

Artikelsgewijze toelichting Verordening fractieondersteuning 2019

Artikel 1. Begripsbepalingen.

De begrippen 'fractie', 'lid' en 'groep' zijn met name nader gedefinieerd en overgenomen uit het 'Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en van de Politieke markt van de gemeente Hengelo', raadsbesluit 4 april 2017, nr. 2093670. Dit in verband met de gevolgen die de raad ook in financieel opzicht wil verbinden aan het afsplitsen van raadsleden van fracties. Zie in het bijzonder artikel 6 van deze verordening.

Artikel 2. Recht op financiële bijdrage

- Fractieondersteuning vindt zijn vorm in een financiële ondersteuning. De hoogte van het totale budget voor fractieondersteuning wordt door de raad in de gemeentebegroting opgenomen.
- De fractieondersteuning bestaat uit een basisbedrag per fractie en een variabel deel per raadszetel (tweede lid). Het basisbedrag garandeert dat elke fractie de kans krijgt zich op een gelijkwaardig basisniveau te laten ondersteunen. Omdat grote fracties meer lasten zullen hebben is het logisch dat zij via het variabele deel een hogere financiële bijdrage krijgen.
- De bijdrage wordt in de meeste jaren voor dat kalenderjaar verstrekt (eerste lid). Ook na een gemeentelijke herindeling waarbij de nieuwe raad vanaf 1 januari aantreedt, zal de bijdrage voor een kalenderjaar verstrekt worden (op basis van een door de nieuwe raad vastgestelde verordening). De herindelingsverkiezingen zijn dan in november van het jaar daarvoor geweest.
- Het derde lid geeft een afwijkende regeling voor de jaren dat de oude raad na reguliere verkiezingen aftreedt. Dat is altijd met ingang van de donderdag tussen 23 en 29 maart (artikel C 4 van de Kieswet). Op die dag treedt de nieuwe raad aan (artikel 18 van de wet). Ook na herindelingsverkiezingen wordt de zittingsduur van de raad in bepaalde gevallen zodanig aangepast dat de leden gelijktijdig aftreden met raden van andere gemeenten die na reguliere verkiezingen aangetreden zijn (zie artikelen 56d en 56e van de Wet algemene regels herindeling).
- De financiële bijdrage voor fractieondersteuning voldoet aan de definitie van subsidie van artikel 4:21 van de Awb. Het verdient aanbeveling om de Algemene subsidieverordening (indien van kracht) in de gemeente uitdrukkelijk niet van toepassing te verklaren op de bijdrage voor fractieondersteuning. Het verantwoordingsregime in de Algemene subsidieverordening is namelijk wezenlijk anders dan het regime voor het vaststellen en verantwoorden van de bijdrage voor fractieondersteuning.

Artikel 3. Besteding financiële bijdrage

- Voor wat betreft de inhoudelijke besteding van de fractieondersteuning worden de fracties grotendeels vrijgelaten. Minimumvoorwaarde is wel dat ze de financiële bijdrage besteden om hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende of controlerende rol te versterken. Daarnaast is in het tweede lid een aantal doelen genoemd waarvoor de financiële bijdrage voor fractieondersteuning in ieder geval niet gebruikt mag worden. Deze opsomming is niet limitatief.
- In het bijzonder wordt benadrukt dat voor de financiering van verkiezingscampagnes van overheidswege een afzonderlijke regeling bestaat: de Wet financiering politieke partijen voor wat betreft de landelijke politieke partijen. Daarnaast hebben sommige gemeenten voor de lokale partijen een subsidieregeling. Het is dan ook niet toegestaan om met de financiële bijdrage voor fractieondersteuning verkiezingscampagnes te financieren, zie het tweede lid onder e. Verder is het niet de bedoeling dat raadsleden hun eigen vergoeding voor het raadswerk aanvullen met de financiële bijdrage voor fractieondersteuning en dat ook contributies aan politieke

partijen of met politieke partijen gelieerde organisaties, zoals een bestuurdersvereniging, via de fractieondersteuning kunnen worden gefinancierd (onder b). Een lidmaatschap van een dergelijk orgaan is immers een individuele aangelegenheid van een raadslid en niet van de betreffende gemeenteraadsfractie.

