



## **Raadsvoorstel 2014/5658**

Onderwerp

Vaststellen definitieve tegemoetkoming fractieondersteuning 2013

Portefeuillehouder

Th.L.N. Weterings

Steller

A.M.R. Bentschap Knook

Collegevergadering

n.v.t.

Raadsvergadering

15 mei 2014

### ***Wat willen we bereiken?***

De fracties uit de gemeenteraad ontvangen jaarlijks een tegemoetkoming in de kosten voor hun politieke werkzaamheden.

De gemeenteraad stelt de definitieve tegemoetkoming fractieondersteuning voor het desbetreffende jaar vast.

### ***Wat gaan we daarvoor doen?***

Op grond van de Verordening Fractieondersteuning leggen de fracties jaarlijks aan de gemeenteraad verantwoording af over de besteding van de tegemoetkoming in de kosten van hun politieke werkzaamheden.

De accountant controleert deze verantwoordingen vervolgens.

Met betrekking tot de controle over de verslagen van het jaar 2013 onthoudt de accountant zich van een oordeel.

### ***Wat mag het kosten?***

Jaarlijks wordt € 200.000,00 in de begroting opgenomen ten behoeve van de vergoeding voor fractieondersteuning.

### ***Wie is daarvoor verantwoordelijk?***

De fracties zijn zelf verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van de tegemoetkoming fractieondersteuning.

De accountant is verantwoordelijk voor de toets op de rechtmatige besteding van de tegemoetkoming fractieondersteuning.

De griffier als budgethouder is belast met de uitvoering van de Verordening Fractieondersteuning.

De raad stelt de definitieve tegemoetkoming aan de fracties vast.

### ***Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?***

De accountant is dit jaar in zijn rapportage tot een oordeelonthouding gekomen. Hij is hiertoe gekomen rekening houdend met de volgende overweging zoals genoemd in het rapport Controleverklaring Fractieondersteuning 2013: *'De accountant heeft een toetsende rol en het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de accountant zelf aan de door de raad vastgestelde norm verdere invulling of interpretatie geeft.'* De accountant concludeert *'dat de*

*verantwoordingen van de fracties onvoldoende basis vormen voor het afgeven van een oordeel van juistheid en rechtmatigheid van de bestedingen.'*

De accountant adviseert dan ook *'om nadere instructies voor de besteding van en verantwoording over de fractievergoedingen op te stellen en door de raad te laten vaststellen, teneinde de controleerbaarheid van de verantwoorde bestedingen, zowel door de griffie als door de externe accountant beter mogelijk te maken.'*

Naar aanleiding van de accountantscontrole over de verantwoordingen van het afgelopen jaar en de oordeelonthouding die de accountant hierbij heeft afgegeven, heeft het Seniorenconvent de Auditcommissie benaderd. De Auditcommissie heeft aangegeven aanleiding te zien tot aanpassing van de Verordening fractieondersteuning. Het Seniorenconvent vraagt de Auditcommissie ten behoeve van de raad, voor de zomer van 2014, met een ontwerp voor een nieuwe verordening te komen.

### **Voorstel**

De raad wordt voorgesteld om:

- I Het rapport van bevindingen van de accountant inzake het onderzoek *besteding financiële bijdragen voor fractieondersteuning 2013* voor kennisgeving aan te nemen;
- II De tegemoetkoming voor de fracties in de kosten voor hun politieke werkzaamheden over het jaar 2013, overeenkomstig bijlage 2 vast te stellen.

### **Ondertekening**

de griffier,

J. van der Rheë, BHa

de voorzitter,

drs. Th.L.N. Weterings

### **Bijlagen**

1. Controleverklaring Fractieondersteuning 2013
2. Financiële overzicht





Ernst & Young Accountants LLP  
Cross Towers, Antonio Vivaldistraat 150  
1083 HP Amsterdam  
Postbus 7883  
1008 AB Amsterdam

Tel: +31 88 407 10 00  
Fax: +31 88 407 10 05  
ey.com

De gemeenteraad van de  
gemeente Haarlemmermeer  
T.a.v. de heer J. van der Rhee  
Griffier  
Raadhuisplein 1  
2132 TZ HOOFDDORP

