

Verordening Ambtelijke bijstand en Fractieondersteuning

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. fractie: fractie zoals bedoeld in artikel 15 van het Reglement van Orde voor de Politieke Avond van de gemeente Arnhem 2018
- b. stichting: een rechtspersoon als bedoeld in Titel 6 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, opgericht ter ondersteuning van de fractie. Deze stichting dient in ieder geval ten doel te hebben het ondersteunen van de fractie om de kaderstellende en controlerende rol van de fractie te versterken en voor de invulling van de volksvertegenwoordigende rol door de fractie.
- c. financiële bijdrage: de subsidie waarop een stichting ten behoeve van de fractieondersteuning jaarlijks aanspraak kan maken ingevolge artikel 5 van deze verordening.
- d. fractieondersteuning: ondersteuning ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden van de fractie in de gemeenteraad

Paragraaf 1: Ambtelijke bijstand

Artikel 2 Informatie en advies

1. Een raadslid of een raadsgroepering wendt zich rechtstreeks tot de ambtenaren die belast zijn met de advisering over of de uitvoering van het betreffende onderwerp met een verzoek om:
 - a. feitelijke informatie van geringe omvang;
 - b. inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn.
2. Indien de betrokken ambtenaar twijfelt of het verzoek betrekking heeft op informatie bedoeld onder het eerste lid, onderdeel a of b, stelt hij de gemeentesecretaris daarvan in kennis. De gemeentesecretaris beslist of de gevraagde informatie wordt gegeven.

Artikel 3 Ambtelijke bijstand

1. Een raadslid wendt zich tot de griffier met een verzoek om bijstand bij het opstellen van voorstellen, amendementen en moties of andere bijstand.
2. De bijstand, bedoeld in het eerste lid, 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 gemeentesecretaris verzoeken één of meer ambtenaren aan te wijzen, die de gevraagde bijstand zo spoedig mogelijk verlenen. De gemeentesecretaris verleent de gevraagde medewerking, tenzij:
 - a. het raadslid niet aannemelijk heeft gemaakt dat de bijstand betrekking heeft op werkzaamheden van de raad of de bijstand redelijkerwijs niet kan worden verleend, of;
 - b. dit het belang van de gemeente kan schaden.
3. Indien de medewerking, als bedoeld in het tweede lid, wordt geweigerd deelt de gemeentesecretaris dit met redenen omkleed mee aan de griffier en aan het raadslid dat het verzoek heeft ingediend
4. De secretaris verstrekt de betreffende portefeuillehouder in het college desgewenst een afschrift van het verzoek.
5. Indien een lid van het college informatie wenst over een verzoek om ambtelijke bijstand of de inhoud van het gegeven advies, wendt hij zich daartoe rechtstreeks tot het betrokken raadslid.

Artikel 4 Geschillenregeling

1. Indien de medewerking als bedoeld in artikel 2, lid 2, door de gemeentesecretaris wordt geweigerd, kan de griffier of het betrokken raadslid het verzoek voorleggen aan de burgemeester.
2. Indien een raadslid niet tevreden is over de door de ambtenaar verleende bijstand, doet de griffier hiervan mededeling aan de gemeentesecretaris. Indien overleg met de gemeentesecretaris niet leidt tot een voor beide partijen bevredigende oplossing leggen zij de zaak voor aan de burgemeester.
3. De burgemeester beslist zo spoedig mogelijk omtrent de zaken als bedoeld in het eerste en tweede lid.

