

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Ede houdende regels omtrent bijstand en ondersteuning Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Ede

De raad van de gemeente Ede;
gelezen het voorstel van het presidium van 12 november 2018, zaaknummer 104816;
gelet op artikel 33, derde lid, van de Gemeentewet;
besluit:

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

fractie: fractie als bedoeld in artikel 8 van het Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad Ede.

fractievoolger: fractievoolger als bedoeld in artikel 1 van de Verordening raadscommissie Ede;

presidium: presidium als bedoeld in artikel 2 van het Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad Ede.

boekjaar: de tijdsperiode van 1 april tot 1 april van het volgend jaar.

Hoofdstuk 2 Verzoeken om informatie of ambtelijke bijstand

Artikel 2 Verzoek om informatie

[gereserveerd]

Artikel 3 Verzoek om ambtelijke bijstand

[gereserveerd]

Artikel 4 Geschil over ambtelijke bijstand

[gereserveerd]

Artikel 5 Verstrekking informatie over verzoeken om ambtelijke bijstand

[gereserveerd]

Hoofdstuk 3 Fractieondersteuning

Artikel 6 Recht op subsidie

1. De raad verstrekt een fractie jaarlijks een subsidie ter ondersteuning van het functioneren van de fractie.
2. De subsidie bestaat uit een basisbedrag van €2.500,- en een variabel deel van € 700,- per raadszetel. De subsidie wordt berekend naar het aantal leden dat elke fractie in de eerste vergadering van de raad in een boekjaar telt, opengevallen en niet vervulde plaatsen daarbij inbegrepen.
3. In afwijking van het eerste lid verstrekt de raad in een jaar waarin gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden aan een fractie een subsidie tot en met de maand maart en een subsidie voor de resterende maanden. De subsidie bestaat uit 1/12e deel van de bedragen, bedoeld in het tweede lid, vermenigvuldigd met het aantal maanden dat de periode omvat.

Artikel 7 Besteding subsidie

1. Een fractie besteedt de subsidie uitsluitend om de volksvertegenwoordigende, kaderstellende of controlerende rol van de lokale raadsfractie te versterken.
2. De subsidie mag in ieder geval niet gebruikt worden ter bekostiging van:
 - a. uitgaven die in strijd zijn met enige wettelijke bepaling, waaronder vergoeding voor werkzaamheden (in welke vorm dan ook) van raadsleden of fractievoolgers;
 - b. 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 fractie op basis van een gespecificeerde, reële declaratie of arbeidsovereenkomst;
 - c. giften, leningen, beleggingen en voorschotten;

- d. de kosten voor niet-partijpolitiek georiënteerde scholing in verband met de vervulling van de functie van raads- of commissielid, voor zover deze door of namens de gemeente wordt aangeboden of verzorgd.
3. De subsidie mag worden gebruikt voor het organiseren van politieke bijeenkomsten binnen de gemeente Ede tot maximaal drie maanden voor de verkiezingen van de gemeenteraad en andere vertegenwoordigende organen.
4. De commissie Financiële Controle kan nadere regels stellen over de subsidiabele kosten.

Artikel 8 Voorschot subsidie

Een fractie wordt jaarlijks vóór 31 januari een voorschot verleend ter hoogte van de subsidie voor het betreffende boekjaar verrekend met nog niet verrekende teveel ontvangen voorschotten in periodes waarvoor de subsidie overeenkomstig artikel 14 is vastgesteld. Het voorschot wordt overgemaakt op een door elke fractie te bepalen rekeningnummer, van welk nummer aan de griffier mededeling wordt gedaan.

Artikel 9 Tijdstip verlenen voorschot na aftreden wegens verkiezingen

In een jaar waarin de raadsleden aftreden na reguliere raadsverkiezingen of op grond van artikel 56d of 56e van de wet Algemene regels herindeling wordt, in afwijking van artikel 9, een fractie voorschot verleend voor de periode tot en met de maand maart en een voorschot voor de periode omvattende de resterende maanden. Het eerste voorschot wordt vóór 31 januari van dat jaar verstrekt; het tweede voorschot vóór het eind van de maand april.

