



Provincie Zeeland (ZL)  
Postbus 6001  
4330 LA MIDDELBURG

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
[www.facebook.com/minbzk](https://www.facebook.com/minbzk)  
[www.twitter.com/minbzk](https://www.twitter.com/minbzk)  
[www.linkedin.com/company/  
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

**Contactpersoon**

info.openbaarbestuur@minbzk  
.nl

**Kenmerk**

2023-0000712236

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**

1

Datum 23 november 2023  
Betreft Aanbieding rapport Fractieondersteuning - Hoe verder?

Geachte commissarissen van de Koning, voorzitters van de Provinciale Staten en griffiers,

Sinds het begin van dit jaar is er een kerngroep actief die tot doel heeft de ondersteuning van Statenleden te verbeteren. De kerngroep bestaat uit de commissaris van de Koning van Utrecht Hans Oosters, twee Statengriffiers, een gedeputeerde namens het IPO, Statenlidnu en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Binnen de kerngroep zijn op basis van meerdere gesprekken over de toepassing van ondersteuning in de praktijk een drietal speerpunten gedefinieerd: 1) fractieondersteuning, 2) opleiding van Statenleden, 3) de griffie. In die volgorde worden de onderwerpen de komende tijd behandeld.

Op het onderwerp fractieondersteuning zijn al concrete stappen gezet, en we zijn dan ook blij dat we u een eerste rapportage over dit onderwerp kunnen doen toekomen. In deze op de praktijk gerichte rapportage, die Berenschot in opdracht van de kerngroep, en BZK in het bijzonder, heeft opgesteld, vindt u directe aanbevelingen aan zowel de provincies als het Rijk. De rapportage sturen we u ter info toe, maar we hopen natuurlijk van harte dat u hierover binnen uw eigen provincie het gesprek aangaat en met de aanbevelingen aan de slag gaat, zodat fractieondersteuning ook in uw eigen provincie wordt ingezet waar het voor bedoeld is en meer kansen biedt voor de positie van provinciale staten. Aan de aanbevelingen die landelijk opgepakt moeten worden zullen wij opvolging geven in samenwerking met de kerngroep.

**Datum**  
23 november 2023  
**Kenmerk**  
2023-0000712236

De rapportage is onderdeel van het bredere beleid van de minister van BZK ter versterking van decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen, waarover de Tweede Kamer begin september is geïnformeerd. In de komende periode zal vanuit de kerngroep ook gewerkt worden aan de twee overige speerpunten. Mocht u meer willen weten over de totstandkoming of de aanbevelingen van deze rapportage, het werk van de kerngroep of het beleid van BZK ten aanzien van het versterken van decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen, dan kunt u zich richten tot de postbus [info.openbaarbestuur@minbzk.nl](mailto:info.openbaarbestuur@minbzk.nl) of [info@statenlidnu.nl](mailto:info@statenlidnu.nl).

Indien u onze aanwezigheid wenst bij het gesprek in Provinciale Staten over dit onderwerp dan kunt u eveneens contact opnemen.

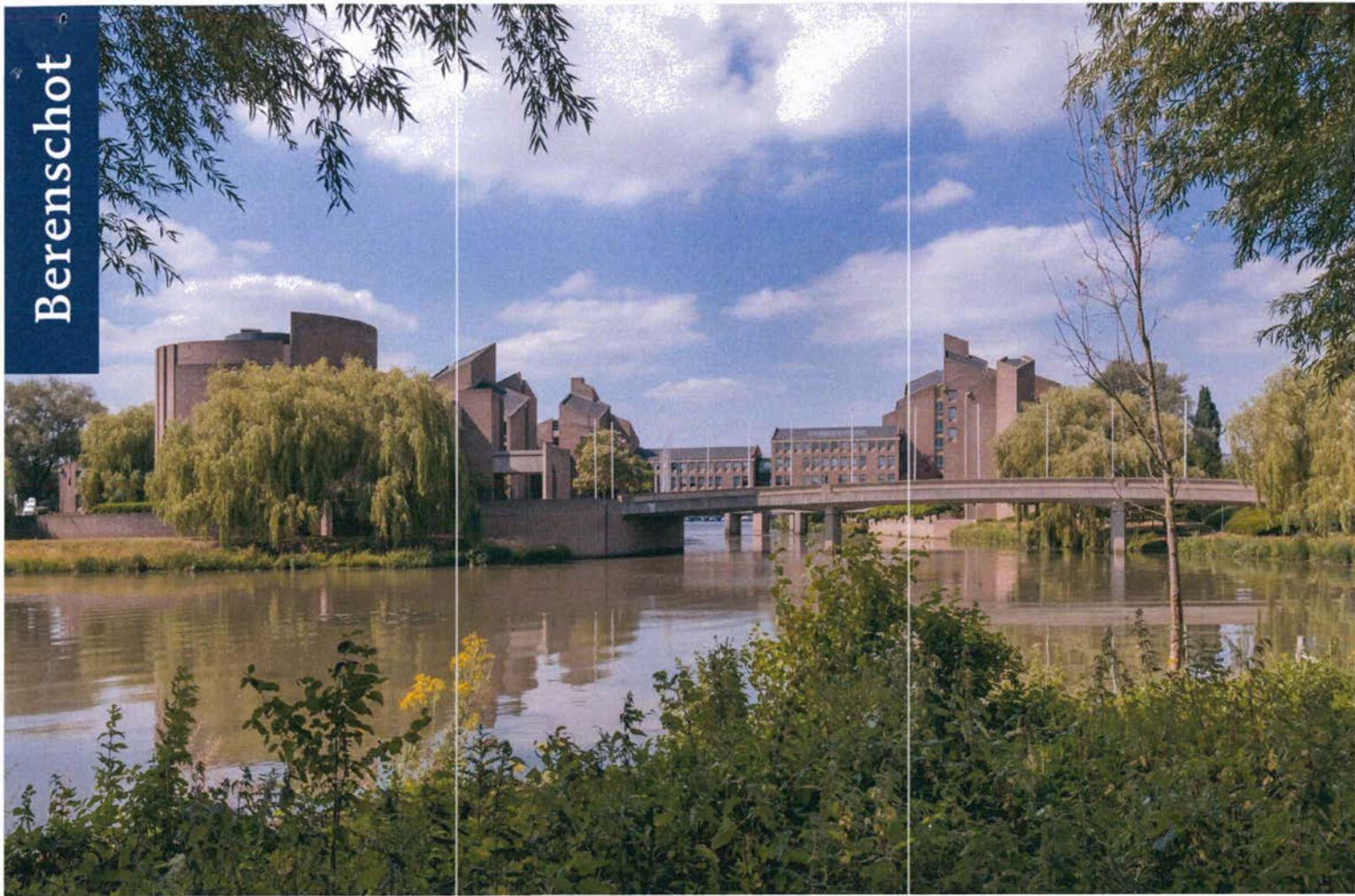
Zodra meer bekend is over de uitwerking van de andere speerpunten of als er nieuws te melden is over het vervolg op deze rapportage zullen we u daarvan op de hoogte stellen.