Paragraaf 2: Fractieondersteuning

Artikel 5 Financiële bijdragen

1. De stichtingen ontvangen jaarlijks van gemeentewege een financiële bijdrage voor de fractieondersteuning, vast te stellen door de gemeenteraad.
2. De in het eerste lid bedoelde bijdrage bestaat uit:
 - a. een vast bedrag ad € 11.000, - ten behoeve van elke fractie;
 - b. een bedrag van € 2.000, - voor iedere raadszetel die een fractie boven het aantal van één heeft;
3. De maximale bijdrage bedraagt € 23.000, -
4. De bijdrage wordt berekend naar het aantal leden dat elke fractie in de raad in het betreffende kalenderjaar telt, niet vervulde plaatsen daarbij inbegrepen.
5. Indien een stichting niet voldoet aan de in artikel 10, lid 1, verplichte verantwoording en verslaglegging over het vorige jaar, kan de raad besluiten een voorschot geheel of gedeeltelijk niet te verstrekken, dan wel geheel of gedeeltelijk terug te vorderen.
6. De raad kan de in het tweede en derde lid vermelde bedragen per 1 januari van elk kalenderjaar indexeren.
7. Bij afsplitsing van één of meerdere leden van een fractie worden de hieruit voortvloeiende meeruitgaven voor 50% ten laste gebracht van de bestemmingsreserve Fractieondersteuning en voor 25% ten laste van zowel de afgesplitste als de oorspronkelijke fractie. Indien een afsplitsing tot stand komt in de loop van een kalenderjaar, dan wordt de bijdrage verminderd naar rato van het aantal maanden dat verstreken is in dat jaar. Als datum van ingang geldt de eerste dag van de maand na de maand waarin het besluit tot afsplitsen in werking is getreden.
8. Indien meerdere fracties als één fractie gaan optreden, wordt, nadat de voorzitter van de raad ter zake op de hoogte is gebracht, de financiële bijdrage met ingang van het volgende kalenderjaar aangepast.
9. Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de financiële bijdrage die de stichting ontvangt.

Artikel 6 Bestedingsdoeleinden

1. Stichtingen besteden de bijdrage om de kaderstellende en controlerende rol van de fractie te versterken en voor de invulling van de volksvertegenwoordigende rol door de fractie.
2. De stichtingen kunnen fractievolgers, die geen raadslid zijn, noch in dienst zijn van de gemeente Arnhem, voor het bijwonen van een vergadering van een raadskamer een vergoeding toekennen. De hiermee gepaard gaande kosten zijn begrepen in de bijdrage die de stichtingen op grond van artikel 5 van deze verordening ontvangen.
3. De bijdrage mag niet gebruikt worden ter bekostiging van:
 - a. uitgaven die in strijd zijn met wettelijke bepalingen en overige regelingen;
 - b. betalingen aan politieke partijen, met politieke partijen verbonden instellingen of natuurlijke personen anders dan ter vergoeding van prestaties (diensten of goederen) geleverd ten behoeve van de fractie op basis van een gespecificeerde, reële declaratie;
 - c. uitgaven welke dienen bestreden te worden uit vergoedingen die de raads- en commissieleden ingevolge het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden toekomen.
 - d. uitgaven aan raadsleden voor werkzaamheden die zij als beleidsmedewerker of anderszins in opdracht van een groepering verrichten;
 - e. (her)verkiezing van raadsleden dan wel partijbelangen;
 - f. giften.

Artikel 7 Verstrekking voorschotten

1. De bijdrage voor fractieondersteuning wordt, voor 31 januari van een kalenderjaar, als voorschot op dat kalenderjaar verstrekt op een op naam van de stichting gestelde bankrekening.
2. In een jaar waarin verkiezingen plaatsvinden wordt het voorschot verstrekt voor de maanden tot en met de maand waarin de verkiezingen plaatsvinden. In de maand, volgende op de maand waarin de eerste vergadering van de nieuw gekozen raad plaatsvindt, wordt het voorschot verstrekt voor de overige maanden van dat jaar.

