

HET GEBRUIK VAN FRACTIEONDERSTEUNING IN HILLEGOM

Rekenkamercommissie Hillegom

Juni 2007

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|---|
| INHOUDSOPGAVE | 2 |
| INLEIDING | 4 |
| HOOFDSTUK 1. ONDERZOEKSOPZET | 5 |
| 1.1. Afbakening | 5 |
| 1.2. Onderzoeksvragen | 5 |
| 1.3. Onderzoeksaanpak | 5 |
| HOOFDSTUK 2. CONTEXT | 7 |
| 2.1. Oorsprong van het wettelijk recht op fractieondersteuning | 7 |
| 2.2. Modelverordening Ambtelijke Bijstand en fractieondersteuning | 7 |
| 2.3. Vergoedingen raadsleden | 8 |
| HOOFDSTUK 3. FRACTIEONDERSTEUNING IN HILLEGOM | 10 |
| 3.1. Totstandkoming verordening | 10 |
| 3.2. Controle en verantwoording | 10 |
| 3.3. Besteding budget fractieondersteuning | 12 |
| 3.4. Vaststelling fractiebijdragen | 13 |
| 3.5. Visie griffier | 13 |
| 3.6. Visie fracties | 14 |
| 3.7. Fractieondersteuning in gemeenten van vergelijkbare grootte | 15 |
| HOOFDSTUK 4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 17 |
| 4.1. Conclusies | 17 |
| 4.2. Aanbevelingen | 18 |
| BIJLAGE 1 | Overzicht geraadpleegde documentatie |
| BIJLAGE 2 | Uitkomsten enquête fractieondersteuning in gemeenten van vergelijkbare grootte |
| BIJLAGE 3 | Vergelijkend overzicht Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout |
| BIJLAGE 4 | Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning d.d. 13.02.2003 |

INLEIDING

In 2006 zijn de rekenkamercommissies van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout een onderzoek gestart naar het gebruik van fractieondersteuning door de fracties van de drie gemeenteraden. Het onderzoek richtte zich zowel op de doeltreffendheid als de rechtmatigheid van het gebruik van fractieondersteuning.

Gemeenten dienen vanaf maart 2003 over een verordening te beschikken waarin fractieondersteuning wordt geregeld. Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout beschikken over een dergelijke verordening en er wordt jaarlijks een budget begroot. De budgetten blijken slechts (zeer) gedeeltelijk te worden gebruikt. Dit roept bij de rekenkamercommissies de vraag op naar de doeltreffendheid van de regeling.

In 2005 was er bij een aantal grotere gemeenten in het land sprake van commotie over de besteding van de budgetten voor fractieondersteuning. Daarbij was de vraag aan de orde of de gelden rechtmatig waren besteed. Deze commotie vormde voor de rekenkamercommissies de reden om ook het aspect van rechtmatigheid bij het onderzoek te betrekken.

De rekenkamercommissies hebben dit onderzoek in eigen beheer uitgevoerd.

Voor elk van de drie gemeenten werd een afzonderlijk rapport opgesteld.

Voor u ligt het rapport voor de gemeenteraad van Hillegom.

HOOFDSTUK 1. ONDERZOEKSOPZET

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksonderwerp nader omschreven en worden de onderzoeksvragen en werkwijze aangegeven.

1.1. Afbakening

Onder fractieondersteuning wordt alle ondersteuning van een gemeenteraadsfractie verstaan die wordt gefinancierd uit het budget dat de raad hiervoor heeft vrijgemaakt. Het recht op fractieondersteuning staat los van het recht op ambtelijke ondersteuning en ondersteuning door de griffie.

Onderzocht werd de wijze waarop met de fractieondersteuning wordt omgegaan door zowel de gemeenteraad (deze heeft de verordening vastgesteld en heeft bepaald op welke wijze de controle achteraf plaatsvindt) als de verschillende fracties die aanspraak (kunnen) maken op fractieondersteuning.

De periode waarover het onderzoek zich uitstrekt loopt van 2003 (in dit jaar kwam de verordening tot stand) tot en met 2005 (einde eerste raadsperiode).

1.2. Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

Met betrekking tot de *doeltreffendheid*:

Zijn beoogde beleidsdoelen ook daadwerkelijk behaald?

- Wat waren de doelstellingen bij de invoering van fractieondersteuning?
- Op welke wijze is door de fracties gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot fractieondersteuning?
- Hoe ervaren de fracties de mogelijkheden voor fractieondersteuning?
- Hoe ervaren de griffiers de mogelijkheden voor fractieondersteuning?
- Wat zijn de ervaringen bij andere gemeenten?

Met betrekking tot de *rechtmatigheid*:

Voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?

- Voldoet de verantwoording van de besteding van fractieondersteuning over de jaren 2003, 2004 en 2005 aan de in de verordening gestelde vereisten?

1.3. Onderzoeksaanpak

Allereerst zijn de relevant geachte documenten opgevraagd en bestudeerd. Een overzicht treft u aan in bijlage 1.

Vervolgens hebben alle fracties via hun fractievoorzitter per e-mail een vragenlijst ontvangen. In deze enquête konden zij hun visie op het gebruik van fractieondersteuning geven.

Om een beeld te krijgen van de ervaringen in andere gemeenten is aan alle griffies van gemeenten van vergelijkbare grootte als Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout per e-mail een vragenlijst toegezonden. Het betreft gemeenten met een inwonertal tussen de 15.000 en

25.000. Voor de resultaten van dit onderzoek zie bijlage 2. Als bijlage treft u tevens een vergelijkend overzicht van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout aan (bijlage 3).

In de eindfase van het onderzoek is gesproken met de griffier. Vervolgens is de feitelijke rapportage voor ambtelijk wederhoor aan de griffier voorgelegd.

Daarna heeft de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen toegevoegd en is het rapport toegezonden aan de raad.

HOOFDSTUK 2. CONTEXT

In dit hoofdstuk wordt een aantal zaken dat verband houdt met fractieondersteuning besproken. De ontstaansgeschiedenis van het wettelijke recht op fractieondersteuning wordt aangestipt. Daar het merendeel van de gemeenten hun verordening hebben gebaseerd op de modelverordening van de VNG wordt deze modelverordening samengevat weergegeven. In de modelverordening worden de posten aangegeven waaraan het budget voor fractieondersteuning niet mag worden besteed. “Uitgaven welke dienen te worden bestreden uit de vergoedingen die de leden ingevolge het rechtspositiebesluit raads –en commissieleden toekomen” is een daarvan. In 2.3. wordt hier nader op ingegaan. Kort wordt aangegeven hoe de uitvoering op dit punt in Hillegom plaatsvindt.

2.1. Oorsprong van het wettelijke recht op fractieondersteuning

Tijdens de behandeling in 2002 van het wetsvoorstel Dualisering Gemeentebestuur in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen waarin naast het recht op ambtelijke bijstand en de verplichte griffier, het recht op fractieondersteuning werd geregeld.

Dit artikel 33, lid 2 van de Gemeentewet luidt:

“De in de raad vertegenwoordigde groeperingen hebben recht op ondersteuning”.

De Kamer nam dit recht in de wet op, omdat fractieondersteuning niet altijd voldoende of zelfs in het geheel niet aanwezig was. Hoe de fractieondersteuning concreet diende te worden ingevuld gaf de Kamer niet aan. Dit was iets voor de gemeenteraden zelf om te bepalen.

Alle gemeenten dienden uiterlijk 7 maart 2003 een verordening vast te stellen waarin naast ambtelijke bijstand ook de fractieondersteuning werd geregeld. Er is geen wettelijke verplichting om een budget voor fractieondersteuning in de begroting op te nemen.

2.2. Modelverordening Ambtelijke Bijstand en Fractieondersteuning

In een modelverordening “ambtelijke bijstand en fractieondersteuning” gaf de VNG een voorbeeld van een de door de raden vast te stellen verordening. De Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie werkte in haar handreiking “ambtelijke ondersteuning voor de duale raad” aan de hand van deze modelverordening de richtlijnen voor fractieondersteuning nader uit.

Voorbeelden werden gegeven voor de verdeling van budgetten, van de voorwaarden waaronder deze besteed mogen worden, van de reservering van niet bestede budgetten en van de verantwoording en controle van de bestedingen.

Hoofdpijnen modelverordening

Hieronder worden de hoofdpijnen van de modelverordening met een samenvatting van de toelichting weergegeven.

- **De bijdrage bestaat uit een vast deel en een deel per raadszetel.**

Het vaste deel garandeert dat elke fractie de kans krijgt zich op gelijkwaardig niveau te laten ondersteunen. Omdat grotere fracties meer lasten zullen hebben op facilitair gebied is het logisch dat zij voor dergelijke kosten een hogere vergoeding krijgen in de vorm van de bijdrage per raadszetel.

- **De bijdrage is een tegemoetkoming in de kosten voor het functioneren van de fractie.**

Fracties besteden de bijdrage om hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol te versterken. Verder mag, de bijdrage niet gebruikt worden ter bekostiging van:

- uitgaven in strijd met wettelijke bepalingen en overige regelingen;
- betalingen aan politieke partijen, met politieke partijen verbonden instellingen of natuurlijke personen anders dan ter vergoeding van prestaties (diensten en/of goederen) geleverd ten behoeve van de fractie op basis van een gespecificeerde reële declaratie;
- giften;
- uitgaven welke bestreden dienen te worden uit de vergoedingen die de leden ingevolge het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden toekomen;
- opleidingen voor raads- en commissieleden.

