

Verordening geldelijke voorzieningen gemeenteraadsfracties Haarlem 2022

De raad van de gemeente Haarlem,
Gelezen het voorstel van [...] van [datum];
Gelet op artikel 33, derde lid van de Gemeentewet;
Gezien het advies van de [naam commissie];
Besluit vast te stellen:

De Verordening geldelijke voorzieningen gemeenteraadsfracties Haarlem 2022

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- fractie: een raadslid dat of een aantal raadsleden die volgens artikel 7 van het 'Reglement van Orde van de raad van Haarlem voor vergaderingen en werkzaamheden van de raad 2022' als een fractie is respectievelijk zijn te beschouwen, daaronder mede begrepen de commissieleden als bedoeld in de 'Verordening op de raadscommissies gemeente Haarlem 2022' en fractiemedewerkers;
- fractiemedewerker: persoon die werkzaamheden verricht voor één van de fracties uit de raad en door de betreffende fractie bij de griffier formeel is aangemeld als medewerker.

Paragraaf 2 Fractieondersteuning

Artikel 2 Recht op financiële bijdrage

1. De raad verstrekt een in de raad vertegenwoordigde fractie voor de duur van de zittingsperiode een financiële bijdrage ter ondersteuning van het functioneren van de fractie.
2. De financiële bijdrage bestaat uit een basisbedrag van € [bedrag] per fractie en een variabel bedrag van € [bedrag] per raadszetel van de fractie. De bijdrage wordt jaarlijks geïndexeerd.

Artikel 3 Besteding financiële bijdrage

1. De financiële bijdrage wordt uitsluitend besteed aan ondersteuning van inhoudelijke aard die ertoe strekt de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en/of controlerende rol van de fractie te versterken.
2. De financiële bijdrage wordt in ieder geval niet gebruikt ter bekostiging van:
 - a. betalingen, inclusief die ter voldoening van contributie, aan politieke partijen, met politieke partijen verbonden instellingen of natuurlijke personen anders dan ter vergoeding van diensten of goederen geleverd ten behoeve van de versterking van de ondersteuning van de fractie op basis van een gespecificeerde, reële declaratie of arbeidsovereenkomst;
 - b. giften, leningen, beleggingen en voorschotten; of
 - c. uitgaven die op grond van enige andere wettelijke regeling in aanmerking komen voor vergoeding van overheidswege, inclusief uitgaven in verband met verkiezingsactiviteiten.

Artikel 4 Bepaling hoogte en bevoorschotting financiële bijdrage; oprichting stichting beheer fractievergoeding

1. Jaarlijks wordt in december door de griffier, die hiertoe is gemandateerd door de raad, de hoogte van de fractievergoeding voor het komende jaar bepaald conform het bepaalde in artikel 2, tweede lid en door middel van een verleningsbesluit aan de fractie bekend gemaakt.
2. De financiële bijdrage wordt als voorschot vóór 31 januari aan de fractie uitgekeerd.

3. In een verkiezingsjaar wordt de financiële bijdrage als voorschot in de eerste week van april aan de fractie uitgekeerd.

Artikel 5 Fractiestichting

1. Een fractie kan op kosten van de gemeente een stichting oprichten die de fractievergoeding beheert en de werkgever is van eventuele fractiemedewerkers. In de statuten van de stichting staat vermeld dat de doelstelling is gericht op fractieondersteuning.
2. Een fractie kan aangeven dat de fractievergoeding wordt uitgekeerd aan de in het derde lid bedoelde stichting. In dat geval zijn de bepalingen van deze verordening van toepassing op de stichting.
3. Indien de fractie het werkgeverschap en de vergoedingen voor fractiemedewerkers regelt via een door de fractie opgerichte stichting en de fractie tevens aangeeft dat de stichting met fractiemedewerkers een arbeidsovereenkomst aangaat, wordt de in artikel 2 bedoelde financiële vergoeding verhoogd vanwege de werkgeverslasten in het kader van loonheffing en sociale verzekeringspremies. Deze verhoging is bepaald op 20% van de in artikel 2 vermelde financiële vergoeding.