Artikel 8 Reservering

1. De stichting kan een deel van de bijdrage als bedoeld in artikel 5 over een jaar reserveren voor besteding in een volgend jaar. Hiervan wordt in het verslag als bedoeld in artikel 10 melding gemaakt.
2. Bijdragen die op de datum van de raadsverkiezingen nog niet zijn besteed worden binnen drie maanden na deze datum door de stichting aan de gemeente terugbetaald.
3. Bij afsplitsing van één of meerdere leden van een fractie blijven de nog niet bestede gelden bij de oorspronkelijke stichting van de fractie.
4. Artikel 9 Herziening vergoedingen

Indien het zeteltal van een fractie ten gevolge van verkiezingen verandert, wijzigt de bijdrage:

- a. bij vermindering van het zeteltal: ingaande de eerste dag van de maand na de maand waarin de eerste vergadering van de nieuw gekozen raad plaatsvindt;
- b. bij vermeerdering van het zeteltal: ingaande de eerste dag van de maand na de maand waarin de eerste vergadering van de nieuw gekozen raad plaatsvindt.

Artikel 10 Rekening en verantwoording

1. Binnen drie maanden na afloop van het kalenderjaar legt elke stichting aan de raad rekening en verantwoording af over de besteding van de in artikel 5 bedoelde bijdrage, onder overlegging van een financieel verslag.
2. Het verslag vermeldt in elk geval:
 - a. het bedrag dat in het voorafgaande kalenderjaar aan vergoeding is ontvangen;
 - b. het bedrag van de uitgaven ten laste van de bijdrage over het voorafgaande kalenderjaar;
 - c. ten behoeve van welke uitgaven de vergoeding is besteed en;
 - d. het saldo van de inkomsten en uitgaven per 1 januari van het voorafgaande kalenderjaar.
3. Bij het verslag wordt gevoegd:
 - a. een verklaring van de stichting over de juistheid van de overgelegde gegevens. Deze verklaring wordt mede ondertekend door de fractievoorzitter en zo mogelijk een fractielid, en;
 - b. afschriften van facturen en betalingsbewijzen.
4. De raad stelt na controle van het financieel verslag de hoogte vast van:
 - a. de financiële bijdrage;
 - b. de wijziging van de reserve, en
 - c. de resterende reserve.
5. De stukken bedoeld in lid 2 en 3 worden door de raad openbaar ter inzage gelegd.
6. In afwijking van het eerste lid wordt door de stichtingen waaraan fracties gelieerd zijn die na verkiezingen of tussentijds als zodanig ophouden te bestaan rekening en verantwoording afgelegd binnen 3 maanden na de verkiezingsdatum respectievelijk de datum van beëindiging van de activiteiten.

Paragraaf 3 Slotbepalingen

Artikel 11 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 24 maart 2022

Artikel 12 Overgangsrecht

De verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018 zoals deze luidde op de dag voor 24 maart 2022 blijft van toepassing ten aanzien van de op basis van die verordening verleende financiële bijdragen en de verantwoording, controle, vaststelling en afrekening van die financiële bijdragen.

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van 24 november 2021

Algemene toelichting

Deze verordening geeft uitvoering aan artikel 33 van de Gemeentewet. Dit artikel is in 2002 door de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur ingrijpend gewijzigd. Het legt expliciet vast dat de raad en individuele raadsleden een recht op ambtelijke bijstand hebben. Voor politieke groeperingen bestaat daarnaast een recht op fractieondersteuning. De uitwerking van deze rechten moet bij verordening worden geregeld.

In deze verordening vervult de griffier een centrale rol. Hij of zij is het eerste aanspreekpunt als het gaat om ambtelijke bijstand. De griffier vervult ook de rol van schakel tussen de raadsleden en de reguliere ambtelijke organisatie.

De burgemeester vervult ook een rol in het proces. Indien er een conflictsituatie ontstaat of dreigt te ontstaan, zal de burgemeester een bemiddelende en uiteindelijk beslissende rol kunnen spelen. De positie van de burgemeester maakt hem bij uitstek geschikt voor deze taak als bruggenbouwer en als degene die uiteindelijk het laatste woord heeft.

