het vragend raadslid (of de vragende fractie) voorgesteld beleid”. Het gaat dus niet om politieke bijstand, zoals uitgelegd in paragraaf 4. Het raadslid (of de fractie) zal zelf moeten bedenken welk beleid (kort gezegd, de WAT-vraag) vormgegeven moet worden. De aangewezen ambtenaar kan (en mag!) slechts helpen bij de juiste inpassing van de bedoelingen van de aanvrager in de gemeentelijke systematiek (kort gezegd, de HOE-vraag).

³⁸ In de gemeente Echt-Susteren heeft de raad een eigen raadsbegroting: de deelbegroting raad, waarin alle budgetten betrekking hebbend op de gemeenteraad en de griffie zijn opgenomen. Hierover vindt ook apart verantwoording plaats middels de eigen raadsrekening: de deeljaarrekening raad. De griffie concipieert de raadsvoorstellen waar de financiële stukken raadsbegroting en -rekening als bijlage worden toegevoegd. Bij de deeljaarrekening raad wordt verantwoording afgelegd over het gehele voorbije jaar, waaraan verantwoording over wat er aan ambtelijke bijstand heeft plaatsgevonden dat jaar, prima kan worden toegevoegd.

³⁹ Art. 33 lid 3 GemW: “De raad stelt met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen een verordening vast. De verordening bevat ten aanzien van de ondersteuning regels over de besteding en de verantwoording.”

⁴⁰ De gehele Beleidsregel is te vinden op de website van de gemeente Echt-Susteren onder <https://www.echt-susteren.nl/ambtelijke-bijstand>.

In artikel 1 sub g is bepaald welke omschrijving in de beleidsregel van toepassing is voor het begrip *ambtenaar*. Het gaat om “de onder het gezag van het college vallende gemeenteambtenaar, die door de secretaris wordt aangewezen voor het verlenen van ambtelijke bijstand”. Daarmee is duidelijk dat alleen in geval van expliciete aanwijzing van een ambtenaar door de secretaris, de bepalingen in de beleidsregel over ambtelijke bijstand van toepassing zijn voor de betreffende ambtenaar. Het kan dus niet zo zijn dat een ambtenaar zich, indien hij ter verantwoording wordt geroepen door zijn ambtelijk of bestuurlijk leidinggevende, verschuilt achter een vraag van een raadslid of zelfs een opdracht van een wethouder.

Bij de afhandeling van verzoeken van raadsleden is in Echt-Susteren gekozen voor een procesrol bij de kabinetschef in de rol van ambtelijk secretaris van het college. Vanuit deze rol verleent de kabinetschef ondersteuning in de taakuitoefening van de gemeentesecretaris⁴¹. Om die reden is de kabinetschef opgenomen in de begripsomschrijvingen in artikel 1 sub h.

Tot slot is in artikel 1 sub i het begrip *portefeuillehouder* omschreven. De portefeuillehouder is het “collegelid, dat conform de portefeuillevdeling van het college, belast is met het onderwerp waarop de vraag om ambtelijke bijstand betrekking heeft”. De portefeuillehouder heeft geen rol bij de verlening van de ambtelijke bijstand zoals omschreven in artikel 1 sub c. Wel is dit het geval bij de onderhandse vragen om inlichtingen en de schriftelijke vragen om inlichtingen (zoals bedoeld in artikel 2 en 3 van de beleidsregel). In het geval van zuivere ambtelijke bijstand (conform artikel 4 van de beleidsregel) is het zelfs uitdrukkelijk ongewenst dat de portefeuillehouder hierin een rol speelt, tenzij de verzoeker – het raadslid of de fractie – daar nadrukkelijk toestemming voor heeft gegeven.

Artikel 2. Ondershandse vragen om inlichtingen

In dit artikel gaat het om inlichtingen van feitelijke aard en geringe omvang of om inzage in of afschrift van bij het college of de burgemeester berustende schriftelijke stukken en ander materiaal dat gegevens bevat. Dit is juridisch een hellend vlak. Volgens het derde lid van artikel 169 van de Gemeentewet moet alle door één of meer raadsleden gevraagde informatie aan alle leden gegeven worden (“Zij⁴² geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang”). In de hele wetsgeschiedenis is eenmaal gewezen op het gebruik van de ‘ondershandse informatie’, informatie vanuit het college gegeven aan één raadslid of één fractie afzonderlijk⁴³. De jure is dit dus in strijd met de wet, maar de facto komt het in nagenoeg alle gemeenten voor. Het mag dan echter uitsluitend gaan om feitelijke informatie, die ook voor elke burger is op te vragen.

In dit artikel wordt een relatie gelegd met het bepaalde in artikel 32a van het reglement van orde van de raad, dat de gang van zaken rondom de afhandeling van ondershandse vragen vanuit de positie van de gemeenteraad behandelt. Dit artikel wordt in paragraaf 8 verder toegelicht.

In het tweede lid van artikel 2 van de beleidsregel is bepaald dat zodra van de griffier een verzoek om inlichtingen, inzage of afschrift als bedoeld in het eerste lid van artikel 2 van de beleidsregel is ontvangen, de kabinetschef dit verzoek in behandeling neemt en overlegt met de portefeuillehouder of de burgemeester of het verzoek ondershands kan worden afgedaan. Het belangrijkste criterium hiervoor is of het daadwerkelijk een *technische* vraag is (“van feitelijke aard en geringe omvang”), dus waar geen politieke bedoeling achter zit of dat het een verzoek betreft “om inzage in of afschrift van bij het college of de burgemeester berustende schriftelijke stukken en ander materiaal dat gegevens bevat”. Als dit het geval is, bepaalt het derde lid van artikel 2 van de beleidsregel dat de kabinetschef namens het college of de burgemeester de gevraagde feitelijke informatie verstrekt aan het raadslid en in afschrift aan de griffier. Indien de portefeuillehouder of de burgemeester niet instemt met het verzoek, dan stelt de kabinetschef de griffier hiervan onverwijld op de hoogte, aldus het vierde lid van artikel 2 van de beleidsregel. In het vijfde lid van artikel 2 van de beleidsregel is bepaald dat beantwoording in beginsel binnen 1 week geschiedt. Tot slot is in het vijfde lid bepaald dat indien beantwoording binnen 1 week niet mogelijk is, het betreffende raadslid en in afschrift de griffier de reden

⁴¹ Zie hierover ook art. 6 lid 1 van de Ambtsinstructie voor de raadsgriffier.

⁴² ‘Zij’ slaat hier op “Het college en elk van zijn leden afzonderlijk” uit het eerste lid van art. 169 GemW.

⁴³ *Kamerstukken II 1985/1986, 19403, 3, p. 41.* Zie ook paragraaf 2.

ontvangt van het niet halen van de termijn als ook de termijn binnen welke het antwoord alsnog tegemoet kan worden gezien.

