

Onderzoek & Advies

Inventarisatie uitbreiding inzet en waardering burgerstatenleden

Statengriffie en Procedurecommissie provincie Flevoland



**Necker
van Naem**

Colofon:

Datum:

3 maart 2022

Opdrachtgever:

Statengriffie Flevoland

Procedurecommissie Provinciale Staten Flevoland

Contactpersoon: Bas Peters

Bas.Peters@flevoland.nl

Onderzoekers:

Job van Meijeren

job@necker.nl

Bas Verkooijen

bas@necker.nl



Inhoudsopgave

Colofon:	2
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding.....	5
1.2. Doelstelling.....	5
1.3. Vraagstelling.....	6
1.4. Onderzoeksverantwoording en leeswijzer	6
2. De hoogte van de vergoeding van burgerstatenleden	7
2.1. Bevindingen.....	7
2.1.1. Provinciewet.....	7
2.1.2. Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	7
2.1.3. Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers	8
2.1.4. Verordening rechtspositie Staten- en commissieleden provincie Flevoland	8
2.1.5. Verordening Fractieondersteuning 2021	9
2.1.6. Instelling van commissies	9
2.2. Analyse	9
2.3. Conclusie en advies	10
3. Kosten voor uitbreiding van het aantal burgerstatenleden.....	12
3.1. Bevindingen.....	12
3.1.1. Twee Burgerstatenleden	12
3.1.2. Directe kosten verbonden aan een burgerstatenlid.....	13
3.1.3. Indirecte kosten verbonden aan uitbreiding van burgerstatenleden	14
3.1.4. Financiële dekkingsmogelijkheden.....	15
3.2. Analyse	15
3.2.1. Overwegingen om te kiezen voor uitbreiding van het aantal burgerstatenleden	15
3.2.2. Twee scenario's voor de samenhangende kosten van uitbreiding	16
3.3. Conclusie en advies	17
4. Andere mogelijkheden om de werklust van Statenleden te verminderen	18
4.1. Bevindingen.....	18
4.1.1. Fractiekostenvergoedingen	18
4.1.2. Provincie Utrecht: alternatieve verdeling van de fractieondersteuning	19
4.1.3. Provincie Fryslân: hoger budget voor de fractieondersteuning	19
4.1.4. Alternatieve constructie	20
4.2. Analyse	21
4.3. Conclusie en advies	22
Bijlage 1. Interviews en documentatie	23
Bijlage 2. Rechtspositiebesluit afdeling 2.4 inzake Commissieleden	24



Samenvatting

Provinciale Staten hebben twee moties aangenomen. De opdrachten hieruit aan de statengriffie en de procedurecommissie zijn met dit rapport uitgevoerd. Wij hebben onderzocht wat de mogelijkheden zijn om de vergoeding van burgerstatenleden te verhogen. Ook is bezien welke kosten samenhangen met het uitbreiden van het aantal burgerstatenleden. Tenslotte is in kaart gebracht welke andere mogelijkheden er zijn om de werklast van Statenleden te verminderen.

1. De hoogte van de vergoeding van burgerstatenleden.

Het is mogelijk om de waardering van burgerstatenleden te vergroten via de vergoeding. Dit kan niet via het aanpassen van de hoogte van de vergoeding. Wettelijk is dit niet toegestaan. Wel kunnen Provinciale Staten besluiten om meer activiteiten van burgerstatenleden (zoals werkbezoeken en statenacademies) voor vergoeding in aanmerking te laten komen. Ook kunnen fracties met hun burgerstatenleden afspraken maken over andere werkzaamheden die zij verrichten en waarvoor zij betaald in (deeltijd)dienst worden genomen of een vrijwilligersvergoeding ontvangen.

2. Kosten voor uitbreiden van het aantal burgerstatenleden.

Het is mogelijk om het aantal burgerstatenleden uit te breiden van één naar twee, het initiatief berust hiervoor bij Provinciale Staten. Ook kunnen Staten besluiten het vereiste dat een burgerstatenlid op de kieslijst moet hebben gestaan afschaffen. Indien voor uitbreiding wordt gekozen betekent dit dat er extra kosten zijn voor de Provincie Flevoland. Onze inschatting is dat het hierbij gaat om circa 4.630 euro per burgerstatenlid per jaar. De totale kosten zijn afhankelijk van het aantal nieuwe burgerstatenleden en de frequentie van hun aanwezigheid. Uitgaande van 8 nieuwe burgerstatenleden die 20 maal per jaar aanwezig zijn komen de kosten van een verruiming uit op ongeveer 37.040 euro per jaar. Er zijn diverse mogelijkheden voor de Staten om in de financiële dekking van zo'n uitbreiding te voorzien.

3. Andere mogelijkheden tot ondersteuning van Statenleden en Statenfracties.

Op grond van een vergelijking met andere overheden kan worden overwogen om de hoogte van de vergoeding van fracties te verhogen in zijn algemeenheid, zodat het werkgeverschap van fractiemedewerkers beter kan worden ingevuld. Dit brengt forse kosten met zich mee. Overwogen kan ook worden om kleinere fracties door een andere verhouding in de fractievergoeding meer financiële ruimte te geven voor ondersteuning van hun werkzaamheden.

Reflectie.

Onder de drie hierboven geformuleerde adviezen liggen twee principiële vragen die bij de bespreking van deze voorstellen aandacht zouden moeten krijgen.

De *eerste* is welke principiële positie men wil innemen op de scheidslijn tussen representativiteit ('de kiezer bepaalt de kracht van vertegenwoordiging in de Staten') en institutionele stevigheid ('het belang dat de Provinciale Staten een stevige positie inneemt voor haar rol en taken').

De *tweede* betreft de middelen die men over heeft voor de invulling van het orgaan van de Provinciale Staten. Moeten deze het goede voorbeeld geven en werken met de huidige middelen? Of is juist versterking van het orgaan opportuun en moeten Staten niet schromen om daarvoor middelen vrij te maken vanuit het Provinciale budget, vanuit het adagium 'democratie mag wat kosten'? Het is aan de Provinciale Staten zelf om die afwegingen te maken.



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op 15 september 2021 hebben de Provinciale Staten van de provincie Flevoland twee moties aangenomen bij het vaststellen van een wijzigingsvoorstel van het Reglement van Orde. De moties geven twee opdrachten waaraan uitvoering gegeven moet worden.

- De **eerste opdracht** komt voort uit de constatering dat Burgerstatenleden nu alleen een vergoeding krijgen voor hun aanwezigheid bij commissievergaderingen, en niet bij andere aangelegenheden, zoals Statenacademies en werkbezoeken. De indieners van de motie vinden dat echter wel wenselijk, omdat de Burgerstatenleden een belangrijke rol spelen bij het verminderen van de hoge werklust (zeker voor kleine fracties). Daarom moeten zij ook hun kennis en kunde kunnen ontwikkelen. De opdracht aan de *procedurecommissie* is om te laten onderzoeken hoe de vergoeding van Burgerstatenleden meer in lijn kan komen met de verrichte werkzaamheden en meer recht doet aan het belang van en de waardering voor de Burgerstatenleden.
- De **tweede opdracht** van de Staten gaat in op de kosten die verbonden zijn aan burgerleden. De Staten zijn namelijk voornemens om het aantal Burgerstatenleden uit te breiden van één naar maximaal twee per fractie. Dit kan met een aanpassing van het artikel 5.4 in het Reglement van Orde. De motie geeft de *griffie* opdracht om de (financiële) consequenties in beeld te brengen van het invoeren van een model met maximaal twee Burgerstatenleden per fractie.

De opdracht van Provinciale Staten is om op basis van onderzoek voorstellen met financiële dekking te doen aan de Provinciale Staten. Afgesproken is dat dit in het voorjaar van 2022 plaatsheeft. Op grond van een eerste notitie van de griffie¹ heeft Provinciale Staten geen besluit genomen over beide onderwerpen. In plaats daarvan is de opdracht met beide moties verstrekt tot nader onderzoek. De ervaren werklust is een belangrijk argument voor deze opdracht. Het is daarom raadzaam om ook een aantal alternatieven en ideeën te inventariseren om als fractie om te gaan met de werklust. Hiervoor kunnen voorbeelden uit andere provincies of gemeenten worden benut, zodat de Staten daarover hun opinie kunnen vormen en tot een afgewogen besluit kunnen komen.

