

HET GEBRUIK VAN FRACTIEONDERSTEUNING IN NOORDWIJKERHOUT

Rekenkamercommissie Noordwijkerhout

Juni 2007

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	2
INLEIDING	3
HOOFDSTUK 1. ONDERZOEKSOPZET	4
1.1. Afbakening	4
1.2. Onderzoeksvragen	4
1.3. Onderzoeksaanpak	4
HOOFDSTUK 2. CONTEXT	6
2.1. Oorsprong van het wettelijk recht op fractieondersteuning	6
2.2. Modelverordening Ambtelijke Bijstand en fractieondersteuning	6
2.3. Vergoedingen raadsleden	7
HOOFDSTUK 3. FRACTIEONDERSTEUNING IN NOORDWIJKERHOUT	9
3.1. Totstandkoming verordening	9
3.2. Controle en verantwoording	10
3.3. Besteding budget fractieondersteuning	10
3.4. Vaststelling fractiebijdragen	10
3.5. Visie griffier	10
3.6. Visie fracties	10
3.7. Fractieondersteuning in gemeenten van vergelijkbare grootte	11
HOOFDSTUK 4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	13
4.1. Conclusies	13
4.2. Aanbevelingen	13
BIJLAGE 1	Uitkomsten enquête fractieondersteuning in gemeenten van vergelijkbare grootte
BIJLAGE 2	Vergelijkend overzicht Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
BIJLAGE 3	Overzicht geraadpleegde documentatie
BIJLAGE 4	Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning

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 Noordwijkerhout.

HOOFDSTUK 1. ONDERZOEKSOPZET

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksonderwerp nader omschreven en worden de onderzoeksvragen en de 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 32.

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. De resultaten van dit onderzoek treft u aan in bijlage 1. Als bijlage treft u tevens een vergelijkend overzicht van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout aan (bijlage 2).

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 die verband houden met fractieondersteuning besproken. De ontstaansgeschiedenis van het wettelijk 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 Noordwijkerhout plaatsvindt.

2.1. Oorsprong van het wettelijk 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:

- a. uitgaven in strijd 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 en/of goederen) geleverd ten behoeve van de fractie op basis van een gespecificeerde reële declaratie;
- c. giften;
- d. uitgaven welke bestreden dienen te worden uit de vergoedingen die de leden ingevolge het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden toekomen;
- e. 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, accountantcontrole 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 **Noordwijkerhout** houdt de afdeling personeelszaken zich bezig met de uitvoering van deze regeling. De griffie heeft hierbij geen rol.

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

HOOFDSTUK 3. FRACTIEONDERSTEUNING IN NOORDWIJKERHOUT

Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze waarop de gemeenteraad van Noordwijkerhout 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. Vervolgens worden de visies van de griffier en fracties op fractieondersteuning weergegeven. Tot slot een samenvatting van de uitkomsten van de enquête onder gemeenten van vergelijkbare grootte.

3.1. Totstandkoming verordening

Op 29 januari 2004, ruim tien maanden nadat gemeenten een verordening dienden vast te stellen, stelde de raad van Noordwijkerhout de verordening ambtelijk bijstand en fractieondersteuning vast. Voor de vertraging is geen duidelijke aanleiding gevonden. De griffier meent dat de datum van maart 2003 een termijn van orde was. In nogal wat gemeenten is de bewuste verordening later vastgesteld. Het onderwerp stond in Noordwijkerhout op de agenda bestuurlijke vernieuwing en is volgens de daarin aangegeven volgorde aan de orde gekomen. De griffier tekent hierbij aan dat er in Noordwijkerhout geen duidelijk aantoonbare behoefte aan een regeling voor fractieondersteuning bestond.

Bij het opstellen van de verordening nam de griffier het initiatief. Het voorstel is in het Presidium besproken. Vervolgens is het naar commissie en raad gestuurd.

Het besluit werd uiteindelijk als hamerstuk in de raad behandeld.

Daarvoor werd het besproken in de commissie Bestuurlijke Aangelegenheden en Middelen (BAM) van 15 januari 2004. De daar uitgebrachte adviezen zijn in de vastgestelde verordening verwerkt.

Het oorspronkelijke voorstel, dat nauw aansloot bij de modelverordening van de VNG, werd op advies van de commissie BAM als volgt gewijzigd:

- Fractieondersteuning wordt niet als voorschot verstrekt, maar op declaratiebasis.
- Van reservering van niet gebruikte budgetten wordt afgezien.
- Met betrekking tot de verantwoording wordt geen afzonderlijk artikel opgenomen. In de toelichting bij de verordening wordt aangegeven dat de controle door de accountant zal worden meegenomen bij de controle van de jaarrekening.
- Daar waar in de verordening de term bijdrage wordt genoemd wordt telkens het woord maximaal toegevoegd.