De fracties wordt grotendeels de vrijheid gelaten wat betreft de inhoudelijke besteding van de fractieondersteuning. Minimumvoorwaarde is wel dat de bijdrage besteed wordt aan raadswerkzaamheden.

Door een aantal doelen te noemen waarvoor de bijdrage niet mag worden gebruikt 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.

- **De bijdrage voor fractieondersteuning wordt, voor 31 januari van een kalenderjaar, als voorschot op dat kalenderjaar verstrekt.**
- **De raad reserveert het in enig jaar niet gebruikte gedeelte van de bijdrage toekomend aan een fractie ter besteding door die fractie in de volgende jaren.**

Deze reserve is niet groter dan 30% van de bijdrage die de fractie in het voorgaande kalenderjaar toekwam.

- **Elke fractie legt, binnen drie maanden na het einde van een kalenderjaar aan de raad verantwoording af over de besteding van de bijdrage voor fractieondersteuning onder overlegging van een verslag.**

Controle van het verslag vindt plaats door de accountant, belast met de controle van de jaarrekening. De accountant brengt advies uit aan de raad. De raad stelt na ontvangst van het advies van de accountant de bedragen vast.

In de toelichting wordt aangetekend dat in kleinere gemeenten, waar sprake is van een beperkte bijdrage voor fractieondersteuning, accountantscontrole wellicht achterwege kan blijven.

2.3. Vergoedingen raadsleden

In de modelverordening staat dat de fractiebijdrage niet besteed mag worden aan uitgaven welke bestreden dienen te worden uit de vergoedingen die de leden ingevolge het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden toekomen. Hieronder wordt nader ingegaan op deze vergoedingen.

In de Gemeentewet en het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden wordt aangegeven op welke geldelijke vergoedingen en tegemoetkomingen gemeenteraadsleden recht hebben.

(gemeentewet 95,97,98 en 99). Het betreft een limitatief stelsel. In de wet wordt dit als volgt geformuleerd: “Buiten hetgeen hun bij of krachtens de wet is toegekend ontvangen de leden van de raad als zodanig geen andere vergoedingen en tegemoetkomingen ten laste van de gemeenten”.

Op grond van deze wet – en regelgeving hebben raadsleden recht op:

1. Een vergoeding voor werkzaamheden individuele raadsleden;

Deze vergoeding wordt verstrekt op basis van artikel 95 van de Gemeentewet. De hoogte van het bedrag is (mede) afhankelijk van het aantal inwoners van een gemeente. De bedragen staan vermeld in de circulaire onkostenvergoeding raadsleden. De bedragen worden jaarlijks aangepast. De raad kan bij verordening bepalen dat, tot ten hoogste 20% van dit maximumbedrag naar beneden wordt afgeweken.

2. Een onkostenvergoeding individuele raadsleden.

Een raadslid heeft naast de vergoeding voor de werkzaamheden ook aanspraak op een vergoeding voor de onkosten die hij in de uitoefening van zijn functie maakt. De hoogte van deze vergoeding is eveneens afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente. In de circulaire onkostenvergoeding raadsleden zijn de maximumbedragen opgenomen. De bedragen worden jaarlijks aangepast.

In Hillegom wordt in de notitie Financiële vergoedingen raads- en commissieleden uit april 2004 nader aangegeven welke kosten onder de onkostenvergoeding vallen. Dat zijn kosten voor:

- representatie
- vakliteratuur
- contributies en lidmaatschappen
- telefoonkosten
- bureaunkosten en porti
- zakelijke giften
- bijdrage aan fractiekosten
- ontvangsten
- excursies

Bovenstaande vergoedingen betreffen vergoedingen waarop individuele raadsleden recht hebben. Het recht op fractieondersteuning heeft betrekking op de fractie als geheel.

HOOFDSTUK 3. FRACTIEONDERSTEUNING IN HILLEGOM

Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze waarop de gemeenteraad van Hillegom met fractieondersteuning omgaat. De totstandkoming van de verordening, de wijze waarop controle en verantwoording is geregeld en de besteding en de vaststelling van de fractiebijdragen. De visies van de griffier en fracties op fractieondersteuning zijn weergegeven. Tot slot een samenvatting van de uitkomsten van de enquête onder gemeenten van vergelijkbare grootte.

3.1. Totstandkoming verordening

Op 13 februari 2003 stelde de raad van Hillegom de verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning vast. Deze verordening volgt de modelverordening van de VNG. Van accountantscontrole werd afgezien. Bij het opstellen van de verordening nam de griffier het initiatief.

Voor fractieondersteuning werd een budget van €20 000,- per jaar beschikbaar gesteld. Over de wijze waarop dit bedrag over de fracties wordt verdeeld is uitvoerig gesproken in commissie en raad.

In de raad van juni 2003 besloot de raad per fractie een bedrag van €500,- ter beschikking te stellen. Het resterende bedrag wordt verdeeld naar rato van het aantal raadsleden. Dit komt neer op een bedrag van € 894,- per raadslid. Dit besluit werd niet unaniem genomen. De twee kleinste fracties stemden tegen. Zij waren het oneens met de hoogte van het bedrag per fractie. In het verslag van de raadsvergadering staat opgetekend dat de tegenstemmende fractievoorzitters aangeven het niet te begrijpen waarom grotere fracties meer kosten op facilitair gebied zouden hebben dan kleinere. Een variant met een vast bedrag van €1000,- per fractie had de voorkeur van deze fracties.

3.2. Controle en verantwoording

In de toelichting op modelverordening staat dat in kleinere gemeenten, waar het gaat om een beperkte bijdrage voor fractieondersteuning, accountantscontrole wellicht achterwege kan blijven. In Hillegom is de inschakeling van de accountant bij de controle van de besteding van het fractiebudget niet in de verordening opgenomen. Bij het vaststellen van de verordening is dit ook niet aan de orde geweest. De post fractieondersteuning maakt deel uit van de begroting en is als zodanig onderdeel van algehele accountantscontrole.

In de verordening is opgenomen dat elke fractie, binnen drie maanden na het einde van een kalenderjaar aan de raad verantwoording aflegt over de besteding van de bijdrage voor fractieondersteuning onder overlegging van een verslag.

De procedure met betrekking tot de verantwoording heeft zich in Hillegom als volgt ontwikkeld:

De bestedingsverslagen gaan allereerst naar de griffier. Als deze aanleiding daarvoor ziet wordt over een desbetreffende opgegeven post overlegd met de fractie. De fractie beslist dan of een post gehandhaafd blijft. In het eerste jaar zagen griffier en burgemeester aanleiding om het Seniorenconvent hierbij te betrekken. Dit is sindsdien vast in de procedure opgenomen. Vervolgens wordt het bestedingsverslag behandeld in de commissie Maatschappij & Bestuur en daarna in de raad vastgesteld.

De bespreking in het Seniorenconvent is vertrouwelijk. Naar aanleiding van die besprekingen heeft de griffier de fracties de volgende richtlijnen meegegeven:

- Interngerichte partijpolitieke activiteiten mogen niet uit het budget betaald worden, maar externgerichte wel;
- (Verkiezings)propaganda mag niet, publicaties die tot doel hebben de burgers bij de politiek te betrekken wel;
- Familieleden e.d. mogen niet tegen betaling worden ingeschakeld (dat is niet zozeer in strijd met de Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning als wel met de gedragscode);
- Teambuilding-achtige activiteiten moeten meer inhouden dan b.v. lekker gaan eten met elkaar.

In de voor de raadsleden en fracties van Hillegom bestemde notitie financiële vergoedingen raads- en commissieleden, uit april 2004 wordt ook ingegaan op de vraag waarvoor fractieondersteuning gebruikt kan worden.

De fractieondersteuning lijkt zo wordt in deze notitie aangegeven in elk geval besteed te mogen worden aan:

- Kosten van ondersteuning door derden bij het raadswerk (fractieassistent, externe deskundige);
- De organisatie van bijeenkomsten e.d. om met de burgers in contact te komen, mits het geen verkiezingscampagneactiviteiten betreft;
- Kosten van een website waarmee de fractie zich presenteert, standpunten verwoordt en burgers gelegenheid biedt mee te praten over politieke onderwerpen;
- Opleidingen gericht op het functioneren van de fractie als geheel (coaching, teambuilding) die door alle fractieleden gevolgd worden

Gezien het vastgestelde verslag van het jaar 2005 kan deze lijst worden aangevuld met Abonnementen raads- en commissiestukken ten behoeve van steunfractieleden die geen burgercommissielid zijn.

Het is de raad zelf die uiteindelijk bepaalt of een uitgave al dan niet uit het fractiebudget gedaan mag worden.

De griffier gaf desgevraagd aan dat of iets partijpropaganda is of niet altijd voor discussie vatbaar is. Doordat het bestedingsverslag van tevoren wordt besproken met de griffier en het Seniorenconvent is het nog niet voorgekomen dat in de raad een verslag werd afgewezen. In het voortraject is het wel voorgekomen dat n.a.v. het advies van de griffier en het Seniorenconvent een fractie besloot een opgegeven post te schrappen.

