



aan de leden van de Gemeenteraad van
Capelle aan den IJssel,

6 januari 2006

*betreft: conclusies en aanbevelingen van het onderzoek
naar de besteding en verantwoording van de
zgn. fractieondersteuning*

Op 11 november 2005 heeft uw Rekenkamer gemeld een onderzoek uit te voeren naar de *besteding* en *verantwoording* van de fractieondersteuning, zoals die bij Verordening van 2003 is vastgesteld. De reden van dit onderzoek is gelegen in het feit dat het vooral gaat om gelden, die de Raad zichzelf, althans de fracties toekent. Ook het naderende einde van deze eerste raadsperiode waarin de nieuwe Verordening van toepassing is geweest, was een aanleiding voor het onderzoek. Indien verduidelijking van regelgeving noodzakelijk is, kan dat bij de start van de nieuwe raadsperiode worden geïmplementeerd.

Voor een verslag van het onderzoek (inclusief bijlagen) verwijs ik u naar de bijlagen zoals toegevoegd aan deze brief. Als de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek worden samengevat, ontstaat het volgende beeld:

I De conclusies

De meeste fracties weten de mogelijkheid van fractieondersteuning goed te benutten. In 2003 (het startjaar) werd 49% van het beschikbare budget besteed; in 2004 (het onderzoeksjaar) is dit percentage gestegen tot 76%. Slechts één fractie maakt geen gebruik van deze mogelijkheid tot ondersteuning.

1. de rechtmatigheid van de besteding van fractieondersteuning

Binnen de reikwijdte van dit onderzoek, waarbij de onderbouwing van de uitgaven met bewijsstukken ('bonnetjes') buiten beschouwing bleef, blijkt de besteding van het fractiebudget te voldoen aan eisen van rechtmatigheid.

Tegelijkertijd blijft alertheid van de fracties noodzakelijk op een tweetal grensgebieden.

Ten eerste: het grensvlak tussen **lokale fractie** en **politieke partij**.

Nadrukkelijk is voorgeschreven dat het budget *uitsluitend* voor de lokale fractie is bedoeld, c.q. partij-politieke doeleinden en/of verkiezingscampagnes moeten uit andere middelen worden bekostigd. De Rekenkamer realiseert zich dat het grensgebied *grijs* is: het is met name aan de fracties om op dit punt verantwoorde afwegingen te maken.

Ten tweede: het grensvlak tussen **individueel** en **collectief**. Zoals bekend is het fractiebudget *niet* bedoeld voor uitgaven (o.a. literatuur, reiskosten en representatie) van individuele raadsleden. Voor deze kosten wordt aan individuele raadsleden maandelijks (en automatisch) een *onkostenvergoeding* verstrekt op basis van artikel 95 van de Gemeentewet. Daarnaast is het budget ook niet bedoeld voor opleiding en training van individuele Raadsleden. Zie verder: bij aanbevelingen.

Het onderzoek heeft niet aangetoond dat door een of meer fracties op deze punten is afgeweken van de vigerende regelgeving; maar evenmin kan dit -mede gezien de hoogte van sommige kostensoorten- worden uitgesloten. De toelichtingen op de verantwoording van de besteding door de fracties zijn te weinig informatief voor een oordeel.

2. *de verantwoording door fracties van besteding van de fractieondersteuning*

De verantwoording -zoals voorgeschreven in het eerste kwartaal van het nieuwe jaar- wordt over het algemeen tijdig aangeleverd bij de Griffie. Het is veelal een documentje waarin de uitgaven -al dan niet volgens het stramien dat de Griffie op verzoek van de fracties heeft ontworpen- worden weergegeven. Niet geheel kan worden uitgesloten dat de genoemde kostensoorten in dit formulier (o.a. opleidingen & trainingen, literatuur, reis-en verblijfkosten) aanleiding geven tot misverstanden, zoals reeds is genoemd onder punt 1. M.b.t. de verantwoording door de fracties speelt het aandachtspunt van de controle. Deze dient -volgens de vigerende regelgeving- te worden uitgevoerd door de Commissie voor Onderzoek der Rekeningen; maar dit gebeurt niet. Het lijkt erop dat verwacht wordt dat de Griffie deze controle verricht. Naast het feit dat de Griffie zeker de voorbereidende werkzaamheden voor het Raadsbesluit kan treffen, is een controlerende functie van de Griffie lastig als gevolg van mogelijke belangen- en/of relatieverstrengeling. Hiervoor zal een oplossing moeten worden gevonden.