Als de portefeuillehouder of de burgemeester besluit om de gevraagde informatie niet ondershands te verstrekken of het raadslid zich niet kan vinden in het uitstel van beantwoording van zijn verzoek, staat altijd nog de mogelijkheid open om schriftelijke vragen om inlichtingen, als bedoeld in artikel 3 van de beleidsregel, te stellen aan het college of de burgemeester.

Artikel 3: Schriftelijke vragen om inlichtingen

In artikel 33 van het reglement van orde van de gemeenteraad is bepaald dat een raadslid schriftelijke vragen om inlichtingen aan het college of de burgemeester kan stellen⁴⁴. Dit artikel betreft de uitwerking van het recht op inlichtingen van een raadslid zoals bedoeld in het derde lid van artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet.

Artikel 4: Verzoek om ambtelijke bijstand

In dit artikel gaat het om de formele ambtelijke bijstand als bedoeld in de verordening ambtelijke bijstand, waarbij een raadslid een beroep doet op ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie.

Bij een verzoek om ambtelijke bijstand speelt de gemeentesecretaris als hoofd van de ambtelijke organisatie een centrale rol⁴⁵. Deze is vanuit het college dan ook nog eens expliciet beschreven in zijn ambtsinstructie als bedoeld in artikel 103 lid 2 van de Gemeentewet⁴⁶. In paragraaf 7 wordt hier verder op ingegaan.

In het eerste lid van artikel 4 van de beleidsregel is bepaald dat een verzoek om ambtelijke bijstand ontvangen wordt via de griffier. De secretaris neemt dit verzoek in behandeling en toetst of het verzoek is onderbouwd met een omschrijving van de gevraagde expertise of specialistische kennis en met een inschatting van de benodigde tijd om aan het verzoek te voldoen. Voor zover dat naar zijn oordeel nog onvoldoende het geval is, treedt hij in overleg met de griffier om te komen tot de noodzakelijke aanvulling van het verzoek. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de secretaris bij de beoordeling of de bijstand verleend kan worden, de omvang van de gevraagde ondersteuning leidend laat zijn. Het aantal geschatte uren van de ambtelijke inzet is wel van belang voor het inplannen van de werkzaamheden. Als de omvang van de gevraagde ambtelijke bijstand van een lid of fractie tot problemen leidt, kan dat onderdeel zijn van de afwegingen van de burgemeester om uiteindelijk – conform het achtste lid van artikel 4 van de beleidsregel; zie hieronder – de bijstand te weigeren. De burgemeester legt over dit besluit conform het eerste lid van artikel 180 van de Gemeentewet verantwoording af aan de raad.

In het tweede lid van artikel 4 van de beleidsregel is bepaald dat de griffier als onderdeel van het verzoek om ambtelijke bijstand de secretaris een verzoek kan doen om één of meer ambtenaren aan te wijzen, die de gevraagde ambtelijke bijstand verlenen. Het is echter aan de secretaris om dit functioneel in te vullen. De griffier kan slechts om een bepaalde expertise vragen en niet om specifieke ambtenaren. De secretaris kan ook besluiten om de ambtelijke bijstand buiten zijn vaste gemeenteambtenaren te beleggen. De reden hiervoor kan voortkomen uit gebrek aan capaciteit, maar kan ook te maken hebben met de politieke gevoeligheid van een onderwerp en de verbondenheid van de gemeentelijk ambtelijk specialist met het gevoerde beleid.

Ingevolge het derde lid van artikel 4 van de beleidsregel, laat de secretaris de griffier binnen één week na ontvangst van het verzoek weten of en hoe aan het verzoek tegemoetgekomen wordt. Hij kan deze termijn met redenen omkleed met eenmaal één week verlengen.

Op basis van het vierde lid van artikel 4 van de beleidsregel toetst de secretaris het verzoek om ambtelijke bijstand vervolgens aan een viertal criteria:

⁴⁴ Conform art. 155 lid 1 GemW.

⁴⁵ In gemeenten waar de functies van gemeentesecretaris en algemeen directeur gescheiden zijn, kan dus geen sprake zijn van een koppeling van de Ambtsinstructie voor de gemeentesecretaris.

⁴⁶ Art. 103 lid 1 GemW: "Het college stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris."

- Heeft het verzoek betrekking op werkzaamheden van de gemeenteraad? Betreft het een onderwerp dat past binnen de bevoegdheden van de gemeenteraad (kaderstelling, budgetrecht en controlerende taak)?
- Heeft de gevraagde ambtelijke bijstand betrekking op het ontwikkelen van nieuw beleid (daar moet het raadslid immers de eigen fractieondersteuning voor aanwenden)?
- Kan het verlenen van de gevraagde ambtelijke bijstand naar zijn oordeel het belang van de gemeente schaden? Dit is een afweging, die de secretaris in overleg met de burgemeester dient te maken. Grote terughoudendheid is hier echter geboden, omdat dit al heel snel tot politieke afwegingen zou kunnen leiden.
- Kan het verlenen van de verzochte ambtelijke bijstand in redelijkheid worden gevergd? Het gaat hier om de beschikbare capaciteit en middelen binnen de ambtelijke organisatie. Zoals hierboven al gezegd, is dit ook een afweging, die uiteindelijk door de burgemeester gemaakt zal moeten worden. Het wettelijk recht op ambtelijke bijstand (conform het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet) is immers niet in omvang beperkt.

Als de secretaris voornemens is de gevraagde ambtelijke bijstand te weigeren, dan doet hij dat niet voordat hij zijn voornemen hiertoe met de burgemeester heeft besproken (zoals omschreven in het vijfde lid van artikel 4 van de beleidsregel). En als de secretaris het verzoek om ambtelijke bijstand weigert, deelt hij dit met redenen omkleed mee aan de griffier en de burgemeester (zoals omschreven in het zesde lid van artikel 4 van de beleidsregel).

Indien het raadslid geen genoegen neemt met de weigering van de secretaris, kan hij dat kenbaar maken aan de griffier. Voor die situatie wordt in het zevende lid van artikel 4 van de beleidsregel geregeld dat de griffier de burgemeester kan verzoeken om met hem en de secretaris en zo nodig het raadslid in overleg te treden over het alsnog laten verlenen van de ambtelijke bijstand. De burgemeester en de secretaris geven zo spoedig mogelijk gehoor aan het verzoek om met hen en zo nodig het raadslid in overleg te treden. In het achtste lid van artikel 4 van de beleidsregel is tenslotte bepaald dat de burgemeester daarna een definitief besluit neemt over het al dan niet verlenen van de ambtelijke bijstand en dat hij de raad hiervan met redenen omkleed op de hoogte stelt. De verantwoordingsplicht van de burgemeester tegenover de raad uit het eerste lid van artikel 180 van de Gemeentewet is hierop onverkort van toepassing.