1.2. Doelstelling

De doelstellingen van deze opdracht zijn daarmee als volgt.

1. Helderheid verschaffen over de mogelijkheden om de vergoeding van Burgerstatenleden te verhogen.
2. Helderheid verschaffen over de kosten voor het uitbreiden van het aantal Burgerstatenleden van één naar twee per fractie.
3. Het in kaart brengen van andere mogelijkheden of ideeën om de fractieondersteuning te versterken ter vermindering van de werklust.

¹ Statengriffie Flevoland, Notitie Mogelijkheden tot ruimere ondersteuning van fracties, 25 juni 2021



1.3. Vraagstelling

Om deze doelstelling te realiseren werken we met de onderstaande onderzoeksvraag.

Wat zijn mogelijkheden om de vergoeding voor Burgerstatenleden te verhogen, wat zijn de kosten voor het uitbreiden van het aantal Burgerstatenleden van één naar twee per fractie en welke andere mogelijkheden en ideeën zijn er (in den lande) om de fractieondersteuning te versterken ter vermindering van de werklast?

Deze vraag valt eenvoudig onder te verdelen in de drie elementen van dit onderzoek. We onderscheiden ook een aantal subvragen om de deelvragen te beantwoorden.

1. Wat zijn de mogelijkheden om de vergoeding voor Burgerstatenleden te verhogen?

- a. Waardoor wordt de vergoeding voor Burgerstatenleden bepaald?
- b. Kunnen Provinciale Staten de hoogte van de vergoeding aanpassen?
- c. Kunnen Provinciale Staten de toedelingscriteria van de vergoeding aanpassen?
- d. Kunnen andere vergoedingen worden verstrekt aan Burgerstatenleden?

2. Wat zijn de kosten voor het uitbreiden van het aantal Burgerstatenleden van één naar twee per fractie?

- a. Welke vaste kosten zijn verbonden aan een Burgerstatenlid?
- b. Welke variabele kosten zijn verbonden aan een Burgerstatenlid?
- c. Welke financiële dekkingsmogelijkheden zijn er voor het uitbreiden van het aantal Burgerstatenleden van één naar twee per fractie?

3. Welke andere mogelijkheden en ideeën zijn er (in den lande) om de fractieondersteuning te versterken ter vermindering van de werklast?

- a. Welke mogelijkheden worden elders toegepast?
- b. Zijn deze toepasbaar bij de provincie Flevoland?
- c. Welke financiële consequenties hebben deze voorstellen?

De beantwoording van deze vragen zullen wij per hoofdstuk vormgeven. Ieder hoofdstuk besluiten wij met een conclusie en een advies.

1.4. Onderzoeksverantwoording en leeswijzer

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van documenten, deels openbaar en deels verstrekt door de Statengriffie en medewerkers van de provincie Flevoland. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met betrokkenen. In de bijlage is een overzicht opgenomen. De bevindingen worden in de hoofdstukken 2, 3 en 4 voor de afzonderlijke deelvragen steeds in de eerste paragraaf beschreven. In de tweede paragraaf volgt de analyse van de bevindingen en in de derde paragraaf onze conclusie en advies. In de samenvatting heeft u de optelsom van deze drie onderdelen aangetroffen.



2. De hoogte van de vergoeding van burgerstatenleden

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal.

1. Wat zijn de mogelijkheden om de vergoeding voor Burgerstatenleden te verhogen?

- a. Waardoor wordt de vergoeding voor Burgerstatenleden bepaald?
- b. Kunnen Provinciale Staten de hoogte van de vergoeding aanpassen?
- c. Kunnen Provinciale Staten de toedelingscriteria van de vergoeding aanpassen?
- d. Kunnen andere vergoedingen worden verstrekt aan Burgerstatenleden?

We schetsen eerst onze bevindingen, die analyseren we om te komen tot conclusie en advies.

2.1. Bevindingen

2.1.1. Provinciewet

In de Provinciewet bepaalt de wetgever dat de leden van Provinciale Staten voor hun werkzaamheden een tegemoetkoming ontvangen (art. 93, lid 1). Provinciale Staten kunnen in een verordening nadere regels stellen over tegemoetkoming in of vergoeding van bijzondere kosten en andere voorzieningen die nodig zijn voor vervulling van het lidmaatschap van Provinciale Staten (art. 93, lid 2).

De Provinciewet bepaalt ook dat Provinciale Staten Statencommissies kunnen instellen die de besluitvorming van Provinciale Staten voorbereiden (art. 80, lid 1). In deze commissies kunnen ook leden deelnemen die geen lid zijn van Provinciale Staten. Zij ontvangen een vergoeding op grond van een provinciale verordening voor het bijwonen van vergaderingen en reis- en verblijfkosten binnen de provincie (art. 94, lid 1).

In de Provinciewet is tot slot opgenomen dat leden van Provinciale Staten en commissies 'geen andere vergoedingen en tegemoetkomingen ontvangen ten laste van de provincie' buiten hetgeen hen bij of door de wet wordt toegekend (art. 96).

2.1.2. Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers

In het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers wordt de hoogte van vergoedingen en tegemoetkomingen bepaald.² Voor commissieleden is afdeling 2.4 van toepassing (in bijlage 2 is deze afdeling integraal opgenomen).³ Opgemerkt zij dat *commissielid* hierbij alle type commissies omvat die de Provinciewet noemt en Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kunnen instellen, dus niet alleen Statencommissies. In de afdeling is bepaald dat de vergoeding aan een commissielid voor het bijwonen van de vergadering € 126,45 per vergadering bedraagt. Dit is voor alle provincies gelijk.

² Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers, 1 januari 2022 ([link](#)).

³ In de provincie Flevoland wordt gesproken over 'burgerstatenleden', maar we hanteren hier allereerst de definitie zoals de wetgever die gebruikt in wetten, besluiten en regelingen.



Artikel 2.4.2 noemt twee gronden waarop Provinciale Staten in hun verordening kunnen bepalen dat de vergoeding voor het bijwonen van de vergaderingen van de commissie naar boven afwijkt van dit bedrag. De eerste grond (2.4.2, lid a.) spreekt van "een commissielid dat op grond van zijn bijzondere beroepsmatige deskundigheid op het taakgebied van de commissie voor deelneming aan haar werkzaamheden is aangetrokken". De tweede grond (2.4.2, lid b.) gaat in op "een commissielid ten aanzien waarvan de vergoeding niet geacht kan worden in een redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van zijn taak en de omvang van de door hem te verrichten arbeid".

Commissieleden hebben ook recht op een reiskostenvergoeding (art. 2.4.3) voor reiskosten voor het bijwonen van vergaderingen van de commissie en voor reis- en verblijfkosten voor reizen binnen de provincie gemaakt voor de uitoefening van de functie.

Jaarlijks stuurt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een circulaire met de indexatie van de vergoedingen van politieke ambtsdragers, waaronder de commissieleden.⁴

2.1.3. Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers

In de Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers heeft de Minister van BZK nadere regels vastgelegd voor reis- en verblijfkostenvergoeding van Staten- en commissieleden.⁵ Hierin (art. 2.1, lid 1) is aangegeven dat voor reizen voor de uitoefening van de functie zowel binnen de provincie als daarbuiten een vergoeding wordt verstrekt. Dit geldt voor zowel kosten voor het gebruik van het openbaar vervoer als het gebruik van de eigen auto, alsmede parkeer-, veer- en toelagen.

2.1.4. Verordening rechtspositie Staten- en commissieleden provincie Flevoland

Conform de Provinciewet, het Rechtspositiebesluit en de Regeling heeft Provinciale Staten van de provincie Flevoland een Verordening vastgesteld die ingaat op de rechtspositie van Staten- en commissieleden.⁶ Voor commissieleden zijn op een hoofdlijn hierin de volgende zaken hierin bepaald.

Artikel	Bepaling
Artikel 5, Scholing	De kosten van deelname door een Staten- of commissielid aan een niet-partijpolitek georiënteerde cursus, congres of seminar dat door of vanwege de provincie wordt aangeboden of verzorgd komen voor rekening van de provincie.
Artikel 6, Informatie- en communicatievoorzieningen	Gedeputeerde Staten stellen ten laste van de provincie aan een Staten- of commissielid voor de duur van zijn functie informatie- en communicatievoorzieningen ter beschikking.