II De aanbevelingen

1. Met betrekking tot de besteding van het fractiebudget wordt een discussie over een 'Elzinga-norm' aanbevolen. Toegepast op de Gemeente Capelle aan den IJssel: 2/3 van het beschikbare fractiebudget wordt besteed aan: loonkosten fractie-medewerkers, bureaunkosten fractie-bureau en opleidingskosten van fractie of fractie-medewerkers.
2. Het lijkt zinvol nog eens duidelijk vast te stellen dat **partij-politieke** kosten, noch **individuele** uitgaven van raadsleden ten laste van het fractiebudget zijn toegestaan. Hiertoe zou het verantwoordingsformulier van fracties kunnen worden aangepast: van alle herkenbare fractiekosten (zoals bij punt 1 genoemd) èn de kostensoort 'burgerraadpleging' is opgave van bedragen voldoende, terwijl eventuele 'overige' kosten, niet op voorhand herkenbaar als fractiekosten, moeten worden gedocumenteerd.
3. Vanwege het feit dat de Commissie voor Onderzoek der Rekeningen liever niet controle uitoefent over eigen collegae, èn gezien het feit dat het gaat over gelden die de Raad zichzelf, c.q. haar fracties toekent, moet een oplossing worden gevonden voor deze controlefunctie. Er zijn verschillende mogelijkheden: de Commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken, de eigen Rekenkamer of een aparte kascommissie.
4. Inzake de vigerende regelgeving en/of werkwijze wordt aanbevolen dat de uitbetalingen worden gedaan via een bankrekening met herkenbare, algemene naamgeving.
5. Geadviseerd wordt, het punt opleidingskosten voor raadsleden uit fractieondersteuning duidelijker te regelen. De verordening van 10 februari 2003 sluit deze kosten bij de besteding van de fractieondersteuning uitdrukkelijk uit. Opleidingen en cursussen zijn sinds 2001 overgeheveld van de individuele onkostenvergoeding naar de algemene bedrijfsvoering van de gemeente. Bij het regelen van het al dan niet vergoeden van opleidingskosten zou eventueel een

gelijktijdige aanpassing van de individuele onkostenvergoeding voor Raadsleden overwogen kunnen worden.

5. Tot slot wordt aanbevolen om dit rapport te bespreken met de nieuwe Raad die in maart a.s. wordt gekozen. Alsdan kunnen eventuele mis-interpretaties over mogelijkheden en onmogelijkheden van besteding van het fractiebudget op een passend moment worden voorkomen en/of toegelicht en kan na overleg met de nieuwe Raad aanpassing van de verordening op de fractieondersteuning plaatsvinden.

Vertrouwend u met dit advies van dienst te zijn, tekent,

namens de Rekenkamer,

drs. Thea de Mik
secretaris

drs. Cora van Spronsen MPA
voorzitter

**Onderzoek naar de verantwoording van de
fractievergoedingen**

Bijlage 1 bij het brief-advies aan de gemeenteraad

6 januari 2006

Inhoudsopgave

1	Vooraf	3
2	Doel van het onderzoek	4
3	Rangschikking van gelden en overige bijstand voor raadsleden, -fracties	5
4	Voorschriften en regelgeving inzake vergoeding en bijstand aan raadsfracties: het toetsingskader	8
5	Toetsing van besteding en verantwoording van fractieondersteuning	9
5.1	De besteding: toetsing van de aard van de uitgaven	9
5.2	De verantwoording: toetsing van procedures en proces	10
5.3	Opmerkingen over vigerende regelgeving	11
	bijlage A: Overeenkomsten en verschillen tussen regelingen inzake fractieondersteuning	13
	bijlage B: Overzicht van de verantwoording van de besteding van de fractieondersteuning over 2004; fracties van de Gemeenteraad van Capelle aan den IJssel	15

1 Vooraf

De Rekenkamer van Capelle aan den IJssel heeft een onderzoek ingesteld naar de verantwoording van de fractievergoedingen: de zogeheten fractieondersteuning. Dat is: de al dan niet geldelijke ondersteuning van de in de Raad vertegenwoordigde groeperingen, ingevolge artikel 33 lid 2 van de Gemeentewet.

Bij dit onderzoek speelt vooral de *rechtmatigheid* een rol; *doelmatigheid* en *doeltreffendheid* stelt de Rekenkamer niet aan de orde. Ook is er -gerelateerd aan de totale gemeentelijke begroting- geen sprake van omvangrijke sommen geld.

De reden van dit onderzoek is dan ook vooral dat het gaat om gelden, die de Raad zichzelf, althans de fracties, toekent. Het is de beeldvorming van de lokale politiek die hierbij op de voorgrond treedt. Daarom is aandacht voor de *besteding* en *verantwoording* van deze gelden zinvol. Een andere overweging is dat het nuttig is het gebruik van fractieondersteuning te evalueren aan het einde van de eerste raadsperiode waarin deze -in nieuwe vorm- wordt verstrekt.

De Rekenkamer heeft dit onderzoek in eigen beheer uitgevoerd.

2 Doel van het onderzoek

Het doel is inzicht te verkrijgen in de rechtmatigheid van besteding en verantwoording van de zgn. fractieondersteuning. De rechtmatigheid in de zin van de onderbouwing van uitgaven met bewijsstukken ('bonnetjes') viel niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek.

Daartoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de aard en omvang van de geldelijke en materiele ondersteuning van de gemeenteraadsleden en de fracties.
Beantwoording van deze vraag is als zodanig geen doel van het onderzoek maar kan de fractieondersteuning -waar het onderzoek op gericht is- in een geëigende context plaatsen.
2. Welke voorschriften en regelgeving zijn van toepassing op de besteding en verantwoording van de fractieondersteuning.
Deze vraag moet leiden tot een objectief toetsingskader voor besteding en verantwoording van de fractieondersteuning.
3. Welk resultaat ontstaat indien de besteding en verantwoording van de zgn. fractiegelden worden getoetst aan het normenkader, c.q. de wettelijke voorschriften.
Beantwoording van deze vraag moet leiden tot inzicht in zowel de bestedingen als de verantwoording van deze bestedingen.
4. Welke opmerkingen kunnen worden gemaakt over de vigerende regelgeving inzake de fractieondersteuning in Capelle aan den IJssel.
Bij de beantwoording van deze vraag wordt gebruikt gemaakt van inzichten buiten de Gemeente Capelle aan den IJssel.