Uit het voorgaande blijkt dat bij de behandeling van een verzoek om ambtelijke bijstand een speciale rol is weggelegd voor de burgemeester als voorzitter van zowel gemeenteraad als college. De burgemeester krijgt in deze beleidsregel vanuit het college de bevoegdheid om primair de afweging van de secretaris om het verzoek om ambtelijke bijstand te weigeren, te beoordelen. Daarnaast kan de griffier na een weigering een beroep op de burgemeester doen om in overleg te gaan met de secretaris en het raadslid dat om de ambtelijke bijstand gevraagd heeft. En de burgemeester krijgt de bevoegdheid om uiteindelijk een definitief besluit te nemen over het al dan niet verlenen van de ambtelijke bijstand. Op deze manier wordt de burgemeester maximaal in positie gebracht om vanuit zijn verschillende rollen de afhandeling van een verzoek om ambtelijke bijstand te kunnen volgen en specifiek vanuit zijn rol als voorzitter van de gemeenteraad te bewaken dat aan het recht op ambtelijke bijstand van een raadslid recht wordt gedaan. De VNG-modelverordening gaf tot 2019 ook de bevoegdheid aan de burgemeester om te beslissen over geschillen omtrent het weigeren van ambtelijke bijstand. Deze bevoegdheid hield echter geen stand omdat ze was verleend door de gemeenteraad, die geen zeggenschap (meer) had over de inzet van de gemeenteambtenaren. In de nieuwe modelverordening is de beslissende bevoegdheid van de burgemeester vervangen door een opdracht tot bemiddeling, hetgeen betekent dat uiteindelijk niemand meer de knoop kan doorhakken.

Artikel 5: De positie van de ambtenaar

Met de bepalingen in dit artikel wordt beoogd om een ambtenaar, die in zijn reguliere werk verantwoording aflegt aan het college en daarnaast de opdracht krijgt om de raad (in veel gevallen de oppositie!) terzijde te staan, ervoor te behoeden dat hij in een loyaliteitsspagaat terecht komt⁴⁷.

⁴⁷ Hierop wordt uitgebreid ingegaan bij R. Westerbeek & J.L.W. Broeksteeg, 'De ambtenaar in spagaat', *De Gemeentestem*, 2006/1, afl. 7243 en in Hessels 2018, p. 169-179.

In het eerste lid van artikel 5 van de beleidsregel is bepaald dat de ambtenaar, die door de secretaris wordt aangewezen om de gevraagde ambtelijke bijstand te verlenen, hiervan schriftelijk met een dienstopdracht op de hoogte wordt gesteld. Een afschrift van deze dienstopdracht wordt verstrekt aan de griffier. Op deze manier ligt vooraf vast welke werkzaamheden in het kader van de ambtelijke bijstand door de ambtenaar moeten worden uitgevoerd.

Belangrijk is het bepaalde in het tweede lid van artikel 5 van de beleidsregel waarin staat dat de ambtenaar voor de werkzaamheden, die hij in het kader van de dienstopdracht uitvoert, slechts verantwoording aflegt aan de griffier. Hiermee wordt de ambtenaar voor de uitvoering van dit werk formeel en feitelijk onttrokken aan het gezag van het college en zijn regulier ambtelijk leidinggevenden. De spagaat van de ambtenaar tussen opdrachtgever voor de ambtelijke bijstand en regulier leidinggevende wordt hiermee voorkomen. Om dit nog verder versterken is in het vierde lid van artikel 5 van de beleidsregel bepaald dat de ambtenaar alleen informatie over zijn werkzaamheden verstrekt aan de griffier en aan het raadslid dat het verzoek om het verlenen van ambtelijke bijstand heeft gedaan.

Als de griffier niet tevreden is over de uitvoering van de dienstopdracht treedt hij in overleg met de secretaris en kan de secretaris verzoeken om passende maatregelen te treffen, aldus het derde lid van artikel 5 van de beleidsregel. Eerdere versies van de VNG-modelverordening boden in dit geval het raadslid de mogelijkheid contact op te nemen met de secretaris. Dit verhield zich niet met de duale structuur, waarbij de secretaris slechts verantwoording aflegt aan het college en geen enkele band meer heeft met de gemeenteraad. In de laatste modelverordening wordt deze verantwoordelijkheid eveneens bij de griffier gelegd, waarna de burgemeester eventueel een bemiddelende rol krijgt toebedeeld. Bij dit laatste geldt echter evenals bij het hierboven behandelde geschil over een weigering van de ambtelijke bijstand dat de burgemeester geen bevoegdheid heeft gekregen van het college om hierin te beslissen.

In het vijfde lid van artikel 5 van de beleidsregel is geregeld dat ambtenaren van externe organisaties, wier inzet nodig is voor het leveren van de gevraagde ambtelijke bijstand, in een vergelijkbare positie worden gebracht als de ambtenaren van de gemeente zelf. Veel gemeenten hebben taken ondergebracht bij gemeenschappelijke regelingen. Om de ambtelijke bijstand te kunnen verlenen is het soms noodzakelijk om gebruik te maken van deze externe ambtenaren. Het is van belang dat ook voor de ambtenaren van deze externe organisaties, die een rol moeten vervullen bij het verlenen van ambtelijke bijstand, eenduidig wordt vastgelegd welke regels daarbij van toepassing zijn. Om die reden zijn de leden 1, 2, 4, 6 en 7 van artikel 5 van de beleidsregel van overeenkomstige toepassing verklaard voor deze externe ambtenaren.

Het zesde lid van artikel 5 van de beleidsregel regelt dat in de dienstopdracht, als bedoeld in het eerste lid van artikel 5 van de beleidsregel, nauwkeurig wordt omschreven welke werkzaamheden de ambtenaar ten behoeve van de griffier dient uit te voeren en hoeveel uren hieraan besteed mogen worden. Als de ambtenaar de indruk heeft of krijgt dat van hem andere dan de opgedragen werkzaamheden worden verlangd of dat de geraamde uren onvoldoende zijn, maakt hij hiervan onverwijld melding bij de griffier en de secretaris. De secretaris treedt dan in overleg met de griffier. De griffier kan de secretaris verzoeken om de dienstopdracht uit te breiden.

Indien het raadslid of de fractie, die gevraagd heeft om de ambtelijke bijstand, de ambtenaar verzoekt om werkzaamheden te verrichten, die buiten het bereik van de dienstopdracht vallen, wordt in het zevende lid van artikel van de beleidsregel bepaald dat de ambtenaar dit onverwijld meldt aan de griffier. Ook is hierin bepaald dat de secretaris van de griffier een aangepast verzoek om ambtelijke bijstand kan ontvangen. Over een verzoek van de griffier om uitbreiding of aanpassing van de ambtelijke bijstand neemt de secretaris of de burgemeester een besluit overeenkomstig het bepaalde over het oorspronkelijke verzoek om ambtelijke bijstand (zoals omschreven in het achtste lid van artikel 5 van de beleidsregel).