Artikel 10 Gevolgen splitsen, samenvoegen 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 subsidie toebedeeld aan de nieuw gevormde fractie of aan de fractie waarbij aangesloten wordt.
2. De nieuw gevormde fractie of de fractie waarbij wordt aangesloten ontvangt met ingang van de volgende maand een bijgesteld voorschot. Het teveel betaalde subsidiebedrag van de fractie die wordt verlaten wordt zo mogelijk verrekend met de bevoorschotting van het volgend boekjaar.
3. Als een fractie tijdens een boekjaar ophoudt te bestaan, vervalt de aanspraak op de subsidie met ingang van de maand volgend op de maand waarin de fractie hiervan kennisgeving heeft gedaan aan de voorzitter.
4. Als een fractie als gevolg van verkiezingen ophoudt te bestaan, vervalt de aanspraak op de subsidie met ingang van de datum dat de raad in de nieuwe samenstelling aantreedt.

Artikel 11 Reserve

1. De fractie voegt het niet gebruikte gedeelte van de subsidie toe aan de reserve van de fractie.
2. De fractie betaalt uit de reserve uitsluitend kosten die voldoen aan het bepaalde in artikel 8. Over betalingen uit de reserve legt de fractie verantwoording af in het jaar waarin de uitgave plaatsvindt.
3. Een reserve blijft na verkiezingen beschikbaar voor de fractie die onder dezelfde naam terugkeert, dan wel voor de fractie die naar het oordeel van de raad als rechtsopvolger daarvan kan worden beschouwd. Indien de reserve op dat moment groter is dan €5.000, dan wordt het meerdere terugbetaald aan de raad.
4. Indien een fractie wordt opgeheven, na verkiezingen niet terugkeert in de raad of anderszins ophoudt te bestaan dan is de fractie verplicht de op dat moment bestaande reserve terug te betalen aan de raad na vaststelling van de verantwoording en hoogte van de reserve.

Artikel 12 Verantwoording

1. Een fractie legt uiterlijk drie maanden na het einde van een boekjaar aan de raad verantwoording af over de besteding van de subsidie gedurende het vorige boekjaar.
2. Bij de verantwoording worden de volgende gegevens overlegd:
 - a. een verslag van inkomsten en uitgaven, op basis van een door de raad vastgesteld model;
 - b. bankrekeningafschriften van de bankrekening waarop de subsidie wordt ontvangen en waarop de reserve wordt bijhouden;
 - c. belegstukken voor uitgaven vanaf €100,-
3. Fracties leggen verantwoording af over inkomsten en uitgaven op basis van een kasstelsel.
4. De fractie gebruikt de bankrekening uitsluitend ten behoeve van de subsidie. Er worden geen andere inkomsten op deze rekening ontvangen of betalingen verricht die niet ten laste komen van de subsidie.

Artikel 13 Controle en vaststelling subsidie, publicatie

1. De raad stelt na controle van het verslag de hoogte vast van:

- a. de subsidie;
 - b. het te verrekenen verschil tussen de vastgestelde subsidie en het ontvangen voorschot;
 - c. de wijziging van de reserve, en
 - d. de resterende reserve.
2. De raad publiceert jaarlijks op de gemeentelijke website een geanonimiseerd overzicht per fractie van de uitgaven die hoger zijn dan €100,-.
 3. Er wordt geen verslag gepubliceerd in de zin van artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 14 Commissie Financiële Controle

1. Er is een commissie Financiële Controle die bestaat uit de eerste plaatsvervangend voorzitter van de raad en de fractievoorzitters. De griffier of diens plaatsvervanger is in elke vergadering van het de commissie Financiële Controle aanwezig. De eerste plaatsvervangend voorzitter van de raad is voorzitter van de commissie Financiële Controle.
2. De commissie Financiële Controle heeft tot taak de besteding van de subsidie voor fractieondersteuning te controleren en de hoogte van de subsidie en eventuele reserve vast te stellen.
3. Elke fractievoorzitter heeft één stem in de commissie Financiële Controle. Fractievoorzitters wijzen elk een raadslid of fractievolger aan dat hen bij afwezigheid vervangt.
4. De commissie Financiële Controle brengt haar besluiten ter kennis van de raad.
5. De leden van de raad hebben inzage in stukken waarvoor de commissie Financiële Controle geheimhouding heeft opgelegd.

Hoofdstuk 4 Slotbepalingen

Artikel 15 Overgangsrecht

1. Paragraaf 2 van de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning wordt ingetrokken op 1 april 2019.
2. De Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 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.
3. Bij inwerkingtreding van deze verordening wordt als reserve van de fractie aangemerkt het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven ten laste van de subsidie voor fractieondersteuning over de periode van 1 januari 2014 tot en met 30 maart 2019, voor zover het saldo hoger is dan nul euro.