Om deze onderzoeksvragen beter te kunnen beantwoorden, wordt een vergelijking gemaakt met drie andere gemeenten van ongeveer gelijke omvang: Leidschendam-Voorburg, Velsen en Venlo (hierna te noemen: de drie V-gemeenten).

Tevens is gebruik gemaakt van de inzichten en resultaten van het onderzoek van prof. mr. D.J. Elzinga¹.

¹ 'Naar een herziene regeling van de fractieondersteuning', 27 juni 2005. Dit rapport gaat over de gemeente Amsterdam, maar veel conclusies zijn breder geldig.

3 Rangschikking van gelden en overige bijstand voor raadsleden, -fracties

Als de vergoeding en ondersteuning van raadsleden en/of raadsfracties in beeld worden gebracht, kunnen drie aspecten worden onderscheiden. Als volgt:

1. vergoeding *werkzaamheden* individuele raadsleden;
2. *onkostenvergoeding* individuele raadsleden, en
3. ***onkostenvergoeding voor fracties of fractieondersteuning***².

De algemene wet- en regelgeving, dus zonder acht te slaan op de Capelse situatie, met betrekking tot deze bijdragen aan het werk van de leden van de Gemeenteraad kan als volgt worden samengevat.

schema 1: Overzicht van algemene wet- en regelgeving met betrekking tot financiële en materiële bijdragen aan leden van de Gemeenteraad en/of de fracties van de Gemeenteraad

naam	voor wie	basis	bedrag of omvang bepaald door	verordening verplicht	opmerkingen
vergoeding voor werkzaamheden= raadsvergoeding	elk raadslid	GW art 95 lid 1	BZK + verordening	ja	beperkte afwijking naar beneden mogelijk
tegemoetkoming in de kosten = onkostenvergoeding	elk raadslid	GW art 95 lid 1	BZK + verordening	ja	beperkte afwijking naar beneden mogelijk
bijzondere kosten en andere financiële voorzieningen	elk raadslid	GW art 95 lid 2	BZK + verordening	nee	voorbeelden: pensioenpremie, uitkering bij aftreden, kinderopvang
reis- en verblijfkosten buiten gemeente	elk raadslid	GW art 97	verordening		als ze uitvoering betreffen van beslissing gemeentebestuur
fractieondersteuning	elke fractie	GW art 33	verordening	ja	mag financieel
ambtelijke bijstand	raad en elk raadslid	GW art 33	verordening	ja	
fax/pc	elk raadslid		verordening	nee	in bruikleen of via pc-privéregeling
cursussen en congressen	elk raadslid		verordening	nee	gemeente kan factuur voldoen

Voor de volledigheid zijn in dit schema ook de andere, niet verder te bespreken voorzieningen voor raadsleden genoemd.

De kolom 'verplicht' geeft aan of de gemeente dit in een verordening moet regelen. (Niet wat die verordening moet toekennen.)

Onder 'BZK' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) is te verstaan het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden en de jaarlijkse circulaires met de aanpassingen van bedragen.

² **vet-gedrukt** omdat het onderzoekje zich hierop richt

Aan de hand van dit schema kan de volgende toelichting worden gegeven. Waarbij op voorhand kan worden vastgesteld dat sprake is van een relatief complex systeem.

- ad 1 De vergoeding voor werkzaamheden van *individuele* raadsleden wordt betaald op basis van artikel 95 van de Gemeentewet. De hoogte van het bedrag is (mede) afhankelijk van het aantal inwoners van de Gemeente; de gemeentelijke Verordening moet voldoen aan het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden. Op grond daarvan is een Gemeente vrij om binnen zekere grenzen minder vergoeding vast te stellen, en ook om een beperkt deel van de vergoeding als presentiegeld te betalen. De Gemeente Capelle aan den IJssel maakt van deze vrijheid geen gebruik. Over deze vergoeding voor werkzaamheden van raadsleden wordt geen verantwoording gevraagd; hij heeft het karakter van een 'salaris'.
- ad 2 Ook de onkostenvergoeding van *individuele* raadsleden wordt verstrekt op basis van artikel 95 van de Gemeentewet. De hoogte van het bedrag is (mede) afhankelijk van het aantal inwoners van de Gemeente; de gemeentelijke Verordening moet voldoen aan de regels van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden. Over deze onkostenvergoeding wordt veelal geen verantwoording gevraagd; in de Gemeente Capelle aan den IJssel vindt uitbetaling maandelijks en automatisch plaats³.
- ad 3 De fractieondersteuning is gebaseerd op artikel 33 van de Gemeentewet en vastgelegd in een Raadsverordening⁴. Deze Verordening noemt twee elementen: de *ambtelijke bijstand* en een *geldelijke bijdrage*. De *ambtelijke bijstand* wordt, afgezien van hulp van geringe omvang die betrekking heeft op openbare documenten, primair verleend door de Griffie. Als dit niet kan, wordt de bijstand verleend -via aanwijzing door de secretaris- door andere ambtenaren. Volgens regelgeving dient over de meer omvangrijke verzoeken (en verlening) van ambtelijke bijstand een register te worden bijgehouden. De *geldelijke ondersteuning* is bedoeld voor bepaalde kosten die door een fractie worden gemaakt. De Verordening schrijft voor dat over de besteding van deze gelden jaarlijks verantwoording wordt afgelegd aan de Raad, en dat de Commissie voor het Onderzoek der Rekeningen controleert. Deze commissie zorgt voor een Raadsvoorstel ter finale besluitvorming.