Met hartelijke groet,

Ellen van Doorne  
Directeur Democratie en Bestuur

Harold van de Velde  
Voorzitter Statenlidnu





RAPPORT

# Fractieondersteuning *Hoe verder?*

Aanbevelingen naar aanleiding van gesprekken met griffies  
en statenleden over fractieondersteuning

Laurens Vellekoop  
Lydia Broekhuis

11 oktober 2023

RAPPORT

# Fractieondersteuning *Hoe verder?*

Aanbevelingen naar aanleiding van gesprekken met griffies  
en statenleden over fractieondersteuning

Laurens Vellekoop  
Lydia Broekhuis

11 oktober 2023

# Inhoudsopgave

Samenvatting .....	4
--------------------	---

## HOOFDSTUK 1

Inleiding .....	5
-----------------	---

## HOOFDSTUK 2

Probleemstelling fractieondersteuning.....	7
--	---

2.1 Probleemstelling fractieondersteuning .....	8
---	---

2.2 Verdieping vanuit de praktijk.....	8
--	---

## HOOFDSTUK 3

Oplossingsrichtingen .....	11
----------------------------	----

3.1 Het provinciaal heroverwegen van de invulling en de hoogte van fractieondersteuning .....	12
--	----

3.2 Wegnemen organisatorische en administratieve drempels.....	13
---	----

3.3 Een bredere discussie over de passendheid en het functioneren van het ondersteunings- instrumentarium in de huidige tijd (bijvangst).....	14
---	----

## HOOFDSTUK 4

Fractieondersteuning: Hoe verder? .....	15
---	----

4.1 Stap 1: Fractieondersteuning op de agenda binnen elke provincie .....	16
--	----

4.2 Stap 2: Richting vanuit het Rijk.....	16
---	----

4.3 Stap 3: Ondersteuning vanuit het Rijk .....	17
---	----



# Samenvatting

Fractieondersteuning maakt onderdeel uit van een breder pakket aan ondersteuningsmaatregelen voor statenleden. Dit pakket is ingevoerd ten tijde van de dualisering van het provinciebestuur om de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van provinciale staten te versterken. Fractieondersteuning specifiek is bedoeld om het voor fracties mogelijk te maken zelfstandig inhoudelijke ondersteuning te organiseren en te financieren.

Op basis van diverse onderzoeken en gesprekken komt naar voren dat fractieondersteuning in provincies onvoldoende uit de verf komt. Er is onbekendheid met wat fractieondersteuning inhoudt of wat het zou kunnen zijn, wat een gepaste omvang is van fractieondersteuning, de budgetten zijn doorgaans te laag om goede inhoudelijke ondersteuning voor te organiseren en mede hierdoor bestaat fractieondersteuning vooral uit allerlei organisatorische en administratieve ondersteuning. Daarnaast komt naar voren dat binnen provincies een ondersteuningsstelsel van communicerende vaten is ontstaan.

Naast deze fundamentele problematiek blijkt ook dat fracties tegen allerlei organisatorische en administratieve problemen aanlopen. Dan gaat het om zaken als het verantwoorden van de uitgaven in het kader van fractieondersteuning, het invulling geven aan de rol van werkgever en het vinden van goede mensen.

Binnen provincies bestaat de behoefte om het thema fractieondersteuning op de agenda te zetten. Om de mogelijkheden te benutten die fractieondersteuning biedt en een serieus gesprek te voeren over het daarvoor benodigde budget. Om daarover een goed en geïnformeerd gesprek te kunnen voeren is richting nodig vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Richting over wat fractieondersteuning is, welke zaken daar wel en niet onder vallen en richting ten aanzien van het budget. Deze richting stelt provincies in staat een goed gesprek te voeren over fractieondersteuning en een besluit te nemen over de aard en omvang van fractieondersteuning binnen de eigen provincie. Bovendien draagt deze richting bij aan depolitisering van het gesprek over fractieondersteuning.

Daarnaast is het nodig om administratieve en organisatorische drempels voor fracties zo veel mogelijk weg te nemen. Daardoor kunnen fracties hun kostbare tijd besteden aan hetgeen waarvoor ze gekozen zijn. Zowel BZK als provincies, als fracties zelf kunnen daar een rol in spelen.

Tot slot doemt uit dit traject een meer fundamentele vraag op naar het functioneren van het hele ondersteuningsstelsel zoals dit ooit door de wetgever is bedacht bij de dualisering van het provinciebestuur. Maatschappelijke ontwikkelingen, politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en de bestuurspraktijk geven aanleiding tot het voeren van een brede discussie over de passendheid van dit ondersteuningsstelsel nu en in de toekomst.



## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het traject beschreven, de totstandkoming van de voorliggende rapportage en de opbouw ervan.



Het bevorderen van adequate ondersteuning voor provinciale staten in de uitoefening van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol is een belangrijk speerpunt in de beleidsinzet van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In dat kader is een kerngroep ingericht waaraan wordt deelgenomen door BZK, IPO, Statenlidnu, Statengriffiers en de Kring van commissarissen. Een van de thema's die door de kerngroep wordt opgepakt is fractieondersteuning. De wens bij dit thema is om van knelpunten naar acties te komen. Dit traject beoogt nadrukkelijk geen wetenschappelijke analyse van fractieondersteuning te zijn, maar juist te putten uit de bestaande onderzoeken en rapporten en een praktische verdiepingsslag hierop te maken.

Berenschot is verzocht door BZK en Statenlidnu om in gesprek met griffies en statenleden te komen tot een actiegerichte rapportage met daarin mogelijke oplossingen voor de problematiek omtrent fractieondersteuning. Deze rapportage ligt voor u.

#### Totstandkoming en inhoud rapportage

Ten behoeve van de gesprekken met statenleden en griffies is een notitie<sup>1</sup> opgesteld. De inhoud daarvan is besproken met BZK en Statenlidnu. Voor het opstellen van de notitie is geput uit diverse onderzoeken naar fractieondersteuning en het functioneren van statenleden en de wetsgeschiedenis. Ook is gesproken met enkele statenleden. Het doel van de notitie was om een beeld te schetsen van wat fractieondersteuning inhoudt, van knelpunten die zich voordoen op het gebied van fractieondersteuning en van mogelijke oplossingsrichtingen. Deze notitie vormde daarmee het vertrekpunt voor de bijeenkomsten.

Vervolgens hebben drie bijeenkomsten plaatsgevonden. Deze bijeenkomsten waren bedoeld om de ervaringen en oplossingsrichtingen uit de praktijk op te halen. Er hebben twee fysieke bijeenkomsten plaatsgevonden met griffie (medewerker) s van respectievelijk de noordelijke en zuidelijke provincies. Alle provincies waren hierbij aanwezig. Daarnaast is er een digitale bijeenkomst geweest waarin met ruim twintig statenleden uit tien verschillende provincies is gesproken.

Naar aanleiding van deze drie bijeenkomsten is voorliggende rapportage opgesteld. Dit rapport begint met een beschrijving van de probleemstelling met betrekking tot fractieondersteuning. Daarbij wordt ingegaan op wat hierover geschreven is in diverse rapporten en wat er in de praktijk wordt ervaren. Het daaropvolgende hoofdstuk bevat mogelijke acties naar aanleiding van deze problematiek. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen acties vanuit het Rijk en acties die bij de provincies zelf liggen. Het laatste hoofdstuk bevat aanbevelingen aan de provincies en aan het Rijk.

<sup>1</sup> Zie bijlage 1.





## HOOFDSTUK 2

# Probleemstelling fractieondersteuning

Dit hoofdstuk bevat de probleemstelling met betrekking tot fractieondersteuning. Deze is tweeledig. Ten eerste is sprake van fundamentele problematiek rondom het functioneren van fractieondersteuning en ten tweede is sprake van administratief-organisatorische problematiek.