In de verordening zijn geen specifieke bepalingen opgenomen over de voorzieningen of toelagen voor commissieleden.

⁴ Circulaire 2022 - Onkostenvergoeding en bezoldiging politieke ambtsdragers provincies ([pdf](#)).

⁵ Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers, 1 januari 2021 ([link](#)).

⁶ Verordening rechtspositie Staten- en commissieleden Flevoland, 2019.



2.1.5. Verordening Fractieondersteuning 2021

In de Verordening Fractieondersteuning 2021 hebben Provinciale Staten van Flevoland de werkwijze rondom de fractievergoeding geregeld.⁷ Alle fracties ontvangen een vergoeding die besteed kan worden aan "het functioneren van de fractie als geheel". De fractie zelf (en specifiek de fractievoorzitter, art. 3) is verantwoordelijk voor de uitgaven uit, administratieve verwerking van en verantwoording over het budget. In de Verordening zijn regels opgenomen over de bepaling van de hoogte van de vergoeding. De fractievergoeding wordt jaarlijks geïndexeerd en bestaat uit: een vast deel voor elke fractie van € 17.296,18 per jaar (2022, op basis van indexering) en een bedrag per statenlid van betreffende fractie van € 3.376,61 per jaar (2022, op basis van indexering).

Jaarlijks wordt een verantwoordingsverslag openbaar gepubliceerd.⁸ Uit het verslag over 2020 dat is gebruikt voor deze rapportage blijkt dat tien fracties vanuit de fractievergoeding personeelskosten betalen ten dienste van werkzaamheden voor de fractie. Deels bestaat dit uit salaris, deels betreft dit een vrijwilligersvergoeding. Een aantal fracties heeft in 2020 ook een vrijwilligersvergoeding verstrekt aan de burgerstatenleden, naast de vergoeding die zij voor hun deelname aan vergaderingen hebben ontvangen. Het fractiebudget lijkt toereikend voor de fracties. In 2020 was de gemiddelde besteding 44%, waarbij zij opgemerkt dat fracties die medewerkers in dienst hebben daar flink boven zitten (70-90%) en enkele fracties weinig tot geen gebruik maken van de vergoeding. In verkiezingsjaar 2019 was de besteding rond de 60%, de jaren daarvoor rond de 50%.

2.1.6. Instelling van commissies

De provincie Flevoland heeft bij besluit van 15 september 2021⁹ twee Statencommissie ingesteld op grond van art. 80 van de Provinciewet, belast met de voorbereiding van de besluitvorming in Provinciale Staten. In lijn met de Circulaire over het Rechtspositiebesluit¹⁰ is hierop de rechtspositie van commissieleden van toepassing. In het besluit van Provinciale Staten is niet specifiek opgenomen welke bijeenkomsten onderdeel uitmaken van het commissiewerk. Uit de gesprekken blijkt dat dit in de praktijk geldt voor beeldvormende en oordeelsvormende bijeenkomsten. Er wordt dan ook alleen voor deze bijeenkomsten vergoeding verstrekt aan burgerstatenleden. Wij hebben geen document gevonden waarin deze afbakening schriftelijk is vastgelegd.

2.2. Analyse

Vanuit de Provinciewet en daaruit volgende besluiten en regelingen is de beloning van burgerstatenleden met een aantal uitgangspunten omgeven. De kern hiervan is de beloning *per vergadering* met een *vastgesteld bedrag* dat jaarlijks wordt geïndexeerd. Deze beloning is € 126,45 per vergadering (prijsspeil 1 januari 2022). Een uitgangspunt is daarnaast art. 96 Provinciewet, waarin is bepaald dat geen extra vergoeding mag worden verstrekt aan burgerstatenleden voor de werkzaamheden die zij verrichten.

De gronden, genoemd in art. 2.4.2. van het rechtspositiebesluit, om commissieleden op grond van expertise of zwaarte van de taak, voor toekenning van een hogere vergoeding zijn niet van toepassing.

⁷ Verordening fractieondersteuning 2021.

⁸ Jaarverslag fractievergoedingen Staten Flevoland, 2020 ([link](#)).

⁹ Instellingsbesluit Commissie, 15 september 2021 (nr. 2777342)

¹⁰ Circulaire Rechtspositiebesluit, 21 januari 2019 ([link](#))



Specifieke expertise is geen criterium bij de aanstelling van de burgerstatenleden. Wij zien geen (juridische) argumentatie om te motiveren dat burgerstatenleden in generieke zin een zwaardere taak hebben in vergelijking tot hun collega's bij andere provincies. Juist de taak zoals commissieleden die invullen is ook zo voorzien vanuit de opstellers van het Rechtspositiebesluit in relatie tot de vergoeding. Dit hebben wij ook getoetst bij de afdeling Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Zij onderschrijven dit.

Provinciale Staten hebben in hun verordening over de rechtspositie van Statenleden en Commissieleden geen verdere bepalingen opgenomen. Er is niet specifiek vastgelegd bij welke vergaderingen burgerstatenleden hun aanwezigheid kunnen declareren. Dit geeft ruimte voor interpretatieverschillen. De wetgever laat hier ruimte aan de provincie zelf, zo blijkt ook in vergelijking met andere provincies. In sommige provincies worden activiteiten in het kader van commissiewerkzaamheden, zoals werkbezoeken en themabijeenkomsten, ook gezien als bijeenkomsten waarvoor burgerstatenleden vergoeding kunnen declareren. In de geest van de wetgever kan worden gezegd dat activiteiten verbonden moeten zijn aan de commissie waarvan het burgerstatenlid onderdeel uitmaakt.

Het fractiebudget biedt mogelijkheden aan fracties om hun ondersteuning vorm te geven. Conform de Provinciewet mag geen extra uitkering worden gegeven aan burgerstatenleden voor hun commissiewerkzaamheden, omdat de wetgever hiervoor een vergoeding heeft bepaald. De verordening van de provincie Flevoland heeft geen aanvullende bepalingen opgenomen. Dit geeft ruimte om burgerstatenleden bij het vervullen van andere werkzaamheden een vergoeding te verstrekken. Dit vindt nu reeds plaats door een aantal fracties in de vorm van een vrijwilligersvergoeding. Het is ook toegestaan om burgerstatenleden in dienst te nemen als medewerker en hiervoor te betalen. Belangrijk is het dat hierbij wel op een ordentelijke wijze de taken worden omschreven, zodat helder is dat de werkzaamheden anders zijn dan die van burgerstatenlid, waarvoor de wettelijke vergoeding wordt ontvangen.

2.3. Conclusie en advies

De wens van Provinciale Staten (Motie 3 bij Statenvoorstel Reglement van Orde, 2779009) om meer erkenning en waardering te geven aan burgerstatenleden kan binnen de Wet, besluit en regeling op twee manieren worden vormgegeven.

Uitbreiden van het aantal bijeenkomsten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Op dit moment ontvangen burgerstatenleden alleen een vergoeding voor beeldvormende en oordeelsvormende bijeenkomsten. Het is aan Provinciale Staten zelf om te bepalen of ook werkbezoeken en Statenacademies deel uitmaken van commissieactiviteiten en dus voor aanwezigheidsvergoeding in aanmerking komen. Argument om ook deze activiteiten in aanmerking voor vergoeding te laten komen is dat voor het goed uitvoering geven aan het commissielidmaatschap ook deelname aan werkbezoeken belangrijk is. Voor Statenacademies geldt dat de Staten zelf ook hebben vastgesteld dat deze academies de kennis en kunde van Statenleden en burgerstatenleden moeten verbeteren met het oog op hun werkzaamheden. In die zin zijn deze academies ook belangrijk voor het commissiewerk. Indien de Staten kiezen voor deze verruiming stelt dit burgerstatenleden in staat om ook voor deze bijeenkomsten een declaratie in te dienen voor de wettelijke vergoeding. De kosten voor de provincie zullen daarmee toenemen, de mogelijkheden voor financiële waardering van de burgerstatenleden eveneens.