Artikel 16 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2019. Ze is voor het eerst van toepassing op subsidies die worden verstrekt in het boekjaar 1 april 2019 tot 1 april 2020.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Ede.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 29 november 2018, zaaknummer 104816,

dr. G.H. Hagelstein
de griffier,

mr. L.J. Verhulst
de voorzitter.

Toelichting

Algemeen

Artikel 33 van de Gemeentewet (hierna: wet) bepaalt dat de raad en elk van zijn leden recht hebben op ambtelijke bijstand (eerste lid) en dat de in de raad vertegenwoordigde groeperingen (de fracties) recht hebben op ondersteuning (tweede lid). Met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van fracties moet de raad een verordening vaststellen die ten aanzien van de ondersteuning regels over de besteding en de verantwoording bevat (derde lid). Met deze verordening wordt hier uitvoering aan gegeven. Het onderdeel ambtelijke bijstand zal later worden toegevoegd bij wijzigingsverordening. 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 in aanvulling op deze verordening ook 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 subsidie wordt vastgesteld (zie artikel 14) vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Artikelsgewijs

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

Artikel 1. Begripsbepalingen

Hoewel medewerkers van de griffie wel degelijk ambtenaren zijn in de zin van de Ambtenarenwet worden ze in deze verordening uitgezonderd van het begrip ‘ambtenaar’. Hier is voor gekozen om onderscheid aan te kunnen brengen tussen de reguliere ambtelijke organisatie, die onder het gezag van het college valt op grond van artikel 160 van de wet, en de medewerkers van de griffie, die onder het gezag van de raad vallen (artikel 107e van de wet).

Artikel 6. Recht op subsidie

Fractieondersteuning vindt zijn vorm in een subsidie. 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, bijvoorbeeld op facilitair gebied, is het logisch dat zij via het variabele deel een hogere subsidie 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 7. Besteding subsidie

Voor wat betreft de inhoudelijke besteding van de fractieondersteuning worden de fracties grotendeels vrijgelaten. Minimumvoorwaarde is wel dat ze de subsidie besteden om hun lokale volksvertegenwoordigende, kaderstellende of controlerende rol te versterken. Het moet dus gaan om uitgaven die direct verband houden met het functioneren van de fractie in de Edese gemeenteraad. Daarnaast is in het tweede lid een aantal doelen genoemd waarvoor de subsidie voor fractieondersteuning in ieder geval niet gebruikt mag worden.

Het is uiteraard niet de bedoeling dat raadsleden of fractievolgers hun eigen vergoeding voor het raadswerk c.q. commissiewerk aanvullen met de subsidie voor fractieondersteuning. De subsidie voor fractieondersteuning mag evenmin worden gebruikt voor vergoeding van andere soorten werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld een fractiesecretariaat. Dat deze werkzaamheden duidelijk te scheiden zijn van het raads- c.q. raadscommissiewerk, maakt daarbij geen verschil. Verwezen wordt naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 januari 2018, Gst 2018/62 en de rechtbank Noord-Nederland van 17 maart 2017, AB 2017, 337. De subsidie voor fractieondersteuning mag ook niet worden gebruikt voor het bieden van een vergoeding in natura (artikel 99, tweede lid, van de Gemeentewet).

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

Algemene opleidingen voor raads- en commissieleden, die meestal worden georganiseerd door de griffie, dienen bekostigd te worden uit de gemeentelijke bedrijfsvoering (artikel 13, eerste lid, van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden). 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 subsidie voor fractieondersteuning (onder e).

De subsidie mag worden gebruikt voor politieke bijeenkomsten die bijdragen aan de volksvertegenwoordigende taak. Het is niet de bedoeling dat de subsidie wordt gebruikt voor verkiezingsactiviteiten. Om die reden is het organiseren van politieke bijeenkomsten uitgesloten, drie

maanden voorafgaand aan de verkiezing van een volksvertegenwoordigend orgaan. Hieronder worden verstaan: het Europees parlement, de Tweede Kamer, Provinciale Staten, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van het waterschap.

Artikel 8. Voorschot subsidie en 9. Tijdstip verlenen voorschot in verkiezingsjaar

Deze artikelen regelen de ambtshalve verlening van voorschotten aan fracties ter hoogte van de overeenkomstig artikel 7 berekende voorwaardelijke aanspraak op de subsidie. In een jaar waarin de raadsleden naar aanleiding van verkiezingen tegelijkertijd aftreden wordt het voorschot in twee gedeelten gesplitst.