Fractieondersteuning maakt onderdeel uit van een breder pakket aan ondersteuningsmaatregelen voor statenleden. Dit pakket is ingevoerd ten tijde van de dualisering van het provinciebestuur (2003) om de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van provinciale staten te versterken. Fractieondersteuning specifiek is in de wet gekomen door een amendement. De bedoeling van de indieners (De Cloe c.s.) was om het voor fracties mogelijk te maken zelfstandig inhoudelijke ondersteuning te organiseren en te financieren. Het verankeren van fractieondersteuning in de wet was volgens de indieners een garantie om de positie van de fracties te versterken tegenover het college dat veelal een voorsprong heeft in kennis en informatie en om beter invulling te geven aan het volksvertegenwoordigende werk van provinciale staten.

Fractieondersteuning is er voor alle fracties in de staten. Ook, of misschien juist, voor de volksvertegenwoordigers die tot de minderheid behoren, aldus de ROB. Omdat met name de oppositiefracties geen beroep konden doen op de informele hulp via de lijn van hun wethouder of gedeputeerde, aldus de ROB. Die vervolgens stelt dat het niet zo moet zijn dat een meerderheid (de coalitie) deze ondersteuning kan ontzeggen aan een minderheid (de oppositie).<sup>2</sup>

## 2.1 Probleemstelling fractieondersteuning<sup>3</sup>

In diverse onderzoeken is geconstateerd dat de bedoeling van de wetgever met fractieondersteuning onvoldoende uit de verf komt<sup>4</sup>. Daarvoor worden verschillende met elkaar samenhangende oorzaken genoemd. Er is onbekendheid met wat fractieondersteuning inhoudt, de budgetten zijn doorgaans te laag om goede inhoudelijke ondersteuning voor te organiseren en mede hierdoor bestaat fractieondersteuning vooral uit allerlei organisatorische en administratieve ondersteuning.

Daarnaast komt uit deze onderzoeken naar voren dat fracties tegen organisatorische en administratieve problemen aanlopen<sup>5</sup>. Dan gaat het om zaken als het verantwoorden van de uitgaven in het kader van fractieondersteuning, het invulling geven aan de rol van werkgever en het vinden van de juiste mensen.

## 2.2 Verdieping vanuit de praktijk

De problematiek zoals naar voren komt uit de onderzoeken wordt overwegend herkend door de griffies en statenleden. Hoewel daarbij aangetekend dient te worden dat ervaringen ook afhankelijk zijn van zaken als de mores en cultuur binnen een provincie, de omvang van een fractie, hoe lang een fractie al bestaat, de werkdruk die wordt ervaren en de kennis die er is over het instrument fractieondersteuning.

Aan de hand van de ervaringen en voorbeelden uit de praktijk komen we tot een verdieping van de probleemstelling. Deze probleemstelling kenmerkt zich (nog steeds) door een splitsing in (1) fundamentele problematiek rondom het functioneren van fractieondersteuning zoals dat ooit bedoeld was en (2) administratief-organisatorische problematiek.

### 2.2.1 Disfunctioneren fractieondersteuning *Onbekend maakt onbemind*

Voor wat betreft het knelpunt over het disfunctioneren van fractieondersteuning is er verschil in de mate waarin dit op het eerste oog als problematisch wordt gezien of ervaren. De belangrijkste reden daarvoor is dat een deel zich onbewust is van dit disfunctioneren. Men doet het in de praktijk met de middelen die zij heeft en is zich niet bewust van de wettelijke bedoeling van fractieondersteuning (inhoudelijke ondersteuning) en de mogelijkheden die fractieondersteuning hen zou kunnen bieden. In de woorden van enkele aanwezigen: 'We zetten gewoon de praktijk [van fractieondersteuning] voort zonder daar kritisch over na te denken'.

### *Ondersteuningsinstrumentarium van communicerende vaten*

De praktijk is ook dat het gehele ondersteuningsinstrumentarium<sup>6</sup> voor statenleden, daarbij burgerstatenleden (of fractievertegenwoordigers) inbegrepen, een stelsel van communicerende vaten is geworden. Waar, met goede reden, door de wetgever ooit een onderscheid is gemaakt tussen de verschillende vormen van ondersteuning (zoals ondersteuning door de griffie of ambtelijke bijstand) met bijbehorende doelstelling, is dit onderscheid in de praktijk vervaagd. Het tekort aan fractieondersteuners wordt gecompenseerd door burgercommissieleden en ambtelijke bijstand wordt soms ingezet als alternatief voor fractieondersteuning.

2 Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). Goede ondersteuning, sterke democratie.

3 Zie de notitie in de bijlage voor een meer uitgebreide beschrijving van de probleemstelling.

4 Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). Goede ondersteuning, sterke democratie.

5 Jos Hessels (2018). Raad zonder raadgevers?

6 Met ondersteuningsinstrumentarium bedoelen we alle wettelijke instrumenten die statenleden ter beschikking staan: Actief en passief recht op inlichtingen, ondersteuning door de griffie, ambtelijke bijstand, fractieondersteuning en ondersteuning door een onafhankelijke rekenkamer.



Veelal onbewust is het stelsel van instrumentarium daarmee weggedreven van de bedoeling van de wetgever. Dit is problematisch omdat dit onder andere ten koste van de politieke en inhoudelijke ondersteuning van fracties (fractieondersteuning).

#### *Administratie en organisatie in plaats van inhoudelijke ondersteuning*

In het verlengde hiervan wordt vanuit de praktijk ervaren dat fractieondersteuning er vooral is om de fractie administratief en organisatorisch te ontlasten en dat dit ook hoog nodig is. Dan gaat het bijvoorbeeld om de organisatie van werkbezoeken en het bijhouden van communicatie. Dit is cruciaal voor een fractie. Door het beperkte budget is inhoudelijke ondersteuning zo goed als onmogelijk, zo wordt gesteld.

Dat er beperkt tot geen budget (over) is voor politieke inhoudelijke ondersteuning van statenleden wordt vanuit een deel van de praktijk gezien als een gemiste kans. Andere typeren dit echt als een probleem omdat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het democratisch proces binnen hun provincie. Zoals ook eerder aangegeven wordt dit in veel gevallen pas als gemiste kans of probleem gezien als duidelijk wordt waarvoor fractieondersteuning eigenlijk bedoeld is.

#### *Onduidelijkheid over wat fractieondersteuning inhoudt en wat passend is*

Of het nu getypeerd wordt als een gemiste kans of een probleem, het is in ieder geval iets dat binnen elke provincie op de agenda zou moeten staan en onderwerp van gesprek zou moeten zijn, zo wordt aangegeven. Vanuit statenleden en griffies wordt overwegend de wens geuit meer uit het instrument fractieondersteuning te halen. Het ligt volgens velen van hen ook in de rede voor fractieondersteuning meer (budgettaire) ruimte te creëren.

Daarbij is dan wel behoefte aan richting vanuit BZK over wat fractieondersteuning is en wat daarvoor een toereikend budget zou zijn. Ook om de verschillen tussen provincies onderling te verkleinen. Met name de verschillen in budget worden lastig uitlegbaar gevonden. Zo ontvangt een fractie met vier zetels in Zuid-Holland €90.000,- meer dan in Zeeland. En is het verschil tussen een Friese en Flevolandse fractie van vier zetels bijna €75.000.<sup>7</sup>

Tegelijkertijd wordt gesteld dat het van belang is dat provincies hun autonomie op dit vlak behouden. Iedere provincie heeft namelijk zijn eigen cultuur, mores en stelsel van ondersteuningsinstrumentarium. Daar moet wel ruimte voor blijven, zo wordt aangegeven. Het is dus zoeken naar een balans tussen het geven van richting enerzijds en behoud van autonomie anderzijds.