Raadzaam is het in elk geval om vast te leggen wat de definiëring is van commissiebijeenkomsten. In het instellingsbesluit van de commissie kan worden opgenomen welke activiteiten aan een commissie verbonden zijn. Het verschaft helderheid om ook in de Verordening ten aanzien van de rechtspositie van Statenleden en commissieleden op te nemen welke bijeenkomsten voor burgerstatenleden in aanmerking komen voor vergoeding. Op die manier kan hierover ook geen discussie ontstaan en wordt het huidige grijze gebied zwart op wit vastgesteld.

Het verstrekken van een aanvullende vrijwilligersvergoeding vanuit het fractiebudget

Fracties kunnen burgerstatenleden vanuit het fractiebudget in dienst nemen of een vrijwilligersvergoeding verstrekken. Dit geldt dan wel voor andere werkzaamheden dan die verbonden zijn aan het commissiewerk. Veelal zijn burgerstatenleden nauw betrokken bij de bredere werkzaamheden van een fractie en doen zij meer dan alleen het voorbereiden en bijwonen van commissievergaderingen. Verschillende fracties passen deze werkwijze al toe in de vorm van een periodieke vrijwilligersvergoeding voor burgerstatenleden.

Een aandachtspunt hierbij is de goede vastlegging van dergelijk werkzaamheden, zodat navolgbaar is dat niet tweemaal een vergoeding voor hetzelfde werk wordt verstrekt. Dit verdient extra aandacht indien Provinciale Staten besluit om (conform conclusie 1) voor meer bijeenkomsten aanwezigheidsvergoeding toe te staan. Het aantal 'andere werkzaamheden' wordt daardoor ingeperkt.



3. Kosten voor uitbreiding van het aantal burgerstatenleden

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal.

2. Wat zijn de kosten voor het uitbreiden van het aantal Burgerstatenleden van één naar twee per fractie?

- Welke vaste kosten zijn verbonden aan een Burgerstatenlid?
- Welke variabele kosten zijn verbonden aan een Burgerstatenlid?
- Welke financiële dekkingsmogelijkheden zijn er voor het uitbreiden van het aantal Burgerstatenleden van één naar twee per fractie?

We schetsen eerst onze bevindingen, die analyseren we om te komen tot conclusie en advies.

3.1. Bevindingen

3.1.1. Twee Burgerstatenleden

In het Reglement van Orde artikel 5.4 staat beschreven dat elke fractie in de Staten slechts één burgerstatenlid mag voordragen¹¹. Provinciale Staten gaan zelf over deze bepaling. In het verleden was deze bepaling ruimer dan in de huidige verordening.

Nieuwe burgerleden worden benoemd op voordracht van de fractie, minimaal drie weken voor de volgende Provinciale Statenvergadering. Het burgerlid dient als kandidaat geplaatst te zijn op de laatste kandidatenlijst van de partij (art. 10.1), maar dient niet actief te zijn als gedeputeerde, ambtenaar in Flevoland of lid van de rekenkamer (de volledige lijst zie art. 13.1 lid a t/m k)¹². Daarnaast dient een lid niet op andere manieren betrokken zijn bij de provinciale staten die de integriteit doen betwijfelen (art. 15.1 lid a t/m c). De burgerleden mogen participeren in een commissie nadat zij de eed of belofte hebben afgelegd (RvO art. 10.2). Niet alle vereisten die in de provincie Flevoland gelden kennen ook een wettelijke basis. Zo is het aantal burgerleden wettelijk niet beperkt. Evenmin geldt er een wettelijke verplichting dat burgerstatenleden op de kieslijst gestaan moeten hebben van hun partij.

Provinciale Staten tellen in Flevoland op dit moment 16 fracties. Van deze 16 fracties stonden er 13 ook op de kieslijst, waardoor deze in aanmerking komen voor het benoemen van burgerstatenleden. Van deze 13 fracties hebben er 8 op dit moment reeds een burgerlid. Binnen het Reglement van Orde zouden er dus nog 5 burgerstatenleden bij kunnen komen. Uit de gesprekken en documenten is naar voren gekomen dat er fracties zijn die wel een burgerstatenlid zouden willen benoemen, maar hiertoe niet in de gelegenheid zijn. Het vereiste dat iemand kandidaat op de kieslijst moet zijn is een verhindering voor een aantal partijen om een burgerstatenlid aan te dragen. Enerzijds doordat geen van de kandidaten van de lijst de functie wil vervullen (maar bijvoorbeeld wel iemand anders, wat niet kan). Anderzijds doordat een lijst is uitgeput. Voor afgesplitste fracties geldt dat geen beroep op een lijst kan worden gedaan.

¹¹ Stateninformatie Flevoland ([link](#))

¹² Provinciewet ([link](#)) de genoemde functies zullen in de praktijk het vaakst voorkomen.



Bij een uitbreiding van één naar twee burgerstatenleden per fractie wordt het maximaal aantal burgerstatenleden binnen het Reglement van Orde uitgebreid van 13 naar 26 burgerstatenleden. Indien ook het vereiste van vermelding op de kieslijst wordt aangepast is er met 16 fracties ruimte voor maximaal 32 burgerstatenleden.

3.1.2. Directe kosten verbonden aan een burgerstatenlid

Burgerstatenleden hebben op grond van hun rechtspositie en de Verordening Rechtspositie Staten- en commissieleden recht op een aantal vergoedingen. In deze paragraaf zetten we de rechten, vergoedingen en daarbij behorende kosten op een rij.

Burgerstatenleden krijgen een *vergoeding* voor iedere vergadering, te weten 126,45 euro¹³. Dit bedrag wordt per januari van elk jaar bij ministeriële regeling gewijzigd overeenkomstig de procentuele wijziging van het door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde indexcijfer CAO-lonen overheid¹⁴. In hoofdstuk 2 is uitvoerig ingegaan op deze vergoeding en de wettelijke grondslag. Aangezien deze vergoeding per deelgenomen vergadering wordt uitgekeerd aan aanwezige burgerstatenleden kan de hoogte van deze vergoeding binnen een bandbreedte variëren.

In de ontwerpbegroting 2022¹⁵ wordt rekening gehouden met een vergoeding voor burgerstatenleden van 20.662 euro per jaar. Dit is ook in lijn met voorgaande jaren. De realisatie in de afgelopen jaren blijkt fors lager dan de begroting, namelijk 8.104 euro in 2020, 8.638 euro in 2019 en 11.423 euro in 2018. Van 2021 zijn alleen nog voorlopige cijfers bekend (13.335 euro).

Er zijn twee manieren op zicht te krijgen op de praktijk. Vanuit het *budget* zien we dat rekening is gehouden met acht burgerstatenleden die ongeveer 20 keer per jaar een vergadering bijwonen, waarmee de kosten uitkomen op ongeveer 2.600 euro per jaar voor wat betreft de aanwezigheidsvergoeding.

Vanuit de *realisatie* zien we dat de kosten ongeveer 1.600 euro per burgerstatenlid bedragen per jaar, op grond van de voorlopige cijfers 2021. Dit betekent dat in de praktijk burgerstatenleden voor iets meer dan 12 commissies per jaar in aanmerking komen voor vergoeding.

Er zijn ook *reis- en verblijfkosten* waarvoor burgerstatenleden een vergoeding kunnen krijgen als zij deze declareren. Deze reis- en verblijfkosten worden vergoed door de provincie en worden dus niet van het fractiebudget gehaald. Dit betreft de reiskosten voor het bijwonen van vergaderingen van een commissie of het bijwonen van door de provincie georganiseerde activiteit buiten de provinciegrens. De reiskosten voor het bijwonen van een vergadering gaan uit van woonhuis naar vergaderplek. Het kan hierbij ook gaan om het gebruik van openbaar vervoer en taxi.

Gemiddeld leggen de huidige burgerstatenleden 23 kilometer (enkele reis) af om een vergadering bij te wonen volgens de informatie van de griffie. Op grond van ongeveer 20 vergaderingen per jaar betekent dit een totaalbedrag van ongeveer 175 euro per burgerstatenlid.