Als reden voor de wijzigingen geeft de griffier aan dat de commissie inschatte dat er weinig gebruik gemaakt zou worden van de regeling. Om onnodige administratieve handelingen te voorkomen is afgezien van bevoorschotting, reservering en specifieke inschakeling van een accountant bij controle.

De fractieondersteuning werd door de raad vastgesteld op €600,- per fractie en €300,- per raadslid (totaal €8 100,-) per jaar. De verdeling van het budget heeft noch in de commissie BAM noch in de raad aanleiding tot discussie gegeven..

Daarnaast werd besloten de regeling een jaar na inwerkingtreding te evalueren. Deze evaluatie heeft niet plaatsgevonden.

3.2. Controle en verantwoording

In de toelichting bij de verordening wordt aangegeven dat de controle door de accountant zal worden meegenomen bij de controle van de gemeentelijke jaarrekening.

3.3. Besteding budget fractieondersteuning in Noordwijkerhout

Van de mogelijkheid tot fractieondersteuning is vrijwel geen gebruik gemaakt.

In 2004 is er €180,- gedeclareerd en in 2005 €64,-. Beide declaraties betreffen de levering van broodjes.

3.4. Vaststelling fractiebijdragen

De uitgaven zijn volgens de afspraken verwerkt. Beide declaraties zijn voorzien van gespecificeerde nota's aangetroffen in de administratie.

3.5. Visie griffier

Voorafgaand aan de gedane uitgaven hebben de desbetreffende fracties gesproken met de griffier. Sporadisch vragen de fracties de griffier om advies over mogelijk gebruik van het budget. Dat de fracties bijna geen gebruik maken van het budget voor fractieondersteuning komt volgens de griffier doordat in Noordwijkerhout de fracties het redelijk achten om bepaalde zaken voor eigen rekening te nemen en daarvoor geen extra beslag op gemeentelijke middelen te leggen.

Wanneer het budget van enig jaar niet daadwerkelijk lijkt te worden aangewend voor fractieondersteuning geeft de raad in een voorkomend geval een alternatieve bestemming voor de gelden aan. Zo werd in 2006 de post gebruikt om de ambtelijk secretaris van de rekenkamercommissie te bekostigen.

De gemeenten Noordwijkerhout heeft in 2006 deelgenomen aan het onderzoek "De staat van de gemeente". Hieruit bleek dat de relatie tussen burger en politiek in Noordwijkerhout onvoldoende scoort. Naar aanleiding daarvan zijn er plannen een raadsconferentie over dit onderwerp te organiseren. De griffier verwacht dat fractieondersteuning en wat daarmee gedaan kan worden een van de onderwerpen zal zijn bij deze raadsconferentie.

Er is geen notitie of iets dergelijks voor de fracties beschikbaar waarin nadere richtlijnen met betrekking tot fractieondersteuning worden gegeven.

De griffier meent dat de fracties voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden van fractieondersteuning.

3.6. Visie fracties

Om de visie van de gemeenteraadsfracties te weten te komen is via de e-mail een vragenlijst aan de fractievoorzitters verzonden.

Alle fracties hebben gereageerd. Het volgende komt uit de antwoorden naar voren.

Als reden voor de geringe aanspraak op fractieondersteuning wordt door de fracties aangegeven:

- de door het college aangeleverde informatie is regelmatig voldoende informatief ;
- men maakt gebruik van de eigen netwerken om (gratis) informatie te verwerven
- het budget is te gering om een fractieondersteuner in te huren
- er is te weinig bekend omtrent de mogelijkheden om het budget aan te wenden.

Uit het antwoord op de vraag naar wat de fracties vinden van het middel fractieondersteuning komt naar voren dat het budget van belang kan zijn als het eigen netwerk faalt. Er blijkt

behoefte aan het gebruiken van het budget voor het organiseren van bijvoorbeeld een spreekuur of andere volksvertegenwoordigende activiteiten of om iets uit te laten zoeken.

Als belemmeringen om van de regeling gebruik te maken worden de onbekendheid met de regeling, het geringe bedrag en de onduidelijkheid over wat er nu wel en niet uit fractieondersteuning bekostigd kan/mag worden aangegeven.

Vanuit een van de fracties wordt aangegeven dat er een zekere terughoudendheid is om van de regeling gebruik te maken. Geconstateerd wordt dat het zonder dus ook prima gaat en vraagtekens worden gezet bij het nut van de regeling.

De overige fracties hebben behoefte aan duidelijkere kaders en meer bekendheid met de mogelijkheden. Zij verwachten dan meer gebruik van de mogelijkheden te zullen maken. Een van de fracties doet de suggestie om aan de hand van een notitie met daarin ook wat gebruikelijk is bij gemeenten van vergelijkbare grootte in de raad een discussie over de mogelijkheden te voeren.

