

J.W.M.M.J. Hessels

Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur

Deventer: Kluwer 2018, Serie Staat en Recht 42, Diss. KUN, 318 p., ISBN 9789013149180, € 61,32

G. BOOGAARD*

Het onderzoek waarop burgemeester Jos Hessels van Echt-Susteren op 22 mei 2018 in Nijmegen promoveerde, is in meerdere opzichten charmant. Bijvoorbeeld omdat het begint met een akkefietje in zijn raad. Een raadslid van de oppositie wil graag debatteren over een stuk dat onder geheimhouding ter inzage is gelegd en dat raadslid vraagt aan een ambtenaar of de geheimhouding 'kan worden opgeheven'. Hessels: '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 de geheimhouding opheffen.' De rest van het conflict laat zich uittekenen. Het raadslid botst ter vergadering op de wethouder die het stuk niet openbaar wil maken, omdat daarin informatie staat die hij nog niet met alle marktpartijen wil delen. Het stuk 'kan' in zijn ogen dus juist niet openbaar worden. Dan riposteert het raadslid geërgerd: 'uw eigen ambtenaar heeft mij vanmiddag nog verzekerd dat het wel kan.' Op het eerste gezicht lijkt dit een misverstand tussen wat 'zou kunnen' en wat 'zou moeten' en vooral een verantwoordelijkheid voor de burgemeester om als voorzitter van de vergadering te voorkomen dat een ambtenaar voor de bus wordt gegooid. Maar het loopt hoger op, in ieder geval voor de betrokken ambtenaar. Als burgemeester Hessels na het debat thuiskomt, treft hij in zijn mailbox haar ontslagaanvraag aan. Ze wenst niet in het openbaar een speelbal van de politiek te zijn. En het incident krijgt nog een ander staartje. Hessels, door zijn verleden als Kamerlid voor het CDA bekend met de materie, vraagt zich af welke regels eigenlijk gelden voor het contact tussen raadsleden en gemeenteambtenaren. Hij raakt daarover in gesprek met een voormalig raadslid uit zijn gemeente, Raymond Schlössels, bij de lezers van dit blad ook bekend

* Geerten Boogaard is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

als hoogleraar bestuursrecht te Nijmegen. Zo gaat een balletje rollen dat de politicoloog onlangs een doctorsgraad in de rechtsgeleerdheid opleverde. Burgemeesters die promoveren op wat ze een ambtenaar willen kunnen terugmailen – een beter bewijs voor de toegevoegde waarde van het lokale bestuur valt niet te geven.

Het onderwerp van de dissertatie is – kort gezegd – een evaluatie van artikel 33 Gemeentewet. Dat artikel kent in lid 1 aan ‘de raad en elk van zijn leden’ een recht op ambtelijke bijstand toe, geeft in lid 2 ‘de in de raad vertegenwoordigde groeperingen’ recht op ondersteuning en bepaalt in lid 3: ‘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.’ Van dit artikel analyseert Hessels de wethistorie (hoofdstuk 3), de uitwerking ervan door de VNG in modelverordeningen en -instructies (hoofdstuk 4), de beschikbare evaluaties (hoofdstuk 5) en het daadwerkelijke gebruik van de ondersteuning (hoofdstuk 6). Op basis daarvan komt hij tot aanbevelingen voor de wetgever, de VNG en de praktijk (hoofdstuk 7).

Doordat het onderwerp zo specifiek is, heeft Hessels waarschijnlijk werkelijk alles verwerkt wat er in de wetsgeschiedenis of de literatuur over ambtelijke ondersteuning en fractiebijstand is gezegd. Dat is een voordeel, omdat een schrijver zich dan de stelligheid mag permitteren van iemand die alles over zijn onderwerp gelezen heeft. Helaas benut Hessels dit voordeel niet. In plaats van een paar heldere lijnen te trekken waarin de wetsgeschiedenis kan worden samengevat, krijgt de lezer tientallen pagina's lang in chronologische volgorde een eindeloze rij lange citaten uitgeserveerd die de tekst bijkans onleesbaar maken. Wie de lijn van Hessels betoog wil volgen, moet telkens alert zijn op de subtiele kwalificaties waarmee hij een citaat introduceert. Zo zijn er Kamerleden die ‘de spijker op de kop slaan’ en Kamerleden die ‘de verwarring alleen maar groter maken.’ De lezer die zich toch tot Hessels' citatenreeks zet, krijgt daar overigens wel iets aardigs voor terug. Tussen de aanhalingen door zitten de terloopse observaties van een echte politieke *insider* verstopt. Ze maken als zodanig geen deel uit van de onderzoeksvraag maar ze vormen wel een unieke toevoeging aan het academische debat. Lid 3 van artikel 33 Gemeentewet stamt bijvoorbeeld uit een amendement uit 1989 van PvdA-Kamerlid van Stoffelen. Omdat het CDA van Lubbers toen juist de steven wendde van de VVD naar de PvdA, verscheen ook de handtekening van CDA-Kamerlid Van der Burg onder het voorstel, waarna de CDA-staatssecretaris De Graaff-Nauta overstag ging (p. 33). Zo rolt christendemocratische coalitiepolitiek. Informatief is ook de toevoeging van de datum waarop de plenaire behandeling van de dualiseringswet in de

