

# RAAD ZONDER RAADGEVERS?

**Jos Hessels**

Burgemeester gemeente Echt-Susteren

Verschillende wijzigingen van de Gemeentewet op rij hebben versterkingen willen aanbrengen in de inhoudelijke ondersteuning van de gemeenteraad, zijn fracties en zijn leden. Er kwam een griffie,<sup>32</sup> het recht op ambtelijke bijstand werd ingevoerd<sup>33</sup> en vervolgens verstevigd<sup>34</sup> en er kwam een recht op fractieondersteuning.<sup>35</sup> Dat is een goede zaak, maar hebben deze wetswijzigingen hun beoogde effect bereikt? Zijn deze ‘rechten’ wel afdoende in de wet- en regelgeving verankerd? Of kunnen we eerder spreken van een ‘Raad zonder raadgevers’?

Aan de vooravond van een raadsdebat over een centrumplan in een klein stadje, waar de gemeentelijke politiek al vijftien jaar over spreekt, meldt de oppositieleider zich bij de coördinerend ambtenaar. Enkele financiële stukken zijn immers conform het tweede lid van artikel 25 van de Gemeentewet onder geheimhouding ter inzage gelegd voor de raadsleden en dit raadslid wenst open daarover te kunnen debatteren, zonder de beperkingen van de geheimhouding. Zijn vraag: kan deze geheimhouding niet worden opgeheven? De desbetreffende ambtenaar schat haar positie in en geeft het strikt feitelijke – niet politieke – antwoord: Jazeker, de raad kan conform het derde en vierde lid van artikel 25 van de Gemeentewet deze geheimhouding opheffen. De achtergrond van de opgelegde geheimhouding is echter niet de puur juridische reden, maar het feit dat in de stukken de marges vermeld zijn, waarbinnen het college wil onderhandelen over de aankoop van de benodigde gronden. Tijdens de raadsvergadering vraagt de oppositieleider aan de wethouder of de geheimhouding kan worden opgeheven. “Nee”, zegt de wethouder, “dat kan niet.” Hij baseert zich daarbij op de feitelijke situatie, dat hij daarmee al zijn kaarten open op tafel zou leggen. “Dat klopt niet”, repliceert het raadslid. “Uw eigen ambtenaar N.N. heeft mij vanmiddag nog verzekerd dat dat wel degelijk kan.”



Er ontspint zich een discussie, waarbij uiteindelijk een stemming moet plaatsvinden over het al dan niet opheffen van de geheimhouding op de stukken. Als de burgemeester na middernacht thuis komt, treft hij in zijn mailbox de ontslagmail van de ambtenaar aan. Zij is er niet van gediend in het openbaar als speelbal van de politiek gebruikt te worden...



Het was deze ervaring, die mij – als burgemeester van de gemeente waar dit voorbeeld speelde – er uiteindelijk eind 2014 toe aanzette een dissertatie te gaan schrijven over het onderwerp ‘ambtelijke bijstand en fractieondersteuning’ in de Nederlandse gemeente. Het is een typisch onderwerp, waar in iedere gemeente wel een oplossing voor gevonden wordt, terwijl alle betrokkenen feitelijk toch wel aanvoelen dat het steeds weer improviseren is omdat het juridisch niet optimaal geregeld is. Het heeft geleid tot onderzoek dat inzicht geeft in juridische, politieke en bestuurlijke processen ver op de achtergrond van de publicitair interessantere discussies over dualisme en de organisatie van ons lokale bestuur.<sup>36</sup>

Griffiers, secretarissen en burgemeesters zeggen in eerste instantie zelden problemen te ondervinden bij het verwerken van aanvragen voor ambtelijke bijstand. Hetzelfde geldt voor de fractieondersteuning, ofschoon opvallend veel gemeenten – vaak letterlijk ‘om gedoe te voorkomen’ – deze laatste imperatieve wettelijke taak hebben afgeschaft. Bij doorvragen komen er echter altijd wel ervaringen en problemen rondom deze onderwerpen naar voren. Deze zijn meestal naar tevredenheid van alle partijen opgelost, maar soms zijn ze blijven steken in onduidelijke en niet goed doordachte lokale én nationale wet- en regelgeving. Het vinden van praktische oplossingen is dan het adagium en meestal werkt dit prima. Maar met vindingrijkheid van de betrokkenen is geen rechtszekerheid te garanderen. In de kaders worden daarom enkele gevallen uit de praktijk beschreven, waarin de geldende verordeningen niet afdoende bleken te zijn en de wet niet de gewenste duidelijkheid verschaft.