Als de griffier na een melding van de ambtenaar geen actie onderneemt, kan deze ambtenaar hier melding van maken bij de burgemeester, die – na overleg met de griffier en de secretaris – de verlening van de ambtelijke bijstand kan opschorten, zo zegt het negende lid van artikel 5 van de beleidsregel.

Ter afronding is in het tiende lid van artikel 5 van de beleidsregel bepaald dat de burgemeester – na overleg met de griffier, de secretaris en het raadslid of de fractie – een besluit neemt over het al dan niet beëindigen van de ambtelijke bijstand. Indien hij besluit het verlenen van de ambtelijke bijstand te beëindigen, stelt hij de

raad hiervan met redenen omkleed op de hoogte. Ook hier krijgt de burgemeester dus het uitdrukkelijke mandaat van het college om beslissingen te nemen binnen de collegebevoegdheden over de inzet van de gemeentelijke ambtenaren. En ook hier is de burgemeester richting raad verantwoording verschuldigd volgens de reguliere lijn van het eerste lid van artikel 180 van de Gemeentewet.

Artikel 6: Wensen en bedenkingen

In dit artikel is bepaald dat de beleidsregel niet wordt aangepast dan nadat de gemeenteraad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Met deze bepaling wordt aangesloten bij het bepaalde in het vierde lid van artikel 3 van de verordening ambtelijke bijstand en wordt de convergentie tussen verordening en beleidsregel gegarandeerd. Hiermee wordt aangesloten bij de *zware voorhang* uit het tweede lid van artikel 160 van de Gemeentewet. Zie hierover de toelichting op artikel 3 van de Verordening ambtelijke bijstand in paragraaf 4.

Met het vaststellen van deze beleidsregel door het college – na de raad te hebben geraadpleegd – is de omissie in het derde lid van artikel 33 van de Gemeentewet over de juiste bevoegdheidsverdeling tussen raad en college ondervangen. Wat nu nog rest is de verankering van de aangepaste werkwijze in de ambtsinstructies van de raadsgriffier en de gemeentesecretaris en in het reglement van orde voor de gemeenteraad.

6. Ambtsinstructie raadsgriffier

In de inleiding en in paragraaf 4, bij de toelichting over de Verordening ambtelijke bijstand, is aangegeven dat de algemene bijstand aan de raad c.q. de rest van de zogenaamde vijftrap van informatievoorziening van de gemeenteraad⁴⁸ niet moet worden opgenomen in de Verordening ambtelijke bijstand zelf. Deze andere dan ambtelijke bijstand verdient een duidelijkere en meer logische plaats in enerzijds het Reglement van Orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad (zie hieronder beschreven in paragraaf 8) en in de in deze paragraaf nader toegelichte nieuwe Ambtsinstructie raadsgriffier (hierna: *de instructie griffier*). Deze nieuwe visie op de plaats waar bijstand moet worden vastgelegd c.q. geborgd, leidt onontkoombaar tot een andere inhoud van de instructie griffier dan van de modelinstructie griffier van de VNG⁴⁹.

Waar dit model namelijk een onderscheid maakt tussen enerzijds ondersteuning in het algemeen en anderzijds ondersteuning van het presidium/seniorenconvent⁵⁰, wordt nu in de instructie griffier onderscheid gemaakt in drie soorten ondersteuning: A. (algemene) ondersteuning (artikel 2), B. (ondersteuning in) vergaderingen (de artikelen 3 t/m 5) en C. specifieke ondersteuning (artikel 6). En in juist dit laatste artikel 6 komt de hierboven meermaals aangehaalde vijftrap van informatievoorziening aan de gemeenteraad (althans de eerste vier treden van deze trap) voor het eerst sinds het verschijnen van de dissertatie van Hessels uit 2018 expliciet omschreven in een door de raad vastgesteld stuk terug. Daar bovenop is ervoor gekozen om dit artikel 6 van de instructie griffier, uiteraard weergegeven vanuit de functie van de griffier, nauw overeen te laten komen met de tekst van nieuw artikel 32a van het Reglement van Orde voor de gemeenteraad (en artikel 33 RvO), waarin diezelfde vijftrap van informatievoorziening aan de raad ook terugkomt, maar dit keer beschreven vanuit het gezichtspunt van (de rechten van) het raadslid. Over dit laatste meer in paragraaf 8.

Als de instructie griffier nader wordt bekeken, kunnen, wederom de artikelen van deze instructie volgend, de volgende opmerkingen in vergelijkende zin met de modelinstructie worden gemaakt. In het kader van dit artikel zal uitsluitend stil gestaan worden bij die onderwerpen, die een relatie hebben met de regelgeving over ambtelijke bijstand. Het gaat dan vooral om de specifieke ondersteuning van de raad door de griffier.

De algemene ondersteuning door de griffier aan de raad is opgenomen in artikel 2 van de instructie griffier (zie hierboven). De specifieke ondersteuning, vindt concreet zijn beslag in artikel 6 van de instructie griffier. Door het woord *specifiek* (ook letterlijk genoemd in de titel van artikel 6) te gebruiken, is aangegeven dat dit

⁴⁸ J.W.M.M.J. Hessels, 'VNG- Modelverordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018', *de Gemeentestem* 2019/49, afl. 4787, p. 238. Naast de eigen politiek-inhoudelijke inbreng van het raadslid betreft dit het recht op inlichtingen ex art. 169 en 180 GemW, ondersteuning door de griffier, het recht op fractieondersteuning en het recht op ambtelijke bijstand.

⁴⁹ Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Modelinstructie voor de griffier 2019*, Den Haag: Databank Modelverordeningen 2018/2019.

⁵⁰ Artikel 1 respectievelijk artikel 5 modelinstructie VNG.

ondersteuning is, die nader kan en moet worden verbijzonderd. In artikel 6 van de instructie griffier is namelijk de hierboven meermaals aangehaalde vijftrap van informatievoorziening aan de gemeenteraad expliciet omschreven en uitgewerkt. Dit artikel 6 mag dan ook als grootste vernieuwing worden gezien ten opzichte van de modelinstructie van de VNG, die dit onderwerp niet noemt, laat staan uitwerkt. Vier van de vijf treden komen terug in dit artikel 6, elk in een afzonderlijk lid. De vijfde trede, het recht om (politieke) vragen om inlichtingen te stellen, komt enkel terug in artikel 33 van het Reglement van Orde van de gemeenteraad (zie verder in paragraaf 8).

Zoals al in de inleiding van deze paragraaf 6 werd vermeld, is er een nauwe relatie en overeenkomst (qua het beschrijven van die vijftrap) tussen dit artikel 6 van de instructie griffier en artikel 32a van het Reglement van Orde van de gemeenteraad. Om deze relatie nog eens extra te onderstrepen luidt de titel van artikel 6 dan ook volledig 'Specifieke ondersteuning ex art. 32a Reglement van Orde gemeenteraad'. In dit artikel 32a zijn immers alle zogenoemde ondershandse vragen om inlichtingen⁵¹ opgenomen (zie verder in paragraaf 8).

