

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort: n.v.t.

Bedrag: n.v.t.

Financiële consequenties opdracht/uitbesteding:

Kostensoort: n.v.t.

Bedrag: n.v.t.

Portefeuillehouder

belast met

behandeling: H.M. de Jonge

Vergadering PS: 6 juni 2025

Nr: 710790

Agenda nr:

Vergadering GS: n.v.t.

Nr: n.v.t.

Onderwerp: Versterking fractieondersteuning PS Zeeland

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting:

Aansluitend op een advies van het ministerie van BZK wordt aan provinciale staten voorgesteld om de fracties meer financiële armslag te geven om zich te laten ondersteunen bij hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken. Daarnaast worden er voorstellen gedaan om de regelgeving te verduidelijken en de administratieve last voor de stichtingen te verlichten.

Aanleiding

In november 2023 verscheen het rapport "*Fractieondersteuning - Hoe verder?*". In dit rapport van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Berenschot wordt geconstateerd dat fractieondersteuning in provincies onvoldoende uit de verf komt. Er is onbekendheid met wat het inhoudt of wat het zou kunnen zijn en wat een gepaste omvang is van fractieondersteuning. De budgetten zijn doorgaans te laag om hiermee goede inhoudelijke ondersteuning te kunnen organiseren. Mede hierdoor bestaat fractieondersteuning voor een belangrijk deel uit allerlei organisatorische en administratieve ondersteuning. In september 2024 bracht BZK een handreiking fractieondersteuning voor Provinciale Staten uit.

Advies

De werkgroep heeft eind maart advies uitgebracht over de vraag wat de Zeeuwse statenfracties nodig hebben aan (middelen voor) fractieondersteuning om de statenleden beter te ondersteunen en hoe dit kan worden gerealiseerd. Daarnaast is het advies bedoeld om te verduidelijken waar fractieondersteuning aan kan worden besteed en om organisatorische en administratieve drempels voor (ondersteunende stichtingen van) fracties weg te nemen. Dit advies is besproken in het Presidium van 31 maart 2025.

Achtergrond

In de Provinciewet zijn vijf instrumenten opgenomen ter ondersteuning van Provinciale Statenleden: fractieondersteuning, het recht op inlichtingen, ondersteuning door de griffie, ambtelijk bijstand en commissieleden niet zijnde statenleden. Deze instrumenten dragen bij aan een goed functionerende (provinciale) democratie. Een investering in deze instrumenten is een investering in het functioneren van de provinciale politiek als geheel.

Het recht op fractieondersteuning (artikel 33 Provinciewet) is bedoeld om fracties een sterkere positie ten opzichte van het college te geven. Dit vond de wetgever nodig om tegenwicht te bieden aan de concentratie van kennis en informatie die als gevolg van de dualisering bij het dagelijks bestuur terecht was gekomen.

Fracties ontvangen subsidie om hen in staat te stellen zelfstandig (inhoudelijke) ondersteuning te organiseren om de volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol in te vullen. Naast de inhoudelijke ondersteuning kan fractieondersteuning worden gebruikt voor ondersteuning bij werkzaamheden die bijdragen aan het (inhoudelijk) functioneren van de fractie, door bijvoorbeeld het organiseren van werkbezoeken, het bijhouden van sociale media of het opstellen van de agenda van het fractieoverleg. Ook kunnen overige -administratieve en organisatorische- kosten betaald worden uit het fractiebudget, zoals kosten voor het oprichten van een stichting, kantoor- en bureaunkosten en vergaderkosten van de fractie. In de *verordening ambtelijk bijstand en fractieondersteuning 2021 PS*

Zeeland is vastgelegd waar de subsidie aan mag worden besteed en hoe de verantwoording plaatsvindt.

Probleemanalyse

De werkdruk van statenleden kan worden verminderd door een ruimere basis voor fractieondersteuning te verschaffen (in tijd) en meer (inhoudelijke) ondersteuning mogelijk te maken. Om dit te realiseren is een hogere subsidie nodig.