Er zijn geen punten geweest waarover men het in het Seniorenconvent niet eens kon worden.

Administratieve belasting

De griffier ervaart de administratie m.b.t. fractieondersteuning zeker niet als een grote belasting. Als het 'systeem' eenmaal is opgezet wordt volgens bepaalde formats gewerkt. Wel moeten fracties vaak extra gemaand worden om tijdig de bestedingsverslagen in te sturen. Het reserveren van de niet gebruikte budgetten is nogal omslachtig. Het reserveringsartikel is in 2003 overgenomen uit de modelverordening. Geen van de fracties heeft nog aanspraak gemaakt op dit bedrag. De griffier geeft aan dat het - achteraf gezien - wellicht beter was geweest wanneer dit artikel niet was opgenomen.

3.3. Besteding budget fractieondersteuning Hillegom

Van de toegekende bedragen (afgerond op euro's) werd door de fracties besteed:

| Bedragen in € Fractie | Toegekend Bedrag 2003 | Besteed bedrag 2003 | Toegekend Bedrag 2004 | Besteed bedrag 2004 | Toegekend Bedrag 2005 | Besteed bedrag 2005 |
|--------------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| CDA | 2 710 | 717 | 5 868 | 238 | 5 868 | 415 |
| VVD | 1 973 | 131 | 4 078 | 1 117 | 4 078 | 721 |
| BBH | 1 605 | 0 | 3 184 | 721 | 3 184 | 312 |
| PvdA | ¹ | 0 | 3 184 | 20 | 3 184 | 0 |
| GroenLinks | 1 236 | 670 | 2 289 | 0 | 2 289 | 0 |
| Lijst Wil van Aken | 868 | 750 | 1 394 | 1 212 | 1 394 | 1 049 |
| Totaal | 10 000 ² | 2 269 | 20 000 | 3 308 | 20 000 | 2 499 |

Besteding per fractie van het voor die fractie beschikbare budget in %

| Fractie Jaar | CDA | VVD | BBH | PvdA | Groen Links | Lijst Wil van Aken | Alle fracties/ totaal budget |
|-----------------|-----|-----|-----|------|-------------|--------------------|---------------------------------|
| 2003 | 27% | 7% | 0 | 0 | 54% | 86% | 22% |
| 2004 | 4% | 27% | 23% | 0,6% | 0 | 87% | 16,5% |
| 2005 | 7% | 18% | 10% | 0 | 0 | 75% | 12,5% |

¹ De fractie van de PvdA heeft in 2003 geen voorschot ontvangen omdat er geen fractierekeningnummer werd doorgegeven.

² De raad stelde in juni 2003 voor het jaar 2003 een bedrag beschikbaar van € 10 000.

Besteding bijdragen fractieondersteuning

Het budget voor fractieondersteuning is aan de volgende posten besteed:

| Jaar | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------|---------|-------------------|--------|
| Besteed bedrag | € 2 296 | € 3 308 | € 2499 |
| Uitgaven aan: | | | |
| Advertenties | 63% | 26% | 42% |
| Politiek café | 6% | 20% | 29% |
| Advies/onderzoek | 31% | 22% | |
| Training | | 14% | |
| Website | | 18% | |
| Abonnementen ³ | | | 29% |
| Diversen | | ⁴ 0,6% | |

3.4. Vaststelling bijdragen fractieondersteuning

In september 2004, mei 2005 en mei 2006 werden de bijdragen aan fractieondersteuning over de jaren 2003, 2004 en 2005 door de raad vastgesteld.

In de desbetreffende raadsvoorstellen staat overzichtelijk aangegeven welke bedragen zijn toegekend, welke bedragen zijn besteed, welke bedragen (van de voorschotten) dienen te worden teruggevorderd, wat de maximaal te reserveren bedragen zijn, wat de bestaande geormerkte bedragen zijn en wat de nieuwe geormerkte bedragen voor de verschillende fracties zijn.

In het raadsvoorstel is verder opgenomen dat alle fracties tijdig hun verslagen indienen en dat de opgegeven bestedingen voldeden aan de voorwaarden die in de verordening werden gesteld. De verslagen van de fracties zijn ter inzage gelegd.

3.5. Visie Griffier

Besteding van de budgetten

Het grote verschil in de besteding van de budgetten door de fracties heeft volgens griffier te maken met de inzet van de verschillende fracties. Zo geeft de fractie van de PvdA bijna niets uit, terwijl de VVD-fractie er vanaf het begin een politiek café van organiseert. Geen van de fracties heeft principieel bezwaar gemaakt tegen het beschikbaar stellen van een fractiebudget. De griffier ziet geen verschil in gebruik door lokale partijen of partijen die een landelijke organisatie achter zich hebben.

De griffier meent dat er nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt van het budget voor fractieondersteuning. Fracties zorgen wat dit betreft slecht voor zichzelf.

Er zou gedacht kunnen worden aan structurele ondersteuning voor de fracties. Een fractieondersteuner zou bijv. een student kunnen zijn of een politiek betrokkene die tegen minimumloon voor een paar uur per week werkzaamheden verrichten. Daar wordt nu nog te beperkt mee omgegaan. Er zijn nog meer soorten van besteding te bedenken.

Er is na de vaststelling van de verdeelsleutel in 2003 nooit een opmerking vanuit de fracties gekomen over de hoogte van het budget.

³ Het betreft hier abonnementen op raads- en commissiestukken ten behoeve van steunfractieleden die geen burgercommissielid zijn.

⁴ Kosten openen fractierekening €20.

Het gebruik van het budget is in 2006 wel toegenomen. De griffier ziet haar rol als bijsturend en adviserend.

Na de afgelopen raadsverkiezingen zijn de fracties opnieuw geattendeerd op de mogelijkheden van fractieondersteuning. Informatie erover is ook opgenomen in de “Wegwijzer voor de fracties”.

Fracties informeren soms vooraf bij de griffier of een bepaalde uitgave uit het budget gedaan mag worden. De griffier meent dat er altijd een gebied is waarover discussie mogelijk is. Je kunt het niet helemaal dichtregelen. De gefaseerde afhandeling met de toetsing door de griffier en vervolgens het Seniorenconvent voorkomt dat het budget aan ongewenste zaken wordt uitgegeven.

De griffier is van mening dat de fracties voldoende zijn geïnformeerd over de regeling.

3.6 Visie gemeenteraadsfracties

Om de actuele visie van de fracties te weten te komen is via de e-mail een vragenlijst aan de fractievoorzitters verzonden. Alle zes de fracties hebben hierop gereageerd. Uit de antwoorden komt het volgende naar voren:

Fractieondersteuning biedt financiële mogelijkheden voor de versterking van de duale rol en het functioneren fractie en fractieleden.

Meer mogelijkheden zouden moeten worden geboden voor communicatie met burgers.

Personele ondersteuning bekostigd uit het budget voor fractieondersteuning zou mogelijk gemaakt moeten worden.

Een aantal fracties heeft behoefte aan meer duidelijkheid voor wat betreft de regels. Andere fracties geven juist aan dat de definitie en de gebruiksmogelijkheid van het budget ruim voldoende zijn omschreven in de verordening.

Als belemmerend wordt gezien dat de grens tussen communicatie met burgers en campagne voeren voor eigen parochie soms flinterdun is. Bij inzet van externe ondersteuning kan ongewild een beeld ontstaan van politici als zakkenvullers. Er bestaat een zekere angst te veel gemeenschapsgeld uit te geven.

Een van de fracties voert aan er voorstander van te zijn dat alle fracties een even groot budget krijgen toegewezen. Kleine fracties hebben juist meer ondersteuning nodig dan grotere fracties.

Als suggesties ter verbetering van de werking van de regeling worden gegeven:

Het maken van heldere en duidelijke afspraken over de mogelijkheden voor financiële toelage t.b.v. fractieondersteuning.

Duidelijk de grens aangeven wanneer sprake is van campagnevoeren in plaats van communicatie met de burgers.

Snellere afhandeling van eindafrekeningen.

Fracties zouden meer gebruik moeten maken van externe bijstand voor bepaalde onderwerpen. Het budget is dan echter al snel te klein.

3.7. Gemeenten van vergelijkbare grootte ⁵ als Hillegom

Uit de enquête onder de gemeenten blijkt dat veel van de respondenten worstelen met de invulling van het instrument van fractieondersteuning. In slechts een enkele gemeente heerst er een gevoel dat de regeling naar wens functioneert.

Een meerderheid van de raden heeft de modelverordening van de VNG overgenomen.

Meer dan een derde van de respondenten heeft geen budget vrijgemaakt voor fractieondersteuning. Daar waar er wel gebruik van wordt gemaakt gebeurt dit meestal slechts door een deel van de fracties.

Er is een grote diversiteit in de wijze waarop controle en verantwoording plaatsvinden en de daaraan gekoppelde administratieve belasting. In sommige gemeenten wordt een uitgebreid traject doorlopen, in andere is van controle en verantwoording afgezien.

In 30% van de gemeenten was in het laatste kwartaal van 2006 onbekend wat er in 2005 uitgegeven was.

In de gemeenten waarvan de omvang van de bestedingen wel bekend is werd gemiddeld 40% van het beschikbare budget besteed.