- Bij (andere) uitgaven die op grond van enige andere wettelijke regeling in aanmerking komen voor vergoeding van overheidswege (onder d) kan onder andere gedacht worden aan bepaalde reis- en verblijfkosten, kosten voor een (buitenlandse) excursie of reis, kosten voor scholing en de kosten voor een computer. Deze komen voor vergoeding in aanmerking op grond van artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit decentrale ambtsdragers het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden, dat zijn grondslag vindt in de artikelen 95 en 96 van de Gemeentewet.
- De kosten voor het lidmaatschap van een beroepsvereniging kunnen ook via deze verordening fractieondersteuning worden gedeclareerd. Een beroepsvereniging is een voor iedere ambtsdrager van die beroepsgroep toegankelijke, landelijk georganiseerde beroepsvereniging, die blijkens haar statuten de deskundigheidsbevordering en/of belangenbehartiging van de functie van die beroepsgroep ten doel heeft of mede ten doel heeft.
- Lid f: Algemene opleidingen die aan alle raadsleden en fractievertegenwoordigers worden aangeboden en die in de regel worden georganiseerd door de griffie, worden bekostigd uit de gemeentelijke bedrijfsvoering (artikel 3.3.3 Rechtspositiebesluit decentrale ambtsdragers d.d. 15 oktober 2018 en de verordening rechtspositie raads- en commissieleden 2019). Deze cursussen worden veelal verzorgd door politiek neutrale instituten. Als raadsleden er voor zouden kiezen om een zelfde opleiding als aangeboden vanuit de griffie elders te volgen, dan mag die niet bekostigd worden uit de financiële bijdrage voor fractieondersteuning. Alle andere niet- partijpolitieke scholing waarvan de fractie kan motiveren dat het scholing is dat bijdraagt aan een goede vervulling van de functie van raadslid of fractievertegenwoordiger, kan uit het budget fractieondersteuning worden bekostigd. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld cursussen die door de gemeente Hengelo worden aangeboden via het instituut Twentse Kracht: deze vallen niet onder algemene opleidingen die door de griffie worden georganiseerd en deze vallen qua bekostiging dan ook niet onder de gemeentelijke bedrijfsvoering. Raadsleden die een cursus willen volgen van de Twentse Kracht dienen dit ook te bekostigen uit het budget fractievergoeding. Maar ook cursussen met een niet- partij politieke inhoud, die wel via de politieke partij worden aangeboden, kunnen via het budget fractieondersteuning worden bekostigd. Partijpolitieke scholing echter dient het raadslid of fractievertegenwoordiger 'uit eigen zak' te betalen.
- Relatie tussen de bestedingen o.g.v. deze verordening en besteding van de maandelijkse onkostenvergoeding van Raadsleden als opgenomen in het Rechtsbesluit decentrale politieke ambtsdragers. Raadsleden maken kosten voor het raadswerk. Vanaf de dag van beëdiging ontvangen zij een vaste maandelijkse netto onkostenvergoeding. Een raadslid kan de onkostenvergoeding niet weigeren. De maandelijkse onkostenvergoeding is door de invoering van de werkkostenregeling een maandelijks netto vergoeding geworden. De gemeente is verplicht de onkostenvergoeding over te maken op het bankrekeningnummer van het raadslid. Het raadslid mag zelf mag (een deel) van de onkostenvergoeding afdragen aan de politieke partij. De hoogte van de vergoeding is onafhankelijk van de grootte van de gemeente. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bepaalt jaarlijks per 1 januari de onkostenvergoeding. Elk jaar wordt de onkostenvergoeding en wordt deze aangepast aan de consumentenprijsindex (CPI). Gemeenten worden hierover medio december per circulaire geïnformeerd. In het per 1 januari 2019 in werking getreden rechtspositiebesluit Decentrale Politieke ambtsdragers is het volgende opgenomen: Raadsleden ontvangen een maandelijkse onkostenvergoeding voor voorzieningen die niet zuiver functioneel zijn, noch zuiver privé. Het raadslid kan deze kosten betalen uit de onkostenvergoeding op grond van artikel 3.1.6. (red: van het rechtspositiebesluit). Deze onkostenvergoeding betreft een vast bedrag per maand. Wanneer de uitgaven uitstijgen boven de vaste onkostenvergoeding kunnen deze niet alsnog worden gedeclareerd.