De nu volgende twee schema's tonen de fractieondersteuning in Capelle aan den IJssel tegenover andere vergoedingen en bijdragen voor raadsleden (schema 2) en tegenover fractieondersteuning in enkele andere gemeenten van vergelijkbare grootte (schema 3). Daaruit voortvloeiende vergelijkingen zijn niet toetsend, alleen informatief bedoeld.

Indien (de opbouw van) de geldelijke ondersteuning van fracties in beeld wordt gebracht in vergelijking met de andere vergoedingen voor raadsleden, ontstaat het volgende schema 2. Alle bedragen zijn per maand. De getallen gelden voor Capelle aan den IJssel en hebben betrekking op wat maximaal voor fractieondersteuning beschikbaar is, niet op wat feitelijk is uitgegeven.

³ Terzijde: de Belastingdienst beschouwt de onkostenvergoeding als een looncomponent, waar tegenover staat dat de gemaakte onkosten van het bruto inkomsten kunnen worden afgetrokken.

⁴ Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning, Verzameling 2003, nummer 9/a; vastgesteld door de Raad op 10 februari 2003.

schema 2: De fractieondersteuning in vergelijking met andere vergoedingen en bijdragen

	per	bruto maand- bedrag	opmerkingen
vergoeding voor werkzaamheden = raadsvergoeding *	raadslid	1096,65	
tegemoetkoming in de kosten = onkostenvergoeding *	raadslid	128,29	
ambtelijke bijstand			p.m.
fractieondersteuning **	fractie	87,05	op declaratie
fractieondersteuning **	fractielid	96,57	op declaratie

* Is afhankelijk van gemeentegrootte.

** Wordt per jaar betaald, zie volgend schema.

In dit schema 2 is de ambtelijke ondersteuning door griffie en/of overige ambtenaren 'pro memorie' benoemd. Na uitvoering van dit onderzoek is de inschatting dat met de uitvoering van specifieke verzoeken van de onderscheiden fracties circa 1,0 fte is gemoed van de personele bezetting van de Griffie; de inzet van overige ambtenaren bij ondersteuning is variabel.

Indien (de opbouw van) de geldelijke ondersteuning van fracties in beeld wordt gebracht in vergelijking met de drie V-gemeenten, ontstaat het volgende schema 3.

schema 3: Opbouw van geldelijke ondersteuning van raadsfracties, vergeleken met de drie V-gemeenten

	Capelle aan den IJssel	Voorburg- Leidschendam	Venlo	Velsen
inwoners per 1-1-2002	65.000	74.000	91.000	67.000
aantal raadsleden	33	35	37	33
jaarbedrag per fractie	1044,54	1366,84	1000	1500
jaarbedrag per raadslid	1158,82	220,79	100	150

NB. Alle bedragen zijn per jaar. De bedragen van Venlo en Velsen zijn van 2003, die van Voorburg-Leidschendam van 2005 en die van Capelle aan den IJssel van 2003 tot en met 2005. Ook hier gaat het steeds om de bedragen die maximaal beschikbaar zijn.

Aan de hand van dit overzicht, kan worden opgemerkt dat de financiële component van de fractieondersteuning in Capelle aan den IJssel in vergelijking met de drie V-gemeenten relatief hoog is. Op dit punt heeft de Gemeenteraad de vrijheid die haar ter beschikking staat benut.

Tevens kan worden opgemerkt dat de Raad van de Gemeente Capelle aan den IJssel in 2003, bij de besluitvorming over de aanvullende beschikbare middelen t.b.v. de fracties, heeft besloten 50% van het beschikbare budget ad 75.000 te bestemmen voor de Griffie. Met als belangrijke motivatie: het belang en de voorkeur van de Raad voor *algemene ondersteuning*.

4 Voorschriften en regelgeving inzake vergoeding en bijstand aan raadsfracties: het toetsingskader

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vigerende regelgeving in de Gemeente Capelle aan den IJssel, inclusief enige aandacht voor regelgeving in de drie V-gemeenten en het eerder genoemde onderzoek van prof. mr. D.J. Elzinga, 'Naar een herziene regeling van fractieondersteuning'. Voor een schematisch overzicht van deze vergelijking wordt verwezen naar bijlage A.

Indien genoemde regelingen onderling worden vergeleken, blijkt **overeenstemming** over de *bedoeling* van de financiële ondersteuning van fracties. Als volgt:

1. bij de ondersteuning is oorspronkelijk -vooral- gedacht aan door de fracties in te schakelen werkkraft (medewerkers van de fracties) en hun bureaunkosten;
2. de ondersteuning mag ingevolge de Gemeentewet, artikel 99 niet worden gebruikt voor de kosten van individuele raadsleden (ook niet voor opleidingskosten van individuele raadsleden, immers daarvoor bestaan andere regelingen, o.a. de individuele onkostenvergoeding voor Raadsleden), en
3. de financiële ondersteuning is bedoeld voor het werk van de fractie, en niet voor de politieke partij en/of verkiezingen.