Gezien de duale verhoudingen ligt het voor de hand dat er ook op het punt van de ambtelijke bijstand heldere scheidslijnen worden getrokken tussen werkzaamheden voor de raad en voor het college. Een ambtenaar mag niet onder druk komen te staan doordat hij werkzaamheden voor de raad verricht. Daarom zal een collegelid dat informatie wenst over het verzoek om ambtelijke bijstand, zich moeten wenden tot het betrokken raadslid en niet tot de behandelend ambtenaar.

De verordening behandelt gedetailleerd de ambtelijke bijstand. Aangezien het de verhouding betreft tussen de raadsleden en de reguliere ambtelijke organisatie, is behoefte aan duidelijke regels. De ambtenaren werken doorgaans voor het college. Artikel 103 Gemeentewet laat dit zien. Vóór de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur bepaalde dit artikel dat de secretaris (en daarmee de onder hem ressorterende ambtelijke organisatie) de raad en het college terzijde stond. In de duale verhoudingen staat de secretaris het college terzijde en wordt de raad bijgestaan door de griffier.

Dat de raad beschikt over een griffier met griffie betekent niet dat er geen behoefte meer is aan ambtelijke bijstand door de reguliere ambtelijke organisatie. De griffie is, in vergelijking met de reguliere organisatie beperkt in omvang. Voor specialistische hulp op het gebied van het maken van amendementen, moties en regelingen zal een beroep op deze organisatie nodig blijven. Het gaat hierbij nadrukkelijk om specialistische hulp die feitelijk en technisch en/of juridisch-technisch van aard is. Ambtelijke bijstand in de vorm van politiek-inhoudelijke ondersteuning is niet aan de orde. Dit geldt ook voor specifieke informatie die alleen bij de reguliere ambtelijke organisatie beschikbaar is. De wetgever heeft dat onderkend en het recht op deze vorm van ambtelijke ondersteuning expliciet vastgelegd. Deze verordening vormt de uitwerking van dit recht.

De formulering van artikel 33 van de Gemeentewet laat buiten twijfel dat individuele raadsleden, dus ook die behoren tot een minderheid in de raad, recht hebben op ambtelijke bijstand. Op deze verordening kan dus door alle raadsleden een beroep worden gedaan.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel worden enkele belangrijke begrippen uit de verordening omschreven.

Artikel 2

De verordening is niet bedoeld om formele barrières op te werpen die het verlenen van bijstand aan raadsleden juist bemoeilijkt.

Indien het gaat om het verzoek om feitelijke informatie van geringe omvang, dan wel inzage in of afschrift van openbare documenten, kan een raadslid rechtstreeks contact opnemen met een ambtenaar uit de reguliere ambtelijke organisatie.

Op grond van het tweede lid is er bij twijfel een rol voor de gemeentesecretaris weggelegd. Deze zal bij twijfel moeten beslissen of het inderdaad om een zaak van geringe omvang gaat, welke zonder nadere regeling tot de reguliere werkzaamheden van de betrokken ambtenaar of ambtenaren behoren. Indien een verzoek van een raadslid of fractie op grond van dit artikel wordt afgewezen, kan het raadslid of fractie een nieuw verzoek indienen, gebaseerd op artikel twee van deze verordening.

Het begrip document wordt hier overigens gebruikt in de betekenis die het in de Wet openbaarheid bestuur heeft. Met openbaar wordt bedoeld openbaar in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur. Voor niet openbare documenten wordt een regeling gegeven in de artikel 25, 55 en 86 van de Gemeentewet.

Artikel 3

De griffier is de centrale functionaris als het gaat om verzoeken om bijstand. Het bestaan van de griffie en de ontvlechting van de posities van de raad en het college, die bij de dualisering zijn beslag heeft gekregen, leidt ertoe dat de ambtelijke organisatie parallel ontvlochten wordt.