De vaste onkostenvergoeding is bedoeld voor in ieder geval de volgende kosten:

- Representatie;
- Vakliteratuur;
- Excursies (waarbij het niet gaat om excursies die voor de gehele gemeenteraad worden georganiseerd, maar om externe 'buiten de gemeente' excursies en werkbezoeken);
- Bureaunkosten;

- Contributies, lidmaatschappen, zoals contributies van verenigingen en regionale beroepsverbanden (anders dan een algemeen toegankelijke landelijke beroepsvereniging voor raadsleden: daarvoor geldt dat deze wel vergoed kunnen worden via deze verordening fractieondersteuning);
- Ontvangsten thuis;
- Zakelijke giften.

Artikel 4. Voorschot financiële bijdrage en 5. Tijdstip verlenen voorschot in verkiezingsjaar

- Deze artikelen regelen de ambtshalve verlening van voorschotten aan fracties ter hoogte van de overeenkomstig artikel 2 berekende voorwaardelijke aanspraak op de financiële bijdrage. In een jaar waarin de raadsleden naar aanleiding van verkiezingen tegelijkertijd aftreden wordt het voorschot in twee gedeelten gesplitst.

Artikel 6. Gevolgen splitsen en einde bestaan fractie

- Als er mutaties plaatsvinden in zittende fracties is het wenselijk dat de financiële bijdrage aangepast wordt aan veranderde verhoudingen in de raad. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het vaste basisbedrag dat iedere fractie krijgt en het variabel deel per raadszetel. Het vaste deel is ook daadwerkelijk “vast”: de fractie behoudt dit deel van het budget ook al vindt er tussentijds een splitsing of afscheiding plaats. Uitsluitend het variabele deel van de fractievergoeding wordt overgeheveld naar een raadslid dat zelfstandig verder gaat als lid, of naar de groep als er meerdere raadsleden besluiten om samen zelfstandig verder te gaan, of als de afgesplitste raadsleden zich aansluiten bij een bestaande fractie. Dit geldt voor de gehele raadsperiode waarin deze omstandigheid zich voordoet.
- Met deze aanpassingen wordt voldaan aan de wens van de raad om de bepalingen van deze verordening op het punt van de gevolgen van het afsplitsen van raadsleden van fracties aan te laten sluiten op de bepalingen die we in het ‘Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en van de politieke markt van de gemeenten Hengelo’, raadsbesluit van 4 april 2017, nr. 2093670. hebben geformuleerd. Herberekening van de verleende voorschotten voor alle fracties is met deze regeling niet meer nodig, immers het vaste basisbedrag hoeft niet meer te worden aangepast. Alleen het variabele bedrag van de fracties waarvan wordt afgesplitst hoeft te worden her berekend, zie het tweede lid.
- Bij afsplitsing van een fractie zal het al eerder verleende voorschot voor wat betreft het variabele deel direct bijgesteld moeten worden (tweede lid). Als dat niet zou gebeuren zou de oorspronkelijke fractie over een te groot variabel voorschot beschikken. Na het kalenderjaar zou dan alsnog verrekend moeten worden. Het is handiger dit direct recht te trekken.
- Het gestelde in lid 4 is alleen van toepassing op fracties, want een afscheiden lid danwel een groep houdt automatisch als gevolg van verkiezingen op te bestaan. En daarmee vervalt de aanspraak op een bijdrage ook.