Daarnaast worden enkele procedurele voorschriften benoemd ten aanzien van de financiële bijstand; te weten:

1. de fracties moeten jaarlijks een verantwoording afleggen over de bestedingen;
2. de Commissie voor het Onderzoek der Rekeningen heeft in dit opzicht een controlerende functie;
3. indien een fractie niet het gehele bedrag heeft benut, mag maximaal 30% van de jaarlijkse vergoeding worden 'meegenomen' naar het volgende jaar; een (eventueel) overschot wordt terugbetaald aan de gemeentekas;

De besteding en verantwoording van de fractieondersteuning zal worden getoetst aan deze zes (drie inhoudelijke en drie procedurele) punten: het toetsingskader. Een toetsingskader dat weliswaar nogal wat ruimte laat voor interpretatie-verschillen, maar daarvoor is in de Verordening bewust gekozen. Maar wel duidelijk is dat er twee grenzen bestaan: de fractieondersteuning is **niet** bedoeld voor individuele Raadsleden, en **niet** voor partij-politieke doelstellingen, anders dan gericht op werkzaamheden voor de Gemeenteraad van Capelle aan den IJssel.

5 Toetsing van besteding en verantwoording van fractieondersteuning

De huidige Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning is in werking getreden in het jaar 2003. In dit jaar gebruikten de gezamenlijke fracties 49% van het beschikbare budget. In 2004 is het percentage gestegen tot 76%. Omdat 2003 kan worden beschouwd als een *aanloopjaar*, is de toetsing gericht op het jaar 2004.

Daarbij is het opvallend dat een enkele Raadsfractie in het geheel geen gebruik maakt van de beschikbare vergoeding.

5.1 De besteding: toetsing van de aard van de uitgaven

De gebruikelijke werkwijze is dat de fracties aan de Griffie een jaaroverzicht verschaffen over de bestedingen van de fractieondersteuning. Veelal in de vorm van lijsten met uitgaven, zonder originele betalingsbewijzen. Sommige fracties hanteren het door de Griffie ontworpen verantwoordingsformulier. Als de Griffie dit nodig acht, wordt een toelichting gevraagd op onderdelen. De toetsing van de Rekenkamer heeft zich beperkt tot het materiaal waarover de Griffie beschikt; betalingsbewijzen zijn niet gecontroleerd.

In het jaar 2004 is ruim € 36.000,00 uitgegeven door de onderscheiden fracties. Een volledige opgave van de uitgaven is als bijlage B toegevoegd.

Als de belangrijkste kostensoorten worden gerangschikt, ontstaat het volgende beeld.

schema 4: Bestedingen van fractiegelden in 2004

kostensoort	absoluut	%
1. loonkosten voor fractieondersteuning	10.200	28
2. opleiding en training	9.600	27
3. activiteiten richting burgers	7.800	22
4. reis- en verblijfskosten en catering	5.400	15
5. representatie, materiele kosten en overige kosten	3.200	9
totaal uitgaven fractiegelden in 2004	36.200	100

Naar aanleiding van dit overzicht kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

ad 1 *loonkosten voor fractieondersteuning (28 %)*

Deze kostenpost is volstrekt in overeenstemming met de bedoeling van de Gemeentewet. In zijn rapport pleit Elzinga zelfs voor een richtlijn dat 2/3 van het totaalbedrag besteed dient te worden aan loonkosten of bureaunkosten voor fractie-assistentie. Veel discussies kunnen -zo stelt hij- daarmee worden voorkomen. Vanuit dat perspectief bezien, wordt in Capelle aan den IJssel relatief weinig geld besteed aan de loon- en bureaunkosten van fractie-medewerkers.

ad 2 *opleiding en training (27 %)*

Deze kostensoort oogt relatief hoog. Volgens de Verordening is het niet toegestaan dat opleiding en training van individuele Raadsleden (en/of Commissieleden) worden betaald uit het fractie-budget. De hoogte van deze kostensoort kan derhalve slechts worden verklaard door trainingen en/of coaching van de gehele fractie, of voor opleiding en training van de fractie-medewerkers (al dan niet in loondienst).

Uit de beschikbare documenten kan niet worden vastgesteld waaraan deze kosten voor opleiding en training zijn besteed. Wellicht is op dit punt sprake van een misverstand; of dat juist is, kunnen de fracties zelf beoordelen.

ad 3 *activiteiten richting burgers (22 %)*

Onder deze kostensoort vallen activiteiten, waarbij Raadsfracties met burgers van gedachten wisselen. Ruim 40% van deze kostensoort is ingevuld door één partij (jaarlijkse burgerraadpleging); de overige kosten gaan over meer kleinschalige activiteiten.