Er worden door fracties administratieve drempels ervaren die naast het statenwerk veel tijd kosten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het oprichten van een ondersteunende stichting, verkrijgen van een bankrekening voor de nieuwe stichting of het vergaren van kennis over vormen van werkgever- en opdrachtgeverschap en de bij behorende verantwoordelijkheden. Ook het voeren van de administratie en het afleggen van de verantwoording vraagt veel tijd.

Het uitvoeren van goede controle op de besteding van de middelen is ook een aandachtspunt. Dit is in het belang van PS als bestuursorgaan omdat zij de subsidiebeschikkingen aan de ondersteunde stichtingen afgeeft en de verantwoording over het geheel aan bestedingen vaststelt.

Tenslotte is gebleken dat de *verordening fractieondersteuning en ambtelijke bijstand* op onderdelen om verduidelijking vraagt en op een aantal punten om nadere regels waardoor sneller voor iedereen duidelijk wordt wat wel en wat niet uit fractieondersteuning kan worden bekostigd en waarvoor andere regelingen ontstaan.

Adviezen

Op basis van het advies van de werkgroep versterking Fractieondersteuning en de bespreking daarvan in het Presidium wordt voorgesteld de volgende adviezen over te nemen.

Algemeen: Versterken fractieondersteuning

1. Alle fracties in staat stellen zich uitgebreider inhoudelijk te kunnen laten ondersteunen. In lijn met de adviezen van Berenschot en de handreiking van BZK is dit in hoofdzaak ter ondersteuning van inhoudelijke aard. Daarnaast zijn aanvullende werkzaamheden mogelijk zoals het organiseren van bijeenkomsten, bijhouden van sociale media of het notuleren van vergaderingen. Het uitgangspunt is dat de verschillen tussen fracties niet groter mogen worden. Alle fracties krijgen hiervoor een hoger vast bedrag (€60.000) ter beschikking. De variabele subsidie van €5.000 per zetel (prijs peil 2025) blijft ongewijzigd.
2. Fracties bepalen zelf hoe en in welke vorm van arbeidsrelatie invulling wordt gegeven aan inhoudelijke fractieondersteuning. **Hoe:** vaste medewerker, extern adviseur of diensten van een extern onderzoeker/adviseur. **Welke vorm:** bijvoorbeeld in dienst van de ondersteunende stichting, in dienst van een overkoepelende stichting (partijbureau), inhuur via een ZZP constructie, inhuur via payroll-constructie, inzet van vrijwilligers tegen vrijwilligersvergoedingen. (**zie bijlage I**). Ook kunnen fracties kiezen voor één of meerdere ondersteuners zolang het past binnen het budget.
3. Er wordt een handreiking werkgeverschap opgesteld die inzicht geeft in de voor- en nadelen van de verschillende varianten en de verplichtingen die horen bij de arbeidsrelaties.
4. Het team personeel en organisatie (P&O) vervult voor de fracties de rol van 'sparringpartner'. Deze rol bestaat uit (1) het op verzoek 'meedenken' in specifieke situaties/verwijzen naar externe dienstverleners en (2) bij een nieuwe statenperiode algemene voorlichting geven over het werkgeverschap (bijvoorbeeld een themasessie of een 1-op-1 gesprek met fractievoorzitters).
5. In de *verordening fractieondersteuning en ambtelijke bijstand* opnemen dat ongeacht de gekozen vorm van inzet, door de fractie rekening wordt gehouden met de uit een arbeidsrelatie volgende wettelijke verplichtingen zoals verzekeringen, transitiekosten, kosten voor arbodienst en/of een arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Burgercommissieleden

1. Om de werkdruk voor statenleden te verminderen krijgen fracties het recht om niet één maar twee burgercommissieleden te laten benoemen. Dit wordt vastgelegd in het RvO voor de Statencommissies.