Artikel 6 Gevolgen splitsen en einde bestaan fractie

1. Als één of meer raadsleden van één of meer fracties als zelfstandige fractie gaan optreden of zich aansluiten bij een andere fractie, wordt het voor elk van deze zetels beschikbaar gestelde variabele deel van de financiële bijdrage ter ondersteuning van de fractie waar zij uittreden, toebedeeld aan de nieuw gevormde fractie of aan de fractie waarbij wordt aangesloten.
2. Als zich een situatie als bedoeld in het eerste lid voordoet, worden de verleende voorschotten naar evenredigheid van het nog resterende aantal maanden van het jaar waarvoor het voorschot is verleend onverwijld bijgesteld overeenkomstig de uit het eerste lid voortvloeiende verdeling.
3. Als een fractie tijdens een zittingsperiode ophoudt te bestaan, vervalt de aanspraak op de financiële bijdrage ten behoeve van die fractie met ingang van de maand volgend op de maand waarin hiervan kennisgeving is gedaan aan de raad.

Artikel 7 Reserve

1. De raad reserveert het in enig jaar niet gebruikte gedeelte van de financiële bijdrage ter ondersteuning van het functioneren van de fractie voor het kunnen verlenen van een aanvullende financiële bijdrage ten behoeve van die fractie in volgende jaren.
2. Een reserve is niet groter dan 30% van de financiële bijdrage ter ondersteuning van het functioneren van de fractie die in het voorgaande kalenderjaar als voorschot was verleend ten behoeve van die fractie op grond van artikel 4, tweede lid.
3. Het beroep in enig jaar op de opgebouwde reserve komt tot uitdrukking in de afrekening over dat jaar. Bevoorschotting vindt desgevraagd plaats.
4. Een reserve blijft na verkiezingen beschikbaar ten behoeve van de fractie die onder dezelfde naam terugkeert, dan wel ten behoeve van de fractie die naar het oordeel van de raad als rechtsopvolger daarvan kan worden beschouwd.
5. Als zich een situatie als bedoeld in artikel 6, eerste lid, voordoet, wordt een eventuele reserve ten behoeve van de fractie waar de betreffende leden uittreden toebedeeld aan de betrokken fracties naar evenredigheid van de resulterende zetelaantallen.

Artikel 8 Verantwoording, controle en vaststelling financiële bijdrage

1. De fractie legt uiterlijk drie maanden na het einde van een kalenderjaar aan de raad verantwoording af over de besteding van de financiële bijdrage gedurende het vorige kalenderjaar, onder overlegging van een financieel verslag.

2. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid, legt de fractie die als gevolg van de verkiezingen voor de gemeenteraad ophoudt te bestaan uiterlijk binnen drie maanden na de datum van de verkiezingen verantwoording af over de besteding van de financiële bijdrage gedurende het vorige kalenderjaar, onder overlegging van een financieel verslag. In het geval de fractie ophoudt te bestaan, wordt deze niet eerder opgeheven dan het moment waarop de verantwoording, vaststelling en eventuele verrekening zijn afgerond.
3. De financiële administratie van de fractie wordt gevoerd op basis van het stelsel van baten en lasten en wordt zodanig ingericht dat op eerste aanvraag van de raad nadere informatie kan worden gegeven en bescheiden of bewijsstukken met betrekking tot de uitgaven kunnen worden overgelegd.
4. Bij uitgaven worden de onderliggende bescheiden door ten minste twee personen geautoriseerd.
5. De raad stelt na controle van het financieel verslag de hoogte vast van:
 - a. de financiële bijdrage;
 - b. het te verrekenen verschil tussen de vastgestelde financiële bijdrage en het ontvangen voorschot;
 - c. de wijziging van de reserve, en
 - d. de resterende reserve.
6. Een eventueel verschil tussen de vastgestelde financiële bijdrage en het ontvangen voorschot wordt verrekend binnen vier weken nadat van het besluit tot vaststelling van de financiële vergoeding schriftelijk kennis is gegeven aan de fractie.

Paragraaf 3 Slotbepalingen

Artikel 9 Intrekking oude verordening en overgangsrecht

1. De 'Verordening geldelijke voorzieningen gemeenteraadsfracties Haarlem 2019' wordt ingetrokken.
2. De 'Verordening geldelijke voorzieningen gemeenteraadsfracties Haarlem 2019' blijft van toepassing ten aanzien van de op basis van die verordening verleende financiële bijdragen en de verantwoording, controle, vaststelling en afrekening van die financiële bijdragen.