De kosten voor *noodzakelijke verblijfkosten voor activiteiten/reizen* georganiseerd door de provincie of andere, mogen ten hoogste oplopen tot €192,74 per nacht (art. 5.4 en CAO RIJK)¹⁶. De griffie heeft

¹³ Reglement van Orde, pag. 71 ([link](#))

¹⁴ Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers, hoofdstuk 2 ([link](#))

¹⁵ Programmabegroting 2022 Provincie Flevoland, productenbegroting ([link](#))

¹⁶ Rijksoverheid, CAO dienstverlenen ([link](#))



eerder op grond van ervaringen in voorgaande jaren een inschatting gemaakt van deze kosten per burgerstatenlid per jaar. We hanteren dit bedrag van 250 euro als uitgangspunt voor onze berekening.

Kosten voor deelname aan *training en scholing* die door de provincie zelf worden aangeboden of verzorgd worden, komen voor rekening van de provincie¹⁷. Indien een burgerlid wil deelnemen aan een cursus, congres of seminar die *niet* georganiseerd of verzorgd wordt door de provincie, dient het lid vooraf een gemotiveerde aanvraag voor te leggen met tussenkomst van de fractievoorzitter (art. 5.2). De Commissaris van de Koning en de Griffier van Provinciale Staten nemen hierover het besluit (art. 5.6). Het budget hiervoor betreft ongeveer 10.000 euro (in een niet-verkiezingsjaar), wat ook overeenkomst met de meerjaarlijkse rekeningen. Verdeeld over 40 statenleden en 8 burgerstatenleden betreft dit een bedrag van 200 euro per burgerstatenlid per jaar.

Tijdens het zakelijk verblijf op het provinciehuis mag het burgerlid gebruik maken van de *maaltijden en consumpties* van het cateringarrangement, welke is afgestemd op het vergaderschema. Het budget voor de catering is begroot op 66.000 euro per jaar. De kozen per maaltijd zijn ongeveer 30 euro. Voor één burgerstatenlid per jaar bedragen de kosten bij 20 vergaderingen (met maaltijd) daarmee 600 euro. We hanteren dit bedrag bij onze berekening als een benadering van de werkelijkheid.

Burgerstatenleden ontvangen een *iPad*, die vanuit de griffier ter beschikking wordt gesteld. Aan het in gebruik houden van deze iPad zijn een aantal kosten verbonden. Het betreft hier de aanschaf, een 4G abonnement, licenties, headset en verloopstekker. De aanschaf bedraagt 986,73 euro met een afschrijving van vier jaar. Het 4G abonnement bedraagt 7,50 euro per maand, wat neerkomt op 88,80 euro per jaar. De licentiekosten bedragen 429,96 euro per jaar en de headset en verloopstekker kosten samen eenmalig 57,87 euro. De kosten voor de iPad en haar benodigdheden komen zo neer op ongeveer 780 euro per burgerstatenlid per jaar.

Ten slotte zijn er kosten voor het *Kerstgeschenk*, namelijk ongeveer 25 euro per jaar.

3.1.3. Indirecte kosten verbonden aan uitbreiding van burgerstatenleden

De vraag is of er naast deze kosten ook extra indirecte kosten zijn bij uitbreiding van het aantal burgerstatenleden. Hierbij kan allereerst gedacht worden aan *huisvestingskosten*. Indien er fors meer burgerstatenleden zijn kan het mogelijk tot gevolg hebben dat faciliteiten niet voldoende zijn. Op dit moment is er ruimte voor 28 deelnemers aan een commissievergadering (exclusief voorzitter en griffier). De huidige werkwijze waarbij twee leden per fractie aanschuiven en voor de grote fracties één extra lid loopt al tegen de grenzen aan. Bij uitbreiding van het aantal burgerstatenleden kan in de commissiezaal niet iedereen mee achter een microfoon plaatsnemen aan tafel. Desgewenst moeten hiervoor maatregelen worden genomen. Dit kunnen ook andere maatregelen zijn dan dat meteen wordt overgegaan tot forse kosten voor uitbreiding van de huisvesting.

In het kader van dit onderwerp refereren we ook aan een ander onderzoek dat loopt in opdracht van de procedurecommissie om de vergaderfaciliteiten voor de toekomst, naar aanleiding van corona te onderzoeken¹⁸. Wij beschouwen deze ontwikkeling verder als losstaand van dit onderzoek.

¹⁷ Reglement van Orde, 2021

¹⁸ Memo procedurecommissie, december 2021 ([link](#))



Daarnaast is er de gedachte dat meer burgerstatenleden ook een groter beroep zullen doen op *ondersteuning vanuit de griffie*. Meer burgerstatenleden betekent meer vragen om hulp en ondersteuning en mogelijk ook de inzet van meer (politieke) middelen zoals vragen, moties en amendementen. Dit levert direct de behoefte om extra ondersteuning vanuit de griffie op. Een eerste inschatting van deze inzet is ongeveer per burgerstatenlid 1 uur extra inzet per maand.

Anderzijds, zo komt ook in de gesprekken naar voren, zullen de burgerstatenleden deels juist ook de werkzaamheden van huidige Statenleden overnemen. Het beroep dat zij daarmee doen op de griffie komt vooral in plaats van het beroep dat anders een Statenlid zelf had gedaan. Aangenomen kan ook worden dat in sommige gevallen burgerstatenleden meer tijd nemen om dingen zelf uit te zoeken voor hun fractie waarvoor ze geen beroep doen op de griffie.

3.1.4. Financiële dekkingsmogelijkheden

Er zijn verschillende financiële dekkingsmogelijkheden voor een eventuele uitbreiding van het aantal burgerstatenleden. In deze paragraaf zetten we ze op een rij.

- A. De meest eenvoudige route vanuit het perspectief van de Provinciale Staten is het geven van de opdracht aan Gedeputeerde Staten om de financiële gevolgen aan te merken als onvermijdelijke ontwikkeling binnen de begroting en bij de Zomernota mee te nemen voor de lopende begroting 2022 en in de perspectiefnota mee te nemen voor de begroting 2023 en verder. Op die manier wordt voorzien in een structurele dekking en kiezen de Staten voor het beschikbaar stellen van meer budget voor het orgaan Provinciale Staten.
- B. Provinciale Staten kunnen er ook voor kiezen om de kosten voor uitbreiding geheel of gedeeltelijk te financieren binnen de programmabegroting. Hiermee geven ze dan een taakstelling aan andere programma's mee. Er zijn natuurlijk veel denkrichtingen hiervoor uit te werken. Het meest in het verlengde van het voorstel is het om de financiële dekking te vinden binnen het Product Provinciale Staten (7.2.1), bijvoorbeeld door andere kosten te verminderen. Een andere mogelijkheid is het om binnen het geheel van het programma 7 (vernieuwend bestuur) de besparing vorm te geven.
- C. Provinciale Staten kunnen ook besluiten om over te gaan tot een tijdelijke dekking (incidenteel) ten laste van het resultaat, of ten laste van het geoormerkte deel van de brede bestemmingsreserve voor de duur van één jaar. Na de Provinciale Statenverkiezingen zal de begroting herijkt moeten worden voor het product Provinciale Staten aan de dan geldende situatie. Dat kan ook een moment zijn om de structurele dekking daarbinnen vorm te geven.

De keuze voor één van deze scenario's of een samenstelling van meerdere hiervan is aan de Staten zelf en verhoudt zich ook tot de principiële visie die een fractie kan hebben op het versterken van de Staten.

3.2. Analyse

3.2.1. Overwegingen om te kiezen voor uitbreiding van het aantal burgerstatenleden

Provinciale Staten gaan zelf over de uitbreiding van het aantal burgerstatenleden. In een rapport dat prof. Boogers en prof. Denters (beiden Universiteit Twente) in 2013 reeds schreven in opdracht van de



Provinciale Staten van Noord-Holland¹⁹ zetten zij de argumenten voor juistheid, democratische rechtvaardigheid en passendheid op een rij. Het is aan de Provinciale Staten van Flevoland om hierin een afweging te maken, de inhoud van deze verdere overwegingen passen niet binnen onze opdracht.

Onze opdracht omvat wel het oogpunt van de kosten. De kosten kunnen in het geheel van de argumentatie worden meegewogen, maar moeten nadrukkelijk daar een onderdeel van zijn en het is daarbij de vraag of zij op zichzelf het doorslaggevende argument moeten vormen.

3.2.2. Twee scenario's voor de samenhangende kosten van uitbreiding

Hieronder zijn de kosten zoals vermeld in de bevindingen in een tabel weergegeven.