Verduidelijking verordening fractieondersteuning en ambtelijke bijstand

1. Voeg een overzicht als toelichting toe aan de verordening waarmee inzichtelijk wordt wat wel en wat niet bekostigd kan worden uit het fractiebudget (zie **bijlage II**: tabel kosten al dan niet ten laste van de fractievergoeding).
2. Voor eenduidigheid van de administratie kiezen voor één manier waarop door alle fracties wordt verantwoord. Bestedingen worden verantwoord op grond van het **baten- en lastenstelsel**. Bij het baten- en lastenstelsel worden de baten en lasten verantwoord in het jaar waar ze betrekking op hebben. Deze wijziging gaat in per ingang van de statenperiode 2027-2031.

3. Er mogen uit de fractievergoeding geen betalingen worden gedaan voor goederen die worden geleverd en diensten die worden verricht buiten de lopende statenperiode. Dat wil zeggen niet voorbij de datum van de eerst volgende verkiezingen. Uitzondering hierop vormen kosten met betrekking tot werkgeverslasten die noodzakelijkerwijs gemaakt moeten worden na de verkiezingen (transitiekosten, doorlopende Arbo-verzekering of een bestuurdersaansprakelijkheid verzekering). Indien boekhoudkundig mogelijk worden de kosten toegerekend aan de periode waar ze betrekking op hebben.
4. Alle rollen en taken in het proces van adviseren, verantwoorden en controleren van de fractievergoedingen duidelijk omschrijven in de verordening.
5. Voor de verantwoording dient altijd een factuur te worden overlegd of een betalingsbewijs dat in ieder geval het volgende bevat: de omschrijving van de dienst of het product, de datum van aanschaf en bij welke winkel of organisatie de zaak is gekocht.
6. *Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning* ten aanzien van fractiesplitsing aanpassen zodat aan afsplitsers die lopende de statenperiode een nieuwe fractie beginnen alleen het variabele deel van de fractievergoeding wordt toegekend. De vaste voet voor ondersteuning blijft bij de oorspronkelijke fractie zodat die niet benadeeld wordt en het contract met de fractiemedewerker niet in gevaar komt.
7. Na te gaan of door de Provincie aan de fractiemedewerkers één laptop per fractie kan worden verstrekt voor de statenperiode, die na de statenperiode weer wordt ingenomen. Voordeel hiervan voor de organisatie is dat ook wordt voldaan aan de digitale beveiligingsvereisten. Daarnaast kan uit de subsidie een laptop worden aangeschaft voor een eventuele extra fractieondersteuner.

Adviezen om te komen tot minder administratieve last voor fracties en statengriffie

1. De statengriffie en P&O maken een handreiking voor (nieuwe) stichting bestuurders waarin wordt weergegeven welke verantwoordelijkheden horen bij welke vorm van werkgeverschap of opdrachtgeverschap en hoe je dat kunt regelen.
2. In het inwerkprogramma voor de statenperiode in 2027-2031 wordt aandacht besteed aan het werkgever- en opdrachtgeverschap door de fracties.
3. Stichtingen ter ondersteuning wordt geadviseerd een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten
4. Als een nieuwe ondersteunende stichting nog geen bankrekening heeft, worden de door hen gemaakte kosten, die passen binnen de in de verordening genoemde doeleinden, door de statengriffie voorgefinancierd tot het moment dat een bankrekening is verkregen en de voorlopige subsidiebeschikking wordt afgegeven. Het ontvangen voorschot wordt in mindering gebracht op de fractievergoeding.
5. Stel een werkgroep in die adviseert over administratieve aspecten die naar aanleiding van dit advies verder moeten uitgewerkt in de verordening ambtelijke bijstand en fractievergoedingen. Te denken valt aan: instellen van een gezamenlijke reserve voor transitiekosten en het optimaliseren van het controle proces. En hen verder opdracht te geven om de volgende punten uit te werken:
 - a. Onderbrengen van de financiële administratie van de fractievergoedingen bij een administratiekantoor dat zorgt voor een eenduidige wijze van financiële vastlegging.
 - b. Knip zetten tussen advies en controle op het gebied van fractieondersteuning. De interne controle vindt nu plaats door dezelfde functionaris die de fracties adviseert over de besteding van de middelen. Bij de meeste Provincies is een knip gezet tussen de advies en controle lijn. Er wordt geadviseerd om te onderzoeken of de accountant een subsidiecontrole per fractie kan uitvoeren om zo zekerheid te krijgen over de juistheid van de bestedingen.
 - c. Wanneer gekozen wordt om de accountant een subsidiecontrole uit te laten voeren dan moet voldaan worden aan de randvoorwaarden voor een controleopdracht. De accountant heeft in dat geval duidelijke regelgeving nodig om te kunnen controleren.