boeken

Tweede Kamer plaatsvond: 11 september 2001. Niet het moment waarop Kamerleden zich goed konden indenken voor welke dilemma's ambtenaren in Echt-Susteren zouden kunnen komen te staan. Maar daardoor werd de boel uiteindelijk nogal gehaast afgemaakt. Een tweede lezing om de wetstechnische details van alle amendementen fatsoenlijk recht te trekken, is er bijvoorbeeld nooit meer van gekomen. Ook over de inpassing van artikel 33 Gemeentewet is zo niet echt goed meer nagedacht. Het was al bekend dat de dualisering van 2002 vooral de vrucht is van de ferme politieke wil van de twee paarse kabinetten tussen 1994 en 2002. Door in het regeerakkoord voor Kok-I meteen dualisering als oplossing te proclameren, door een staatscommissie aan het werk te zetten voor de implementatie ervan, door wijziging van de Grondwet te vermijden en vooral door acht jaar lang druk op de wetgevende ketel te houden. Aan deze algemene observatie voegt het lezen van Hessels' proefschrift een mooie reeks concrete voorbeelden en interessante details toe.

Een rommelig wetgevingsproces vol politieke opportuniteit is natuurlijk wel een *Fundgrube* voor wetenschappers die congruentie en consistentie vereisen. Ook over de dualisering valt in dit opzicht veel te mopperen, en vaak ben ik dat met Hessels eens. Het punt dat hem het meest dwars zit, kan ik echter niet volgen. In voor zijn stijl ongebruikelijk stevige woorden ('evidente fout in de vigerende bepalingen') protesteert hij tegen de constructie waarin de raad krachtens artikel 33 lid 3 Gemeentewet een verordening maakt ten aanzien van ambtelijke bijstand, terwijl artikel 160 lid 1 sub c van diezelfde wet het stellen van regels over de ambtelijke organisatie belegt bij het college en sub d daaraan toevoegt dat het college ambtenaren benoemt, schorst en ontslaat. De raad heeft in 2002 de bevoegdheid behouden om regels omtrent het verlenen van ambtelijke bijstand te stellen, terwijl de algemene bevoegdheid om regels te stellen voor ambtenaren en de zeggenschap over hen in 2002 zijn gedualiseerd naar het college. Een eventuele regel in een verordening die inhoudt dat een ambtenaar een raadslid moet bijstaan, blijft zo volgens Hessels 'een wassen neus' omdat de 'de zeggenschap over de inzet van ambtenaren' bij het college berust. Uiteraard zie ik het bestuurskundige probleem dat ontstaat als een ambtenaar een raadslid bijstaat, terwijl hij de volgende dag van de gemeentesecretaris een reprimande krijgt omdat zijn werk voor het college niet klaar is. Maar *juridisch* is het niet meer dan een kwestie van een normconflict dat mij niet zo moeilijk voorkomt: de plicht uit de verordening zal voorrang hebben op de dienstinstructies van het college. Een ambtenaar die wordt ontslagen omdat hij zijn plichten uit de verordening op de ambtelijke bijstand is nagekomen, zal zijn ontslag dan ook gewoon kunnen aanvechten. Het is aan het college om ambtenaren in staat te stellen aan hun verplichtingen uit een verordening op de ambtelijke bijstand

te kunnen voldoen. De algemene stelling dat de raad geen regels *mag* stellen ten aanzien van een onderwerp dat (ook) binnen de regelgevende bevoegdheid van het college valt, lijkt mij voorshands onzinnig. Er is ook geen 'zeggenschap' over ambtenaren nodig om regels voor hen te mogen vaststellen. Hessels aanbeveling om artikel 33 Gemeentewet aan te passen en te voorzien van een verplichting waarin het college in overleg met de raad regels voor de ambtelijke bijstand vaststelt, lijkt mij dus niet 'noodzakelijk'. Evenmin is het 'wenselijk', omdat er vanuit het hoofdschap voor de raad wel wat voor te zeggen valt dat de raad de regels voor de eigen ondersteuning zelf vaststelt.