Artikel 7. Reserve

- Het deel van de financiële bijdrage waarop een fractie, lid of groep voorwaardelijk aanspraak maakt en dat niet wordt gebruikt, wordt door de raad gereserveerd voor gebruik door die fractie, lid of groep in de volgende jaren (eerste lid). Als er in die jaren verkiezingen plaatsvinden, dan wordt de reserve na verkiezingen beschikbaar gesteld aan de fractie die onder dezelfde naam terugkeert, dan wel aan de fractie die naar het oordeel van de raad als rechtsopvolger daarvan of van een lid of groep kan worden beschouwd (vierde lid). Omdat het niet wenselijk is dat een reserve eindeloos groeit is hier wel een maximum aan verbonden (tweede lid).
- Ook met betrekking tot de reserve is het van belang dat goed wordt omgegaan met mutaties in zittende fracties, lid of groep. De regeling van het vijfde lid voorziet in verdeling over de betrokken fracties, lid of groep naar evenredigheid van de resulterende zetelaantallen.

Artikel 8. Administratieve verplichtingen

- Om te zorgen dat aan het verslag waarmee een fractie, lid of groep de besteding van de financiële bijdrage verantwoordt (zie artikel 9) een deugdelijke administratie ten grondslag ligt worden aan het voeren van deze administratie enkele eisen gesteld in artikel 8.

Artikel 9. Verantwoording, controle en vaststelling financiële bijdrage

- Na controle van het door de fractie, lid of groep opgestelde verslag waarmee de besteding van de financiële bijdrage wordt verantwoord, stelt de raad de hoogte van de financiële bijdrage voor de betreffende fractie, lid of groep vast. Een verslag houdt in dat het lid, groep of fractie inhoudelijk beschrijft wat de gedane uitgave behelst en motiveert dat de uitgaven passen binnen de rollen die zijn geformuleerd in artikel 3. Daarmee ontstaat een onvoorwaardelijke aanspraak op het vastgestelde bedrag. Omdat dit bedrag af kan wijken van het verstrekte voorschot – en er dus mogelijk een verrekening dient plaats te vinden – wordt tevens de hoogte van het te verrekenen verschil tussen de vastgestelde financiële bijdrage en het ontvangen voorschot vastgesteld. Als het verleende voorschot lager is dan de vastgestelde financiële bijdrage, dan wordt het resterende bedrag alsnog uitbetaald. Als het verleende voorschot hoger is dan de vastgestelde financiële bijdrage, dan kan het onverschuldigde bedrag in overeenstemming met artikel 4:57, eerste lid, van de Awb teruggevorderd worden. De beslissing tot terugvordering is – evenals het besluit waarmee de financiële bijdrage wordt vastgesteld – een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit.
- In artikel 9 is gekozen voor de controle van de bestedingen op basis van deze verordening door de raad zelf, met ondersteuning van de griffier. Voorheen werd een accountant ingeschakeld: de kosten van deze controlewerkzaamheden staan echter niet in een goede verhouding tot het totale bedrag waarover de werkzaamheden zich uitstrekken. De laatste jaren is daarom reeds goede ervaring opgedaan met de werkwijze zoals in deze verordening is opgenomen. De benodigde transparantie in de verantwoording van deze bestedingen is ook met deze controle gewaarborgd.
- Voorts wordt vastgesteld de hoogte van de wijziging van de reserve en van de resterende reserve (deze kan voor één of beide uiteraard ook nul bedragen). Daarnaast wordt, indien van toepassing, de hoogte van de terugvordering van de ontvangen voorschotten vastgesteld.