Activiteiten richting burgers horen thuis in de financiële vergoeding voor fracties. Uiteraard dient daarbij gewaakt te worden voor *algemeen partij politieke propaganda*: een smalle marge, maar het gaat om lokaal beleid en gedachtewisseling daarover van de inwoners van Capelle aan den IJssel.

ad 4 *reis- en verblijfkosten en catering (15 %)*

Deze kostensoort is onderwerp van discussie in den lande. Sommige Gemeenten staan deze kostensoort niet toe; andere -waaronder Capelle aan den IJssel- kennen de fracties op dit punt een grotere vrijheid toe.

Uit de omschrijving (bij de verantwoording van bestedingen) is het onderscheid tussen fractieondersteuning en individuele onkostenvergoeding niet altijd helder.

ad 5 *representatie, materiele kosten en overige kosten (9 %)*

Ook voor deze kostensoort geldt dat uit de verantwoordingen niet altijd kan worden opgemaakt of het gaat om kosten voor de fracties, dan wel voor individuele raadsleden.

5.2 De verantwoording: toetsing van procedures en proces

Door de Griffie is -op verzoek van sommige fracties- een formulier ontworpen aan de hand waarvan de fracties hun verantwoording kunnen indelen⁵. Aan de hand van het geformuleerde toetsingskader (paragraaf III) kunnen de volgende bevindingen worden gemeld.

ad 1 *jaarlijkse, schriftelijke verantwoording*

De meeste fracties leveren -zoals voorgeschreven- in het eerste kwartaal van het 'nieuwe' jaar een verantwoording in; al dan niet aan de hand van het door de Griffie ontworpen formulier. Maar ook moet de Griffie soms een fractie aanmanen.

ad 2 *controlerende rol van de Commissie voor Onderzoek der Rekeningen*

Volgens de Griffier, en desgevraagd bevestigd door de voorzitter van de Commissie voor Onderzoek Rekeningen, voelt deze Commissie zich niet geroepen tot het controleren van de uitgaven van collegae.

Uiteraard ligt het in de rede dat de Griffie de besluitvorming door de Raad voorbereidt; tegelijkertijd geldt dat verantwoordelijkheid voor de controle zelf elders zou moeten liggen. Er moet dus nagedacht worden over een andere oplossing.

ad 3 *de mogelijkheid voor fracties om 30% van het jaarbudget over te boeken naar het nieuwe jaar*

Uit de beschikbare documenten kon worden opgemaakt dat sommige fracties deze tegemoetkoming niet hebben begrepen: zij berekenden dat er slechts recht was op 30% van het niet bestede bedrag. Dit is bij de afrekening uiteraard gecorrigeerd door de Griffie.

ad 4 *bijhouden van register over gevraagde en verleende ambtelijke ondersteuning*

Dit register moet -volgens voorschriften- worden bijgehouden over omvangrijke verzoeken tot ambtelijke ondersteuning. Het register vermeldt inzet voor ambtelijke ondersteuning van fracties van rond 1200 uur in de jaren 2002/2003. Daarna (dus in 2004) zijn geen opgaven vermeld; volgens de Griffie kan dit worden verklaard door het feit dat het 'werkgroepen-model' (samenwerking van verschillende fractieleden)

⁵ Op de samenstelling van dit formulier wordt - bij de conclusies en aanbevelingen- nog teruggekomen.

niet meer als effectief werd ervaren en derhalve geen grootschalig beslag op ambtelijke ondersteuning is gedaan.

5.3. Opmerkingen over vigerende regelgeving

Zoals eerder genoemd, is de regelgeving terzake van ondersteuning en/of vergoeding aan raads-, commissieleden en raadsfracties nogal gecompliceerd. Elders worden regelmatig aanvullende voorschriften voorgesteld: o.a. het verplicht oprichten van aparte stichtingen waarin financiële fractievergoedingen kunnen worden ondergebracht (Elzinga), gecombineerd met een verplichte controle door een in te huren accountant, het verplichten van de fracties om vooraf een begroting in te dienen (Gemeente Rotterdam) en meer stringente regelgeving inzake de besteding van fractievergoedingen (o.a. maaltijden niet toegestaan).

Daarnaast geeft ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) met enige regelmaat een adviserende interpretatie van vigerende regelgeving⁶.

Gezien het feit dat de huidige verantwoordingssystematiek in Capelle aan den IJssel adequaat is, wordt in algemene zin niet voorgesteld de regelgeving verder uit te breiden. Toch vragen een paar onderwerpen om enige aandacht.

1. bankrekening van de fracties

Gezien de omvang van de financiële geldstromen lijkt het oprichten van een aparte rechtspersoon niet noodzakelijk. Gezien het feit dat fractiegelden op zeer verschillende (soms persoonlijke) bankrekeningen worden uitbetaald, moet overwogen worden om per fractie een aparte bankrekening te reserveren voor uitbetaling van de fractiegelden.

2. kosten voor opleiding en training van individuele raadsleden

Reeds in 2001 heeft de VNG geadviseerd om deze kosten niet meer ten laste te brengen van de individuele onkostenvergoeding van raadsleden, maar deze op te nemen in de reguliere gemeentelijke bedrijfsvoering. Gezien de mogelijke misverstanden op dit punt in Capelle aan den IJssel, zou dit advies kunnen worden opgevolgd. E.e.a. moet dan worden vastgelegd en/of gewijzigd in de huidige regelgeving; overwogen kan worden tegelijkertijd de hoogte van de individuele onkostenvergoeding aan te passen. Ook de begroting moet dan overeenkomstig gewijzigd worden.