**RAAD**

|                         |              |
|-------------------------|--------------|
| Gemeente Haarlemmermeer |              |
| Voor:                   | GRIFFIE      |
| Datum:                  | - 8 APR 2014 |
| Nummer:                 |              |
| Afschrift aan:          | FA/FBA       |

**RAADSINFORMATIE  
J. VAN DER RHEE**

Amsterdam, 7 april 2014

RE/MN/ipr/9HXBTR

## Bevindingen onderzoek besteding financiële bijdrage voor fractieondersteuning 2013

Geachte raad,

In overeenstemming met de overeenkomst Accountantsdiensten tussen de gemeente Haarlemmermeer en Ernst & Young Accountants LLP d.d. 6 juni 2013 met kenmerk 2012-056 heeft u ons verzocht de fractieondersteuning te controleren van de gemeente Haarlemmermeer over het boekjaar 2013. Wij brengen hierbij rapport uit over onze bevindingen.

Wij hebben het rapport als volgt ingedeeld:

- 1 Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden
- 2 Beschrijving van de verrichte werkzaamheden
- 3 Uitkomsten van de verrichte werkzaamheden
- 4 Conclusies en aanbevelingen

### 1 Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden

Onze werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder het *Besluit accountantscontrole decentrale overheden* (Bado) en de door de raad vastgestelde "Verordening op de Fractieondersteuning 2008" d.d. 18 december 2008.

Dienovereenkomstig zijn wij verplicht te voldoen aan de voor ons geldende gedragsnormen en zijn wij gehouden onze controle zodanig te plannen en uit te voeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de verantwoordingen van de raadsfracties geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

De werkzaamheden bestonden uit het onderzoeken van verantwoordingen van raadsfracties en achterliggende externe bewijsstukken en het toetsen of bestedingen adequaat zijn onderbouwd en gedocumenteerd en passen binnen de doelstelling zoals geformuleerd in artikel 2 van de door de raad vastgestelde "Verordening op de Fractieondersteuning 2008" d.d. 18 december 2008.



Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van de hierna vermelde beschikbare informatie en relevante regelgeving, waaronder:

- ▶ raadsbesluit 2008/114295 met onderwerp "Vaststellen Verordening Fractieondersteuning 2008 en Verordening Fractievergoeding 2008" d.d. 18 december 2008;
- ▶ de "Verordening op de Fractieondersteuning 2008";
- ▶ "Artikelsgewijze toelichting op de verordening fractieondersteuning";
- ▶ het reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer 2005 (en de definitie daarin van fracties zoals bedoeld in artikel 7 lid 1);
- ▶ de "Verordening geldelijke voorzieningen raadleden 2010", vastgesteld met raadsvoorstel 2010/4203;
- ▶ verantwoordingen van de raadsfracties over de bestede vergoedingen en daarbij beschikbaar gestelde achterliggende documentatie.

Over de uitkomsten van onze werkzaamheden hebben wij u separaat gerapporteerd door middel van onze controleverklaring. Wij brengen u hierbij verslag uit omtrent onze bevindingen.

Verder merken wij op dat deze rapportage uitsluitend is bestemd voor u en de gemeenteraadsfracties. Wij verlenen toestemming om deze rapportage openbaar te maken, mede vanwege de wettelijke bepalingen betreffende openbaarheid, die op deze rapportage van toepassing zijn.

## **2 Beschrijving van de verrichte werkzaamheden**

Wij hebben de verantwoordingen van de raadsfracties inzake de bestedingen 2013 onderzocht in overeenstemming met de "Verordening op de Fractieondersteuning 2008" d.d. 18 december 2008. Voor de verantwoording en controle is met name artikel 5 van de "Verordening op de fractieondersteuning 2008" relevant, waarin het volgende is vastgelegd:

### *Artikel 5*

- 1 Elke fractie legt, binnen *1 maand* na het einde van het kalenderjaar aan de raad verantwoording af over de besteding van de bijdrage voor fractieondersteuning onder overlegging van een verslag conform het vastgestelde format. Alle uitgaven dienen per kostencategorie via een betalingsbewijs verantwoord te worden.
- 2 Elke fractie neemt bij de verantwoording een overzicht van de namen en functies van de tot de fractie behorende fractiemedewerkers op.
- 3 Controle van het verslag vindt vóór 1 maart plaats door de accountant belast met de controle van de jaarrekening. De accountant brengt advies uit aan de raad.
- 4 Alvorens de verslagen ter controle aan de accountant worden aangeboden, voert de griffie een interne toets uit op volledigheidaspecten, zoals het volledig ingevuld zijn van het verslag en het aanwezig zijn van alle bewijsstukken.
- 5 De raad stelt, met inachtneming van artikel 6, na ontvangst van het advies van de accountant de definitieve tegemoetkoming vast.