Fracties staan veelal positief tegenover fractieondersteuning. Uitzondering hierop zijn de fracties die het principieel onjuist vinden om gemeenschapsgeld te gebruiken voor fractiewerk.

In de verordening staat veelal expliciet aangegeven waaraan de fractiebijdrage niet mag worden uitgegeven. Toch bestaat er een grote behoefte aan duidelijke richtlijnen over wat er wel of niet uit het budget kan worden bekostigd. Dit heeft te maken met het toch wel onduidelijke gebied tussen partijactiviteiten en fractieactiviteiten. Angst om op een verkeerde manier gebruik te maken van het fractiebudget en daardoor politieke beschadigd te raken leidt er soms toe dat fracties terughoudend zijn in het gebruik van het budget.

De omvang van de raden in gemeenten met tussen de 15000 en 25000 inwoners brengt met zich mee dat er niet al te grote bedragen beschikbaar zijn. Vrijwel geen van de fracties heeft een fractiemedewerker in dienst genomen. Het budget wordt uitgegeven aan: opleiding en training; activiteiten richting burgers; (juridische) adviezen; websites; werkbezoeken; cursuskosten en documentatie.

De omvang van de budgetten per raad varieert van €1 119,- tot €30 150,-. Gemiddeld is er €10 724,- per raad beschikbaar.

In vier van de vierentwintig gemeenten met een fractiebudget werd het budget per fractie uitgekeerd. De overige verdelen het budget per fractie en per raadszetel.

Het hoogste bedrag per fractie is €4200,-, het laagste €226,-. Het gemiddelde bedrag per fractie is €2500,-.

Het budget per raadszetel varieert van €13,- tot €753,-. Het gemiddelde budget per raadslid ligt op €225,-.

In Hillegom is in vergelijking met de andere gemeenten een ruim budget voor fractieondersteuning beschikbaar. Het bedrag van € 20 000,- is bijna twee keer zo hoog als het gemiddelde budget dat bij andere gemeenten beschikbaar is. In 2005 werd in Hillegom 12 ½

⁵ Dit betreft een samenvatting van de uitkomsten. In bijlage 1 vindt u het hele onderzoek.

% van het beschikbare budget besteed. In de andere gemeenten was dit gemiddeld 40%. Het gemiddelde budget dat fracties ter beschikking wordt gesteld is €1200,-. In Hillegom is dit €500,- per fractie. Het gemiddelde budget per raadslid bedraagt €225,-. In Hillegom is per raadslid €894,- beschikbaar.

HOOFDSTUK 4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1. Conclusies

Doeltreffendheid

De bestedingen van het fractiebudget blijven achter.

In de onderzochte jaren 2003, 2004 en 2005 werd slechts 22%, 16,5% en 12,5% van het totale fractiebudget van €20 000,- door de fracties gebruikt. Opvallend is dat de kleinste fractie zowel absoluut als relatief het grootste aandeel in de uitgaven had.

Verdeelsleutel van het fractiebudget naar fractie en naar raadslid wijkt in Hillegom fors af van het gemiddelde

Bij de onderzochte gemeenten van een vergelijkbare grootte als Hillegom is het gemiddelde bedrag dat aan fracties wordt toegekend €1200,- per fractie en €225,- per raadslid. In Hillegom is dit bedrag per fractie gesteld op €500,- . Daarbovenop krijgt een fractie er per raadslid nog eens €894,- bij.

De procedure met betrekking tot de verantwoording zorgt er voor dat fractieondersteuning in ieder geval een keer per jaar op de raadsagenda staat.

De jaarlijks terugkerende bespreking brengt het onderwerp regelmatig op de agenda. Fractieondersteuning is daardoor een onderdeel van de normale gang van zaken geworden.

Informatie/bekendheid regeling meer dan voldoende

Er is bij de fracties ruim voldoende informatie beschikbaar over het fractiebudget en de wijze waarop er mee omgegaan wordt. Deze informatie wordt vanuit de griffie met een zekere regelmaat actief onder de raadsleden verspreid. De in de enquête getoonde onbekendheid met (onderdelen van) de regeling door een enkele fractie is in dit kader de desbetreffende fractie aan te rekenen.

De griffier speelt een actieve rol.

De raadsleden worden in Hillegom over de verschillende vergoedingsregelingen geïnformeerd door de griffie. De griffier heeft de afgelopen jaren een (pro)actieve rol gespeeld.

Rechtmatigheid

Uitgaven rechtmatig

Uit het onderzoek door de rekenkamercommissie blijkt dat de procedure gedurende de jaren 2003, 2004 en 2005 is doorlopen zoals in de verordening is vastgelegd.

De bij de verslagen gevoegde declaraties tonen aan dat geen van de uitgaven in strijd is met art. 8, lid 2.

Controle en verantwoording op orde

De controle van de uitgaven zonder tussenkomst van een accountant en de jaarlijkse verantwoording hebben geleid tot een werkwijze waarbij niet alleen naar de formele kant van de regeling wordt gekeken (termijnen, wijze van declareren ed.) maar ook naar de materiële kant, de geest van de regeling. Niet voor niets is in de toelichting op de modelverordening opgenomen dat de bijdrage voor fractieondersteuning niet mag worden gebruikt voor verkiezingscampagnes en aanvulling van de eigen vergoeding van raadsleden. De grens tussen een fractieactiviteit en een partijactiviteit is zoals uit de praktijk blijkt vaak moeilijk te trekken. De werkwijze in Hillegom leidt ertoe dat er “jurisprudentie” gevormd wordt

waardoor voor alle betrokkenen duidelijk is wat er in Hillegom wel en wat er niet uit het fractiebudget bekostigd kan en mag worden. De rekenkamercommissie tekent hierbij wel aan dat de bespreking in het Seniorenconvent over wat er wel of niet uit het fractiebudget bekostigd mag worden het risico in zich draagt dat partijpolitieke overwegingen een rol kunnen spelen bij de uiteindelijke advisering. Tot nu toe heeft de gekozen werkwijze tot tevredenheid gefunctioneerd. Problemen in de toekomst zijn echter niet uit te sluiten. Een ander nadeel van deze werkwijze is dat pas achteraf duidelijk wordt of een uitgave uit het fractiebudget bekostigd mocht worden. Ondanks het feit dat een fractie vooraf advies kan vragen aan de griffier loopt zij toch een zeker risico dat achteraf blijkt dat de uitgave voor eigen rekening komt.

4.2. Aanbevelingen

Evalueer de regeling

Bij het vaststellen van de verordening zijn geen afspraken gemaakt om de regeling met betrekking tot fractieondersteuning te evalueren. De rekenkamercommissie beveelt de raad gezien het feit dat er nu een aantal jaren ervaring met deze regeling is opgedaan deze te evalueren.

Ga planmatiger om met het budget

De rekenkamercommissie beveelt de fracties die het fractiebudget onderbenutten aan om bewuster met het budget om te gaan. Maak gebruik van de ervaringen van anderen en ga na wat er met het budget gedaan kan worden ter versterking van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de raad. Maak bijvoorbeeld elk jaar een begroting.

Heroverweeg de verdeelsleutel naar fractie en raadszetel

Bij de huidige in Hillegom gehanteerde verdeelsleutel wordt de hoogte van het per fractie beschikbare budget in belangrijke mate bepaald door het aantal raadszetels dat een fractie heeft. Uitgaven uit het fractiebudget - zoals bijvoorbeeld uitgaven aan advertenties, politieke cafés of websites- zijn echter vooral fractiegebonden. Deze constatering en ook gezien het beeld bij andere gemeenten brengt de rekenkamercommissie ertoe de raad aan te bevelen deze verdeelsleutel te heroverwegen.

Maak toetsing uitgaven onafhankelijk van oordeel fracties

De rekenkamercommissie is van mening dat wanneer de uitgaven uit het fractiebudget worden getoetst in een orgaan waarin ook de fracties zijn vertegenwoordigd er een risico bestaat dat partijpolitieke overwegingen een rol gaan spelen bij de advisering. De rekenkamercommissie beveelt de raad daarom aan om de toetsing zo te organiseren dat deze los staat van de in de raad vertegenwoordigde fracties.

Toets vooraf of een uitgave rechtmatig is

Om te voorkomen dat een gedane uitgave niet uit het fractiebudget bekostigd kan worden beveelt de rekenkamercommissie aan om vooraf te toetsen of een uitgave rechtmatig is of niet.