## Ondersteuning door de griffie

De primaire vorm van ambtelijke ondersteuning aan de raad is uiteraard de ondersteuning van de gemeenteraad en zijn leden door de griffie. Deze ondersteuning valt niet onder de werking van het eerste lid van artikel 33 van de Gemeentewet,<sup>37</sup> maar is een rechtstreeks uitvloeisel van het eerste lid van artikel 107a.<sup>38</sup> Enige onduidelijkheid wordt geschapen door de (te) brede redactie van artikel 1 van de modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten,<sup>39</sup> waarin ondersteuning door de griffie en ambtelijke bijstand door de reguliere gemeenteambtenaren kriskras door elkaar worden gebruikt.<sup>40</sup>

Sinds de dag dat het amendement-De Cloe c.s. over het verplicht stellen van de raadsgriffier<sup>41</sup> in de Tweede Kamer werd aangenomen, wordt gediscussieerd over de reikwijdte van de griffie-adviezen aan de gemeenteraad. Hoort de griffie zich verre van de politieke discussie te houden of is de griffier (ook) een coach voor de raadsleden die politiek hun stempel op een discussie willen drukken? Over deze ambtsinvulling zijn meerdere artikelen gepubliceerd, waarbij alle hoeken van het politiek-bestuurlijke spectrum zijn verkend. Eén van de laatste is het rapport 'Griffier in de gemeente geschetst, het ambt anno 2016'<sup>42</sup> dat in opdracht van de Vereniging van Griffiers is opgesteld. In het rapport komt duidelijk de spagaat van de griffier naar voren: de griffie hoort de gehele gemeenteraad te ondersteunen en dient daarom politiek neutraal te zijn. Voor politiek-inhoudelijke ondersteuning is immers het recht op fractieondersteuning in het leven geroepen en bij specialistische vragen kan het raadslid, de fractie of de gehele raad door tussenkomst van de griffier vragen om ambtelijke bijstand uit het reguliere ambtelijke apparaat.

Toch blijkt uit het rapport dat veel griffiers neigen naar een meer beleidsinhoudelijke invulling van hun taak. Ze zoeken de grens op waar politiek-neutraal technisch of juridisch advies eindigt en politiek-gevoelig advies begint. Zo antwoordt bijna de helft van de griffiers bevestigend op de stelling "Ik adviseer raadsleden over de inhoudelijke kwaliteit van vergaderstukken" en zegt iets meer dan de helft "Ik verschaf raadsleden politiek-strategisch advies" (Van Hulst e.a., p.45). Niet per se politiek-inhoudelijke activiteiten, maar wel bovenaan een hellend vlak. De uitspraak "Ik attendeer de raad op bestuurlijke trends" is dan weer minder politiek en wordt dan ook door 84% van de griffiers onderschreven.

Het is uiteindelijk niet primair de 'politieke correctheid', die de griffie afhoudt van grootschalige politieke advisering. Naast de wens van de raad tot politieke neutraliteit is het voor de griffiers in de praktijk bijna onmogelijk om als inhoudelijk adviseur voor de gemeenteraad te dienen. De gemiddelde bemensing van een griffie bedraagt 2,85 fte, inclusief de griffier zelf. De grootste griffie, die in het onderzoek betrokken was heeft 18 fte aan bezetting (Van Hulst e.a., p.23). Met minder dan drie man is een inhoudelijke ondersteuning op de vele beleidsterreinen, waar een gemeenteraad mee van doen heeft, onbegonnen werk. De gemeenteraad (of beter: de afzonderlijke fracties in de gemeenteraad) zal voor deze beleidsondersteuning dus gebruik moeten maken van zijn eigen fractieondersteuning. Over dat onderwerp valt ook heel veel te zeggen, maar het past niet in dit artikel over de 'externe' bijstand aan de gemeenteraad en zijn leden en fracties.

## Ambtelijke bijstand

Blijft over de specialistische hulp, die raadsleden, raadsfracties en de gehele gemeenteraad kunnen inroepen vanuit het reguliere ambtelijk apparaat. Sinds de invoering van het dualisme staan deze ambtenaren primair ten dienste van het college van Burgemeester en Wethouders, maar via de griffier en de gemeentesecretaris kan de raad een beroep doen op het recht op ambtelijke bijstand.