Achtereenvolgend kan over de vier afzonderlijke leden van artikel 6 het volgende worden opgemerkt.

Lid 1

In het eerste lid gaat het om de bijstand aan de raad in de vorm van ondersteuning door de griffier bij gestelde vragen om inlichtingen van feitelijke aard en geringe omvang, alsook bij vragen in inzage in of afschriften van stukken, die bij het college van burgemeester en wethouders of bij de burgemeester berusten. In dit lid wordt, zowel onder a als onder b verwezen naar de vragen die over informatie gaan, die bedoeld is in het tweede lid van de artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet (zie verder in paragraaf 8).

De afhandeling van deze ondershandse vragen is al uitgebreid beschreven in paragraaf 5 onder artikel 2.

Lid 2

Het tweede lid van artikel 6 van de instructie griffier ziet op de tweede rol van de griffier als het gaat om bijstand aan de raad, namelijk met betrekking tot de fractieondersteuning. Dit onderwerp wordt in de modelverordening van de VNG gecombineerd met het onderwerp ambtelijke bijstand. Zoals ook in de inleiding is gestipuleerd heeft dit te maken met de huidige formulering van het derde lid van artikel 33 van de Gemeentewet, dat aan de raad de opdracht geeft een verordening vast te stellen met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen⁵². Zoals uit de toelichting in paragraaf 4 duidelijk moge zijn geworden, is de raad bevoegd om over het onderwerp fractieondersteuning een verordening vast te stellen, maar is het college bevoegd beleidsregels omtrent ambtelijke bijstand vast te stellen. Dus hoort het onderwerp fractieondersteuning niet thuis in de verordening Ambtelijke bijstand (zie paragraaf 4).

In de gemeente Echt-Susteren is in 2018 een aparte verordening Fractieondersteuning vastgesteld⁵³, waarin in artikel 2 de bijdrage is vermeld die de fracties van de gemeente ontvangen, in het eerste lid van artikel 3 is bepaald waar de bijdrage aan mag worden besteed (ten behoeve van het goed functioneren van de fractie en het versterken van hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol) en in het tweede lid van artikel 3 een klein aantal uitzonderingen is bepaald. De oorspronkelijke bedoeling van het recht op fractieondersteuning was om de inhoudelijke ondersteuning voor de fracties mogelijk te maken (bijvoorbeeld op het gebied van beleidsvorming)⁵⁴. In de praktijk wordt ervaren dat fracties de ontvangen gemeentelijke financiële bijdrage echter niet of nauwelijks besteden aan deze inhoudelijke ondersteuning, maar er andere fractieactiviteiten mee bekostigen. Dit laat onverlet dat het de inhoudelijke ondersteuning is, waar het raadslid recht op heeft, en die de raad ingevolge het derde lid van artikel 33 van de Gemeentewet bij verordening dient te regelen. Dit is er dan ook de reden van dat in het tweede lid van artikel 3 van de instructie griffier, een uitdrukkelijke verwijzing naar de inhoudelijk bedoelde fractieondersteuning is geformuleerd.

⁵¹ Zie hierover Hessels 2018, p. 225 e.v.

⁵² Art. 33 lid 3 Gemeentewet: "De raad stelt met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen een verordening vast. De verordening bevat ten aanzien van de ondersteuning regels over de besteding en de verantwoording."

⁵³ Verordening fractieondersteuning 2018 Echt-Susteren.

⁵⁴ Hessels 2018, p. 123.

Omdat vervolgens in artikel 7 van de Verordening fractieondersteuning is bepaald hoe de fracties verantwoording over de uitgaven dienen af te leggen, met daarbij in het vierde lid de bepaling, dat het de griffie is, die de controle op deze verantwoording dient te verrichten, is de volgende uiteindelijke tekst van het tweede lid 2 van artikel 3 van de instructie griffier ontstaan: “De griffier ziet toe op de naleving van de uitvoering van de Verordening fractieondersteuning 2018 voor wat betreft de inhoudelijke ondersteuning, als bedoeld in art. 32a lid 3 RvO, die de fracties zelf regelen op basis van de bepalingen opgenomen in de Verordening fractieondersteuning 2018.” Met deze formulering wordt enerzijds recht gedaan aan de rol van de griffier op dit tweede gebied van bijstand aan de raad waarmee tevens een link wordt gelegd naar zowel de (juiste, namelijk de fractieondersteuning – en niet de ambtelijke bijstand - betreffende) tekst van het derde lid van artikel 33 van de Gemeentewet, alsook aan de intentie van de Wet, die ziet op de inhoudelijke ondersteuning aan de fracties.

Lid 3

In het derde lid van artikel 6 van de instructie griffier is de vorm van bijstand aan de raad door de griffier neergelegd, zijnde eigenlijk de primaire rol van de griffier, namelijk die op basis van artikel 107a van de Gemeentewet. Dit laatste artikel luidt: “De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde”. Bedoeld hier is de bijstand die bij uitstek van de griffier wordt verwacht: antwoorden geven op vragen, die het domein van de griffie betreffen, en advies over concept-moties en amendementen. Kortom alles waar de griffie over gaat. Deze alomvattende taak is vanuit logica in tweeën gesplitst en in twee afzonderlijke leden (a. over algemene vragen, en b. over amendementen en moties) van het artikel neergelegd. Ten overvloede: dit dus in tegenstelling tot hetgeen de modelverordening ambtelijke bijstand van de VNG hierover beperkt opneemt in artikel 1 (zie paragraaf 4).

Lid 4

De vierde (en in deze instructie laatste) vorm van bijstand aan de raad ziet dan eindelijk op het ‘hoofd’-onderwerp van dit artikel: de ambtelijke bijstand. Immers, ook bij deze ambtelijke bijstand, te geven door de ambtenaren ressorterend onder het college, en nader bepaald door het college in de Beleidsregel ambtelijke bijstand (zie paragraaf 5) en uitgewerkt in de Ambtsinstructie secretaris (zie paragraaf 7), heeft de griffier een aparte rol. Zoals in de Verordening ambtelijke bijstand is vastgelegd in artikel 2, dient het raadslid het verzoek tot ambtelijke bijstand immers in bij de griffier (zie ook paragraaf 4). En dus dient én in deze instructie te worden opgenomen, wat de rol van de griffier is én dient in een corresponderende bepaling in het Reglement van orde voor de raad te worden vastgelegd hoe door het raadslid invulling wordt gegeven aan het hem toekomende recht op vragen om ambtelijke bijstand (zie paragraaf 8). Om deze samenhang tussen beide stukken te onderstrepen is er opnieuw (net zoals in het eerste, tweede en derde lid van artikel 6 van de instructie) voor gekozen om in het vierde lid van artikel 6 van de instructie letterlijk te verwijzen naar het corresponderende artikel 32 a in het Reglement van orde van de raad.