#	Kostensoort	Kosten
1.	Vergoeding (20 bijeenkomsten)	2.600 euro
2.	Reis- en verblijfkosten	175 euro
3.	Kosten bij activiteiten en reizen	250 euro
4.	Training en scholing	200 euro
5.	Consumpties	600 euro
6.	iPad	780 euro
7.	Kerstgeschenk	25 euro
Totaal per burgerstatenlid per jaar		4.630 euro

Om de kosten in kaart te brengen die bij een uitbreiding van het aantal burgerstatenleden naar twee per fractie hebben we gewerkt met twee scenario's. Aan de ene kant een *maximum scenario* wat de maximale kosten in beeld brengt bij uitbreiding van het aantal burgerstatenleden van de huidige 8 naar de maximaal toegestane 32 burgerstatenleden, inclusief het laten vervallen van het vereiste van de kieslijst. Daarnaast een *realistisch scenario* voor een uitbreiding van 8 naar 16 burgerstatenleden, op grond van een inschatting op basis van de huidige situatie en gesprekken met respondenten.

Scenario	Maximum scenario	Realistisch scenario
Totaal	111.120 euro	37.040 euro

Bij deze berekening is uitgegaan van aanwezigheid bij 20 bijeenkomsten per burgerstatenlid per jaar. Op dit moment blijkt uit de realisatie dat dit gaat om ongeveer 12 per burgerstatenlid per jaar. Gelet op het advies om het aantal voor vergoeding in aanmerking komende bijeenkomsten uit te breiden is het uitgangspunt van 20 bijeenkomsten reëel.

¹⁹ Duocommissieleden: nut en noodzaak doorgelicht, 2013 ([link](#))



Niet opgenomen in dit overzicht zijn eventuele kosten voor uitbreiding van de huisvesting of de griffie. Wat betreft de huisvestingskosten is de causale relatie met uitbreiding van het aantal burgerstatenleden onvoldoende om dit mee te nemen in de berekening. Een eventuele kostenstijging is hier een keuze.

Wat betreft de griffie is aannemelijk dat er een kleine uitbreiding zal zijn van de ondersteuningsbehoefte vanuit de Staten. Dit zal binnen de griffie leiden tot herprioritering van taken naarmate de omvang hiervan toeneemt. Het is slechts beperkt mogelijk daar op voorhand uitspraken over te doen. Mochten hierdoor andere werkzaamheden die de Staten noodzakelijk achten in de knel komen dan rest niet anders dan de formatie van de griffie hierop ook uit te breiden. Het verdient aanbeveling om hier bij een uitbreiding van het aantal burgerstatenleden op te monitoren gedurende minimaal één jaar.

3.3. Conclusie en advies

Het is aan Provinciale Staten zelf om te kiezen voor uitbreiding van het aantal burgerstatenleden. Op dit moment houdt het Reglement van Orde artikel 5.4 de uitbreiding van het aantal burgerstatenleden tegen. De Staten kunnen een voorstel vaststellen waarin artikel 5.4 uit het Reglement van Orde hierop wordt aangepast.

In overweging kan worden genomen of de Staten ook het voorbehoud willen laten vervallen dat burgerstatenleden op een kieslijst moeten hebben gestaan. In onze gesprekken is naar voren gekomen dat dit op dit moment voor een aantal fracties verhinderd dat er burgerstatenleden de fractie kunnen ondersteunen. Verruiming van dit artikel geeft meer fracties de mogelijkheid om ondersteuning vanuit burgerstatenleden in te vullen.

Vanuit hoofdstuk 2 hebben we de overweging meegegeven het aantal voor vergoeding in aanmerking komende bijeenkomsten uit te breiden. De meerkosten van uitbreiding van het aantal voor vergoeding in aanmerking komende bijeenkomsten kan voor de huidige burgerstatenleden worden opgevangen in het bestaande budget, omdat meerjarig sprake is van een lagere realisatie dan begroting.

De kosten voor uitbreiding van het aantal burgerstatenleden zijn ongeveer 4.630 euro per burgerstatenlid per jaar bij aanwezigheid van 20 bijeenkomsten. Uitgaande van een realistische benadering zullen de kosten ongeveer 37.400 euro bedragen bij een uitbreiding van acht burgerstatenleden.

Hierin zijn niet meegenomen eventuele kosten voor uitbreiding van huisvesting of capaciteit bij de griffie. Voor de huisvesting is ons advies om die afzonderlijk te bespreken en hierover keuzes te maken. Voor de capaciteit van de griffie is ons advies om die na één jaar te evalueren.

Provinciale Staten hebben verschillende financiële dekkingsmogelijkheden voor handen om een voorstel voor uitbreiding financieel te onderbouwen. Het is aan de Staten zelf hierin een keuze te maken.



4. Andere mogelijkheden om de werklast van Statenleden te verminderen

In dit hoofdstuk geven we onze bevindingen weer van andere mogelijkheden en ideeën om de werklast van fracties te verminderen via versterking van de fractieondersteuning. In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal.

3. Welke andere mogelijkheden en ideeën zijn er (in den lande) om de fractieondersteuning te versterken ter vermindering van de werklast?

- a. Welke mogelijkheden worden elders toegepast?
- b. Zijn deze toepasbaar bij de provincie Flevoland?
- c. Welke financiële consequenties hebben deze voorstellen?

We schetsen eerst onze bevindingen, die analyseren we om te komen tot conclusie en advies.

4.1. Bevindingen

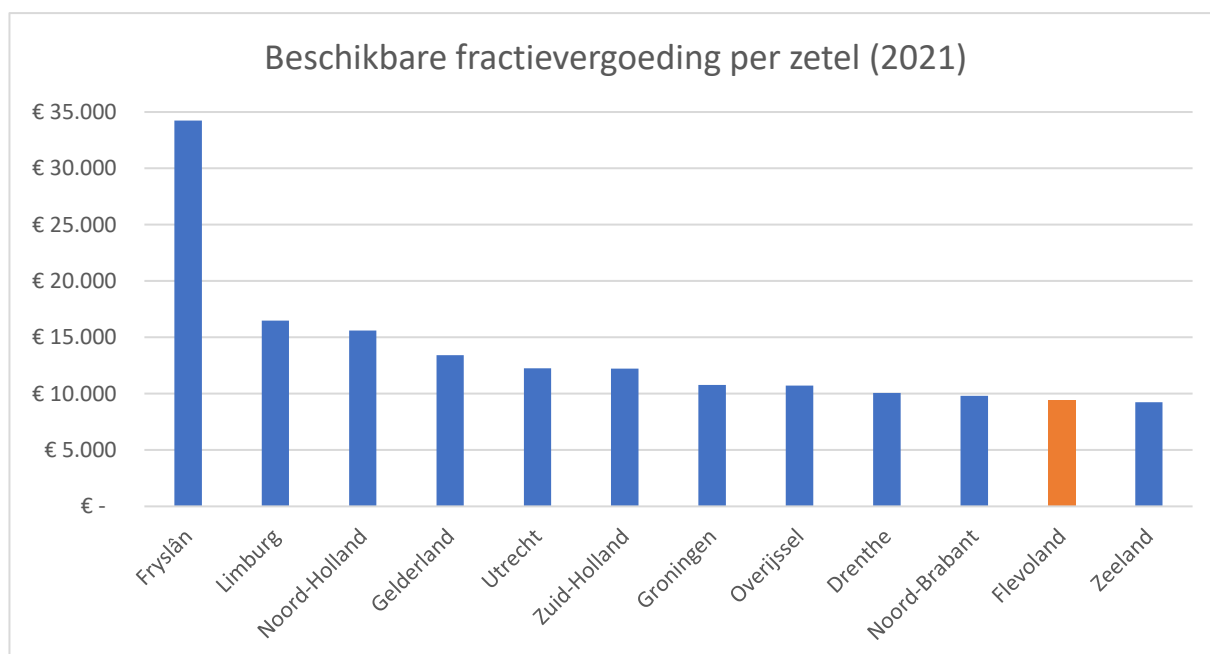
Zoals in de vorige hoofdstukken beschreven is zijn Provinciale Staten en gemeenten aan een aantal wettelijke kaders gebonden, maar verder vrij om invulling te geven aan de fractieondersteuning. Er zijn dan ook diverse mogelijkheden om dit in te richten en in den lande zijn er ook best wel wat verschillen. Het belangrijkste aanknopingspunt voor de Staten om de eigen ondersteuning steviger vorm te geven gaat via de lijn van de fractieondersteuning. Het zijn namelijk de Staten zelf die de kaders voor de Verordening Fractieondersteuning vaststellen, van waaruit zij extra ondersteuning kunnen organiseren.