Allereerst valt op dat het begrip 'ambtelijke bijstand' meestal te breed wordt geïnterpreteerd. Niet alleen de betrokken raadsleden en ambtenaren, maar ook griffiers, wethouders, gemeentesecretarissen en burgemeesters zien al snel alle contacten tussen ambtenaren en leden van de gemeenteraad als 'ambtelijke bijstand'. Maar in lang niet alle gevallen – denk aan informeel contact tussen ambtenaren en raadsleden – is sprake van ambtelijke bijstand in het licht van artikel 33 van de Gemeentewet. En ambtelijke bijstand wordt vaak weer verward met de inlichtingenplicht uit het tweede lid van artikel 169 van de Gemeentewet<sup>43</sup> en het recht op inlichtingen vanuit het college van burgemeester en wethouders voor individuele raadsleden, zoals geregeld in het derde lid van dat artikel.<sup>44</sup> Zeker dat laatste is een wijdverbreid misverstand. 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 vraag van een raadslid om hulp bij het formuleren van een motie of amendement valt dus per definitie niet onder de werking van artikel 169, maar ook uitgebreide informatie over een onderwerp dat niet rechtstreeks te herleiden is tot bestaand of voorgenomen

gemeentelijk beleid en die gevraagd wordt om daarmee te komen tot een initiatiefvoorstel, zal eerder onder de ambtelijke bijstand vallen dan onder het inlichtingenrecht. De inlichtingen, die onder de werking van het derde lid van artikel 169 van de Gemeentewet vallen, zijn te vergelijken met de inlichtingen, die iedere burger kan verkrijgen door een beroep te doen op artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur.<sup>45</sup> Maar dit is voor raadsleden niet toereikend.<sup>46</sup>

Een tweede opvallend verschil, dat vaak door de colleges van Burgemeester en Wethouders over het hoofd gezien – of bewust genegeerd – wordt, is het voorschrift 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 ‘onderhands’ om informatie heeft gevraagd *en deze ook als zodanig heeft gekregen*. Deze laatste zinsnede kan voor verwarring zorgen. Deze komt voort uit de memorie van toelichting van de wijziging van de Gemeentewet, die in 1992 in werking is getreden en waarin het actieve inlichtingenrecht wordt geïntroduceerd. De minister introduceert daar het ‘onderhandse verzoek’ om informatie, maar legt daar tegelijkertijd een forse beperking aan op: “Overigens behoeven Burgemeester en Wethouders informatie, waarom een raadslid onderhands verzoekt, niet aan de andere raadsleden te verstrekken. De verplichting hiertoe bestaat pas wanneer een raadslid na een weigering van Burgemeester en Wethouders hem onderhands bepaalde informatie te verstrekken, daarom verzoekt met gebruikmaking van het wettelijk recht op inlichtingen”.<sup>47</sup> Dus alleen als het verzoek onderhands aan het college is gericht én het college bereid is om hieraan te voldoen, is het college niet verplicht de gevraagde informatie te delen met alle andere raadsleden. Een raadslid heeft echter geen recht op onderhandse informatie, maar kan bij weigering slechts een beroep doen op het inlichtingenrecht uit het derde lid van artikel 169 van de Gemeentewet, waarna de informatie aan alle leden van de raad moet worden verstrekt. Overigens kan een weigering van het college van Burgemeester en Wethouders om inlichtingen te verschaffen na een beroep op artikel 169 van de Gemeentewet niet bij de rechter worden afgedwongen. “Een geschil over de toepassing van de informatieverplichting moet op politiek niveau worden uitgevochten. (...) de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter tegen de weigering inlichtingen te verstrekken, [is] in artikel 8.1 van de Algemene wet bestuursrecht nadrukkelijk uitgesloten”.<sup>48</sup>

Het verstrekken van onderhandse informatie aan individuele raadsleden, zonder de rest van de raad over de uitkomsten te informeren, is dus in afwijking van de 'geest' van de Gemeentewet. Een ruim dertig jaar oude memorie van toelichting noemt wel de mogelijkheid om buiten de in de Gemeentewet genoemde rechten en plichten van gemeenteraad en college van Burgemeester en Wethouders informatie te verstrekken aan individuele raadsleden, die niet per se gedeeld hoeft te worden, maar de afweging om dit al dan niet te doen, is een politieke. Feitelijk past dit niet in de structuur van de Gemeentewet, aangezien hier juist bij diverse wetswijzigingen op rij het verstrekken van informatie aan de raad nadrukkelijk toegankelijk werd gemaakt voor alle raadsleden, ongeacht hun (politieke) band met het college van burgemeester en wethouders.