### **3 Uitkomsten van de verrichte werkzaamheden**

Wij hebben de verantwoordingen fractieondersteuning 2013 van twaalf fracties beoordeeld op juistheid en rechtmatigheid in overeenstemming met de "Verordening op de Fractieondersteuning 2008" d.d. 18 december 2008. Hierbij hebben wij bevindingen geconstateerd welke wij in de volgende paragrafen toelichten.

#### **3.1 Juistheid en rechtmatigheid bestedingen**

In de 'Verordening op de Fractieondersteuning 2008' is in artikel 2 het volgende opgenomen: "Fracties besteden de tegemoetkoming om hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol te versterken." In de artikelsgewijze toelichting is aangegeven dat de fracties grotendeels de vrijheid wordt gelaten in de inhoudelijke besteding van de bijdrage, onder de voorwaarde dat deze besteed wordt aan raadswerkzaamheden. Expliciet is aangegeven dat activiteiten van verkiezingscampagnes niet vallen onder de doelstelling van artikel 2.

Artikel 2 en de toelichting daarop vormen de "norm" waarmee wij ons onderzoek uitvoeren inzake de juistheid en rechtmatigheid van de verantwoorde bestedingen.

De definitie van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol is niet verder uitgewerkt. De besteding van de bijdrage voor fractieondersteuning door de diverse fracties is verschillend. Zo worden onder meer uitgaven verantwoord voor:

- relatiegeschenken;
- (afscheids)etentjes;
- boeketten;
- cadeaubonnen.

Het is niet altijd duidelijk voor wie de betreffende relatiegeschenken, boeketten en cadeaubonnen zijn bestemd en in welk kader de etentjes plaatsvinden. Daarmee is niet vast te stellen of deze kosten passen binnen de doelstelling van artikel 2 van de verordening.

De accountant heeft een toetsende rol en het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de accountant zelf aan de door de raad vastgestelde norm verder invulling of interpretatie geeft.

Wij adviseren u om nadere instructies voor de besteding van en verantwoording over de fractievergoedingen op te stellen en door de raad te laten vaststellen, teneinde de controleerbaarheid van de verantwoorde bestedingen, zowel door de griffie als de externe accountant beter mogelijk te maken.

In de verantwoordingen van de raadsfracties zijn bestedingen verantwoord, waarbij wij betwijfelen of deze voldoen aan de norm zoals geformuleerd in artikel 2 dan wel al mogelijk voor vergoeding in aanmerking komen uit hoofde van de "Verordening geldelijke voorzieningen raads- en commissieleden en wethouders" in artikel 4. Nadere documentatie om dit te kunnen vaststellen hebben wij bij de verantwoording van de raadsfracties niet aangetroffen. Op basis van onze bevindingen blijkt dat het van belang is om nadere richtlijnen vast te stellen zodat duidelijk is welke kosten wel en welke kosten niet kunnen worden betaald uit de bijdrage voor de fractieondersteuning.

Verder hebben wij geconstateerd dat er geen nadere voorschriften zijn ter voorkoming van het risico van mogelijke belangenverstremgeling, bijvoorbeeld bij het verstrekken van opdrachten voor dienstverlening aan leden van de fractie. Om het risico op belangverstremgeling, alsmede de schijn daarvan, te voorkomen, adviseren wij om hiervoor nadere richtlijnen voor te schrijven, waaronder het bij de fractieverantwoording onderbouwen en vastleggen op basis van welke afspraken de dienstverlening plaatsvindt en de integriteit gewaarborgd is.

Daarnaast hebben wij vastgesteld dat raadfracties vergoedingen betalen aan fractiemedewerkers die een directe werkrelatie hebben met de fractie (dus niet via een landelijk partijsecretariaat of uitzendbureau) en een beloning ontvangen die de fiscaal onbelaste vrijwilligersbeloning te boven gaat en geen loonheffing en premies worden ingehouden en afgedragen.