3.7. Gemeenten van vergelijkbare grootte¹ als Noordwijkerhout

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.

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

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. In een van de gemeenten ontvangt een eenmansfractie een hogere fractiebijdrage dan een fractie die uit meerdere personen bestaat.

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,-.

HOOFDSTUK 4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1. Conclusies

Doeltreffendheid

Van het budget voor fractieondersteuning wordt nauwelijks gebruik gemaakt.

Dit komt overeen met de houding van de raad bij de totstandkoming van de verordening. Bij de invoering van fractieondersteuning was er sprake van weinig enthousiasme bij de raad voor dit instrument. De verordening is er gekomen omdat dit verplicht voortvloeide uit het dualiseringsproces.

Opvallend is dat de raad desondanks besloot een budget in de begroting op te nemen. Dit is immers geen wettelijke verplichting. Het budget, dat praktisch niet gebruikt wordt voor fractieondersteuning, wordt door de raad beschouwd als een potje waaruit in voorkomende gevallen geput kan worden. In 2006 werd de secretaris van de rekenkamercommissie uit het fractiebudget bekostigd.

Fractieondersteuning is uit de aandacht verdwenen.

De verordening bevat geen artikel waarin een jaarlijkse verantwoording aan de raad van de besteding van de budgetten is geregeld. Hierdoor mist de raad een jaarlijks moment waarop er aandacht voor het onderwerp fractieondersteuning kan zijn.

De in januari 2004 afgesproken evaluatie heeft niet plaatsgevonden.

Bij een aantal fracties wordt informatiebehoefte geconstateerd.

Uit de reacties van de fracties naar aanleiding van de vragenlijst van de rekenkamercommissie blijkt dat onbekendheid met de regeling, het geringe bedrag en de onduidelijkheid over wat er nu wel en niet uit fractieondersteuning bekostigd kan/mag worden als mogelijke belemmeringen voor het gebruik van fractieondersteuning worden gezien. Hieruit blijkt een zekere behoefte aan informatie over fractieondersteuning.

Rechtmatigheid

In de verordening is geen artikel opgenomen met betrekking tot de verantwoording. In de toelichting bij de verordening wordt aangegeven dat de controle door de accountant zal worden meegenomen bij de controle van de jaarrekening. De twee uitgaven zijn conform de regelgeving verantwoord.

4.2. Aanbevelingen

Evalueer de regeling

In 2004 heeft de raad besloten de regeling een jaar na de inwerkingtreding te evalueren. Deze evaluatie heeft niet plaatsgevonden. Naast het feit dat het budget voor fractieondersteuning gebruikt kan worden ter versterking van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende raad vindt de rekenkamercommissie ook in de aangegeven informatiebehoefte bij een aantal fracties een aanleiding om de raad aan te bevelen de regeling met gebruikmaking van de ervaringen van andere gemeenten alsnog te evalueren.

Gebruik het fractiebudget waarvoor het bedoeld is

Uit het recente onderzoek “De staat van de gemeente” is gebleken dat de relatie tussen burger en politiek in Noordwijkerhout onvoldoende scoort. Het fractiebudget is juist in het leven geroepen om de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken.

De rekenkamercommissie beveelt de fracties in dit licht dan ook aan om bewuster met het fractiebudget om te gaan en het te gebruiken waarvoor het bedoeld is.

BIJLAGE 1

OVERZICHT GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Raadsvoorstellen

Raadsvoorstel tot vaststelling van de verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning en instructie voor de griffier d.d. 9 januari 2004 (raad 29.01.2004)

Raadsvoorstel tot vaststelling van de verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning en instructie voor de griffier d.d. 16 januari 2004 (gewijzigd exemplaar na bespreking in commissie Bestuurlijke Aangelegenheden en Middelen d.d. 15 januari 2004)

Verslagen

Verslagen relevante raads- en commissievergaderingen

Verordening

Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning d.d. 29 januari 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.