Wat doen we daarvoor?

Er wordt door de statengriffie in samenwerking met P&O een handreiking werkgeverschap opgesteld over wat de werkgeversrol inhoudt en welke verantwoordelijkheden daarbij horen. Voor nieuwe stichtingen wordt een overzicht gemaakt om ze op weg te helpen.

Verder dient om het bovenstaande te realiseren de verordening op *de fractieondersteuning en ambtelijke bijstand* en het RvO voor de Statencommissies te worden aangepast op de volgende punten. Wijzigingen in de *verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning* worden van kracht op **1 januari 2026**, dit met uitzondering van het bepaalde over het baten en lasten stelsel die van kracht wordt met ingang van de nieuwe statenperiode.

Het vaste deel van de fractievergoedingen wordt per 1 januari 2026 verhoogd tot €60.000. In de verordening ambtelijk bijstand en fractieondersteuning wordt daartoe het tweede lid van artikel 7, "recht op financiële bijstand" gewijzigd.

Artikel 7, tweede lid van de genoemde verordening luidt na wijziging als volgt:

2. *De jaarlijkse financiële bijdrage bestaat uit een basisbedrag van € 60.000 voor elke fractie vermeerderd met een bedrag per fractielid van € 5.000. De genoemde bedragen betreffen de normbedragen over 2026. Deze bedragen worden ieder jaar geïndexeerd met de CAO-loonindex).*

De ondersteunende stichtingen dienen zich te vergewissen welke verplichtingen voortkomen uit de arbeidsrelatie die men aangaat met een fractieondersteuner en hiermee rekening te houden bij de besteding van hun fractiebudget.

Als artikel 8, eerste lid onder a. op te nemen:

- a. *Ondersteunende stichtingen dienen zich rekenschap te geven van verplichtingen die voortkomen uit het aangaan van een arbeidsrelatie met een fractieondersteuner en hiermee rekening te houden bij de besteding van de middelen voor fractieondersteuning.*

Artikel 9. Voorschot financiële bijdrage

4. *Als een nieuw opgerichte ondersteunende stichting nog geen bankrekening heeft, worden de door hen gemaakte kosten, die passen binnen de in deze verordening genoemde doeleinden, door de statengriffie voorgefinancierd. Dit tot het moment dat een bankrekening is verkregen en de voorlopige subsidiebeschikking wordt afgegeven. Het door de statengriffie verleende voorschot wordt in mindering gebracht op de te betalen fractievergoeding.*

Artikel 11, Verandering zetelstal en splitsing of samenvoeging fractie, eerste lid wordt gewijzigd. Het mag niet zo zijn dat de fractie waar men zich vanaf splitst problemen krijgt bij het in dienst houden van de fractieondersteuner.

Statenleden die zich van fractie afsplitsen krijgen per 1 januari 2026 enkel nog het variabele deel van de fractievergoeding mee.

Het eerste lid komt daarmee als volgt te luiden:

1. *Als één of meer statenleden van één of meer fracties als zelfstandige fractie gaan optreden heeft de nieuwe fractie alleen recht op het bedrag per fractielid naar rato van het aantal statenzetels zoals genoemd in artikel 7, tweede lid van deze verordening.*

Ter verduidelijking van de verordening wordt aan de toelichting een tabel toegevoegd die inzichtelijk maakt welke kosten ten laste kunnen worden gebracht van de fractievergoeding en welke kosten uit andere regelingen bestreden dienen te worden.