Aan de andere kant is het verstrekken van onderhandse 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 vraag is dan alleen of de afweging en het besluit om al dan niet af te wijken van de voorschriften uit de Gemeentewet overgelaten moet worden aan de individuele gemeenteambtenaren.

In een grotere gemeente (150.000 inwoners) staat een ambtenaar kort voor zijn pensioen. Hij heeft een lange en onberispelijke staat van dienst in het sociaal domein van deze gemeente. Sinds jaar en dag is het gebruikelijk dat ambtenaren vrijuit praten met raadsleden, maar sinds de dualisering – zo stelt deze ambtenaar – lijkt dit minder op prijs gesteld te worden. Begin 2015 geeft de ambtenaar naar eer en geweten antwoord op een vraag van een raadslid. Kort daarop krijgt hij een officiële brief van het college van Burgemeester en Wethouders. "U hebt op individuele basis gecommuniceerd met een raadslid", zo schrijven ze. "Bovendien heeft u het raadslid een antwoord gegeven dat niet correspondeert met het beleid dat de gemeente voert. U hebt daarbij geen oog gehad voor de politieke gevoeligheid van deze kwestie en de consequenties die uw antwoord zouden kunnen hebben. Iets dat wij gezien



uw positie en ervaring wel van u mogen verwachten. Wij zijn van mening dat u zich met uw handelen niet loyaal en betrouwbaar hebt opgesteld naar de gemeentelijke organisatie. (...) Een en ander leidt ons tot de conclusie dat u zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim (...) Wij zijn thans voornemens u (...) disciplinair te straffen met een nader te bepalen formele maatregel.” Zover kan het dus komen als de afspraken niet helder en eenduidig zijn.



In een column in Binnenlands Bestuur besteedt ook Elzinga aandacht aan het vraagstuk van de onderhandse vragen: “Belangrijk is (...) de vraag of schriftelijke vragen die in het kader van de artikelen 169 en 180 Gemeentewet worden gesteld aan college of burgemeester ook kunnen worden onderscheiden in ‘onderhandse’ en ‘niet onderhandse’ schriftelijke vragen. In de toelichting bij de Gemeentewet van 1992 werd dat onderscheid gemaakt en dat is een voortdurende bron van verwarring. Ook in de praktijk – zoals bijvoorbeeld in de gemeente Westland – wordt dat onderscheid soms aangehouden. Daarbij maakt het vragende raadslid dan zelf uit of er (1) sprake is van een ‘onderhandse’ vraag of (2) van een vraag, waarbij een beroep wordt gedaan op de antwoordplicht van college en burgemeester, zoals neergelegd in de Gemeentewet. In geval 1 zou het dan niet nodig zijn om de antwoorden ook aan andere raadsleden te verstrekken, terwijl in geval 2 hiertoe een plicht bestaat. In feite betekent dit dat het individuele raadslid beslist over de vraag of de verstrekte informatie wel of niet behoort te worden gecollectiveerd.

Een dergelijke redenering voert tot een situatie die de wetgever onmogelijk kan hebben beoogd. De tekst van de Gemeentewet biedt hiervoor ook geen enkel aanknopingspunt. Het gevolg zou zijn dat de kenbaarheid van informatie voor andere raadsleden en derden – door de wetgever erg belangrijk gevonden – door individuele raadsleden zou kunnen worden ondermijnd. Immers zij ondervinden geen enkele belemmering als ze al hun schriftelijke vragen bestempelen als onderhands. En dan zou daaraan bijna een recht kunnen worden ontleend om de informatie voor zichzelf te houden en zou een hindernis kunnen ontstaan voor degene die het antwoord heeft gegeven om dit aan anderen kenbaar te maken. Er is dus reden om aan te nemen dat