#### 2.2.2 Administratieve en organisatorische problematiek

In de praktijk blijken fracties tegen de nodige organisatorische en administratieve problematiek aan te lopen. Er zijn voor fracties momenteel te veel drempels die het bemoeilijken om gebruik te maken van fractieondersteuning. Kostbare tijd en energie sijpelt daardoor weg naar andere werkzaamheden dan hun primaire taak. Deze drempels hebben deels te maken met een gebrek aan kennis en/of good practices maar zitten ook deels ingebakken in het systeem. Onderstaand een opsomming van de belangrijkste knelpunten.

##### *Oprichting stichting (inclusief aanvragen rekeningnummer)*

De fractie is geen rechtspersoon en is daarom niet bevoegd tot deelname aan het economisch verkeer. Dat betekent dat geen uitgaven gedaan kunnen worden of mensen in dienst genomen kunnen worden door de fractie. Daarvoor moet een rechtspersoon worden opgericht in de vorm van een stichting. Deze stichting heeft vervolgens een bankrekening nodig. Dit neemt meerdere maanden in beslag omdat bestuurders van een 'politieke stichting' uitgebreid worden gescreend in navolging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Tot die tijd kunnen geen uitgaven worden gedaan.

Om te voorkomen dat iedere provinciale afdeling een eigen stichting moet oprichten, kiezen sommige partijen er voor één landelijke stichting op te richten van waaruit medewerkers worden geplaatst bij provinciale fracties. Dit levert alleen problemen op bij wisselende zetelaantallen. Een lager zetelaantal – veranderende bedrijfsomstandigheden – is een gegronde reden voor ontslag indien de werkgever een provinciale stichting is. Voor een landelijke stichting geldt echter een afname van zetels op provinciaal niveau niet als veranderende bedrijfsomstandigheden, waardoor een arbeidscontract niet zomaar ontbonden kan worden na tegenvallende provinciale verkiezingen.

<sup>7</sup> Zie bijlage 2 voor een overzicht van de hoogte van het budget voor fractieondersteuning per provincie. Deze informatie is afkomstig uit een inventarisatie van Statenlidru onder de provincies, provinciale verordeningen en aanvullende bronnen. Mogelijk is deze informatie, inmiddels op onderdelen achterhaald bijvoorbeeld door indexatie of zeer recente wijzigingen.



### *Overbrugging op het moment dat er nog geen stichting is*

Om de maanden tot oprichting van een stichting te overbruggen hanteren provincies diverse constructies. Zo wordt er bijvoorbeeld geld overgemaakt naar fractievoorzitters die zo hun medewerkers kunnen belonen. Fracties kiezen er ook voor om die periode nog geen medewerkers aan te nemen. Dit kost startende of afsplitsende fracties gedurende een aantal maanden veel tijd en energie. Daarnaast kunnen zij gedurende een aantal maanden niet of beperkt de ondersteuning organiseren waar ze recht op en behoefte aan hebben.

### *Werkgeversrol*

Het stichtingsbestuur van een fractie wordt werkgever met het in dienst nemen van medewerkers. Daarbij horen allerlei administratieve en organisatorische verplichtingen. Een statenlid heeft hier niet vanzelfsprekend kennis over. In het bijzonder wanneer sprake is van bijvoorbeeld langdurige ziekte, zwangerschap of een arbeidsconflict kost deze werkgeversrol fracties veel tijd en middelen.

### *Moeilijk om goede mensen te vinden*

Met het huidige budget kan in veel gevallen iemand worden ingehuurd voor een tot twee dagen per week. Het is ingewikkeld om iemand te vinden die precies voor dat aantal uren beschikbaar is en bovendien in staat is de benodigde (inhoudelijke) ondersteuning te bieden. Constructies die je dan ziet, zijn burgercommissieleden die tevens fractieondersteuner zijn of fractieondersteuners die ook andere politieke functies bekleden.

Fracties komen uit bij goedkopere medewerkers of medewerkers met veel vrije tijd waarvan het soms de vraag is of zij in staat zijn om de inhoudelijke ondersteuning te bieden die nodig en wenselijk is.

### *(Gebrek aan) continuïteit*

Na elke verkiezingen zijn er veel nieuwe statenleden. Deze statenleden springen doorgaans op een rijdende trein. Voordat een beginnend statenlid doorheeft hoe alles werkt is de nodige tijd verstreken. Aangegeven wordt dat er al helemaal beperkt ruimte of tijd is om kritisch te bezien of de wijze waarop fractieondersteuning is ingericht wel aansluit bij de behoefte. Dit heeft tot gevolg dat de praktijk van fractieondersteuning binnen een fractie wordt gecontinueerd.

Ook het gebrek aan continuïteit binnen een fractie kan juist voor problemen zorgen. Door de mogelijkheid van wisselende zetelaantallen hanteren fracties voor medewerkers vaak tijdelijke of flexibele arbeidsovereenkomsten. Hierdoor is het verloop onder medewerkers binnen een deel van fracties hoog wat het weer moeilijk maakt om kennis vast te houden. Daar tegenover staat dat bij sommige fracties een vrijwilliger of medewerker al jaren dezelfde werkzaamheden uitvoert.

### *Welke uitgaven wel/niet*

In de verordening fractieondersteuning is doorgaans naast de hoogte van het budget opgenomen waaraan het niet mag worden uitgegeven. Waar het wel aan uitgegeven mag worden en met welk doel is aan de fracties zelf om te bepalen. Dit levert in de praktijk onduidelijkheid en verschillen tussen provincies op. De verordening van Zuid-Holland kent 11 punten waar de bijdrage in ieder geval niet voor mag worden gebruikt, waaronder reis- en verblijfskosten en campagnekosten. In Utrecht zijn er slechts vijf punten genoemd en wordt over campagnekosten of reis- en verblijfskosten niets geschreven. In Zeeland mag volgens de verordening de bijdrage niet gebruikt worden voor campagneactiviteiten, maar is er weer geen verbod op reis- en verblijfskostenvergoeding. Sommige verordeningen benoemen nog gedetailleerder uitzonderingen. Zo is in de verordening van Limburg opgenomen dat het budget niet uitgegeven mag worden aan koffie en vlaai, want die zijn voor rekening van de provincie, terwijl consumptiekosten in Noord-Holland wel verdisconteerd zijn in het fractiebudget.

### *Verantwoordingslasten*

Per provincie is de verantwoording verschillend geregeld en verschillend omschreven in de verordening, variërend van een aantal beknopte zinnen tot een uitgebreide omschrijving van de verantwoording en controle. In het merendeel van de provincies dienen fracties hun jaarverslagen in bij de provincie, waar vervolgens één accountant naar alle stukken kijkt. In Gelderland is het aan het stichtingsbestuur van de fracties zelf om een accountant in te schakelen die onderzoek doet naar de jaarrekening.

Vaststaat dat de uitgaven uit het budget voor fractieondersteuning verantwoord moeten worden. Dit wordt door zowel fracties als griffies als een last ervaren. Hierbij gaat het om de tijd die fracties kwijt zijn met het overzichtelijk en correct aanleveren van de besteding van het fractiebudget. Daarnaast laat de kwaliteit van de verantwoording ook in een aantal gevallen te wensen over. Niet alleen fracties maar ook griffiers zijn daardoor veel tijd en energie kwijt met de verantwoording.