Voor de aanbevelingen van de Rekenkamer wordt verwezen naar het brief-advies aan de Gemeenteraad.

⁶ De rechtspositie van gemeentelijke politieke ambtsdragers; raads- en commissieleden. VNG-uitgeverij, editie 2004 - 2005.

Bijlage A: Overeenkomsten en verschillen tussen regelingen inzake fractieondersteuning

Vergeleken worden de regelingen van de gemeente Capelle aan den IJssel en de drie ongeveer even grote gemeenten Velsen, Venlo en Leidschendam-Voorburg. Verder worden de aanbevelingen van Elzinga weergegeven, en een enkel ander opvallend aspect uit grotere gemeenten.

Het gaat om de regelingen zelf, en de eventuele toelichting daarop. "ja" wil zeggen dat de regeling een bepaalde uitgave toelaatbaar acht, "niet" dat hij ontoelaatbaar is en waar de regeling zwijgt blijft het vakje leeg. Dat laatste kan betekenen dat er niet aan gedacht is, of dat het aspect niet aan de orde was (zoals bij aanbevelingen) of dat de al dan niet toelaatbaarheid dan wel toepasbaarheid voor de opstellers vanzelfsprekend was.

	regelingen				aanbevelingen	
	Capelle	Velsen	Venlo	Voorburg-Leidschen dam	Elzinga	overig
Doel van de fractieondersteuning.	raadswerkzaamheden	versterken van de rol	versterken van de rol	bijstand bij werkzaamheden	Duidelijk bedoeling van regeling aangeven.	
Uitgaven in strijd met wet of regelgeving.	niet	niet	niet	niet	niet	
Giften.	niet	niet	niet	niet, zakelijke wel	niet	
Leningen.				niet		
Burgercontacten.	ja					
Fractie-assistentie in de vorm van personele ondersteuning.	ja				2/3 van budget hiervoor en voor de gerelateerde bureaunkosten	
Bureaunkosten en kantoorbenodigdheden voor fractie.	ja				" "	
Opleiding, training en cursussen.	niet	niet	niet	niet	niet	
Opleiding, training en cursussen voor fractie als geheel.	ja	ja		ja		
Controle, contra-expertise.				niet		
Rechtsbijstand.					niet	
Partijbelang, verkiezingen.	niet	niet	niet	niet, gemengde kosten ja	niet	
Persbijeekomsten.	ja				niet voor publiciteit en voorlichting bedoeld	
Aanvullen vergoeding raadsleden.	niet	niet			niet	

	Capelle	Velsen	Venlo	Voorburg- Leidschen dam	Elzinga	overig
Wat onder andere vergoedingen valt zoals Rechtspositiebesluit.	niet	niet	niet	niet	niet	
Werk van een raadslid of zijn bedrijf.					niet	
Reizen.				buitenland: niet	lokaal: niet; buitenland: niet	
Consumpties, lunches en diners.					niet	
Verantwoording aan de raad.	ja	ja	ja	ja		
Presidium bij verantwoording betrokken				ja		
Commissie voor onderzoek der rekeningen bij verantwoording betrokken.	ja					
Rekenkamer bij verantwoording betrokken.						Rotterdam: niet meer nodig
Accountant bij verantwoording betrokken.		niet		ja	ontvanger van ondersteuning zorgt zelf voor accountantsverklaring	in grote gemeenten: ja
Betalingsbewijzen meesturen.				ja		
Betalen.					aan stichting die alleen deze lokale steun tot doel heeft	Rotterdam: eerst begroting indienen; fractieassistenten in dienst van die stichting
Verrekenen geregeld.	ja			ja	ja	
Terugvorderen geregeld.	ja	ja		ja	ja	
Reserve meenemen naar volgend jaar.	ja	ja	ja			

Bijlage B. Overzicht van de verantwoordingen fractiesteun over 2004, Capelle aan den IJssel

partij	post	bedrag 2004	opleid train	activ burg	fr onderst	reis/verbl /cat	repres	mat kost	overig	totaal	
vvd	fractieondersteuning	2400			2400						
vvd	fractieweekend	1118				1118					
vvd	fractiebijeenkomst	269				269					
vvd	drukwerk pr	1598		1598							
vvd	burgers advert	569		569							
vvd	congres seminar met catering	298	298								
vvd	literatuur	129						129			
vvd	kerstboodschap	250							250		
vvd	burobehoeften	46						46			
vvd	representatie	215					215				
	vvd		298	2167	2400	1387	215	175	250	6892	absoluut
	beschikbaar per jaar	6838,64	4	31	35	20	3	3	4	100	procent *
pvda	mobiel kantoor	3217,00		3217,00							
pvda	fractieassistent+ ~medewerker	2493,50			2493,50						
pvda	zaalhuur; (reis/verblijf)	48,00				48,00					
pvda	koffie thee 8 april wijkbijeenkomst	50,00				50,00					
pvda	maaltijd werkconferentie	719,58				719,58					
pvda	jubilea	82,97					82,97				
pvda	lokale omroep	59,50							59,50		
	pvda		0	3217,00	2493,50	817,58	82,97	0	59,50	6670,55	absoluut
	beschikbaar per jaar	6838,64	0	48	37	12	1	0	1	100	procent *