Het vierde lid van artikel 6 van de instructie griffier valt uiteen in drie delen:

- a. De griffier ontvangt verzoeken van raadsleden om specialistische ambtelijke ondersteuning op een bepaald beleidsterrein conform art. 32a lid 4 RvO.
- b. Deze verzoeken worden afgehandeld op basis van het bepaalde in de Verordening ambtelijke bijstand 2020.
- c. Hij stelt de burgemeester in kennis van de ontvangst van de verzoeken om ambtelijke bijstand evenals van de afronding van de ambtelijke bijstand.

Met de formulering van deze sub c. is een oplossing bedacht voor een manco waarin nog niet was voorzien, namelijk hoe de burgemeester op de hoogte gesteld wordt van de ontvangst van een verzoek tot ambtelijke bijstand, terwijl hij op basis van de Verordening ambtelijke bijstand wel moet toezien op de belangen van de raad (zie betreffend derde lid van artikel 3 van de Verordening ambtelijke bijstand) en verzoeken tot ambtelijke bijstand kan opschorten c.q. beëindigen (zie paragraaf 5 over de Beleidsregel ambtelijke bijstand van het college over het negende en tiende lid van artikel 5 van de Beleidsregel ambtelijke bijstand). Het informeren van de burgemeester is primair een taak van de griffier, nu bij die laatste ook het verzoek tot ambtelijke bijstand binnenkomt. Aangezien geconstateerd moest worden, dat, indien de gehele procedure tot verzoek, toewijzing en afronding ambtelijke bijstand, goed is verlopen, de burgemeester er niet van op de hoogte is dat

het verzoek ook is afgerond, is ervoor gekozen om ook die bepaling in het vierde lid van artikel 6 van de instructie griffier te combineren met de in kennis stelling.

7. Ambtsinstructie gemeentesecretaris

Zoals beschreven in paragraaf 4 kan het raadslid een verzoek om ambtelijke bijstand indienen bij de griffier⁵⁵ en verzoekt de griffier de gemeentesecretaris om één of meerdere ambtenaren aan te wijzen, die de gevraagde ambtelijke bijstand kunnen verlenen⁵⁶. Het college van burgemeester en wethouders bepaalt in artikel 4 van de Beleidsregel ambtelijke bijstand wat door de gemeentesecretaris moet worden gedaan met het ontvangen verzoek van de griffier (zoals boven uitgebreid beschreven in paragraaf 5)⁵⁷. Ook wordt in het Reglement van orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad bepaald⁵⁸ dat raadsleden vragen om inlichtingen kunnen indienen bij de griffier (waarop hieronder in paragraaf 8 nog uitgebreid wordt ingegaan), waarbij in onderdeel b van het eerste lid van art. 32a van het Reglement van Orde wordt aangegeven, “dat deze vragen (...) worden afgehandeld op basis van de procedures zoals beschreven in de Ambtsinstructies voor de griffier en de gemeentesecretaris”. In de Ambtsinstructie voor de griffier (zie eerder behandeld in paragraaf 6) is over de afhandeling van vragen opgenomen dat de griffier deze vragen doorgeleidt naar het college⁵⁹.

Het enige dat dan nog ontbreekt in het geheel van gemeentelijke besluiten om de onderwerpen ambtelijke bijstand en het stellen van vragen om inlichtingen door raadsleden optimaal te borgen, is een specifieke bepaling in de Ambtsinstructie gemeentesecretaris (hierna: *instructie secretaris*) die zowel de ambtelijke bijstand als de vragen om inlichtingen betreft. In deze instructie worden immers alle taken van de gemeentesecretaris weergegeven, niet alleen op het gebied van ondersteuning van het college, de burgemeester en eventuele commissies, maar vooral ook wat betreft de aansturing van de ambtelijke organisatie. Juist in deze laatste categorie zou een bepaling over ambtelijke bijstand c.q. vragen om inlichtingen niet alleen niet misstaan, ze zou ook logisch zijn, evenals noodzakelijk om het onderwerp ambtelijke bijstand 100 % juridisch sluitend te regelen. Deze extra bepaling (in de tekst van het vierde lid van artikel 5 van de Ambtsinstructie gemeentesecretaris, zie hieronder verder uitgewerkt), is dan ook meteen het grootste verschil met de modelinstructie secretaris van de VNG (hierna: *de modelinstructie secretaris*)⁶⁰.

Als de instructie secretaris nader wordt bekeken, kunnen, de artikelen van de instructie volgend, de volgende opmerkingen in vergelijkende zin met de modelinstructie secretaris worden gemaakt. Ook hier wordt uitsluitend stil gestaan bij de bepalingen, die betrekking hebben op het verlenen van ambtelijke bijstand aan de gemeenteraad. Deze bepalingen staan in artikel 5 van de ambtsinstructie secretaris.

Artikel 5: Aansturing ambtelijke organisatie.

Het artikel over de aansturing van de ambtelijke organisatie is in de instructie secretaris beduidend ruimer van opzet en inhoud dan het vergelijkbare van de modelinstructie. Bestaat artikel 4 van de modelinstructie secretaris uit slechts een viertal leden, artikel 5 van de instructie secretaris valt uiteen in zeven leden, waarin in het vierde lid de bovenbedoelde bepaling over ambtelijke bijstand en de vragen om inlichtingen is opgenomen. Het vierde lid van artikel 5 van de instructie secretaris vermeldt het als volgt: “De secretaris draagt er zorg voor, dat van de griffier ontvangen vragen aan het college of de burgemeester om inlichtingen of ambtelijke bijstand overeenkomstig de beleidsregel ambtelijke bijstand gemeente Echt-Susteren 2020 worden afgehandeld.” Hiermee is geborgd dat de gemeentesecretaris handelt naar de afgesproken procedures zoals vastgelegd in de Verordening ambtelijke bijstand, die immers weer verwijst naar de Beleidsregel ambtelijke bijstand college (zie ook de paragrafen 4 en 5).

⁵⁵ Art. 2 lid 1 Verordening ambtelijke bijstand 2020.

⁵⁶ Art. 2 lid 2 Verordening ambtelijke bijstand 2020.

⁵⁷ Art. 4 lid 1 t/m 7 Beleidsregel ambtelijke bijstand 2020.

⁵⁸ Art. 32a lid 1a Reglement van Orde voor de gemeenteraad 2020.

⁵⁹ Art. 6 lid 1a Ambtsinstructie griffier 2020.

⁶⁰ Vereniging Nederlandse Gemeenten, Modelinstructie voor de gemeentesecretaris 2019, Den Haag: Databank Modelverordeningen 2018/2019.