### HOOFDSTUK 3

# Oplossingsrichtingen

We constateren fundamentele problematiek rondom het functioneren van fractieondersteuning en administratief-organisatorische problematiek bij fractieondersteuning. In dit hoofdstuk werken we oplossingsrichtingen uit.



Kijkend naar de probleemstelling zijn er drie oplossingsrichtingen.

1. Het provinciaal heroverwegen van de invulling en de hoogte van fractieondersteuning
2. Het wegnemen van organisatorische en administratieve drempels voor fracties.
3. Een bredere discussie over de passendheid en het functioneren van het ondersteuningsinstrumentarium (inclusief burgercommissieleden) in de huidige tijd (bijvangst).

Onderstaand werken we deze oplossingsrichtingen uit. We maken daarbij onderscheid tussen het niveau waarop deze mogelijke oplossingen van toepassing zijn (landelijk of provinciaal). Voor de landelijke oplossingsrichtingen geldt dat het voor de hand ligt deze uit te werken in samenwerking met de beroeps- en belangenverenigingen.

In dit kader is het van belang dat door betrokkenen is aangegeven dat er behoefte is aan meer regie en een actieve rol vanuit BZK op het gebied van fractieondersteuning. Provincies dienen wel de ruimte te behouden zelf een afweging te maken over fractieondersteuning maar van BZK wordt verwacht dat het daarbij ondersteuning biedt.

### 3.1 Het provinciaal heroverwegen van de invulling en de hoogte van fractieondersteuning

Vanuit de constatering dat er binnen provincies veel onbekendheid is over (de mogelijkheden en bedoeling van) fractieondersteuning en dat daardoor kansen worden gemist ligt het voor de hand in elke provincie tussen de fracties onderling een geïnformeerd gesprek te voeren over de invulling en de hoogte van fractieondersteuning. Het doel hiervan is als provincies tot een bewuste afweging te komen over de invulling van fractieondersteuning binnen de eigen provincie en het daarbij behorende budget.

BZK kan een belangrijke rol vervullen bij de provinciale heroverweging van de invulling en hoogte van de fractieondersteuning. De behoefte is namelijk dat BZK nader inkleuring geeft aan wat onder fractieondersteuning kan worden verstaan en een (niet verplichtende) norm stelt voor de omvang van fractieondersteuning. Zie in onderstaande tabel de mogelijke acties.

Oplossingen	
<b>Landelijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een nadere uitwerking door BZK van welke werkzaamheden er onder fractieondersteuning vallen en doorvertaling daarvan naar functieprofielen en/of functieschalen (naar voorbeeld van de Tweede Kamer).</li> <li>• Een indicatieve (niet verplichtende) norm vanuit BZK over de omvang van fractieondersteuning.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor fracties in de Tweede Kamer geldt de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014. In deze regeling wordt de hoogte van het zetelbedrag "gesteld op eenmaal loonschaal 10 (cao Rijk) en anderhalf loonschaal 13 (cao Rijk)" voor fracties (voor groepen geldt een ander bedrag).<sup>8</sup></li> </ul> </li> <li>• Opzetten van een taskforce en/of ondersteuningspool die (desgewenst) kan helpen bij het voeren van het gesprek binnen provincies over fractieondersteuning.</li> <li>• Een aanpassing van de modelverordening door beroeps- en belangenverenigingen en koepels (IPO, VNG) met als doel een goede vertaling te maken van de hierboven genoemde nadere uitwerkingen door BZK naar een passende modelverordening.</li> </ul>
<b>Provinciaal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een gesprek, leidend tot besluitvorming over de invulling en omvang van fractieondersteuning (zie onderstaande tabel voor een toelichting op het gesprek).</li> <li>• Een actieve rol van griffiers in agendering van het onderwerp fractieondersteuning, bijvoorbeeld aan de hand van voorliggende rapportage.</li> <li>• Contact opnemen met (de griffies van) Zuid-Holland en Friesland die recent een besluit hebben genomen het budget voor fractieondersteuning (aanzienlijk) te verhogen.</li> <li>• In de provinciale verordening over fractieondersteuning onderscheid maken naar kostensoorten waarbij een (groot) deel van het budget enkel gebruikt mag worden voor inhoudelijke ondersteuning.</li> <li>• In aansluiting hierop zouden (apolitieke) administratieve en/of organisatorische taken door de griffie kunnen worden uitgevoerd in plaats van de fractieondersteuner.</li> <li>• Bovendien zou onderscheid gemaakt kunnen worden tussen de kosten die een fractie maakt voor de invulling van de werkgeversrol en de kosten die gemaakt worden voor de daadwerkelijke ondersteuning (zoals in Fryslân).</li> </ul>

<sup>8</sup> Hoewel fracties niet verplicht worden iemand op schaal 10 of schaal 13 aan te nemen, geeft deze berekening wel een richtlijn mee. Voorts bevat de regeling regels over besteding, afsplitsing en verantwoording.



### Besluitvorming over de invulling en omvang van fractieondersteuning

Onderstaand een stappenplan voor provincies in het kader van de herijking van fractieondersteuning.

#### 1. Het komen tot een gelijke kennispositie over fractieondersteuning binnen de provincie

- Wat is fractieondersteuning?
- Wat is het doel van fractieondersteuning?
- Hoe verhoudt dit zich tot de andere vormen van ondersteuning (inclusief burgercommissieleden)?

#### 2. Het inzicht krijgen in de wijze waarop fractieondersteuning momenteel binnen de eigen provincie wordt ingezet

- Waar wordt het budget binnen onze provincie aan uitgegeven?
- Wat is daarbij de verhouding tussen enerzijds inhoudelijk werk en anderzijds organisatorisch-administratief werk.
- Wat is de verhouding van fractieondersteuning tot andere vormen van ondersteuning (inclusief burgercommissieleden)

#### 3. Het bespreken van wensen op het gebied van fractieondersteuning

- Is er bij de fracties behoefte aan inhoudelijke ondersteuning?
- Waar dient deze inhoudelijke ondersteuning dan concreet uit te bestaan?
- Wat is er voor nodig om dit te realiseren?
- Is er behoefte aan nadere inkadering van het recht op fractieondersteuning in de provinciale verordening?
- Welk budget is nodig voor fractieondersteuning?

#### Besluitvorming

- Het nemen van een besluit over de invulling en omvang van fractieondersteuning.

## 3.2 Wegnemen organisatorische en administratieve drempels

Voor het wegnemen van organisatorische en administratieve drempels zijn verschillende oplossingen genoemd. Deze zijn opgenomen in onderstaande tabel.