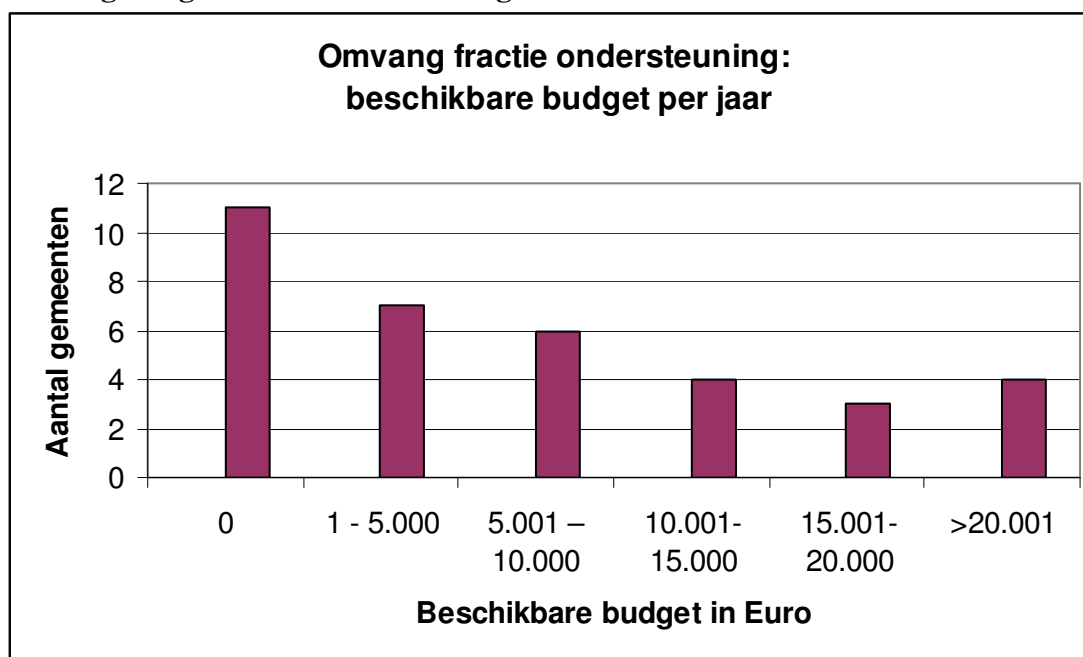
Ook wordt gesteld dat het budget ontoereikend is voor het aanstellen van een vaste fractieondersteuner

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,- gependend.
- 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 ²	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 ³	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.

² Te besteden aan opleiding

³ 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

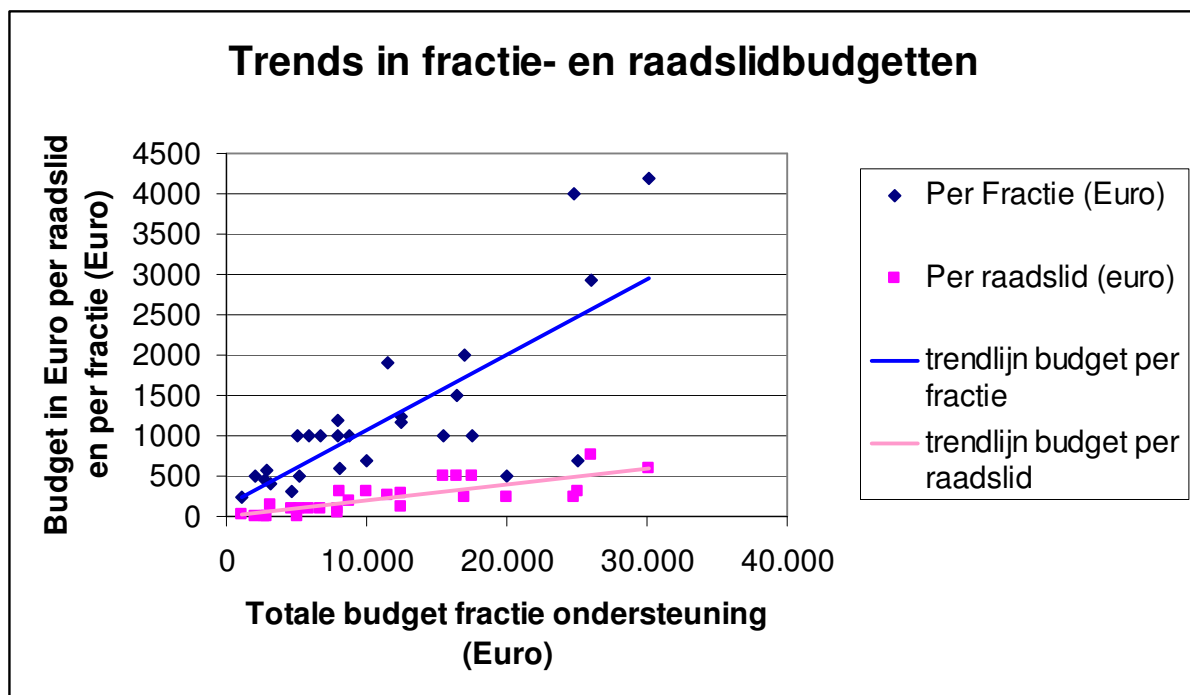
In vier van de 24 gemeenten met een fractiebudget wordt het budget per fractie uitgekeerd. Twintig gemeenteraden verdelen het budget in een bedrag per fractie en per raadszetel. Bij geen van de gemeenten was sprake van een verdeling van het budget per raadszetel.

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.