Omdat de griffier geen zeggenschap heeft over de reguliere ambtelijke organisatie zal, indien de bijstand niet of niet uitsluitend door de griffie kan worden verleend, (formeel) de gemeentesecretaris de ambtenaar moeten aanwijzen die de bijstand verleent. De bijstand wordt zo spoedig mogelijk verleend. Het is niet mogelijk in de verordening hiervoor vaste termijnen op te nemen in verband met de verschillen in aard en omvang van de werkzaamheden voor een verzoek. De griffier ziet er op toe dat er voortgang blijft in het proces.

In de verordening wordt een onderscheid aangebracht tussen ambtenaren en medewerkers van de griffie. Als er over ambtenaren gesproken wordt, worden ambtenaren van de reguliere ambtelijke organisatie bedoeld die onder gezag van het college staan en worden dus niet griffiemedewerkers bedoeld.

In het vierde lid wordt gewezen op het belang dat de betrokken portefeuillehouder heeft van het op de hoogte zijn van het feit dat bijstand is verleend door onder zijn verantwoordelijkheid functionerende ambtenaren. Gezien de afstand tussen raad en college is het logisch dat desgewenst melding wordt gemaakt van het verlenen van ambtelijke bijstand. Het college en de secretaris kunnen afspreken in welke gevallen hiervan melding wordt gemaakt.

Het vijfde lid voorkomt dat de betreffende ambtenaar in een spagaat tussen raad en college terecht komt. Indien een raadslid om ambtelijke bijstand verzoekt, moet hij ervan uit kunnen gaan dat de ambtenaar bij het verrichten van die werkzaamheden onafhankelijk opereert van het college. Om te verzekeren dat een ambtenaar niet door collegeleden wordt gevraagd om inlichtingen te verschaffen over het verzoek van een raadslid is in het vijfde lid bepaald dat wethouders of de burgemeester zich voor informatie direct tot het betrokken raadslid wenden en niet tot de behandelend ambtenaar.

De ambtenaar die ambtelijke bijstand verleent blijft onderdeel van de reguliere ambtelijke organisatie. Het verlenen van ambtelijke bijstand hoort tot de normale uitoefening van zijn taak.

Artikel 4

In dit artikel 4 is aangegeven dat de uiteindelijke beslissing over het niet verlenen van ambtelijke bijstand is voorbehouden aan de burgemeester. Het ligt in de rede dat de burgemeester hierover overleg voert met de secretaris en de griffier (en indien nodig ook het betrokken raadslid).

Uiteraard kan de raad via de gebruikelijke weg hierover de burgemeester verzoeken verantwoording af te leggen (artikel 180 Gemeentewet).

Ook indien — naar de mening van het raadslid — op onvoldoende wijze aan zijn of haar verzoek om hulp gehoor wordt gegeven kan de zaak aan een hogere instantie worden voorgelegd: de burgemeester is daar gezien zijn eigenstandige positie in het gemeentelijke bestuur de meest aangewezen instantie voor.

Wel dient het betrokken raadslid of de griffier hierover eerst overleg te voeren met de gemeentesecretaris.

Artikel 5

Fractieondersteuning vindt zijn vorm in een financiële ondersteuning. De hoogte van het budget voor fractieondersteuning wordt in de gemeentebegroting opgenomen en dus door de raad vastgesteld.

De fractieondersteuning bestaat uit een vaste component (een gelijk bedrag voor elke fractie) en een variabele component (een vast bedrag maal het aantal zetels dat de fractie in de raad heeft).

De vaste componenten garanderen, dat elke fractie de kans krijgt zich op gelijkwaardig niveau te laten ondersteunen. Omdat grote fracties meer lasten zullen hebben op facilitair gebied is het logisch dat zij voor dergelijke kosten een hogere vergoeding krijgen.

Er is een bijzondere regeling in geval van afsplitsingen.

Indien fractieondersteuning de vorm heeft van financiële middelen is sprake van een subsidie als bedoeld in titel 4.2 Awb.