alle schriftelijke informatie van college en burgemeester aan een individueel raadslid – behoudens bij specifieke vertrouwelijkheid of geheimhouding – per se ook aan andere raadsleden moet worden gegeven. Dit is realiseerbaar door de onderhandse schriftelijke vragen over de hele linie af te schaffen.<sup>49</sup> Dat zal – gezien de diepgewortelde cultuur van het stellen van één-op-één vragen in veel gemeenten – heel moeilijk worden, maar Elzinga maakt het nog moeilijker door zijn afsluitende zin in dezelfde column: “Voor mondeling gegeven informatie kunnen spelregels worden gemaakt om vast te stellen welke informatie wel of niet met andere raadsleden moet worden gedeeld”.<sup>50</sup> Hierdoor komt de willekeur van de eigen spelregels weer om de hoek kijken, waardoor niet de juridische zekerheid van een in wet- en regelgeving vastgelegde procedure kan worden geboden.

De wet kan dan wel aan de kant van de ambtenaar staan, van de plaatselijke cultuur, gebruiken en zeker ook de (al dan niet gevreesde) invloed van toonaangevende raadsleden gaat vaak voldoende intimidatie uit, dat de gevraagde informatie buiten alle regels om toch verstrekt wordt. De welwillende gemeenteambtenaar raakt daardoor al snel verstrikt in een ‘ambtelijke spagaat’.

Van een spagaat kan – ondanks de formalisering in gemeentelijke verordeningen – zeker ook sprake zijn bij de daadwerkelijke ambtelijke bijstand krachtens artikel 33 van de Gemeentewet. In een middelgrote plattelandsgemeente (ruim 30.000 inwoners), die een duurzaam imago wil uitdragen, krijgt de gemeenteraad de geest. Onder aanvoering van een oppositieraadslid, verenigt de voltallige gemeenteraad zich en richt een raads werkgroep ‘Duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen’ op. Ter ondersteuning doet deze werkgroep officieel een beroep op ambtelijke bijstand. De gemeentesecretaris werkt dit volgens het boekje af en de gemeentelijke ambtenaar duurzaamheid (0,5 fte) krijgt de opdracht de raads werkgroep bij te staan. Om de beschreven spagaat te voorkomen, wordt haar officieel meegedeeld dat ze voor haar werkzaamheden voor de raads werkgroep feitelijk gedetacheerd wordt bij de griffie. Al na de eerste sessie van de raads werkgroep wordt ze bij de wethouder Duurzaamheid verordonneerd met de



vraag hem te brieven over de opvattingen en plannen van de raads werkgroep. Daarbij geeft de wethouder haar de in zijn ogen noodzakelijke instructies mee voor het beïnvloeden van de raads werkgroep. De wethouder Financiën meldt zich ook. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat de raads werkgroep zich eigenstandig de 'reserve duurzaamheid', die al jaren in de begroting figureert, toe-eigent. Slechts dankzij een hechte samenwerking tussen griffier, gemeentesecretaris en burgemeester kunnen de collegeleden worden gecorrigeerd en kan de ambtenaar zonder kleerscheuren haar werk afmaken. Voor de ambtenaar levert dit echter – ondanks de brede steun – zeker een gevoel op van werken in een brede loyaliteitsspagaat.



Als gesproken wordt over de ambtelijke spagaat bij het verlenen van ambtelijke bijstand, is vaak de primaire reactie dat een gemeentesecretaris bij het ter beschikking stellen van ambtelijke capaciteit ten behoeve van ambtelijke bijstand niet dezelfde persoon naar voren moet schuiven als degene, die de reguliere adviezen op dat vakgebied geeft aan de portefeuillehouder. In veruit de meeste gemeenten houdt deze redenering echter geen stand. Gemeenten onder de pakweg 50.000 inwoners – en dat is 80% van de Nederlandse gemeenten! – mogen al blij zijn als ze op ieder beleidsterrein één gespecialiseerde ambtenaar in hun organisatie hebben. De gemeentesecretaris moet dan kiezen tussen het aan de raad aanbieden van een niet deskundige ambtenaar ten behoeve van het verlenen van de gevraagde ambtelijke bijstand, of het delen van de beschikbare specialiserende capaciteit tussen raad en college. Inhoudelijk gezien is de raad of het raadslid er zonder meer het beste mee gediend als er specialistische hulp geboden wordt, maar voor de ambtenaar is het een heel moeilijke situatie. Zeker omdat de modelverordening niet voorziet in de in het voorbeeld geschetste rechtsbescherming door detachering bij de griffie en er zelfs een plicht bestaat op het desgevraagd informeren van de wethouder over de werkzaamheden, die verricht worden in het kader van de ambtelijke bijstand.