	Oplossingen
<b>Landelijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een nadere uitwerking door BZK van wat er onder fractieondersteuning valt en van welke uitgaven in de rede ligt dat deze in het kader van fractieondersteuning gedaan mogen worden.</li> <li>• Het ligt daarbij voor de hand aan te sluiten bij (1) de bedoeling van de wetgever, namelijk inhoudelijke ondersteuning van de fractie; en (2) de behoefte vanuit de praktijk, namelijk ondersteuning bij activiteiten die bijdragen aan de volksvertegenwoordigende rol van de fractie zoals de organisatie van werkbezoeken van de fractie of het bijhouden van sociale media.</li> <li>• Het ligt verder voor de hand dat andere kosten niet onder het budget voor fractieondersteuning vallen. Deze dienen ofwel betaald te worden vanuit het (brede) fractiebudget of vergoed te worden door de provincie. Daarbij gaat om kosten zoals: Reis- en verblijfkosten van fractiemedewerkers, kantoor- en bureaukosten, en kosten voor catering van de fractie.</li> <li>• Te overwegen valt te werken met gescheiden budgetten waarbij een deel is bedoeld voor werkgeverskosten en een deel voor inhoudelijke ondersteuning. Dit gebeurt in Fryslân.</li> <li>• Een factsheet van BZK met mogelijkheden en goede voorbeelden om fractieondersteuning praktisch in te richten:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe richt je een stichting op als fractie?</li> <li>• Welk type arbeidsovereenkomst is het meest geschikt in een veranderend politiek landschap?</li> <li>• Hoe kan je je rol als werkgever invullen: wat zijn de verplichtingen en verwachtingen?</li> </ul> </li> <li>• Een gesprek tussen BZK en/of Financien en banken over de toepassing van de Wwft met als doel het voor politieke partijen eenvoudiger te maken een rekening te openen.</li> <li>• Het opstellen van een sjabloon voor verantwoording van fractieondersteuning om de verantwoording te vereenvoudigen en uniformeren.</li> <li>• Uitzonderen fractieondersteuning van bepalingen met Awb (titel 4.2) ter verlichting van de administratieve lasten.<sup>9</sup></li> </ul>

<sup>9</sup> In de gesprekken kwam deze specifieke oplossing niet ter tafel. De oplossing komt uit het proefschrift Raad zonder raadgevers? Van dr. J.W.M.M.J. Hessels en is opgenomen in de tabel omdat het bij kan dragen aan het verminderen van de ervaren verantwoordingslast.

## Provinciaal

## Oplossingen

- Een (pro)actieve rol van de griffie in de ondersteuning van fracties
  - Uitleggen wat fractieondersteuning is
  - (pro)actieve rol bij verantwoording
  - Ondersteunen bij veranderingen bij wisselende zetelaantallen
  - Organiseren van uitwisseling tussen fracties onderling om te leren van elkaar over hoe fractieondersteuning te organiseren en uit te voeren.
- Leren tussen provincies onderling. Jaarlijkse bijeenkomst tussen medewerkers van de griffies om uit te wisselen over het functioneren van het gehele ondersteuningsinstrumentarium waaronder fractieondersteuning.
  - Inrichting fractieondersteuning
  - Werkgeversrol
  - Mogelijkheden fractieondersteuning
- Leren tussen fracties onderling door buddyconstructies en het delen van ervaringen en kennis.
- Eén administratiekantoor per provincie dat voor alle fracties de verantwoording regelt.
- Voorfinanciering door de griffie wanneer een fractie nog geen rekeningnummer heeft (verankeren in de verordening).
- Oprichting van een provinciaal transitiefonds voor fractieondersteuners waarvan afscheid genomen moet worden vanwege een dalend zetelaantal.
- Te overwegen valt te werken met gescheiden budgetten waarbij een deel is bedoeld voor werkgeverskosten en een deel voor inhoudelijke ondersteuning. Dit gebeurt in Fryslân.

### 3.3 Een bredere discussie over de passendheid en het functioneren van het ondersteuningsinstrumentarium in de huidige tijd (bijvangst)

Deze derde lijn zien we als bijvangst van dit traject. Het is geen directe oplossing voor de geconstateerde problematiek op het gebied van fractieondersteuning.

Vanuit de constatering dat binnen de provincies de huidige praktijk van toepassing van het ondersteuningsinstrumentarium (inclusief burgercommissieleden) is afgedreven van de bedoeling van de wetgever in 2003 is het zinvol een bredere discussie te voeren over het functioneren van dit instrumentarium inclusief de burgercommissieleden in de huidige tijd. Daarbij zouden onder andere de volgende zaken betrokken moeten worden.

- Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen zoals ontwikkelingen in de wijze waarop van burgercommissieleden gebruik wordt gemaakt en versplintering in de politiek.
- Toename in aantal, grootte en complexiteit van thema's en verantwoordelijkheden die in de afgelopen jaren bij de provincie zijn belegd en de (als gevolg daarvan) toegenomen werkdruk.
- De kwaliteit van het huidige politiek-bestuurlijke samenspel en de ontwikkeling van de ondersteuningsbehoefte vanuit de praktijk.
- Het effect van maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen twintig jaar zoals de opkomst van sociale media en de verharding in de relatie burger-overheid op de (volksvertegenwoordigende) taak van statenleden.





#### HOOFDSTUK 4

# Fractieondersteuning: Hoe verder?

In hoofdstuk 2 constateren we problematiek rondom het functioneren van fractieondersteuning. Hoofdstuk 3 bevat een heel aantal oplossingsrichtingen om deze problematiek het hoofd te bieden. In dit laatste hoofdstuk presenteren we drie samenhangende vervolgstappen die volgens ons nodig zijn om verder te komen.



In deze vervolgstappen wordt de inhoud uit de voorgaande hoofdstukken verbonden met het benodigde proces. Hierdoor is enige overlap onvermijdelijk.

#### 4.1 **Stap 1: Fractieondersteuning op de agenda binnen elke provincie**

Onze aanbeveling aan de provincies is om fractieondersteuning binnen de eigen provincie op de agenda te zetten. Het doel hiervan is om per provincie tot een bewuste afweging te komen over de invulling en omvang van fractieondersteuning.<sup>10</sup> Voorliggend rapport kan daarvoor als aanleiding dienen.

In het kader van deze bewuste afweging is van belang om als fracties met elkaar te doorleven wat fractieondersteuning inhoudt en hoe dit zich verhoudt tot andere vormen van ondersteuning. Daarnaast is per provincie inzicht nodig in de manier waarop momenteel gebruik wordt gemaakt van fractieondersteuning en waar binnen de fracties behoefte aan is.

Deze gesprekken over fractieondersteuning moeten dan per provincie leiden tot een besluit over de invulling en (financiële) omvang van fractieondersteuning.<sup>11</sup>

#### 4.2 **Stap 2: Richting vanuit het Rijk**

Om binnen de provincies een goed en geïnformeerd gesprek te voeren over fractieondersteuning, dat bovendien zo min mogelijk politiek wordt gemaakt, is richting vanuit het Rijk nodig. Vanuit de provincies wordt het Rijk ook nadrukkelijk verzocht om deze richting te geven.

Het ligt daarom voor de hand als Rijk een (niet bindende) **richtlijn** uit te vaardigen waarin richting wordt gegeven ten aanzien van de volgende vragen:

##### 1. **Wat is (het doel van) fractieondersteuning en hoe verhoudt fractieondersteuning zich tot andere vormen van ondersteuning?**

Voor veel fracties is niet duidelijk wat fractieondersteuning precies is en behoort te zijn. Het begint ermee om daar als BZK meer inzicht te verschaffen. Omdat we constateren dat in praktijk een stelsel van communicerende vaten is ontstaan, is het ook van belang uit te werken hoe fractieondersteuning zich verhoudt tot andere vormen van ondersteuning. De notitie behorende bij deze rapportage geeft de nodige richting voor deze uitwerking.

##### 2. **Welke invulling van fractieondersteuning ligt voor de hand?**

De discretionaire ruimte voor provincies om nader invulling te geven aan wat fractieondersteuning precies inhoudt is momenteel groot. Om fractieondersteuning beter aan te laten sluiten op de bedoeling van de wetgever en tegelijkertijd aan te laten sluiten bij de behoefte vanuit de praktijk helpt het om hier vanuit het Rijk meer richting in te geven. Zie de tabel in paragraaf 3.2 voor een nadere uitwerking hiervan.