Artikel 12. Reserve

Dit artikel wordt gewijzigd om te voorkomen dat de verhoging van de fractievergoeding ertoe kan leiden dat reserves van (de ondersteunende stichtingen van) fracties te ver oplopen. De reserves worden per ultimo van elk jaar gemaximeerd. Verder is de wijziging van dit artikel noodzakelijk omdat de bepalingen ten aanzien van afsplitsers worden gewijzigd onder artikel 11, eerste lid van de verordening. Om aan te sluiten bij deze wijzigingen komt dit artikel als volgt te luiden:

1. *De ondersteunende stichting van de fractie reserveert het in enig jaar niet bestede gedeelte van de fractievergoeding ter besteding in volgende jaren.*
2. *Het ondersteunende stichting rapporteert over de hoogte van de opgebouwde reserve in de jaarrekening.*
3. *Indien een bank failliet gaat waar de ondersteunende stichting van de fractie de subsidiegelden voor fractieondersteuning had ondergebracht, en deze bank wordt beschermd door het Nederlandse Depositogarantie stelsel, dan wordt het boven het maximaal gegarandeerde tegoed verschuldigde bedrag niet teruggevorderd op de genoemde stichting.*
4. *Het aan het einde van de zittingsperiode resterende bedrag inclusief eventuele rentebaten wordt door de ondersteunende stichting van de fractie, onder aflegging van een laatste verantwoording en overlegging van een verslag, binnen drie maanden teruggestort in de provinciekas.*
5. *Indien tijdens of na een zittingsperiode een fractie wordt opgeheven dient een eindafrekening te worden opgesteld en moet de opgebouwde reserve binnen drie maanden aan de Provincie worden teruggestort.*
6. *Bij het samengaan van twee of meer fracties wordt, onder overlegging van een verslag, een extra verantwoording afgelegd. De reserves van de samengevoegde fracties worden toebedeeld aan de nieuw ontstane fractie.*

Om de eenduidigheid in de administratie te bevorderen en aan te sluiten bij de provinciale systematiek wordt de bepaling over de financiële administratie als volgt aangepast:

Artikel 13, eerste lid van de verordening, de eerste zin komt als volgt te luiden (met ingang van de statenperiode 2027-2031: te weten woensdag 31 maart 2027):

1. *De financiële administratie wordt gevoerd op basis van het stelsel van baten en lasten.*

Voor de volledigheid van de administratie worden de vereisten voor het te overleggen betalingsbewijs opgenomen in de verordening.

Artikel 13, nieuw lid

5. *Ten bate van de jaarlijkse verantwoording dient voor elke uitgave altijd een onderbouwing te worden overgelegd in de vorm van een salarisspecificatie, een factuur of een betalingsbewijs dat in ieder geval het volgende bevat: de omschrijving van de dienst of het product, de datum van aanschaf of de periode van de verrichte dienst en met welke (web)winkel, organisatie of persoon de transactie is verricht.*

Er mogen geen betalingen uit de fractievergoeding worden verricht die betrekking hebben op een andere statenperiode

Artikel 13, nieuw lid

6. *Er mogen geen kosten ten laste worden gebracht van de middelen voor fractieondersteuning die betrekking hebben op een andere statenperiode dan de lopende. Uitzondering hierop vormen kosten met betrekking tot werkgeverslasten die noodzakelijkerwijs gemaakt moeten worden na de verkiezingen (transitiekosten, doorlopende Arbo-verzekering of een bestuurdersaansprakelijkheid verzekering). Indien boekhoudkundig mogelijk worden de kosten toegerekend aan de periode waar ze betrekking op hebben.*

Artikel 14. Verantwoording, controle en vaststelling financiële bijdrage

De bepalingen in dit artikel ten aanzien van de werkzaamheden van de accountant worden in lijn gebracht met de afspraken die zijn gemaakt bij de meest recente aanbesteding van de accountant en de Herzene Standaard 4400 over specifieke werkzaamheden.