partij	post	bedrag 2004	opleid train	activ burg	fr onderst	reis/verbl /cat	repres	mat kost	overig	totaal	
cda	catering fractie	16,80				16,80					
cda	vergoeding fractieassistente	100,00			100,00						
cda	vergoeding fractieassistente	400,00			400,00						
cda	catering fractie coalitie	270,00				270,00					
cda	functioneringstraining	593,20	593,20								
cda	catering coalitieoverleg	230,56				230,56					
cda	mat kosten fractieassistente	163,35						163,35			
cda	catering fractie	34,00				34,00					
cda	vergoeding fractieassistente	400,00			400,00						
cda	catering fractie	32,00				32,00					
cda	vergoeding fractieassistente	400,00			400,00						
cda	mat kosten fractieassistente	154,55						154,55			
cda	vergoeding fractieassistente	400,00			400,00						
cda	mat kosten fractieassistente	84,75						84,75			
cda	functioneringstraining	264,80	264,80								
	cda		858,00	0	1700,00	583,36	0	402,65	0	3544,01	absoluut
	beschikbaar per jaar	5679,82	24	0	48	16	0	11	0	100	procent *
capels belang	training fractieleden	1595	1595								
capels belang	fractieondersteuning	1595			1595						
capels belang	opleidingen	396	396								
capels belang	overig (245+560)	560							560		
capels belang	overig (245+560)	132	132								
capels belang	overig (245+560)	113						113			
	capels belang		2123	0	1595	0	0	113	560	4391	absoluut
	beschikbaar per jaar	4521,00	48	0	36	0	0	3	13	100	procent *
groen links	reiskosten openbaar vervoer	170		170							
groen links	rekening van PvdA	101		101							
	groen links		0	271	0	0	0	0	0	271	absoluut
	beschikbaar per jaar	3362,18	0	100	0	0	0	0	0	100	procent *

partij	post	bedrag 2004	opleid train	activ burg	fr onderst	reis/verbl /cat	repres	mat kost	overig	totaal	
christen unie	nieuwsbrief- act. naar burgers	14,25		14,25							
christen unie	attentie externe spreker	50,00					50,00				
christen unie	attentie spec. gelegenheid	25,00					25,00				
christen unie	etentje	296,85				296,85					
christen unie	nieuwsbrief- act. naar burgers	65,27		65,27							
christen unie	nieuwsbrief- act. naar burgers	18,50		18,50							
christen unie	borrel	27,90				27,90					
christen unie	etentje na een dag fractiedoorlichting	163,80				163,80					
christen unie	attentie spec. gelegenheid	30,95					30,95				
christen unie	attentie spec. gelegenheid	24,56					24,56				
christen unie	fractiedoorlichting SBI	4806,00	4806,00								
christen unie	nieuwsbrief- act. naar burgers	60,36		60,36							
christen unie	etentje	46,40				46,40					
christen unie	attentie spec. gelegenheid	20,00					20,00				
christen unie	nieuwsbrief- act. naar burgers	15,30		15,30							
	christen unie		4806,00	173,68	0,00	534,95	150,51	0,00	0	5665,14	absoluut
	beschikbaar per jaar	3362,18	85	3	0	9	3	0	0	100	procent *
sgp	hotel/restaurant fractiesessie	402,93				402,93					
sgp	begeleider fractiesessie	22,50	22,50								
sgp	bezinning lokaal jeugdbeleid restaurant	442,90				442,90					
sgp	readers	43,30						43,30			
sgp	begeleider fractiesessie	124,95	124,95								
sgp	bloemen	16,65					16,65				
sgp	boekenbonnen	90,00					90,00				
sgp	bloemen	20,00					20,00				
sgp	hapjes	39,00				39,00					
sgp	jaarlijks etentje	933,30				933,30					
sgp	bonbons	58,90					58,9				
sgp	lief en leed	88,00					88,00				
sgp	fractiekosten	44,00						44,00			
	sgp		147,45	0,00	0,00	1818,13	273,55	87,30	0,00	2326,43	absoluut
	beschikbaar per jaar	3362,18	6	0	0	78	12	4	0	100	procent *

partij	post	bedrag 2004	opleid train	activ burg	fr onderst	reis/verbl /cat	repres	mat kost	overig	totaal	
leefbaar capelle	opleidingen/trainingen	1416,10	1416,10								
leefbaar capelle	activiteiten burgers	1969,31		1969,31							
leefbaar capelle	fractieondersteuning	2000,00			2000,00						
leefbaar capelle	reis, verblijf, catering	281,03				281,03					
leefbaar capelle	materiële kosten	753,12						753,12			
leefbaar capelle	overig	60,21							60,21		
	leefbaar capelle		1416,10	1969,31	2000,00	281,03	0,00	753,12	60,21	6479,77	absoluut
	beschikbaar per jaar	10315,10	22	30	31	4	0	12	1	100	procent *
d66	geen kosten, geen verantwoording	0									
	beschikbaar per jaar	3362,18									
uitgegeven door	alle fracties		9648,55	7797,99	10188,50	5422,05	722,03	1531,07	929,71	36239,90	absoluut
	beschikbaar per jaar	47641,92	27	22	28	15	2	4	3		procent *

* procent van het uitgegeven bedrag