We richten ons in dit hoofdstuk op een vergelijking van de uitgaven aan fractievergoedingen van de twaalf provincies, waarna we twee provincies en een gemeente nader bestuderen. Deze drie bestuursorganen kiezen namelijk voor een andere insteek dan de provincie Flevoland, waardoor hieruit inspiratie kan worden opgedaan. Zo heeft de *Provincie Utrecht* een alternatieve verdeling van de fractieondersteuning, heeft de *Provincie Friesland* een fors hoger budget voor de fractieondersteuning, terwijl de *gemeente Almere* kiest voor een alternatieve constructie om haar commissieleden een hogere vergoeding te kunnen bieden.

4.1.1. Fractiekostenvergoedingen

De totale bedragen die de twaalf provincies uitgegeven aan fractievergoedingen variëren sterk. Zo was het budget in 2021 in de provincie Fryslân 1.472.400 euro terwijl de provincie Zeeland 361.000 euro uitgaf. Flevoland geeft ruim 25.000 euro meer uit dan de provincie Zeeland, maar neemt wel de een-na-laatste plaats in bij een vergelijking van provincies. Gemiddeld werd er over de twaalf provincies 648.675 euro beschikbaar gesteld aan de fracties. Voor een goed vergelijk hebben we een overzicht gemaakt op basis van een berekening per zetel, deze is op de volgende pagina opgenomen.





Figuur 1: De totaal beschikbare fractiekostenvergoedingen per zetel (2021)

Om meer inzicht te krijgen in de verschillen en de onderliggende rekenmethodes lichten we twee provincies nader uit.

4.1.2. Provincie Utrecht: alternatieve verdeling van de fractieondersteuning

De *provincie Utrecht* heeft in artikel 1.5 van de Verordening Fractieondersteuning uit 2020 vastgelegd dat de financiële bijdrage aan de Statenfracties verdeeld is over een vast bedrag per fractie en een variabel bedrag per zetel. Dit heeft ook de provincie Flevoland vastgelegd in artikel 2.1 van de Verordening Fractieondersteuning 2016. Beide provincies kiezen echter voor een andere verdeling van het vaste en variabele bedrag. Zo kregen de fracties in Utrecht voor de eerste zetel 36.706 euro en 2.500 euro per volgende zetel van de fractie. In Flevoland ontvangt de elke fractie een vast deel van 16.957,04 euro per jaar en 3.310,04 euro per statenlid per jaar. In de provincie Flevoland is het variabele bedrag per zetel ten opzichte van het vaste bedrag dat de fracties ontvangend dus *relatief* hoger dan in de provincie Utrecht. Het gevolg hiervan is dat grotere fracties relatief meer ondersteuning ontvangen in Flevoland in vergelijking tot Utrecht.

4.1.3. Provincie Fryslân: hoger budget voor de fractieondersteuning

De *provincie Fryslân* heeft wat betreft de hoogte van de budgetten voor de fractieondersteuning in 2003 een afwijkende keuze gemaakt ten opzichte van andere provincies. De Friese fractieondersteuning bestaat uit een drietal bedragen. Allereerst een algemene fractiesubsidie van 7.819,14 euro per fractie per jaar. Deze wordt aangevuld door een jaarlijks bedrag van 2.178,73 euro per fractielid. Bovenop dit algemene bedrag is er in Fryslân gekozen voor een specifieke fractiesubsidie ter bekostiging van fractiemedewerkers. Deze specifieke fractieondersteuning wordt uitgekeerd volgens een verdeelsleutel.



Deze verdeelsleutel is de volgende:

- 1 t/m 4 fractieleden: 78.723,41 euro;
- 5 t/m 8 fractieleden: 122.285,61 euro;
- 9 t/m 12 fractieleden: 165.847,79 euro;
- meer dan 12 fractieleden: 201.009,01 euro.

Bovenop deze specifieke vergoeding volgt ook een jaarlijkse subsidie ten behoeve van het werkgeversaandeel in de pensioenvoorziening en ziektekostenverzekeringen van de fractieondersteuning. Ook dit bedrag wordt berekend volgens een verdeelsleutel:

- 1 t/m 4 fractieleden: 9.520,81 euro;
- 5 t/m 8 fractieleden: 15.074,62 euro;
- 9 t/m 12 fractieleden: 20.628,41 euro;
- meer dan 12 fractieleden: 20.628,41 euro.

Deze manier van werken heeft ertoe geleid dat de kosten voor fractieondersteuning in 2021 in totaal 1.472.400 euro bedroeg. Dit bedrag is fors hoger dan het gemiddelde van de overige provincies. Het geeft hiermee de mogelijkheid aan fracties om (meer) medewerkers aan te nemen die de fractie ondersteunen en ook aanvullend in hun rechtspositie te voorzien.

Aanvullend is op te merken dat de statengriffies van Fryslân en Flevoland qua grootte vergelijkbaar zijn. Het is dus niet zo dat de hogere bedragen voor fractieondersteuning in Fryslân worden gecompenseerd door een kleinere griffie.

4.1.4. Alternatieve constructie

In de *gemeente Almere* kiest men voor een constructie waarbij de functies van commissielid en fractiemedewerker worden gecombineerd. In Almere worden zij fractieassistenten genoemd. Er mogen er twee per fractie worden aangesteld en deze worden bekostigd uit het raadsbudget. In de toelichting van de verordening valt te lezen dat gekozen is voor deze constructie, omdat Almere geen commissies heeft maar 'Politieke Markten' die regelmatig plaatsvinden. De fractieassistenten kunnen dan ook deelnemen aan de Politieke Markten, maar hebben (vanzelfsprekend) geen stembevoegdheid. Voor hun werkzaamheden ontvangen fractieassistenten, volgens de Verordening voorzieningen raadsleden en fracties 2019, een vergoeding van 62% van de maandelijkse vergoeding van raadsleden.

Een kanttekening hierbij is de gemeente Haarlem. In de *gemeente Haarlem* is tot april 2017 een soortgelijk constructie gebruikt. Na een onderzoek van de accountant, die deze regeling niet rechtmatig verklaarde, is de constructie gewijzigd. De accountant wees in zijn advies op artikel 99 Gemeentewet waarin wordt bepaald dat commissieleden als zodanig geen andere vergoedingen mogen ontvangen. Een commissielid mag dan ook in de hoedanigheid van fractieondersteuner geen aanvulling op het presentiegeld ontvangen uit de fractieondersteuning, oordeelde de accountant. Naar aanleiding van dit advies heeft de gemeenteraad van Haarlem besloten dat commissieleden niet langer een vergoedingen uit fractieondersteuning mogen ontvangen naast het presentiegeld voor het bijwonen van commissievergaderingen.



4.2. Analyse

Vergelijking provincie Utrecht en Flevoland

De vergelijking tussen de provincies Utrecht en Flevoland laat zien dat de Staten een belangrijke afweging kunnen maken in het vaststellen van het vaste deel van de fractievergoeding en het variabele deel. Om kleinere fracties meer te ondersteunen zou gekozen kunnen worden voor een groter vast budget en een kleiner deel dat afhankelijk is van het aantal statenleden. De Staten laten in dat geval het representatieve argument minder zwaar wegen dan het argument om ook kleine fracties te faciliteren om hun Statenwerk te doen. Bij deze overweging kan ook worden meegewogen dat de beschikbare budgetten in 2020 'slechts' voor 44,30% aangesproken.²⁰ Zichtbaar is dat kleinere fracties procentueel meer gebruik maken van hun fractievergoeding.

Vergelijking provincie Fryslân en Flevoland

Zoals hiervoor al beschreven is de totale fractieondersteuning van Fryslân met een bedrag van 1.472.400 euro fors hoger dan de overige provincies. Naast de reeds gemaakte vergelijking per statenzetel komt dit ook tot uitdrukking in de kosten per inwoner. Voor provincie Fryslân komt hier een bedrag uit van 2,26 euro per inwoner, voor Flevoland is dit bedrag 0,90 euro. We hebben dit ook vergeleken met andere provincies, hieruit komt naar voren dat per inwoner de vergoeding van Flevoland op de derde plaats komt.