BIJLAGE 1

OVERZICHT GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Raadsvoorstellen

- Verordening op de ambtelijke bijstand (raad 13.02.2003)
- Ondersteuning raad (raad 8.05.2003)
- Verdeelsleutel budget fractieondersteuning (raad 12.06.2003)
- Vaststelling bijdragen fractieondersteuning 2003 (raad 14.10.2004)
- Vaststelling bijdragen fractieondersteuning 2004 (raad 12.05.2005)
- Vaststelling bijdragen fractieondersteuning 2005 (raad 11.05.2006)

Verslagen

- Verslagen relevante raads- en commissievergaderingen
- Verslagen besteding fractiebudget van de fracties over de jaren 2003, 2004 en 2005

Verordening

- Verordening op de ambtelijke bijstand d.d. 13.02.2003

Notitie

- Notitie financiële vergoedingen raads- en commissieleden Hillegom, april 2004

Overige

- Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad, VNG uitgeverij, Den Haag 2002
- Naar een herziene regeling van de fractieondersteuning, prof. Mr. Dr. D.J. Elzinga 27 juni 2005
- Onderzoek naar de verantwoording van de fractievergoedingen, brief-advies aan de gemeenteraad, 6 januari 2006 Rekenkamer Capelle aan den IJssel

BIJLAGE 2

UITKOMSTEN ENQUETE FRACTIEONDERSTEUNING IN GEMEENTEN VAN VERGELIJKBARE GROOTTE

Respons

Aan 110 griffies van gemeenten van ongeveer de omvang van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout, dus met een inwonertal tussen de 15.000 en 25.000 is een vragenlijst toegezonden om informatie te krijgen over de manier waarop in die gemeenten met fractieondersteuning wordt omgegaan. Gevraagd is om informatie over het jaar 2005.

Van de 110 benaderde griffies hebben er 29 gereageerd. Dit is een respons van 26%. Een van de griffiers zond informatie mee over een onderzoek naar fractieondersteuning van de griffie van de gemeente Zandvoort. Dit leverde informatie op over de omvang van het budget en de verdeling ervan bij nog eens zes gemeenten, die tot de doelgroep van deze enquête behoren. Van de oorspronkelijke benaderde groep is zo van 35 gemeenten (32%) bekend wat de omvang van de beschikbare budgetten en de verdeelsleutel naar raad en fractie is.

Gebruik fractieondersteuning

In de meeste gemeenten maakt slechts een deel van de fracties gebruik van het budget voor fractieondersteuning. Sommige van die fracties gebruiken het gehele budget, andere fracties gebruiken maar een zeer gering deel.

Als mogelijke oorzaken van het verschil in besteding worden genoemd:

- Sommige fracties vinden het principieel onjuist gemeenschapsgeld te gebruiken voor fractiewerk.
- Er bestaat angst voor politieke beschadiging bij onjuist gebruik van de regeling.
- Wanneer een fractie kan terugvallen op een landelijke partijorganisatie daalt de behoefte aan fractieondersteuning. De partijorganisatie biedt dan mogelijkheden tot ondersteuning.
- Het politieke profiel van een fractie speelt mee. Dat wil zeggen hoe actief is een fractie.
- Lokale partijen hebben meer binding met hun achterban en besteden daarom meer geld aan communicatie en contacten met die achterban.
- Grotere fracties hebben meer behoefte aan teambuildingsactiviteiten.
- Lokale partijen missen de financiële steun van de landelijke organisatie.

Weigering

Een beroep op fractieondersteuning wordt zelden geweigerd. Wanneer dit wel gebeurt, is het heel duidelijk dat de verordening een dergelijke besteding niet toelaat.

Voorbeelden die genoemd worden zijn:

- gebak tijdens een raadsvergadering wegens een verjaardag.
- vergoeding aan een fractiesecretaris die tevens raadslid is.
- advertentiekosten (het betreft dan puur politieke advertenties, geen advertenties waarbij bijv. de bevolking wordt uitgenodigd om een informatieavond bij te wonen).
- giften.
- kosten m.b.t. verkiezingsbijeenkomsten.

In geval van twijfel polsen veel fracties vooraf hun griffier om te voorkomen dat er achteraf problemen ontstaan. De ene griffier toetst strenger dan de andere. Griffiers geven aan de grens tussen een fractie- en een partijactiviteit vaak als schimmig te ervaren.

Controle

In vier van de vierentwintig gemeenten ontvangen fracties een (gering) bedrag zonder meer. Er wordt geen verantwoording over de besteding verlangd.

Daarnaast zijn er gemeenten die een uitgebreid controletraject hebben opgezet. Allereerst vindt ambtelijke toetsing plaats, vervolgens kijkt de accountant ernaar. Daarna komt het in commissie en raad aan de orde.

Hierbij wordt wel aangetekend dat de kosten van een jaarlijkse accountantscontrole in geen verhouding staan tot de beschikbaar gestelde bedragen.

In zeven gevallen is er een accountant bij de controle betrokken.

Meestal komt de verantwoording van de besteding in een raadsvergadering aan de orde.

In een drietal gevallen verzorgt de griffier de finale toetsing.

Zelden is er sprake van terugvordering.

Wat vinden de fracties van fractieondersteuning

In het algemeen staan de fracties positief tegenover het instrument van fractieondersteuning.

Wel wordt aangegeven dat het lastig is te bepalen wat er wel of niet onder het budget valt.

Een aantal fracties ervaart het bedrag als te laag om er nuttige zaken mee te kunnen doen.

Aangegeven wordt dat bij een hoger bedrag fractiemedewerkers zouden kunnen worden aangesteld. In een geval wordt aangegeven dat het bedrag wel wat lager zou kunnen.

In een gemeente waar fractieondersteuning niet is geregeld is in het presidium afgesproken geen eigen budget te claimen daar waar vele verenigingen moeten bezuinigen.

Wat vinden griffiers van fractieondersteuning

Griffiers ervaren het fractiebudget in het algemeen als een nuttig instrument.

Aangegeven wordt dat er te weinig gebruik van gemaakt. Daarnaast is een aantal griffiers van mening dat de gelden nuttiger besteed zouden kunnen worden. Een van de griffiers is bang dat fracties te hoge verplichtingen in de sfeer van loonkosten aangaan.

Verzuchtingen van griffiers:

- “Controle ontbreekt. De dialoog hierover is gestrand, aangezien het bedrag per fractie als te gering wordt ervaren om hierover enige controle te laten uitoefenen. Niet echt rechtmatig dus!”

- “Fractieondersteuning is een overbodig instrument. Ik kan niet zeggen dat ik fracties en/of individuele raadsleden beter zie functioneren als gevolg van het feit dat zij voortaan fractievergoeding ontvangen. Ook voor deze griffier is het een zoektocht waaraan het geld mag worden uitgegeven; bij sommige uitgaven plaatst hij echt zijn vraagtekens. Het ontbreekt aan landelijke richtlijnen op dit gebied. De modelverordening is in ieder geval te summier.”

- “Met regelmaat heb ik de fracties gewezen op hun recht op fractievergoeding....”.

Belemmeringen fractieondersteuning

Als belemmering voor een goed gebruik van fractieondersteuning wordt aangegeven dat er onduidelijkheid bestaat over wat er wel en niet van bekostigd mag worden. De klacht is dat duidelijke richtlijnen ontbreken.

Daarnaast is er volgens sommigen sprake van een cultuurprobleem. Een van de griffiers formuleert het als volgt:

“De publieke opinie speelt een rol. Een bedrag is al gauw te hoog volgens de publieke opinie. Een te laag bedrag is niet zinvol, omdat men er weinig mee kan.”

De grote administratieve belasting bij de uitvoering van de regeling wordt een aantal keer als minpunt genoemd.

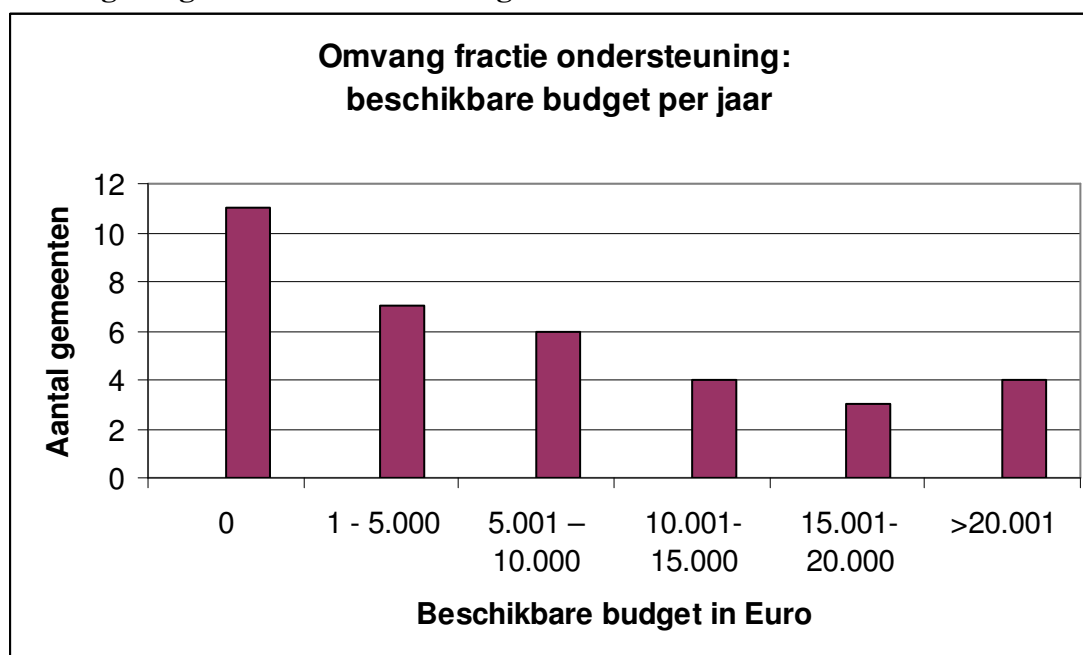
Ook wordt gesteld dat het budget ontoereikend is voor het aanstellen van een vaste fractieondersteuner

Waarom wordt het budget uitgegeven?