Daarnaast geeft de (model)verordening alle ruimte om het recht op ambtelijke bijstand ruim dan wel eng te interpreteren. “Elk raadslid heeft per jaar recht op ... uur ambtelijke bijstand als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c.”,<sup>51</sup> stelt artikel 5 van de modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning van de VNG. Het is dan aan de gemeenteraad om te bepalen hoe groot het recht is op ambtelijke bijstand. Dit is niet in lijn met de bedoeling van de Gemeentewet. Heel nadrukkelijk heeft de wetgever immers het recht op ambtelijke bijstand voor *alle* fracties in de wet vastgelegd. Dit is geen uitvinding van het dualisme, maar juist een overblijfsel uit monistische tijden. Destijds hadden de coalitiefracties sowieso – de wethouder was immers lid van een coalitiefractie – toegang tot ambtelijke bijstand en was het voor oppositiefracties veel moeilijker om aan hun informatie te komen. Het past dan – en ook nu – niet om een gewone meerderheid van de raad (dus bijvoorbeeld de coalitie) het recht op ambtelijke bijstand te laten inperken.

Het tweede lid bepaalt vervolgens dat de gemeentesecretaris een register bijhoudt van het aantal verzoeken om ambtelijke bijstand en de besteedde uren en dat hij op basis daarvan bevoegd is<sup>52</sup> de gevraagde ambtelijke bijstand te weigeren.

In een grotere stad met 160.000 inwoners komt het regelmatig voor dat er vanuit de gemeenteraad een beroep gedaan wordt op ambtelijke bijstand. Het is de cultuur om hier welwillend mee om te gaan en niet per se alles volgens de letter van de vastgestelde verordening te doen. Op een gegeven moment wordt het op een bepaalde afdeling echter te gortig. Niet dat het vastgestelde aantal uren voor ambtelijke bijstand voor een bepaald raadslid of een bepaalde fractie opgebruikt is, maar het is simpelweg te druk om – naast de ambtelijke inzet, die nodig is om de plannen van het college van Burgemeester en Wethouders op een goede manier uit te werken en uit te voeren – regelmatig uren vrij te maken voor de gemeenteraad. In een tijdspanne van enkele weken geeft de secretaris daarom twee keer aan dat de gevraagde ambtelijke bijstand niet zal worden verleend. Hij heeft er simpelweg de mensen niet voor.



Dit voorbeeld geeft duidelijk aan dat de ruimhartigheid van de (model)-verordening, gecombineerd met de beleidsruimte die de gemeentewet biedt, kan leiden tot het niet invullen van de duidelijke bedoeling van de wetgever om ambtelijke bijstand tot een evident recht voor raad en raadsleden te maken, waarbij deze bijstand niet geweigerd kan worden omdat alle capaciteit nodig is ten behoeve van het college. Het is dus de hoogste tijd om de wet- en regelgeving op het terrein van de ambtelijke bijstand te herzien, waarbij de raad gegarandeerd zijn recht op ambtelijke bijstand kan verzekeren en de gemeenteambtenaar niet terecht komt in een loyaliteitsspagaat tussen raad en college.

## Tot slot

Alles overziend, kunnen de drie vragen uit de beginalinea alle drie ontkennd beantwoord worden. Nee, de wetswijzigingen hebben niet (volledig) het beoogde effect bereikt. Dit is te wijten aan het gebrek aan een juridisch sluitende verankering in wet- en regelgeving. Maar spreken van een ‘Raad zonder raadgevers’ gaat mijns inziens te ver. De praktijk bewijst dat de raad, ondanks de krakkemikkige juridische onderbouwing, in de regel wel degelijk kan bouwen en vertrouwen op gedegen ondersteuning vanuit de griffie en – op verzoek – van de reguliere gemeenteambtenaren. Nu nog die laatste stap zetten, waardoor de rechten zodanig zijn vastgelegd, dat de raad zijn ondersteuning zo nodig kan afdwingen!

## LITERATUUR

Cammelbeeck, T.D. & H.R.B.M. Kummeling (2013). *Gemeentewet Provinciewet*, serie Tekst & Commentaar, Deventer: Kluwer.