Vergelijking gemeente Almere en provincie Flevoland

In Almere is er gekozen voor de constructie met fractieassistenten waarbij de functies van commissielid en fractiemedewerker worden gecombineerd. Het inzetten van fractiemedewerkers heeft voordelen. Zo is de fractiemedewerker in dienst van de fractie en deze bepaalt dus zelf, in overleg met de werknemer, het aantal contracturen en de beloning die hier tegenover staat. Dit zorgt voor meer verplichtingen ten aanzien van de werkzaamheden en prestaties van de fractiemedewerker in tegenstelling tot commissieleden die meer als vrijwilliger functioneren en hiervoor een bijbehorende vergoeding krijgen.

De beschreven gang van zaken in de gemeente Haarlem laat echter zien dat deze constructie op basis van artikel 99 Gemeentewet (en ook op basis van de Provinciewet) diffuus is. In Haarlem is besloten om de mogelijkheid tot het combineren van de twee functies te verwijderen. Haarlem laat zien dat de juridische basis voor deze constructie wankel is en daarom niet aan te bevelen.

Tijdens de verschillende gesprekken die we hebben gevoerd bleek 'lijstuitputting' een rol te spelen in de hang naar meer ondersteuning. Burgerstatenleden moeten op de kieslijst hebben gestaan. In het Almeerse model hoeft één van de twee fractieassistenten niet op de lijst van de fractie te hebben gestaan.

²⁰ https://www.publiekeverantwoording.org/provincie_flevoland/overzicht/2020



4.3. Conclusie en advies

In bovenstaande benchmark hebben we ons gericht op een vergelijking van de uitgaven aan fractiekostenvergoedingen van de twaalf provincies. Hieruit bleek dat provincie Flevoland, op Zeeland na, het minste uitgeeft aan fractieondersteuning. Na deze algemene vergelijking hebben we twee provincies en een gemeente nader bestudeerd. De geselecteerde Staten hebben wezenlijk andere keuzes gemaakt dan de provincie Flevoland.

Uit de vergelijking met provincie Utrecht blijkt dat omwille van vermindering van de werkdruk het een denkrichting kan zijn om een alternatieve verdeling tussen het vaste en variabele bedrag nader te onderzoeken. Een verdeling waarbij het bedrag per Statenlid wordt verlaagd en het vaste bedrag per fractie wordt verhoogd leidt ertoe dat kleine fracties een relatief hoger budget ontvangen om aan fractieondersteuning te besteden. Dit is een politieke keuze, waarbij men ook de rol van afsplitsingen in ogenschouw moet nemen.

In de vergelijking met alle provincies geeft provincie Fryslân veruit het meeste geld uit. De totale fractieondersteuning van Fryslân is met een bedrag van 1.472.400 euro fors hoger dan de overige provincies. Het blijkt dat de provincie Fryslân relatief fors meer geld uitgeeft aan fractieondersteuning dan Flevoland. Naar aanleiding van dit voorbeeld zou in Flevoland, een verhoging van de middelen voor de fractieondersteuning een denkrichting kunnen zijn. Op die manier kunnen fracties hun ondersteuning meer professioneel vormgeven.

Een kanttekening hierbij is dat de beschikbare budgetten voor fractieondersteuning in Flevoland ook op dit moment niet volledig (gemiddeld voor de helft) worden benut. Overwogen moet worden of een verhoging van de fractieondersteuningsmiddelen echt noodzakelijk is, dan wel dat dit voornamelijk een vraagstuk is van de kleinere fracties.

Tot slot zijn er in den lande ook alternatieve constructies te vinden. Het aangedragen voorbeeld hiervoor is de gemeente Almere. De gemeente Almere heeft ervoor gekozen om commissieleden ook in te zetten als fractiemedewerkers. Het ondersteunende voorbeeld Haarlem, heeft echter laten zien dat dit een wankel juridische constructie is die daarom niet aan te bevelen is.

Indien gekozen wordt voor een combinatie van beide functionarissen dan is er binnen de huidige reglementen ruimte om dat zorgvuldig te regelen. Waarbij uit de fractievergoeding een vrijwilligersvergoeding aanvullend voor werkzaamheden naast het burgerstatenlidmaatschap kan worden gegeven.



Bijlage 1. Interviews en documentatie

Voor de samenstelling van deze rapportage is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Er zijn een drietal interviewgesprekken geweest met betrokkenen rondom dit onderwerp, zoals in onderstaande tabel is weergegeven.

Tabel 1: Interviews

Persoon	Functie
Dhr. Peters	Statenadviseur en adjunct statengriffier
Dhr. Luijendijk	Lid Provinciale Staten
Dhr. Smetsers	Lid Provinciale Staten, Voorzitter Commissie / lid Procedurecommissie

Met de Afdeling Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid van het Ministerie van BZK heeft overleg plaatsgevonden over de juridische hardheid van de analyse en bevindingen. De conclusie is dat dit rapport in lijn is met de uitleg zoals het Ministerie van BZK die hanteert voor wet, besluit en regeling inzake rechtspositie van politieke ambtsdragers.

Naast de gesprekken is er contact geweest met medewerkers van de provincie Flevoland daar waar het nodig was om feiten nader te verifiëren, met name rondom de onderbouwing van de kosten van burgerstatenleden. Voor hoofdstuk 4 van dit onderzoek is contact geweest met diverse andere griffies van Provinciale Staten en gemeenteraden.

Naast gesprekken is gebruik gemaakt van documenten. Deze zijn deels via de griffie verstrekt aan de onderzoekers, waarbij het gaat om openbare documenten en andere memo's en toelichtingen. Ook zijn andere openbare bronnen geraadpleegd.



Bijlage 2. Rechtspositiebesluit afdeling 2.4 inzake Commissieleden

Artikel 2.4.1. Vergoeding voor het bijwonen van de vergaderingen

1. Aan een commissielid wordt ten laste van de provincie een vergoeding voor het bijwonen van de vergaderingen van de commissie toegekend van € 126,45 per vergadering.
2. Het bedrag, genoemd in het eerste lid, wordt per 1 januari van elk jaar bij ministeriële regeling gewijzigd overeenkomstig de procentuele wijziging van het door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde indexcijfer CAO-lonen overheid, inclusief bijzondere beloningen, geldend voor de maand september van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan die datum ten opzichte van hetzelfde indexcijfer geldend voor de maand september van het daaraan voorafgaande kalenderjaar.

Artikel 2.4.2. Hogere vergoeding

Provinciale staten kunnen bij verordening bepalen dat de vergoeding voor het bijwonen van de vergaderingen van de commissie naar boven afwijkt van het bedrag, genoemd in artikel 2.4.1, eerste lid, ten aanzien van:

- a. een commissielid dat op grond van zijn bijzondere beroepsmatige deskundigheid op het taakgebied van de commissie voor deelneming aan haar werkzaamheden is aangetrokken; en
- b. een commissielid ten aanzien waarvan de vergoeding niet geacht kan worden in een redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van zijn taak en de omvang van de door hem te verrichten arbeid.

Artikel 2.4.3. Reiskostenvergoeding

1. Een commissielid heeft ten laste van de provincie aanspraak op vergoeding van:
 - a. reiskosten voor het bijwonen van vergaderingen van de commissie, en
 - b. reis- en verblijfkosten voor reizen binnen de provincie gemaakt voor de uitoefening van de functie.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de hoogte van de vergoedingen en de voorwaarden voor de aanspraken op grond van dit artikel.

Artikel 2.4.4. Overige vergoedingen en voorzieningen

Ten aanzien van een commissielid zijn de artikelen 2.1.11 (arbeidsongeschiktheid), 2.3.1 (bewaken en beveiligen), 2.3.2 (informatie- en communicatievoorzieningen), 2.3.3 (vergoeding kosten scholing), 2.3.4 lidmaatschap beroepsvereniging), 2.3.6 (voorzieningen beroepsziekte of dienstongeval), 2.3.7 (voorzieningen in verband met een structurele functionele beperking en 2.3.8 (eindheffingsbestanddelen) van overeenkomstige toepassing.