- In vier gevallen is het onbekend waaraan het beschikbare budget wordt uitgegeven. Er vindt geen verantwoording plaats. Het betreft hier niet alleen fracties die (zeer) geringe bedragen ontvangen. In een gemeente gaat het om €1200,- per fractie en €50,- per raadslid.
- In tien gemeenten is door de raad geen budget beschikbaar gesteld.
- In een gemeente weet men nog niet waaraan het geld besteed wordt, omdat de verantwoording achterloopt.
- In een gemeente is geen euro van het beschikbare bedrag van €7900,- gepend.
- Drie gemeenten maken melding van uitgaven aan loonkosten/onkostenvergoeding voor een fractieondersteuner. Van de totale budgetten van €24 750,-, €8 800,- en €17 000,- wordt resp. €6000,-, €2 515,- en €2 500,- hieraan uitgegeven. Dat is 24%, 29% en 15%.
- Vijf van de gemeenten geven aan dat een deel van het budget is besteed aan opleiding en training. Het gaat hierbij om percentages variërend van 3 tot 31 % van de beschikbare budgetten.
- Activiteiten richting burgers wordt zeven keer als uitgave genoemd. Het betreft 0.5 tot 46 % van de beschikbare budgetten.

Als uitgavenposten worden verder genoemd: (juridisch) advies, website, werkbezoeken, cursuskosten en documentatie.

Omvang budget fractieondersteuning



Opvallend is dat 37% van de 35 gemeenteraden waarvan gegevens bekend zijn geen budget voor fractieondersteuning heeft vrijgemaakt. Dit percentage kan beïnvloed zijn door het feit dat degenen die de vragenlijst invullen het rapport van de rekenkamercommissie krijgen toegezonden. Daar waar niets is, is wellicht een grotere behoefte aan informatie, dan daar waar fractieondersteuning al tot de vaste gang van zaken behoort.

Van de 24 gemeenten waar wel fractiebudget beschikbaar is moeten de raden het in 54% van de gevallen doen met een bedrag van minder dan €10 000,-. In 17% van de gemeenten is het bedrag hoger dan €20 000.

Hoogte budgetten in euro's per gemeente in 2005. Naast de gegevens van 24 gemeenteraden zijn de gegevens van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout over 2005 in de tabel opgenomen.

| Totaal budget in € per gemeente | Per fractie | Per raadslid | uitgegeven |
|---------------------------------|------------------------|------------------|-----------------|
| 30.150 | 4200 | 600 ⁶ | 16.000 |
| 26.000 | 2925 | 753 | Onbekend |
| 25.000 | 700 | 300 | 12.000 |
| 24.750 | 4000 | 250 | 7332,05 |
| 20.000 Hillegom | 500 | 894 | 2.499,36 |
| 17.500 | 1000 | 500 | Onbekend |
| 17.000 | 2.000 | 250 | 12.736 |
| 16.500 | 1000/1500 ⁷ | 500 | 6960 |
| 15.500 Lisse | 1000 | 500 | 6056 |
| 12.500 | 1158 | 130 | 6.250 |
| 12.420 | 1242 | 296 | Onbekend |
| 11.470 | 1912 | 255 | Onbekend |
| 10.000 | 700 | 300 | Onbekend |
| 8.800 | 1000 | 200 | 6115 |
| 8.100 Noordwijkerhout | 600 | 300 | 64 |
| 8.000 | 1200 | 50 | Onbekend |
| 7.900 | 1000 | 100 | Nihil |
| 6.700 | 1000 | 100 | 1594 |
| 5.900 | 1000 | 100 | 2.150 |
| 5.200 | 500 | 100 | Onbekend |
| 5.000 | 1000 | - | 767 |
| 4.600 | 300 | 100 | 2676 |
| 3.200 | 400 | 150 | 1.900 |
| 2.900 | 580 | - | 556 |
| 2.800 | 453 | - | 1.800 |
| 2.000 | 500 | - | Onbekend |
| 1119 | 226 | 13 | Onbekend |

Omvang budget (inclusief Hillegom,Lisse en Noordwijkerhout)

De omvang van de beschikbare budgetten varieert van €1 119,- tot €30 150,-. Het totale bedrag dat de 29 gemeenteraden te besteden hebben is €311 009,-. Gemiddeld is dit €10 724,- per gemeenteraad. 41% van de gemeenteraden zit boven dit gemiddelde. 59% heeft minder te besteden.

⁶ Te besteden aan opleiding

⁷ Eenmansfractie ontvangt €1500, meermansfractie ontvangt €1000 .

Besteding budgetten

In tien van de negentwintig gemeenten was er op het moment van de enquête onbekend wat er in 2005 was uitgegeven. Dit werd deels veroorzaakt doordat de verantwoording nog niet afgerond was en deels doordat geen verantwoording van de besteding wordt gevraagd. De omvang van de beschikbare budgetten in deze tien gemeenten bedraagt €109.209. 35% van het totaal beschikbare budget voor de negentwintig gemeenten.

De negentien gemeenten, waarvan de omvang van de bestedingen wel bekend is, hadden in 2005 €201 800,- tot hun beschikking. Daarvan is een bedrag van €81 400,- uitgegeven. Dit komt neer op gemiddeld 40% van het budget.

Verdeling fractiebudgetten

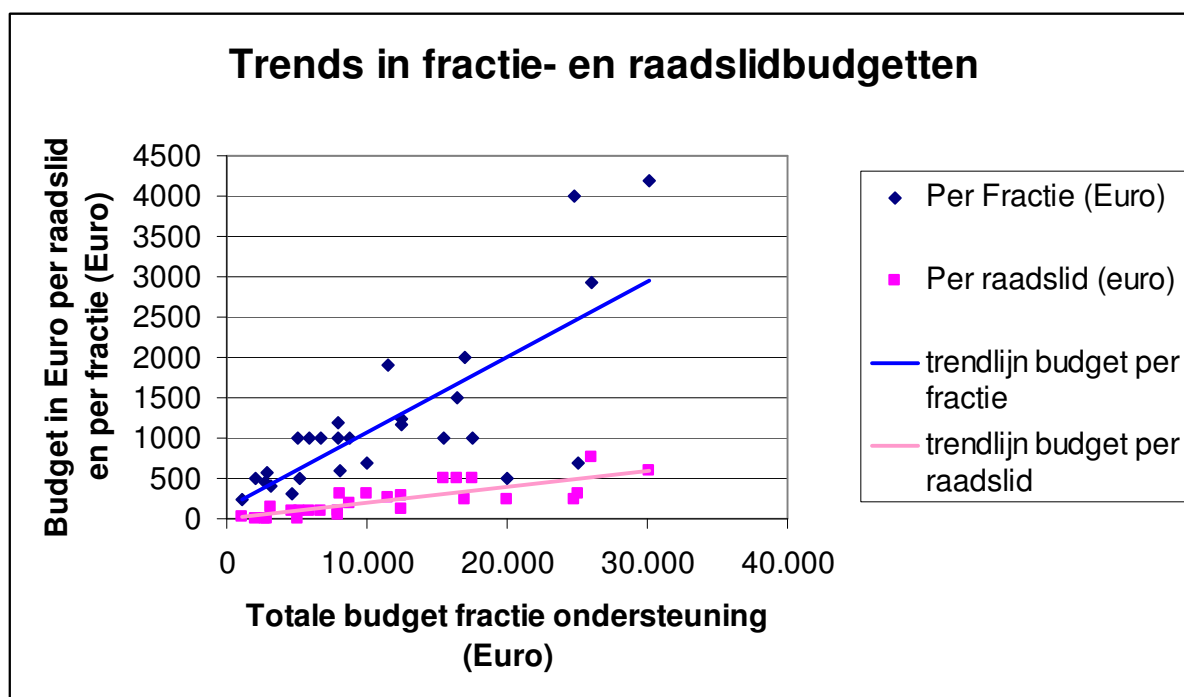
In vier van de 24 gemeenten met een fractiebudget wordt het budget per fractie uitgekeerd. Twintig gemeenteraden verdelen het budget in een bedrag per fractie en per raadszetel. Bij geen van de gemeenten was sprake van een verdeling van het budget per raadszetel.

In een gemeente krijgt een eenmansfractie een hogere bijdrage nl. € 1 500,- dan een meermansfractie (€1 000,-).

Het hoogste bedrag per fractie is €4 200,-. Het laagste €226,-.

Van de onderzochte gemeentes is het budget per fractie gemiddeld € 1200,-.

Het budget per raadszetel varieert van €13,- tot €753,-. Het budget ligt gemiddeld op €225,- per raadslid. In 50% van de gemeenteraden wordt per raadszetel dit bedrag of meer ter beschikking gesteld. De andere helft krijgt minder dan € 225,-.