Artikel 10 Inwerkingtreding en citeertitel.

1. Deze verordening treedt in werking op de dag na die van bekendmaking.
2. Deze verordening wordt aangehaald als 'Verordening geldelijke voorzieningen gemeenteraadsfracties Haarlem 2022'.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van <datum>.

De voorzitter,

De griffier,

Toelichting

Algemeen

Artikel 33, tweede lid van de Gemeentewet (hierna: wet) bepaalt dat de in de raad vertegenwoordigde groeperingen (de fracties) recht hebben op ondersteuning. Met betrekking tot de ondersteuning van fracties moet de raad een verordening vaststellen die regels over de besteding en de verantwoording bevat (derde lid). Met deze verordening wordt hieraan uitvoering gegeven.

De financiële bijdrage voor de fractieondersteuning is een subsidie als bedoeld in artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit betekent dat titel 4.2 van de Awb van toepassing is op het verstrekken van de financiële bijdrage en dat het besluit van de raad waarmee – na verantwoording en controle – de hoogte van de financiële bijdrage wordt vastgesteld (zie artikel 6) vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Artikelsgewijs

In deze artikelsgewijze toelichting worden enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven behandeld.

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 in de raad vertegenwoordigde fractie en een variabel deel per raadszetel van die fractie (tweede lid). Het basisbedrag garandeert dat elke fractie de kans krijgt zich op een gelijkwaardig basisniveau te laten ondersteunen. Naar rato van fractiegrootte wordt daarnaast een variabel deel toegekend, zodat ook ieder fractielid op gelijkwaardig niveau ondersteund kan worden.

De bijdrage wordt verstrekt voor de duur van de zittingsperiode van de raad (eerste lid).

De financiële bijdrage voor fractieondersteuning voldoet aan de definitie van subsidie van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Omdat het verlenen van subsidies in de Algemene subsidieverordening ((hierna: ASV) indien van kracht) in de gemeente doorgaans aan het college gedelegeerd is, zal voornoemde verordening uitdrukkelijk niet van toepassing verklaard moeten worden op de bijdrage voor fractieondersteuning. Niet alleen vanwege het dualisme tussen de raad en het college, maar ook omdat het regime in de ASV wezenlijk anders is dan het regime voor het verlenen, vaststellen en verantwoorden van de bijdrage voor fractieondersteuning.

Artikel 3 Besteding financiële bijdrage

Wat betreft de besteding van de fractieondersteuning worden de fracties grotendeels vrijgelaten. Minimumvoorwaarde is wel dat de financiële bijdrage wordt besteed aan ondersteuning van inhoudelijke aard (bijvoorbeeld de inhuur van beleidsmedewerkers)] om de volksvertegenwoordigende, kaderstellende of controlerende rol van de fractie 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. Het is uiteraard 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 via de fractieondersteuning kunnen worden

gefinancierd (onder a). 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 c) kan onder andere gedacht worden aan bepaalde reis- en verblijfkosten, kosten voor een buitenlandse excursie of reis, kosten voor scholing, kosten voor een computer en internetverbinding en de contributie van bepaalde beroepsverenigingen. Deze komen voor vergoeding in aanmerking op grond van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers, dat zijn grondslag vindt in de artikelen 95 en 96 van de wet. In het bijzonder wordt benadrukt dat het dus ook niet is toegestaan om met de financiële bijdrage voor fractieondersteuning verkiezingscampagnes te financieren.

Artikel 4 Bepaling hoogte en bevoorschotting financiële bijdrage; oprichting stichting beheer fractievergoeding

Dit artikel regelt onder andere de jaarlijkse, ambtshalve verlening van voorschotten ter hoogte van de overeenkomstig artikel 2 berekende voorwaardelijke aanspraak op de financiële bijdrage. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis waarvan de financiële bijdrage geïndexeerd wordt, die doorgaans in november verzonden wordt, ook wel eens later komt. Daardoor zal het in de praktijk meestal wel maar niet altijd lukken om de fracties reeds in december te berichten. Ook zal het daardoor meestal wel maar niet altijd lukken om het voorschot vóór 31 januari aan de fractie uit te keren. In een jaar waarin de raadsleden naar aanleiding van verkiezingen tegelijkertijd aftreden, wordt het voorschot in twee gedeelten gesplitst.