In de op deze manier vormgegeven Instructie secretaris zijn zo alle taken en rollen van de gemeentesecretaris vervat, in relatie gebracht met de Beleidsregel ambtelijke bijstand van het college, in navolging van de Verordening ambtelijke bijstand, en waar nodig voorzien van een parallelle tekst in de Ambtsinstructie griffier.

8. Reglement van orde voor de gemeenteraad

Nu de Verordening ambtelijke bijstand, de beleidsregel ambtelijke bijstand en de instructies griffier en secretaris opnieuw zijn beschreven op basis van het inzicht dat artikel 33 van de Gemeentewet de opdracht om de ambtelijke bijstand in een gemeentelijke verordening te regelen heeft gelegd bij een orgaan (de gemeenteraad) dat niet meer de bevoegdheid heeft regels te stellen over de gemeentelijke ambtenaren, bleek dat de basis van de vijftrap van informatievoorziening aan de gemeenteraad ook terug moest komen in het Reglement van Orde voor de gemeenteraad (hierna: *het RvO*). Dit, omdat in het RvO niet alleen de wijze waarop de raad wenst te vergaderen wordt geregeld, maar ook hoe wordt omgegaan met de rechten die raadsleden kunnen uitoefenen om informatie te verkrijgen. Juist met betrekking tot het inlichtingenrecht van raadsleden worden in de literatuur maar vooral ook in de praktijk het tweede en het derde lid van de artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet vaak door elkaar gehaald (zie ook de inleiding van dit artikel) met alle onduidelijkheid over rechten van raadsleden van dien. Door de vijftrap ook neer te leggen in het Reglement van Orde, parallel aan het vertalen van deze vijftrap naar de rollen van de griffier (zoals uitgebreid beschreven in paragraaf 6), is het mogelijk gebleken om het gehele informatiesysteem voor de raad transparant en voor 100 % dekkend op te nemen in de van toepassing zijnde raadsbesluiten.

Net zoals in paragraaf 6, waarbij in artikel 6 van de Ambtsinstructie griffier vier van de vijf treden van de trap van informatievoorziening aan de raad qua bijstandverlening door de griffier zijn beschreven, wordt onderstaand ingegaan op deze dezelfde vier treden van informatievoorziening aan de raad, ditmaal beschreven vanuit het recht van het raadslid, en wel in artikel 32a van het RvO. Het betreft hier de zogenaamde *ondershandse vragen* van raadsleden om inlichtingen⁶¹. Ondershands, omdat de antwoorden op deze vragen om inlichtingen *niet* aan alle raadsleden ter beschikking hoeven te worden gesteld.

De vijfde trede van de vijftrap betreft het recht van het raadslid om vragen om inlichtingen te stellen, dus de NIET-ondershandse oftewel politieke vragen. Het recht om deze vragen te stellen is opgenomen in artikel 33 van het RvO, om deze reden in de gemeente vaak ook aangeduid als de zogenaamde 'artikel 33-vragen'. Bij deze vragen, voortkomend uit artikel 155 van de Gemeentewet, is het wél de bedoeling dat de gehele raad evenals het college of de burgemeester er terstond kennis van neemt.

Onderstaand worden de artikelen 32a en 33 van het RvO nader toegelicht.

Artikel 32a van het RvO: Inhoudelijke ondersteuning van de gemeenteraad

Dit artikel bevat vrijwel dezelfde vier leden als beschreven in artikel 6 van de Ambtsinstructie griffier, ditmaal verwoord vanuit de positie van het raadslid. De toelichting hierop zoals beschreven in paragraaf 6, komt hieronder dus voor een deel terug.

Lid 1

In het eerste lid van artikel 32a RvO gaat het om het recht voor raadsleden om vragen om inlichtingen van feitelijke aard en geringe omvang te stellen. In Echt-Susteren is de afspraak gemaakt dat raadsleden dit soort kleine vragen, naast aan de griffier, ook rechtstreeks aan de portefeuillehouder mogen stellen. Deze laatste is immers binnen het college verantwoordelijk voor de beantwoording ervan.

Om duidelijk te maken welk soort vragen wordt bedoeld, is ervoor gekozen om als onderdeel b van het onderhavige artikel de bedoeling van deze vragen weer te geven. Daarnaast is het natuurlijk niet correct als de raad in zijn eigen RvO beschrijft hoe het college c.q. de secretaris of de griffier deze vragen dienen te beantwoorden. Dit dient elders te gebeuren. Daarom wordt in onderdeel b verwezen naar de beide respectievelijke ambtsinstructies van secretaris en griffier.

⁶¹ Zie hierover Hessels 2018, p. 225 e.v.

Lid 2

Het tweede lid 2 van artikel 32a van het RvO ziet op de inhoudelijke ondersteuning als bedoeld in de Verordening fractieondersteuning, waarnaar het derde lid van artikel 33 van de Gemeentewet verwijst⁶², met als verplichting voor de raad deze ondersteuning te regelen bij verordening. Anders dan bij ambtelijke bijstand is het immers zo dat de raad bij dit onderwerp wél de benodigde bevoegdheid heeft. Deze is immers vastgelegd in het budgetrecht van de raad⁶³. In dit artikel 32a van het RvO wordt gesteld dat de raadslid zélf verantwoordelijk is om deze inhoudelijke fractieondersteuning te regelen, die hij dan kan bekostigen uit de gemeentelijke bijdrage voor fractieondersteuning. Hij kan bijvoorbeeld beleidsadvies inwinnen bij externen ten behoeve van het opstellen van initiatiefvoorstellen ter behandeling in de raad. Het is namelijk niet de griffier die dit tot zijn rol mag rekenen (dit is immers niet opgenomen in zijn Ambtsinstructie – zie ook paragraaf 6). En het is ook niet de rol van de ambtenaar in geval van ambtelijke bijstand (die hooguit kan meedenken over de inpassing van de wensen van het raadslid in de gemeentelijke systematiek, zie ook nog hieronder bij de beschrijving van het vierde lid van artikel 32a RvO, evenals hierboven in paragraaf 4).

Lid 3

Onderdeel a van het derde lid van artikel 32a van het RvO beschrijft dat de raadsleden zich voor alle vragen, de raad of de commissies betreffende, tot de griffier dienen te wenden (dit correspondeert met het derde lid van artikel 6 van de Ambtsinstructie voor de griffier⁶⁴). Dit is logisch: de griffie vormt immers op basis van artikel 107a van de Gemeentewet het secretariaat van de raad en zijn commissies en dient als eerste aanspreekpunt voor de raadsleden te fungeren.