BIJLAGE 3

FRACHTONDERSTEUNING IN HILLEGOM, LISSE EN NOORDWIJKERHOUT VAN 2003 TOT EN MET 2005

| VERORDENING | | | |
|--|---|--|--|
| Hillegom | Conform VNG-modelverordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning zonder accountantscontrole. | Lisse Conform VNG-modelverordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning met accountantscontrole (in 2006 verordening gewijzigd geen accountantscontrole meer) | Noordwijkerhout Afwijkingen t.ov. VNG-modelverordening: Vergoeding op declaratiebasis Geen reserveringsartikel Geen verantwoordingsartikel |
| CONTROLE EN VERANTWOORDING IN DE PRAKTIJK | | | |
| Hillegom | Bestedingsverslagen eerst getoetst door griffier. Vervolgens vertrouwelijke bespreking in Seniorenconvent. Dit leidt tot een advies aan de commissie Maatschappij en Bestuur. Na behandeling in deze commissie wordt het verslag door de Raad vastgesteld. | Lisse Bestedingsverslagen over 2003 en 2004 door accountant gecontroleerd. Verslagen niet door raad vastgesteld. Bestedingsverslagen 2005 samen met bestedingsverslagen 2006 in 2007 volgens nieuwe procedure gecontroleerd door de raadscommissie Maatschappij en Financiën voorzien van een advies van het hoofd Financiële Administratie en Belastingen van de gemeente. | Noordwijkerhout De controle wordt meegenomen bij de jaarlijkse controle van de gemeentelijke jaarrekening. |
| BESTEDING BUDGET FRACHTONDERSTEUNING | | | |
| Hillegom | budget per jaar €20 000,- uitgegeven: in 2003 € 2269 in 2004 € 3308 in 2005 € 2499 | Lisse budget per jaar €15 500,- uitgegeven: in 2003 € 975,- in 2004 € 3057,- in 2006 € 6056,- | Noordwijkerhout budget per jaar €8100,- uitgegeven: in 2004 €180,- in 2005 €64,- |

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

| CONCLUSIES | | |
|---|---|--|
| <p>Hillegom</p> <ul style="list-style-type: none"> • De bestedingen van het fractiebudget blijven achter. • Verdeelsleutel van het fractiebudget naar fractie en naar raadslid wijkt in Hillegom fors af van het gemiddelde. • De procedure met betrekking tot de verantwoording zorgt er voor dat fractieondersteuning in ieder geval een keer per jaar op de raadsagenda staat. • Informatie/bekendheid regeling meer dan voldoende • De griffier speelt een actieve rol. • Uitgaven rechtmatig. • Controle en verantwoording op orde. <p>Kanttekeningen hierbij:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Risico dat partijpolitieke overwegingen meespelen bij bespreking in seniorencollegium. - Risico dat achteraf een uitgave voor eigen rekening komt. | <p>Lisse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fracties gaan verschillend om met fractiebudget. • Proces van controle en verantwoording onder de maat. • Inhoudelijke evaluatie van de regeling heeft niet plaatsgevonden. • Onvoldoende begeleiding van proces van controle en verantwoording. | <p>Noordwijkerhout</p> <ul style="list-style-type: none"> • Van het budget voor fractieondersteuning wordt nauwelijks gebruik gemaakt. • Fractieondersteuning is uit de aandacht verdwenen. • Bij een aantal fracties wordt een zekere informatiebehoefte geconstateerd. |

| AANBEVELINGEN | | |
|---|---|---|
| Hillegom | Lisse | Noordwijkerhout |
| <ul style="list-style-type: none"> • Evalueer de regeling. • Ga planmatiger om met het budget. • Heroverweeg de verdeelsleutel naar fractie en raadszetel. • Maak toetsing uitgaven onafhankelijk van oordeel fracties. • Toets vooraf of een uitgave rechtmatig is. | <ul style="list-style-type: none"> • Ga planmatiger om met het budget. • Breng overzicht in het proces van controle en verantwoording. • Evalueer de regeling niet alleen formeel, maar ook inhoudelijk. • Maak toetsing uitgaven onafhankelijk van oordeel fracties. • Toets vooraf of een uitgave rechtmatig is. | <ul style="list-style-type: none"> • Evalueer de regeling. • Gebruik het fractiebudget waarvoor het bedoeld is. |

BIJLAGE 4

VERORDENING OP DE AMBTELIJKE BIJSTAND EN DE FRACTIEONDERSTEUNING

Hoofdstuk 1: Ambtelijke bijstand

Artikel 1

1. Een raadslid wendt zich tot de griffier of de secretaris met een verzoek om:
 - a. feitelijke informatie van geringe omvang;
 - b. inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn.
2. Een raadslid wendt zich tot de griffier met een verzoek om bijstand bij het opstellen van voorstellen, amendementen en moties of andere bijstand.
3. De bijstand, bedoeld in het eerste lid, wordt verleend door de griffier of een medewerker van de griffie, of door de secretaris of op diens verzoek door een ambtenaar.
4. De bijstand, bedoeld in het tweede 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 secretaris verzoeken, één of meer ambtenaren aan te wijzen, die de gevraagde bijstand zo spoedig mogelijk verlenen.

Artikel 2

1. Een ambtenaar verleent op verzoek van de secretaris ambtelijke bijstand tenzij:
 - a. het raadslid niet aannemelijk heeft gemaakt dat de bijstand betrekking heeft op de werkzaamheden van de raad;
 - b. dit het belang van de gemeente kan schaden.
2. De secretaris beoordeelt of ambtelijke bijstand op grond van het eerste lid geweigerd wordt.
3. Indien de bijstand op grond van het eerste lid wordt geweigerd deelt de secretaris dit met redenen omkleed mee aan de griffier en aan het raadslid dat het verzoek heeft ingediend.

Artikel 3

Indien het verzoek om bijstand van een ambtenaar door de secretaris wordt geweigerd kan de griffier of het betrokken raadslid het verzoek voorleggen aan de burgemeester. De burgemeester beslist zo spoedig mogelijk over het verzoek.

Artikel 4

1. Indien een raadslid niet tevreden is over door een ambtenaar verleende bijstand, doet hij of de griffier hiervan mededeling aan de secretaris.
2. Indien overleg met de secretaris niet leidt tot een voor beide partijen bevredigende oplossing leggen zij de zaak voor aan de burgemeester. De burgemeester beslist zo spoedig mogelijk over de zaak.

Artikel 5

1. De griffier houdt een register bij van de bijstand als bedoeld in artikel 1 tweede lid, waarin per verzoek om bijstand aan de griffie wordt opgenomen:
 - a. welk raadslid om bijstand heeft verzocht;
 - b. over welk onderwerp om bijstand is verzocht;
 - c. of het verzoek is voorgelegd aan de secretaris.
2. De griffier verleent raadsleden desgewenst inzage in dit register.

Artikel 6

1. De secretaris houdt een register bij van de ambtelijke bijstand als bedoeld in artikel 1 tweede lid, waarin per verzoek om bijstand aan de reguliere ambtelijke organisatie wordt opgenomen:
 - a. welk raadslid om bijstand heeft verzocht;
 - b. over welk onderwerp om bijstand is verzocht;
 - c. welke ambtenaar de bijstand heeft verleend;
 - d. hoeveel tijd het verlenen van de bijstand heeft gekost;
 - e. de reden waarom een verzoek is geweigerd.
2. De secretaris verstrekt de desbetreffende portefeuillehouder in het college desgewenst een afschrift van het verzoek uit dit register.

Hoofdstuk 2: Fractieondersteuning

Artikel 7

1. De fracties, zoals bedoeld in artikel 5 van het Reglement van orde van de gemeenteraad, ontvangen jaarlijks een financiële bijdrage als tegemoetkoming in de kosten voor het functioneren van de fractie.
2. Deze bijdrage bestaat uit een vast deel voor elke fractie. Daarnaast ontvangt elke fractie een bedrag per raadszetel. De hoogte van de bedragen wordt jaarlijks bepaald bij de vaststelling van de begroting.

Artikel 8

1. Fracties besteden de bijdrage om hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol te versterken.
2. 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. giften;
 - d. uitgaven welke dienen bestreden te worden uit vergoedingen die de leden ingevolge het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden toekomen;
 - e. opleidingen voor raads- en commissieleden.

Artikel 9

1. De bijdrage voor fractieondersteuning wordt, voor 31 januari van een kalenderjaar, als voorschot op dat kalenderjaar verstrekt.
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 eerste maand na de verkiezingen wordt het voorschot verstrekt voor de overige maanden van dat jaar.
3. Het voorschot wordt verrekend met teveel ontvangen voorschotten in jaren waarvoor de raad de bedragen heeft vastgesteld als bedoeld in artikel 12, tweede lid.

Artikel 10

1. Bij splitsing van een fractie wordt de op grond van artikel 7, tweede lid, vastgestelde bijdrage voor de oorspronkelijke fractie verdeeld over de betrokken fracties naar evenredigheid van het aantal bij de splitsing betrokken leden.
2. Bij splitsing van een fractie wordt het aan de oorspronkelijke fractie verstrekte voorschot verrekend overeenkomstig de verdeling die volgt uit het eerste lid.

