

Elke eerste zondag van de maand gaat deze Nieuwsbrief naar een groot aantal griffiers, adjunct-griffiers en andere medewerkers in en om raadsgriffies.

Doelstelling is om “iets juridisch” dat mij afgelopen maand het meest is opgevallen met de lezers te delen, en er waar mogelijk leermomenten uit te halen.

Dit alles om zoveel mogelijk gemeenteraden support te bieden bij het juridisch optimaliseren van hun besluitvormingsprocessen en andere werkzaamheden.

Thema voor deze Nieuwsbrief is: de reikwijdte van het fractiebudget.

Non-existent

Zoals ik al eerder heb betoogd, is een fractie non-existent en daarmee een staatsrechtelijke nulliteit. Oftewel: een fractie komt niet voor in het staatsrechtelijke woordenboek.

In de geest van *De nieuwe kleren van de keizer* (Andersen, 1837) doen we met ons allen echter vrolijk of fracties wel degelijk bestaan. Terwijl de artikelen 129 lid 6 Grondwet én 27 Gemeentewet met zoveel woorden de fractie ontkennen: de leden (van de raad) stemmen zonder last.

Oftewel: elk raadslid brengt zijn eigen stem uit, en wel naar eer en geweten. Dus niet in overeenstemming met het fractiestandpunt.

Een fractie heeft geen standpunt over een aan de raad voorgelegd ontwerpbesluit omdat een fractie niet aan de stemming in de raadsvergadering deelneemt.

Fractieondersteuning

Nu is de wetgever de beroerdste niet. Ten tijde van de invoering van het dualisme (2002) verkeerde de wetgever in een ongewoon royale bui. En bepaalde in artikel 33 lid 2 Gemeentewet dat de in de raad vertegenwoordigde groeperingen, hoewel non-existent, recht hebben op fractieondersteuning. Een “in de raad vertegenwoordigde groepering” is eigenlijk gewoon een fractie.

Met het woord “fractieondersteuning” wordt bedoeld op klinkende munt. Het slijk der aarde dus. Met die fractieondersteuning wordt een fractie in staat gesteld om zelfstandig uitgaven te doen in het kader van de kaderstellende en controlerende rol die de raad heeft.

Verordening fractieondersteuning

Het is aan de raad om in een verordening op de fractieondersteuning vast te leggen op welk bedrag een fractie jaarlijks aanspraak kan maken. En hoe een en ander organisatorisch en procedureel handen en voeten moet krijgen.

Dat jaarlijkse bedrag staat bekend onder de naam “fractiebudget”.

Een actueel thema dit! Er klinkt een steeds luidere roep door Nederland dat gemeenteraden er goed aan doen om te investeren in hun eigen ondersteuning. Enerzijds in hun eigen griffie, anderzijds in de ondersteuning van de fracties waaruit de raad bestaat.

Hoe kan een raad anders zijn kaderstellende en controlerende rollen optimaal invulling geven?

(On)begrensde mogelijkheden

Ook is het de bedoeling dat de raad bepaalt waaraan dat bedrag wel of niet kan worden besteed. De raad is hierin geheel vrij, want de Gemeentewet bepaalt hier niets over. Denken we.

De ene raad kan dus heel gedetailleerd voorschrijven aan welke doeleinden het fractiebudget wel of niet mag worden besteed, terwijl de andere raad hierin zo liberaal is als het maar zijn kan. En in de verordening helemaal niets opneemt over de toegestane uitgaven.

Betekent dit dat een fractie in een dergelijke gemeenteraad 100% de vrijheid heeft om ermee te doen en te laten wat hij wil?

Kan een fractie een medewerker in dienst nemen die raadslid dan wel commissielid is?

De inwoner is de sponsor van de fractie

Bedenk dat het fractiebudget voor 100% wordt gevoed uit de opbrengst van de belastingen en leges waarmee de gemeentekas wordt gevuld. Geld van de inwoners dus.

Het is niet zo dat het fractiebudget “van de fractie” is in die zin dat de fractie geen verantwoording hoeft af te leggen over de uitgaven die ten laste van het fractiebudget worden gebracht. Integendeel: juist het gegeven dat het fractiebudget vanuit de belastingopbrengsten wordt gefinancierd betekent dat het niet anders kan zijn dan dat de inwoner zonder enige belemmering kennis moet kunnen nemen van de bestedingen.

En dat de raad hierin het laatste woord heeft.

Het komt regelmatig voor dat een gemeenteraad besluit om bepaalde uitgaven buiten het fractiebudget te houden bij de jaarlijkse vaststelling. Met als gevolg dat de (reeds gedane) uitgave door de leden van de fractie op andere wijze moet worden opgebracht.

De wal van Hoofdstuk VI Gemeentewet keert het schip

De aanspraken en vergoedingen van gemeentelijke ambtsdragers vinden hun juridische basis in Hoofdstuk VI Gemeentewet. Nader uitgewerkt in het Rechtspositiebesluit en Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers.

Belangrijkste bepaling in dit verband is artikel 99 lid 1 Gemeentewet. In deze bepaling is een absoluut en principiële verbod te lezen van het ten laste van de gemeentekas brengen van betalingen en vergoedingen buiten de krijtlijnen van Rechtspositiebesluit en Regeling rechtspositie.

Wat betekent dit: een raadslid en commissielid ontvangen een vergoeding voor hun werkzaamheden respectievelijk betaling per bijgewoonde vergadering. Daarmee moeten ze het doen, en daarin wordt alle tijd geacht te zijn verdisconteerd die is gemoeid met het voorbereiden van en deelnemen aan een commissie- of raadsvergadering.

Het hen daarnaast ten laste van het fractiebudget toekennen van een bedrag voor fractiewerkzaamheden komt de facto neer op een verhoging van hun wettelijk vastgelegde vergoeding ten laste van de gemeentekas.

En dat is ten strengste verboden.

Het wordt hen weliswaar betaald uit het fractiebudget, maar de herkomst daarvan is de gemeentekas.