Het derde lid van artikel 14 wijzigt daardoor als volgt:

Het door de ondersteunende stichting van de fracties ingediende verslag met de financiële verantwoording wordt onderzocht door een accountant. Dit onderzoek wordt door de accountant conform specifiek overeengekomen werkzaamheden verricht. De accountant brengt verslag uit aan provinciale staten in de vorm van een rapport inzake overeengekomen specifieke werkzaamheden.

Ook de aanhef van artikel 14, vierde lid dient al gevolg hiervan te worden aangepast. De aanhef wordt als volgt:

Provinciale staten stellen na ontvangst van het rapport inzake overeengekomen specifieke werkzaamheden van de accountant de bedragen vast van:

Aan de toelichting op de verordening wordt de tabel met het overzicht welke kosten wel en niet en tot welke hoogte uit het fractiebudget kunnen worden bestreden toegevoegd.

Aanpassen RvO Statencommissies

In artikel 4, derde lid van RvO wordt opgenomen dat fracties recht hebben op het benoemen van twee commissieleden niet zijnde statenleden. Het derde lid van dit artikel komt als volgt te luiden:

3. *Iedere fractie kan aan provinciale staten twee personen voordragen die als lid niet zijnde statenlid kunnen deelnemen aan commissievergaderingen.*

Financiële consequenties

Zeeuwse variant: €60.000	Hoeveel	Bedrag	Benodigd budget	Beschikbaar	Extra benodigd
Vaste voet: €60.000	13	€ 60.000	€ 780.000		
Variabel per zetel	39	€ 5.000	€ 195.000		
			€ 975.000	€ 577.000	€ 398.000

Wat	Hoeveel	Bedrag per keer	Meer kosten op jaarbasis
Extra commissielid	13	€ 145,01	€ 16.966,17

Communicatieparagraaf

Om statenleden nog beter hun werk te kunnen laten doen, komt er vanaf volgend jaar meer geld beschikbaar. Hiermee kunnen de fracties in provinciale staten iemand inhuren om ze te helpen. Bijvoorbeeld bij het voorbereiden van een vergadering, het doen van onderzoek of het maken van een website of vlog. Ook hebben de leden van provinciale staten duidelijke afspraken gemaakt over waar het geld voor de ondersteuning van hun fractie aan mag worden uitgegeven. Ook is afgesproken hoe dat moet worden vastgelegd en verantwoord.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

het presidium van Provinciale Staten van Zeeland,

H.M. de Jonge, voorzitter

drs. F.J. van Houwelingen MPA, statengriffier

Onderwerp: Versterking fractieondersteuning PS Zeeland

Ontwerpbesluit

De staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van het Presidium d.d. 26 mei 2025, nr. 710790

gelet op artikel 33, tweede en derde lid van de Provinciewet,

besluiten:

1. De adviezen ten aanzien van de versterking uit dit statenvoorstel over te nemen;
2. Het budget voor fractieondersteuning (76025/0420) per 1 januari 2026 te verhogen met € 398.000 en financiële dekking te betrekken bij de Najaarsnota 2025;
3. Het wijzigingsbesluit verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Zeeland 2021 vast te stellen;
4. Het wijzigingsbesluit Reglement van orde statencommissies Zeeland 2021 vast te stellen;
5. De wijzigingen van de verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Zeeland 2021 te publiceren in het Provinciaal Blad en op 1 januari 2026 van kracht te laten worden conform bijgevoegd wijzigingsbesluit;
6. De wijziging van het Reglement van orde statencommissies Zeeland 2021 te publiceren in het Provinciaal Blad en per 1 september 2025 van kracht te laten worden conform bijgevoegd wijzigingsbesluit.