Artikel 11

1. De raad reserveert het in enig jaar niet gebruikte gedeelte van de bijdrage toekomend aan een fractie ter besteding door die fractie in volgende jaren.
2. De reserve is niet groter dan 30% van de bijdrage die de fractie in het voorgaande kalenderjaar toekwam ingevolge artikel 7.
3. Het beroep in enig jaar op de opgebouwde reserve, komt tot uitdrukking in de afrekening als bedoeld in artikel 12, over dat jaar. Bevoorschotting vindt desgevraagd plaats.
4. De reserve blijft na verkiezingen beschikbaar voor de fractie die onder dezelfde naam terugkeert, dan wel voor de fractie die naar het oordeel van de raad als rechtsopvolger daarvan kan worden beschouwd. Indien een dergelijke fractie ontbreekt, vervalt de reserve.
5. Als bij zetelverlies de reserve voor een fractie hoger zou worden dan aangegeven in het tweede lid, vervalt het recht op dat meerdere.
6. Bij splitsing van een fractie, wordt de reserve verdeeld over de betrokken fracties naar evenredigheid van het aantal bij de splitsing betrokken leden, voor zover deze reserve niet meer bedraagt dan 30% van de bijdrage die de oorspronkelijke fractie in het voorgaande kalenderjaar ontving.

Artikel 12

1. Elke fractie legt, binnen drie maanden na het einde van een kalenderjaar, aan de raad verantwoording af over de besteding van de bijdrage voor fractieondersteuning onder overlegging van een verslag.
2. De raad stelt de bedragen vast van:
 - a. de uitgaven van een fractie die in het vorige kalenderjaar uit de bijdrage bekostigd zijn;
 - b. de wijziging van de reserve;
 - c. de resterende reserve;
 - d. de verrekening tussen de in onderdeel a. genoemde uitgaven en het ontvangen voorschot en, voor zover nodig, de hoogte van de terugvordering van ontvangen voorschotten.

Hoofdstuk 3 Slotbepaling

Artikel 13

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 maart 2003.

Vastgesteld door de raad op 13 februari 2003.

P.M. Hulspas-Jordaan
griffier

R.L. Bosua – van Gelderen
voorzitter

Toelichting op de verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning

Algemeen

Deze verordening geeft uitvoering aan artikel 33 van de Gemeentewet. Dit artikel is door 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 is een centrale rol toebedacht aan de griffier. Dit nieuwe instituut, dat bij uitstek bedoeld is voor het verlenen van hulp aan raadsleden, wordt het eerste aanspreekpunt als het gaat om ambtelijke bijstand. De griffier vormt ook de schakel tussen de raadsleden en de reguliere ambtelijke organisatie.

De burgemeester vervult ook een nieuwe 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. De Staatscommissie dualisme en lokale democratie had ook al geadviseerd tot een dergelijke rol voor de burgemeester.

Dat de raad nu beschikt over een griffie betekent niet dat er geen behoefte meer zou zijn 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 dan ook nodig blijven. 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 nieuwe formulering van artikel 33 van de Gemeentewet laat buiten twijfel dat individuele raadsleden, dus ook die behorend tot een minderheid in de raad, recht hebben op ambtelijke bijstand. Op deze verordening kan dus door alle raadsleden een beroep worden gedaan.

In de verordening is geen bepaling opgenomen voor die gevallen waarin de tot het verlenen van hulp aangewezen ambtenaar op grond van gewetensbezwaren daartoe niet bereid is. In een dergelijk geval is er sprake van een rechtspositioneel probleem dat binnen de ambtelijke organisatie tot een oplossing dient te worden gebracht.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1

De verordening is niet bedoeld om formele barrières op te werpen die het verlenen van bijstand aan raadsleden bemoeilijken. Indien het gaat om het verzoek om informatie van feitelijke aard, dan wel inzage in of afschrift van openbare documenten, kan een raadslid contact opnemen met de griffier of de secretaris, die het verzoek kunnen neerleggen bij een ambtenaar uit de reguliere ambtelijke organisatie. Het begrip document wordt hier gebruikt in de betekenis die het in de Wet openbaarheid van 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 artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet.

De griffier is de centrale functionaris bij andere verzoeken om bijstand. Het bestaan van het instituut griffie en de ontvlechting van de posities van de raad en het college, die bij de dualisering zijn beslag heeft gekregen, leiden ertoe dat de ambtelijke organisatie parallel ontvlochten wordt. Omdat de griffier geen zeggenschap heeft over de reguliere ambtelijke organisatie zal de secretaris de ambtenaar die de bijstand verleent moeten aanwijzen.

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 gehele verordening is er voor gekozen een onderscheid aan te brengen 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. Dit neemt niet weg dat medewerkers van de griffie ook ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet zijn.

Artikelen 2 en 3

Beoordeling of één van de in artikel 2 genoemde weigeringsgronden zich voordoet vindt in eerste instantie plaats door de gemeentesecretaris als hoofd van de reguliere ambtelijke organisatie. In artikel 3 is aangegeven dat de uiteindelijke beslissing over het niet verlenen van ambtelijke bijstand is voorbehouden aan de burgemeester. Het ligt in de rede dat hij hierover overleg voert met de secretaris en de griffier (en indien nodig ook met het betrokken raadslid). Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester wordt hij vervangen door een door het college aan te wijzen wethouder (artikel 77, lid 1 Gemeentewet). Een beslissing van de burgemeester in dit verband is niet vatbaar voor beroep. Uiteraard kan de raad via de gebruikelijke weg de burgemeester verzoeken over zijn beslissingen verantwoording af te leggen (artikel 180 Gemeentewet).

Voor de griffier en medewerkers van de griffie zijn geen weigeringsgronden opgenomen.

De griffier en griffiemedewerkers zijn ondergeschikt aan de raad en zullen in principe alle opdrachten van raadsleden moeten uitvoeren. Er bestaan immers ook geen gronden voor de secretaris om bijstand aan het college te weigeren.

Artikel 4

Ook indien – naar de mening van het raadslid – op onvoldoende wijze aan zijn 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 raadslid of de griffier hierover eerst overleg te voeren met de secretaris.

Artikel 5

Door de griffier een registratie van bijstandverzoeken te laten bijhouden, kan de raad zicht houden op het gebruik dat gemaakt wordt van de individuele ondersteuning die de griffie biedt. Eenvoudige informatieverschaffing, als bedoeld in het eerste lid van artikel 1, hoeft niet te worden geregistreerd.

Artikel 6

Om de ambtelijke organisatie enigszins grip te geven op de omvang van de werkzaamheden die uit deze verordening voortvloeien, zou hier een bepaling kunnen worden opgenomen waarin aan ieder raadslid een vaste hoeveelheid uren of keren recht op ambtelijke bijstand door de reguliere ambtelijke organisatie wordt toegekend. Vooralsnog is er niet gekozen voor een dergelijke beperking van het recht op bijstand.

Het register dat door de secretaris wordt bijgehouden maakt het mogelijk na te gaan hoe vaak er een beroep is gedaan op de ambtelijke organisatie en kan een belangrijke rol spelen bij het in kaart brengen van de behoefte aan deze bijstand.

In lid 2 is aangegeven dat het van belang is dat de betrokken portefeuillehouder op de hoogte is van het feit dat bijstand is verleend door onder zijn verantwoordelijkheid functionerende ambtenaren.

Gezien de vergroting van de afstand tussen raad en college die met de dualisering is gecreëerd, 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.

Artikel 7

Fractieondersteuning vindt zijn vorm in een financiële ondersteuning. De hoogte van het budget voor fractieondersteuning zal in de gemeentebegroting moeten worden opgenomen en dus door de raad worden vastgesteld. De fractieondersteuning bestaat uit een vast en een variabel deel. Het vaste deel garandeert 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 een hogere vergoeding krijgen.

Artikel 8

De fracties wordt grotendeels de vrijheid gelaten wat betreft de inhoudelijke besteding van de fractieondersteuning.

Voorwaarde is wel dat de bijdrage besteed wordt aan raadswerkzaamheden.

Verder is een aantal doelen genoemd waarvoor de bijdrage niet gebruikt mag worden. Daarmee wordt onder andere voorkomen dat met de bijdrage verkiezingscampagnes worden gefinancierd en dat raadsleden hun eigen vergoeding voor het raadswerk (vastgelegd in het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden, dat zijn grondslag vindt in de artikelen 95 en 96 van de Gemeentewet) aanvullen met

de bijdrage voor fractieondersteuning. Opleidingen voor individuele raads- en commissieleden dienen bekostigd te worden uit het daarvoor beschikbare budget en dientengevolge ook niet uit de bijdrage voor fractieondersteuning.

Omdat het bij uitstek om politieke ondersteuning gaat kan deze inhoudelijk niet te zeer gedetailleerd geregeld worden.

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.

Artikel 9

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.

Artikel 10

Bij splitsing van een fractie zal het al eerder verstrekte voorschot direct verrekend moeten worden. Als dat niet zou gebeuren zou een deel van de oorspronkelijke fractie over een te groot voorschot beschikken en zou het andere deel juist helemaal geen voorschot krijgen. Na het kalenderjaar zou dan alsnog verrekend moeten worden. Het is billijker de verrekening in deze gevallen direct te laten plaatsvinden.

Artikel 11

De reserve bestaat uit het overschot van voorgaande jaren. Dit bedrag zal niet eindeloos mogen groeien. De reserve is dan ook aan een maximum gebonden.

Ook met betrekking tot de reserve is het van belang dat goed wordt omgegaan met de splitsing van een fractie. De regeling in het zesde lid regelt dat de reserve naar evenredigheid verdeeld wordt over de nieuw ontstane fracties.

Artikel 12

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 kunnen terugvorderen.

Artikel 13

Dit artikel behoeft geen toelichting.