Raadsleden hebben conform het RvO het recht om amendementen en moties in te dienen in de raadsvergadering⁶⁵. Het is voor een goed bestuurlijk besluitvormingsproces noodzakelijk dat deze stukken (juridisch) kloppen en goed leesbaar zijn. Om deze reden is het gangbaar dat concepten van deze stukken aan de griffie worden voorgelegd, voordat ze worden ingebracht in de raadsvergadering. In Echt-Susteren geldt al enkele jaren de informele afspraak, dat vooraf een toets van de griffie wordt uitgevoerd, dus dat de raadsleden deze concepten vooraf móeten voorleggen. Ook gelet op de termijnen waarbinnen dit moet gebeuren (wil een goede toets, zo nodig inclusief ruggenspraak met de ambtelijk specialisten, zeker bij amendementen – die juridisch 100 % moeten kloppen aangezien deze onmiddellijk en letterlijk in het raadsbesluit worden verwerkt – mogelijk zijn), is nu ervoor gekozen deze informele afspraak expliciet te benoemen in het RvO en wel in onderdeel b van het derde lid 3 van artikel 32a. En zoals gezegd in paragraaf 6 is in het corresponderende onderdeel b van het derde lid van artikel 6 van de Ambtsinstructie voor de griffier vastgelegd binnen welke termijn deze het raadslid van een advies voorziet.

Lid 4

Het vierde lid van artikel 32a van het RvO regelt het recht van het raadslid op ambtelijke bijstand, dat hij heeft op grond van het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet⁶⁶ (zie ook paragraaf 4). Het raadslid kan een verzoek tot ambtelijke bijstand doen, dat hij moet indienen bij de griffier. Vervolgens is in de Verordening ambtelijke bijstand geregeld (zie eveneens in paragraaf 4) hoe deze verzoeken worden afgehandeld. Dat hoeft immers niet te worden vastgelegd in het RvO zelf. En ook maar beperkt in de Verordening ambtelijke bijstand, want die verwijst weer naar de Beleidsregel van het college, dat bevoegd is hierover beleid vast te stellen (zie paragraaf 4).

⁶² Artikel 33 lid 3 GemW.: "De raad stelt met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen een verordening vast. De verordening bevat ten aanzien van de ondersteuning regels over de besteding en de verantwoording."

⁶³ Artikel 189 lid 1 GemW.: "Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden."

⁶⁴ Artikel 6 lid 3 sub a Ambtsinstructie voor de griffier: "De griffier draagt conform art. 107a Gemeentewet zorg voor de ondersteuning als bedoeld in art. 32a lid 3 RvO zodat het raadslid zo spoedig mogelijk een antwoord ontvangt op door hem gestelde technische, procedurele en inhoudelijke vragen betreffende raads- en commissieaangelegenheden."

⁶⁵ Dit is geregeld in de artikelen 30-32 RvO Echt-Susteren.

⁶⁶ Art. 33 lid 1 GemW.: "De raad en elk van zijn leden hebben recht op ambtelijke bijstand."

Met deze nieuwe vier leden van artikel 32a van het RvO zijn dus dezelfde vier treden van de trap van informatievoorziening aan de raad op identieke wijze vastgelegd als in artikel 6 van de Ambtsinstructie voor de griffier (zie paragraaf 6).

De vijfde trede van de trap van informatievoorziening wordt tenslotte behandeld in artikel 33 van het RvO:

Artikel 33 van het RvO: schriftelijke vragen

Het bestaande artikel 33 van het RvO is aangepast aan datgene dat hierboven is beschreven over het onderscheid tussen vragen op basis van het tweede en het derde lid van de artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet. Deze aanpassing is doorgevoerd in de titel van het artikel evenals in onderdeel a van het eerste lid 1. De overige leden (2 t/m 4) zijn identiek gebleven aan het oude reglement (die gelijkloend zijn aan het modelreglement van orde van de VNG). De titel van artikel 33 van het RvO luidt nu: "Vragen om inlichtingen (op grond van art. 169 lid 3 en 180 lid 3 Gemeentewet)". Zo is hiermee ook duidelijk dat hierbij niet-ondershandse vragen worden bedoeld, die door de griffier zo spoedig mogelijk ter kennis aan de raad moeten worden gebracht (zie ook het tweede lid van artikel 33 van het RvO).

In het eerste lid van artikel 33 van het RvO is qua formulering aangesloten bij zowel de gekozen tekst in het eerste lid van artikel 6 van de ambtsinstructie voor de griffier als bij bovengenoemd in artikel 32a van het RvO. Daarmee is meteen ook het onderscheid geduid met de ondershandse vragen ex het tweede lid van de artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet. Dit zijn de zogenaamde 'artikel 33-vragen', oftewel politieke vragen die het raadslid gerechtigd is te stellen aan het college of de burgemeester. Aan het beantwoorden van deze vragen is een termijn gebonden van 30 dagen.

Met het aldus toevoegen van artikel 32a van het RvO en het herschrijven van artikel 33 van het RvO zijn de vijf treden van de trap van informatievoorziening aan de raad volledig geïntegreerd in het reglement, de gemeentelijke regeling die beschrijft hoe de raad vergadert. Door dezelfde formuleringen te kiezen in de respectievelijke bepalingen in de ambtsinstructie voor de griffier (artikel 6 aldaar) is de vijftrap geborgd in de twee van toepassing zijnde raadsbesluiten: het RvO en de ambtsinstructie voor de griffier.

9. Conclusie

Door de aanpassing van een verordening (op de ambtelijke bijstand), twee ambtsinstructies (voor de griffier en de secretaris) en het reglement van orde voor de gemeenteraad en door het vastleggen van een beleidsregel (over het verlenen van ambtelijke bijstand aan de gemeenteraad) door het college van burgemeester en wethouders, hebben raad en college van de gemeente Echt-Susteren een sluitend systeem opgesteld voor het invullen van het in de Gemeentewet vastgelegde recht op inhoudelijke ondersteuning van de gemeenteraad. Dit was noodzakelijk omdat het in het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet vastgelegde recht op ambtelijke bijstand niet afgedwongen kon worden via de in het derde lid van datzelfde artikel opgelegde verordenende taak van de raad. De zeggenschap over de inzet van de reguliere gemeenteambtenaren ligt immers niet bij de gemeenteraad, maar bij het college. Deze oplossing is hopelijk slechts een tijdelijk lapmiddel. Als de minister het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur⁶⁷ volgt, zal het toevoegen van een vierde lid aan artikel 33 van de Gemeentewet, waarin het college de opdracht krijgt een beleidsregel ambtelijke bijstand op te stellen en deze voor vaststelling voor te leggen aan de gemeenteraad, de verordening ambtelijke bijstand overbodig maken en kunnen enkele praktische zaken, die nu in deze verordening worden geregeld, overgeheveld worden naar het reglement van orde. Daarmee is dan na ruim twintig jaar dualisme eindelijk ook de ambtelijke bijstand dual geregeld. Tot dan is het model Echt-Susteren de best beschikbare oplossing voor het garanderen van het recht van de raad op goede inhoudelijke ondersteuning.

⁶⁷ *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2020.