Wij adviseren u indien fractiemedewerkers een hogere beloning ontvangen dan de fiscaal onbelaste vrijwilligersbeloning om het werkgeverschap van de fractie formeel goed te regelen en te waarborgen dat de fiscale regelgeving wordt nageleefd. In dat kader kan worden gedacht aan het oprichten van een stichting waar de fractiemedewerkers in dienst zijn, de fractiemedewerkers te laten inhuren via een uitzendbureau dan wel (indien mogelijk) via een landelijke partij te laten detacheren.

### **3.2 Verslaggevingsregels**

In de "Verordening op de Fractieondersteuning 2008" ligt niet vast welke methode van verantwoording (stelsel van baten en lasten of kasstelsel) gehanteerd moet worden. Dit heeft ertoe geleid dat niet alle raadsfracties hetzelfde stelsel hanteren. Gebruikelijk in gemeentelijke verslaggeving is het stelsel van baten en lasten, maar in het geval van de fractievergoedingen zouden wij ons ook kunnen voorstellen dat om pragmatische redenen gekozen wordt voor het kasstelsel.

Wij adviseren u in de verordening vast te leggen welk stelsel van toepassing is op de verantwoording van de fractieondersteuning.

### **3.3 Voorgeschreven verantwoording en invulling daarvan**

In de "Verordening op de Fractieondersteuning 2008" wordt verlangd dat elke fractie verantwoording aflegt over de besteding van de bijdrage voor fractieondersteuning onder overlegging van een verslag conform het vastgestelde format. Alle fracties gebruiken dit format, echter de invulling hiervan wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd. Zo hebben wij geconstateerd dat de indeling in kostencategorieën door de fracties verschillend geïnterpreteerd wordt, zoals:

- fractie assistentie wordt verantwoord onder communicatie;
- representatiekosten worden verantwoord onder kantoorbenodigdheden.

## **4 Conclusies en aanbevelingen**

Wij concluderen dat de verantwoordingen van de fracties onvoldoende basis vormen voor het afgeven van een oordeel over de juistheid en rechtmatigheid van de bestedingen zoals hiervoor is toegelicht. Om die reden bestaat een onzekerheid van wezenlijk belang over de verantwoordingen van de fractieondersteuning 2013. Wij hebben deze onzekerheid tot uitdrukking gebracht in onze controleverklaring door een oordeelonthouding af te geven.



Samenvattend adviseren wij u om het proces van verantwoording en interne controle op de bestedingen fractieondersteuning te verbeteren met de volgende aanbevelingen:

- ▶ Het toepassen van een vast format voor de verantwoording van de fracties waarin per kostencategorie inzicht wordt geboden in de opbouw van de totale kosten per kostencategorie, gespecificeerd per uitgave en gedocumenteerd met nota's, bonnetjes en betalingsbescheiden. Daarnaast is aan te bevelen om een totaal jaaropgave van alle fracties samen op te stellen op basis van een vooraf afgesproken format.
- ▶ Het nader opstellen van instructies ter verduidelijking van welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen in het kader van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van raad alsmede ter bevordering van de controleerbaarheid.
- ▶ Het opstellen van nadere richtlijnen om het risico op belangverstrengeling, alsmede de schijn daarvan, te voorkomen.
- ▶ Het maken van nadere afspraken over de kosten betreffende door fractieleden of burgerradsleden verleende diensten aan de fractie. Daarbij is van belang dat bij de fractieverantwoording wordt onderbouwd en vastgelegd op basis van welke afspraken de dienstverlening plaatsvindt en de integriteit gewaarborgd is.
- ▶ Het nader vastleggen van voor de verantwoording van de fractieondersteuning van toepassing zijnde grondslagen (kastelsel of stelsel van baten en lasten).
- ▶ Het formeel goed regelen van het werkgeverschap van een fractie, met name indien fractiemedewerkers een hogere beloning ontvangen dan de fiscaal onbelaste vrijwilligersbeloning.
- ▶ Een verdere aanscherping van de interne controle uit te voeren door de griffie op de volledigheid en juistheid van de verantwoording, waaronder de vaststelling dat alle bewijsstukken en betalingsbewijzen zijn bijgevoegd, in overeenstemming met artikel 5 lid 1 en lid 4 van de verordening.