##### 3. **Welke omvang van fractieondersteuning ligt voor de hand?**

Momenteel verschilt het budget voor fractieondersteuning (sterk) per provincie. Er is behoefte aan richting over de omvang daarvan. Deze omvang kan, naar voorbeeld van de Tweede Kamer, worden bepaald door te kijken naar het type werkzaamheden en de daarbij behorende functieschalen. Door te werken met een bandbreedte kan voldoende ruimte worden gelaten aan provincies om daarin hun eigen afweging te maken passend bij de eigen cultuur en inrichting van het gehele ondersteuningsinstrumentarium.

##### 4. **Hoe organiseer je fractieondersteuning?**

Hierbij gaat het om praktische handvatten gericht op **fracties en provincies** over de organisatie van fractieondersteuning. De ingrediënten hiervoor zijn opgenomen in de tabellen met mogelijke acties in hoofdstuk 3.

Qua opbouw valt te denken aan twee tijdlijnen voor respectievelijk fracties en griffies met daarin per moment in de tijd (van oprichting tot verantwoording) praktische tips voor zowel fracties als griffies hoe fractieondersteuning te organiseren.

<sup>10</sup> Binnen enkele provincies (Zuid-Holland en Groningen) is recent een besluit genomen over de invulling en omvang van fractieondersteuning.

<sup>11</sup> Zie paragraaf 3.1 voor een stappenplan 'Besluitvorming over de invulling en omvang van fractieondersteuning'.



### 4.3 **Stap 3:** Ondersteuning vanuit het Rijk

In het kader van het voeren van een goed en geïnformeerd gesprek binnen de provincie is nadere ondersteuning vanuit het Rijk van belang. Deze nadere ondersteuning draagt bij aan het depolitiseren van het gesprek over fractieondersteuning. Deze ondersteuning bestaat niet alleen uit het geven van richting (zie 4.2) maar ook uit het daadwerkelijk ondersteunen bij het voeren van het gesprek binnen provincies en in de beantwoording van vragen die naar aanleiding daarvan kunnen ontstaan. Praktisch betekent dit dat BZK op verzoek aanwezig is bij gesprekken die binnen de provincie worden gevoerd en dat vanuit BZK een contactpersoon wordt aangewezen die snel kan schakelen met provincies in het geval van vragen of verzoeken.

Daarnaast kan BZK een rol (blijven) spelen in het stimuleren en/of faciliteren van uitwisseling tussen provincies onderling. Ook tijdens dit traject werd zichtbaar hoeveel griffies en statenleden van elkaar leren door simpelweg met elkaar in gesprek te gaan. Uitwisseling kan gaan over hoe je het thema fractieondersteuning goed agendeert, praktische oplossingen voor organisatorische knelpunten of over de nog te verschijnen richtlijn. Hiermee voorkom je dat elke provincie het wiel zelf moet uitvinden en bevorder je de gelijkheid in de invulling van fractieondersteuning binnen provincies.

## BIJLAGE 1

### Gespreksnotitie

#### Aanleiding

Het bevorderen van adequate ondersteuning voor provinciale staten in de uitoefening van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol is een belangrijk speerpunt in de beleidsinzet van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In de afgelopen periode hebben BZK en Statenlidnu meerdere gesprekken gevoerd over adequate ondersteuning van de Provinciale Staten.

BZK en Statenlidnu hebben Berenschot gevraagd te ondersteunen bij het organiseren van gesprekken over het onderwerp fractieondersteuning. Het doel van dit gesprek is om van knelpunten in de fractieondersteuning te komen tot oplossingen. Daarnaast dienen de gesprekken als basis voor een actiegerichte rapportage met concrete aanbevelingen voor de inzet van fractieondersteuning, die verspreid wordt onder provincies om het gesprek hierover verder op gang te brengen.

De voorliggende notitie dient ter voorbereiding op de gespreksronde om een gezamenlijke kennisbasis te creëren; en om eerste oplossingen voor knelpunten te presenteren. De notitie behandelt de vraag wat fractieondersteuning inhoudt, waarom het instrument nu niet goed uit de verf komt; en welke onderwerpen behandeld worden tijdens de gesprekken.

#### Fractieondersteuning: Wat is het?

Met de dualisering van het provinciebestuur (2003) is onder meer beoogd de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van provinciale staten te versterken. Het doel was het vergroten van de herkenbaarheid van het provinciale bestuur voor de burger. Het idee was dat dit bereikt kon worden door de volksvertegenwoordigende functie van het gekozen orgaan te herstellen en dit orgaan weer tot het belangrijkste politiek forum te maken.

Om dit alles waar te kunnen maken, hebben provinciale staten bij de dualisering een aantal nieuwe bevoegdheden gekregen, zoals het onderzoeksrecht en het recht op fractieondersteuning (het recht op ambtelijke bijstand bestaat al sinds 1994). Daarnaast zijn de rekenkamer(functie) en de griffier geïntroduceerd. Beide ondersteunen provinciale staten in hun taak.

Fractieondersteuning kwam bij een amendement in de Provinciewet terecht. De bedoeling van de indieners (De Cloe c.s.) was om het voor fracties mogelijk te maken zelfstandig inhoudelijke ondersteuning te organiseren en te financieren. Het verankeren van fractieondersteuning in de wet was volgens de indieners een garantie om de positie van de fracties te versterken tegenover het college dat veelal een voorsprong heeft in kennis en informatie en om beter invulling te geven aan het volksvertegenwoordigende werk van provinciale staten. De concrete invulling van fractieondersteuning moest volgens de indieners een zaak van de provinciale staten zelf blijven.

Met een eigen griffie en het recht op ambtelijke en fractieondersteuning worden volgens de indieners randvoorwaarden gecreëerd om provinciale staten een sterke positie te laten innemen in het nieuwe duale stelsel. In de toelichting op de Provinciewet wordt in aanvulling hierop aangegeven dat ambtelijke ondersteuning en fractieondersteuning er voor statenleden is om hun vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol goed te kunnen spelen.



### Wat is fractieondersteuning precies?

Ter ondersteuning van provinciale statenleden zijn er in de Provinciewet vier instrumenten opgenomen: het recht op inlichtingen, ondersteuning door de griffie, ambtelijk bijstand en fractieondersteuning. Daarnaast hebben provincies ter ondersteuning van de gehele staten een onafhankelijke rekenkamer. In onderstaand overzicht zijn deze instrumenten uitgewerkt. In het gesprek ligt de focus enkel op fractieondersteuning.

Fractieondersteuning is door de fractie zelf geregelde ondersteuning ten behoeve van het invullen van hun vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol. Een nadere invulling van fractieondersteuning moet door provincies worden vastgelegd in een verordening. De Provinciewet schrijft hierover enkel voor dat daarin regels over de besteding en verantwoording moeten zijn opgenomen. Provinciale staten hebben dus de vrijheid hier zelf invulling aan te geven. Dit heeft tot gevolg dat er grote verschillen zijn tussen provincies op het gebied van fractieondersteuning. Zowel qua financiële omvang van de ondersteuning, als waar het budget aan mag worden uitgegeven.

Negen provincies hebben in hun verordening staan waar het geld niet aan mag worden uitgegeven. Enkele provincies specificeren (daarnaast) waar het geld wel voor bedoeld is. In Drenthe is hierover opgenomen dat het bedoeld is om de fractie goed te laten functioneren, alsmede voor de kosten die fracties maken in verband met administratieve en/of beleidsondersteuning door een derde, niet zijnde een fractielid. In Groningen en Noord-Holland wordt gesproken van een tegemoetkoming in de kosten voor het functioneren van de fractie. Zeeland stelt als enige dat het geld besteed mag worden aan *ondersteuning van inhoudelijke aard* die ertoe strekt de volksvertegenwoordigende, kaderstellende of controlerende rol van de fractie te versterken.