Elzinga, D.J. (2015). *Alle raadsleden dezelfde informatie*, *Binnenlands Bestuur*, 2015/03.

Hulst, M. van, e.a. (2016). *Griffier in de gemeente geschetst, het ambt anno 2016* (in opdracht van de Vereniging van Griffiers), Tilburg en Nijmegen: Tilburg University en Radboud Universiteit.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2010). *Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning*, Den Haag: Databank Modelverordeningen.

## NOTEN

32. Art. 107 GemW. Stb. 2002/111; Kamerstukken II 27751.
33. Art. 33 lid 1 GemW. Oorspronkelijk in 1992 in de Gemeentewet gekomen vanwege het amendement Stoffelen/Van der Burg Kamerstukken II 1989/90, 19403, 32.
34. Art. 33 lid 1 GemW. Stb. 2002/111; Kamerstukken II 27751.
35. Art. 33 lid 2 GemW. Stb. 2002/111; Kamerstukken II 27751.
36. Het resultaat van dit onderzoek – waarvan in het onderstaande een klein excerpt – zal in 2018 bij het Instituut voor Staat en Recht van de Radboud Universiteit Nijmegen verschijnen.
37. Art. 33 lid 1 GemW.: “De raad en elk van zijn leden hebben recht op ambtelijke bijstand.”
38. Art. 107a lid 1 GemW.: “De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.”
39. VNG 2010.
40. VNG Modelverordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning (2010):  
Artikel 1. Verzoek om informatie
  1. Een raadslid wendt zich tot de griffier met een verzoek om:
    - a. feitelijke informatie van geringe omvang;
    - b. inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn;
    - c. bijstand bij het opstellen van voorstellen, amendementen en moties of andere bijstand.
  2. De informatie, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a of b, wordt door de griffier, een medewerker van de griffie of op verzoek van de griffier door een ambtenaar gegeven.



3. Indien een ambtenaar twijfelt of het verzoek betrekking heeft op informatie bedoeld in het eerste lid, onderdeel a of b, stelt hij de secretaris daarvan in kennis. De secretaris neemt het besluit.  
4. De bijstand, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, wordt verleend door de griffier of een medewerker van de griffie. Indien de gevraagde bijstand niet door de griffier of een medewerker van de griffie kan worden verleend kan de griffier de secretaris verzoeken één of meer ambtenaren aan te wijzen die de gevraagde bijstand zo spoedig mogelijk verlenen.

41. Kamerstukken II 2000/01, 27751, 57.
42. Van Hulst e.a. 2016: M. van Hulst e.a., Griffier in de gemeente geschetst, het ambt anno 2016 (in opdracht van de Vereniging van Griffiers), Tilburg en Nijmegen: Tilburg University en Radboud Universiteit 2016.
43. Art. 169 lid 2 GemW.: “Zij geven de raad alle inlichtingen, die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.”
44. 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.”
45. Artikel 3 Wob:
  1. Eenieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
  2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
  3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
  4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
  5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.
46. “De informatie zou niet altijd gegeven kunnen worden vanwege de in art. 10 en 11 Wob opgenomen beperkingen. Dit is onbevredigend, omdat een raadslid de op hem rustende publieke plicht en verantwoordelijkheid alleen kan waarmaken indien hij toegang heeft tot alle relevante informatie. Anders dan een burger kan hem geheimhouding worden opgelegd met betrekking tot verstrekte informatie, zodat in de gevallen van art. 10 Wob de informatie niet zonder meer hoeft te worden geweigerd aan raadsleden.” (Cammelbeeck & Kummeling 2013, p. 243.)
47. Kamerstukken II, 1985/86, 19403, 3, blz. 41.
48. Cammelbeeck & Kummeling 2013, p. 244. Overigens klopt de verwijzing niet. Gedoeld wordt op de ‘Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak’, die als bijlage 2 is opgenomen bij de Awb en gebaseerd is op de bepaling in art. 8:5 Awb.
49. Elzinga 2015-1, p. 13.
50. Idem.
51. VNG 2010.
52. VNG 2010, art. 2 lid 1 sub c juncto art. 3.
53. Hebben deze wetswijzigingen hun beoogde effect bereikt? Zijn deze ‘rechten’ wel afdoende in de wet- en regelgeving verankerd? Of kunnen we eerder spreken van een ‘Raad zonder raadgevers’?