Artikel 5 Fractiestichting

Uitgangspunt bij zowel fractiesplitsing als fractiesamenvoeging is dat dit uitsluitend budgetneutraal voor de gemeente kan geschieden. Met andere woorden, er zal in deze gevallen een herrekening plaatsvinden naar aantal betrokken zetels en het moment in het jaar waarop splitsing dan wel samenvoeging van kracht is. Deze herrekening blijft gedurende de gehele raadsperiode van kracht. Het is dus niet zo, dat bijvoorbeeld bij fractiesplitsing, zowel de oude als nieuw gevormde fractie beiden aanspraak kunnen maken op het volledige vaste bedrag waar elke fractie recht op heeft. Dit om fractiesplitsing om bijvoorbeeld financiële redenen te ontmoedigen.

Er is voor gekozen om de fracties zoals die ontstaan na de verkiezingen als uitgangspunt te nemen voor de verdeling van de fractievergoedingen. Als raadsleden uit een fractie stappen en een nieuwe fractie vormen heeft dat geen gevolgen voor de basisvergoeding van de bestaande fracties. De bestaande fracties houden hun basisvergoeding; alleen de vergoeding per fractielid wijzigt ten gevolge van het verminderen van het aantal leden van de fractie.

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 ten behoeve van iedere fractie wordt verleend en het variabel deel per raadszetel. Het vaste deel is ook daadwerkelijk 'vast'; dit deel van de bijdrage blijft bestemd voor de betreffende fractie, ook al vindt er tussentijds een splitsing of afscheiding plaats. Alleen het variabele deel van de fractievergoeding wordt overgeheveld ten behoeve van de nieuwe fractie (eerste lid). Bij splitsing van een fractie zal het al eerder verleende voorschot wat betreft het variabele deel direct bijgesteld moeten worden naar evenredigheid van het resterende aantal maanden van het jaar waarvoor het voorschot is verleend (tweede lid). Als dat niet zou gebeuren zou een deel van 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.

Artikel 7 Reserve

Het deel van de financiële bijdrage waarop voorwaardelijk aanspraak wordt gemaakt en dat niet wordt gebruikt, wordt door de raad gereserveerd voor gebruik ten behoeve van die fractie in de volgende jaren (eerste lid). Als in die jaren verkiezingen plaatsvinden, dan wordt de reserve na verkiezingen beschikbaar gesteld ten behoeve van de fractie die onder dezelfde naam terugkeert, dan wel de fractie die naar het oordeel van de raad als rechtsopvolger daarvan 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. De regeling van het vijfde lid voorziet in verdeling over de betrokken fracties naar evenredigheid van de resulterende zetelaantallen van die fracties.

Artikel 8 Verantwoording, controle en vaststelling financiële bijdrage

In artikel 8 staan bepalingen over de verantwoording, controle en vaststelling van de financiële bijdrage. Voor wat betreft de verantwoording door de fractie, en een voorbeeld daarvan staat in lid 4, verdient het aanbeveling om volgens het zogenaamde vier ogen principe binnen (of onder verantwoording van) de fractie te werk te gaan. Hiermee wordt bedoelt het gebruikelijk is dat de fractievoorzitter en de fractiepenningmeester/-controller samen de uitgaven autoriseren en samen de verantwoording indienen. De fractiepenningmeester of -controller hoeft hierbij geen onderdeel van de fractie uit te maken, maar moet wel onder verantwoording van de fractie te werk gaan. Na controle van het verslag waarmee de besteding van de financiële bijdrage wordt verantwoord, stelt de raad de hoogte van de financiële bijdrage ten behoeve van het functioneren van de betreffende fractie vast. Daarmee ontstaat een onvoorwaardelijke aanspraak op het vastgestelde bedrag. Omdat dit bedrag kan afwijken van het verstrekte voorschot – en 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 overeenkomstig 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. Voorts wordt vastgesteld de hoogte van de wijziging van de reserve en van de resterende reserve; deze kan voor een of beide uiteraard ook nul bedragen.