Artikelen 10. Gevolgen splitsen en einde bestaan fractie

Als er mutaties plaatsvinden in zittende fracties is het wenselijk dat de subsidie 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. Alleen het variabele deel van de fractievergoeding wordt overgeheveld naar een nieuwe fractie (eerste lid).

Er is voor gekozen om - waar mogelijk - de verlaging van de subsidie van de 'oude' fractie pas te verrekenen in het volgende boekjaar. Hierdoor kunnen betalingsproblemen worden voorkomen met voorschotten die mogelijk al zijn uitgegeven. Logischerwijs kan dit alleen worden toegepast bij afsplitsing: als de fractie in zijn geheel wordt opgeheven door bijvoorbeeld splitsingen of fusies dan vervalt ook het recht op subsidie in het volgende boekjaar. Verrekening is dan niet mogelijk. In dat geval moet het voorschot over de resterende maanden én de bestaande reserve worden terugbetaald.

Artikel 11. Reserve

Aan fracties wordt de mogelijkheid geboden om een deel van de subsidie te reserveren voor toekomstige uitgaven. Voor uitgaven op basis van deze reserve gelden dezelfde voorwaarden en hetzelfde verantwoordingsregime als voor uitgaven uit de subsidie zelf. Deze reserve kan bijvoorbeeld de vorm hebben van een tegoed op een spaarrekening van de fractie.

Na verkiezingen wordt de reserve 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 kan worden beschouwd (derde lid). Omdat het niet wenselijk is dat een reserve eindeloos groeit, is hier wel een maximum aan verbonden.

Als een fractie wordt opgeheven, na verkiezingen niet terugkeert in de raad dan wel anderszins ophoudt te bestaan dan moet de op dat moment resterende reserve worden terugbetaald. Er is op dat moment immers geen reden meer om een deel van de subsidie te reserveren voor toekomstige uitgaven van de fractie.

Artikel 12. Verantwoording

Fracties leggen binnen drie maanden na einde van het boekjaar verantwoording af: dat wil zeggen vóór 1 juli. Bij verantwoording wordt gebruik gemaakt van een door de raad vastgesteld format voor een verslag; hierin staat onder meer een indeling in kostencategorieën opgenomen. De verantwoording gaat vergezeld van bankrekeningafschriften en belegstukken voor uitgaven vanaf €100,- (bijvoorbeeld facturen).

Om de administratie voor fracties zo eenvoudig mogelijk te houden is bepaald dat verantwoording wordt afgelegd op basis van een kaststelsel: dit wil zeggen dat inkomsten en uitgaven worden opgevoerd op het moment dat zij daadwerkelijk worden ontvangen c.q. betaald.

Verder is bepaald dat de bankrekening alleen wordt gebruikt voor ontvangst van de subsidie voor fractieondersteuning en het betalen van uitgaven ten laste van de subsidie. Dit is ingegeven door de wens om de administratieve lasten voor zowel de fractie als de griffie zo beperkt mogelijk te houden: op deze manier hoeft geen gescheiden boekhouding gevoerd te worden. Het is niet wenselijk dat er bijvoorbeeld ook donaties op de rekening worden ontvangen, omdat daarmee een minder overzichtelijk beeld ontstaat van inkomsten en uitgaven.

Artikel 13. Controle en vaststelling subsidie, publicatie

Na controle van het door de fractie opgestelde verslag waarmee de besteding van de financiële bijdrage wordt verantwoord, stelt de raad de hoogte van de financiële bijdrage voor de betreffende fractie vast. 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 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 één of beide uiteraard ook nul bedragen). Daarnaast wordt, indien van toepassing, de hoogte van de terugvordering van de ontvangen voorschotten vastgesteld.

Artikel 14. Commissie Financiële Controle

De verlening, vaststelling en eventuele terugvordering van de subsidie of de reserve voor fractieondersteuning vindt plaats in de commissie Financiële Controle. De raad heeft zijn bevoegdheden op dit punt gedelegeerd aan de commissie Financiële Controle in het Delegatiebesluit Ede.

Artikel 15. Overgangsrecht

Het onderdeel ambtelijke bijstand van de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning blijft voorlopig van kracht. Daarom is volstaan met het intrekken van paragraaf 2 van de huidige verordening, waarin de fractieondersteuning is geregeld.

Vanaf 1 april 2019 is deze verordening van toepassing op de verstrekking van de fractieondersteuning. Wel blijft voor de afwikkeling van de subsidie die is verleend over het verlengd boekjaar van 1 januari 2018 tot 1 april 2019 de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning van toepassing.