Een belangrijke toegevoegde waarde van Hessels' onderzoek is hoofdstuk 6. Daarin doet hij verslag van zijn kwantitatieve onderzoek naar de feitelijke situatie rond de ambtsinstructie voor de gemeentesecretaris, de ambtsinstructie voor de griffier en de verordeningen voor ambtelijke bijstand en fractieondersteuning. En de uitkomst daarvan valt niet mee. De conclusie is wat al langer werd vermoed: gemeenteraden maken nauwelijks werk van hun eigen ondersteuning, althans niet op de manier die de wetgever in artikel 33 Gemeentewet aanwijst. Het is in de lokale politiek *not done* om geld voor jezelf uit te trekken en de ambtelijke ondersteuning gaat grotendeels informeel. 'Slechts bij de echt grote gemeenten is sprake van een budget dat afdoende is om aan het oorspronkelijke doel van de invoering van het recht op fractieondersteuning (het mogelijk maken van een eigen beleidsinhoudelijke ondersteuning voor de fracties in de gemeenteraad) inhoud te geven' (p. 216). De rest van de gemeenten doet niet of nauwelijks iets aan fractieondersteuning. Hessels concludeert dat die gemeenten daarmee wel in strijd met de Gemeentewet handelen en beveelt aan om óf de bepaling uit de wet te schrappen óf serieus werk te maken van de handhaving. 'Het kan en mag niet zo zijn dat de lokale overheden eigen afwegingen maken over het al dan niet toepassen van nationale wetgeving' (p. 260).

De uiteindelijke conclusie van het onderzoek van Hessels is dat de wetswijzigingen om de inhoudelijke ondersteuning van de raad te versterken (griffie, ambtelijke bijstand en fractieondersteuning) niet (volledig) het beoogde effect hebben bereikt. 'Dit is te wijten,' vervolgt hij, 'aan het gebrek aan een juridisch sluitende verankering in wet- en regelgeving' (p. 263). In de lijn van de opzet van het onderzoek als een wetsevaluatie van artikel 33 Gemeentewet is dat een logische afsluiter. Net zoals garagehouders zich aan milieuvoorschriften moeten houden, zo moet de grootschalige schending van artikel 33 Gemeentewet door gemeenteraden worden aangepakt of opgeheven. Als afsluiter van een academisch onderzoek is het echter ook een gemiste kans. Gemeenteraden zijn geen garagehouders en artikel 33 Gemeentewet is geen milieuvoorschrift. Het versterken

van de raad was een belangrijke pijler onder de hele dualiseringsoperatie. De van zijn bestuurlijke verantwoordelijkheden bevrijde volksvertegenwoordiging zou een platform van politieke meningsvorming worden en een zelfstandige kracht tegenover het college. Ondersteuning was geen opgedrongen plicht maar iets waar de raad dan vanzelf behoefte aan zou krijgen. Artikel 33 Gemeentewet is min of meer een 'prestatie-indicator' voor de dualisering: als er geen gebruik gemaakt wordt van de aangeboden dualistische hulpstukken ter versterking van de eigen positie, dan hapert er iets fundamenteels. Achter het onderzoek van Hessels ligt een veel grotere vraag: wat zeggen zijn cijfers over de dualiseringsoperatie zelf? In hoeverre was de dualisering toch een landelijk model voor de grote steden dat via de tekentafel van Elzinga aan de rest van gemeenteland is opgedrongen? Juist Hessels zal daar als ex-Kamerlid-nu-burgemeester-en-wetenschapper een interessant perspectief op hebben ontwikkeld waaraan, wat mij betreft, in dit proefschrift meer ruimte had mogen worden besteed. Nu hij dat in deze publicatie nalaat, mogen we hopen dat hij zich er elders nog eens over zal uitlaten.