Wij vertrouwen erop u met deze rapportage naar behoren te hebben geïnformeerd en zijn graag bereid de inhoud hiervan nader toe te lichten.

Hoogachtend,  
Ernst & Young Nederland LLP



R. Eltermeijer RA

**Verantwoording Fractieondersteuning 2013 van de gemeente Haarlemmermeer**  
(alle bedragen in euro's)

| <i>Fractie</i>                        | <i>A. Reserve<br/>1-1-2013</i> | <i>B. Ontvangen<br/>fractieondersteuning 2013</i> | <i>C. Beschikbaar<br/>voor 2013 (A+B)</i> | <i>D. Uitgaven<br/>2013</i> | <i>E. Per saldo<br/>(C-D)</i> | <i>F. Reserve<br/>31-12-2013</i> | <i>G. Toegestane<br/>reserve</i> | <i>H. Terug te betalen<br/>31-12-2013</i> |
|---------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------|
| 1 VVD                                 | 34.956,44                      | 38.205,13                                         | 73.161,57                                 | 31.628,40                   | 41.533,17                     | 41.533,17                        | 38.205,13                        | 3.328,04                                  |
| 2 CDA                                 | 9.863,00                       | 19.397,44                                         | 29.260,44                                 | 17.608,85                   | 11.651,59                     | 11.651,59                        | 19.397,44                        |                                           |
| 3 D66                                 | 15.045,71                      | 9.269,93                                          | 24.315,64                                 | 14.547,98                   | 9.767,66                      | 9.767,66                         | 9.269,93                         | 497,73                                    |
| 4 HAP                                 | -                              | 20.256,41                                         | 20.256,41                                 | 18.071,08                   | 2.185,33                      | 2.185,33                         | 20.256,41                        |                                           |
| 5 PvdA                                | 9.586,28                       | 20.256,41                                         | 29.842,69                                 | 23.297,53                   | 6.545,16                      | 6.545,16                         | 20.256,41                        |                                           |
| 6 GroenLinks                          | -                              | 20.256,41                                         | 20.256,41                                 | 29.891,37                   | -9.634,96                     | -                                | 20.256,41                        |                                           |
| 7 Forza!                              | 461,42                         | 17.692,31                                         | 18.153,73                                 | 18.073,61                   | 80,12                         | 80,12                            | 17.692,31                        |                                           |
| 8 Eén Haarlemmermeer                  | 4.147,78                       | 12.564,10                                         | 16.711,88                                 | 11.910,71                   | 4.801,17                      | 4.801,17                         | 12.564,10                        |                                           |
| 9 ChristenUnie-SGP                    | 1.676,26                       | 12.564,10                                         | 14.240,36                                 | 7.829,40                    | 6.410,96                      | 6.410,96                         | 12.564,10                        |                                           |
| 10 Sociaal Rechts Haarlemmermeer      | 714,51                         | 12.564,10                                         | 13.278,61                                 | 8.977,67                    | 4.300,94                      | 4.300,94                         | 12.564,10                        |                                           |
| 11 Democraten Haarlemmermeer          | 3.170,23                       | 4.564,10                                          | 7.734,33                                  | 2.044,15                    | 5.690,18                      | 5.690,18                         | 4.564,10                         | 1.126,08                                  |
| 12 Christen Democratische Volkspartij | -                              | 3.423,07                                          | 3.423,07                                  | 3.652,72                    | -229,65                       | -                                | 3.423,07                         |                                           |
|                                       | <b>79.621,63</b>               | <b>191.013,52</b>                                 | <b>270.635,15</b>                         | <b>187.533,47</b>           | <b>83.101,68</b>              | <b>92.966,29</b>                 |                                  | <b>4.951,85</b>                           |

**Grondslagen**

De ontvangsten en uitgaven worden toegerekend aan het jaar waarop zij betrekking hebben of betaald zijn.

De reserve op 31 december 2013 bedraagt maximaal de ontvangen fractieondersteuning in het boekjaar

Het meerdere dient te worden terug betaald

De reserve op 31 december 2013 bedraagt minimaal €0

Opgesteld d.d. 9 april 2014

Bijslage 2