De financiële bijdragen worden betaald aan de stichtingen die door de fracties in het leven zijn geroepen ter ondersteuning van het raadswerk. Door de financiële bijdragen beschikbaar te stellen aan stichtingen is er sprake van rechtspersoonlijkheid van de subsidie ontvangende partij. Fracties daarentegen kennen geen rechtspersoonlijkheid en zijn derhalve ook niet te kwalificeren als ontvanger van subsidie. Om dezelfde reden - het gemis aan rechtspersoonlijkheid - kan er ook geen subsidie worden teruggevorderd van fracties als er sprake is van gebruik van de bijdrage dat niet overeenstemming is met de regelgeving.

Artikel 6

De bijdrage dient besteed te worden aan raadswerkzaamheden. Er is een aantal zaken genoemd waarvoor de bijdrage niet is bedoeld. Daarmee wordt onder andere voorkomen dat met de bijdrage verkiezingscampagnes worden gefinancierd en dat raadsleden hun eigen vergoeding voor het raadswerk aanvullen met de bijdrage voor fractieondersteuning.

Fractieondersteuning in de vorm van het beschikbaar stellen van gemeenteambtenaren voor de fracties wordt niet wenselijk geacht, aangezien het vaak politiek getinte ondersteuning betreft. Fracties moeten daarom vrij zijn in de keuze van de personen die de fracties eventueel ondersteunen.

In 2005 is op advies van de toenmalige raadswerkgroep ambtelijke ondersteuning raad de kosten van de vergoedingen aan fractievolgers voor het bijwonen van raadskamervergaderingen (presentiegeld) deel te laten uitmaken van de fractiekostenvergoeding. Dit betekent, dat de fracties sindsdien beslissen of, en zo ja welke bijdrage zij aan fractievolgers verstrekken.

Artikel 7

De bijdrage wordt als voorschot verstrekt. In een verkiezingsjaar wordt het voorschot in twee gedeelten gesplitst. Het is logisch dat het aangepast wordt aan de nieuwe verhoudingen in de raad. Indien blijkt dat het geld onrechtmatig is besteed kan dit aan het eind van het jaar verrekend worden.

Artikelen 8

De reserve bestaat uit het overschot van voorgaande jaren. Er wordt vanuit gegaan dat de fracties op verantwoorde wijze met de gevormde reserves omgaan. Bij splitsing van fracties wordt de eventuele reserve niet verdeeld omdat het de oorspronkelijke fractie is die deze heeft opgebouwd.

Artikel 9

Het spreekt vanzelf dat de bijdrage aangepast zal moeten worden aan veranderde verhoudingen in de raad als gevolg van de periodieke verkiezingen voor de gemeenteraad.

Artikel 10

Uit het verslag kan naar voren komen dat er een verrekening dient plaats te vinden met het verstrekte voorschot. Indien niet verrekend kan worden, bijvoorbeeld omdat een fractie uit de raad verdwijnt, zal de raad het ten onrechte uitgekeerde voorschot van de stichting kunnen terugvorderen. Via het verslag kan tevens worden nagegaan of de fracties de vergoeding niet in strijd met haar bestemming hebben gebruikt.

Door de fracties bij monde van hun voorzitter en een ander fractielid uitdrukkelijk te laten verklaren dat de in het verslag genoemde gegevens juist zijn, wordt het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid bij de fracties gelegd. Voor fracties die als gevolg van verkiezingen of om andere redenen uit de raad verdwijnen is het tijdstip van het afleggen van rekening en verantwoording uit een oogpunt van continuïteit naar voren gehaald.

Ter verifiëring van ontvangen vergoedingen en gedane bestedingen dienen er afschriften van facturen en betalingsbewijzen overgelegd te worden. Deze liggen voor eenieder ter inzage.

Artikel 11 en 12

Deze artikelen behoeven geen toelichting.