### Verhouding tussen fractieondersteuning en burgercommissieleden

Naast fractieondersteuning scheidt de Provinciewet ook de mogelijkheid om niet-Statensleden deel te laten nemen aan commissievergaderingen. In commissies wordt de besluitvorming in provinciale staten voorbereid. Commissieleden ontvangen daarvoor een bij provinciale verordening vast te stellen vergoeding. Het zijn van burgercommissielid (zoals dit vaak wordt genoemd) valt niet onder fractieondersteuning. Hoewel het in de praktijk voorkomt dat commissieleden (ook) als fractieondersteuner fungeren, mogen zij geen aanvulling op hun vergoeding ontvangen uit het budget voor fractieondersteuning.

## Ondersteuning provinciale statenleden

### Actief en passief recht op inlichtingen

(conform artikel 167 en 179 Provinciewet)

Feitelijke informatie over het beleid van het college en Commissaris van de Koning. Kan verder reiken dan de openbare informatie.

### Ondersteuning door de griffie

(conform artikel 33 Provinciewet)

Bij procedurele en technische onderwerpen, zoals het checken van een amendement of motie op (juridische) onvolkomenheden.

Advies over het opereren van raadslid of fractie binnen de kaders van politieke mores of gemeentelijke gebruiken en regels.

### Ambtelijke bijstand

(conform artikel 33 Provinciewet)

Vanuit de reguliere ambtelijke organisatie van de provincie.

Specialistische ondersteuning op een bepaald beleidsterrein over de uitwerking van door de desbetreffende fractie of raadslid voorgesteld beleid, waar de inzet van een provinciaal specialist voor gewenst is.

### Fractie-ondersteuning

(conform artikel 33 Provinciewet)

Door de fractie zelf geregelde inhoudelijke ondersteuning voor politieke onderwerpen.

Fractie-ondersteuning is bedoeld om de inhoudelijke ondersteuning te verbeteren, voor zowel coalitie als oppositie.

### Onafhankelijke rekenkamer

De rekenkamer doet onafhankelijk onderzoek en versterkt daarmee de positie van de provinciale staten bij de uitoefening van de controlerende functie.



## Fractieondersteuning: Wat is er aan de hand?

Het probleem rondom fractieondersteuning spitst zicht toe op twee onderwerpen:

### 1. De bedoeling van de wetgever met fractieondersteuning komt niet goed uit de verf

De bedoeling van de wetgever met fractieondersteuning was om voor alle fracties in de provinciale staten eigen onafhankelijke, inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning toegankelijk te maken. Deze bedoeling van de wetgever komt in algemene zin niet goed uit de verf. Daarvoor worden verschillende oorzaken aangedragen.

Ten eerste is het **budget** voor fractieondersteuning in veel gevallen onvoldoende om goede inhoudelijke ondersteuning te kunnen organiseren. Dit terwijl de complexiteit van onderwerpen alleen maar is toegenomen en sprake is van versplintering van het politieke landschap waardoor fracties met minder mensen hetzelfde werk moeten doen.

Provinciale staten gaan over hun eigen budget. Daarmee zijn de staten zelf verantwoordelijk voor dit tekort aan middelen voor inhoudelijke ondersteuning. Wat daarbij mee kan spelen, is dat de provinciale staten terughoudend zijn in het in zichzelf investeren omdat dit ongemakkelijk aanvoelt, zeker in tijden waarin grote maatschappelijke opgaven om flinke investeringen vragen. Overigens is wel een stijgende lijn te zien in de budgetten die provinciale staten toekennen aan fractieondersteuning, maar de vraag is of daar daadwerkelijk inhoudelijke ondersteuning van kan worden georganiseerd.

Ten tweede is er **onbekendheid** met het fenomeen fractieondersteuning. Er is onbekendheid over wat fractieondersteuning precies inhoudt, waarvoor het bedoeld is en hoe het zich verhoudt tot de andere vormen van ondersteuning. Dit leidt ertoe dat niet optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die fractieondersteuning te bieden heeft. In de provinciale verordeningen is doorgaans enkel opgenomen wat de hoogte is van de fractieondersteuning en waaraan het niet mag worden uitgegeven. Waar het wel aan uitgegeven mag worden en met welk doel is aan de fracties zelf om te bepalen.

In een deel van de provincies is sprake van onderbesteding van het budget. Dat kan te maken hebben met de onbekendheid met fractieondersteuning, maar ook met organisatorische problematiek (zie knelpunt 2).

Ten derde wordt fractieondersteuning vaak ingezet voor niet-inhoudelijk werk. Doorgaans wordt een deel van, zo niet het gehele, fractiebudget besteed aan praktische, administratieve en organisatorische ondersteuning van de fractie in plaats van inhoudelijke ondersteuning, terwijl het daar wel juist voor bedoeld is.

In dit verband is noemenswaardig dat uit het Nationaal Statenledenonderzoek 2019 naar voren komt dat statenleden 72,6% van hun tijd bezig zijn met bestuurlijke activiteiten, waaronder inhoudelijk werk als het lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten (17%) terwijl ze nog geen kwart van hun tijd besteden aan volksvertegenwoordigende activiteiten. Dit is niet in lijn met de wens van statenleden die graag meer tijd zouden willen besteden aan volksvertegenwoordigende activiteiten.<sup>12</sup> Het is de vraag of er een relatie is tussen het niet goed uit de verf komen van fractieondersteuning en deze verdeling van werkzaamheden.

### 2. Organisatorische knelpunten

Fractieondersteuning is ondersteuning door en voor de fractie. Dit betekent dat je als fractie zelf verantwoordelijk bent voor het organiseren van deze ondersteuning en voor de verantwoording daarover. Dit gaat gepaard met de nodige organisatorische en praktische knelpunten die tijd en moeite kosten en afleiden van 'het primaire proces'. Dit is te meer van belang nu bijna 60% van de statenleden aangeeft hoge werkdruk te ervaren en minder dan een kwart van hen tevreden is over de werk-privé balans. Vergelijkbare cijfers komen naar voren uit het exitonderzoek onder statenleden van juli 2023. Meer dan de helft van de statenleden die afscheid neemt noemt het niet meer kunnen combineren van het statenlidmaatschap met werk of gezinsleven als reden daarvoor.

<sup>12</sup> Zie de diverse Nationale statenledenonderzoeken (2010 t/m 2019).



Organisatorische knelpunten die genoemd worden zijn:

- **Het is moeilijk om goede ondersteuning te vinden**  
Met het huidige budget kan in veel gevallen iemand worden ingehuurd voor een tot twee dagen per week. Het is ingewikkeld om iemand te vinden die precies voor dat aantal uren beschikbaar is en bovendien in staat is de benodigde (inhoudelijke) ondersteuning te bieden. Constructies die je dan ziet, zijn burgercommissieleden die tevens fractieondersteuner zijn of fractieondersteuners die ook andere politieke functies bekleden.
- **Oprichten juridische entiteit**  
Een fractie is geen rechtspersoon en kan daarom niet deelnemen aan het rechtsverkeer. Dit betekent simpel gezegd dat een fractie geen geld kan uitgeven of personeel in dienst kan nemen. Daarvoor moet een aparte juridische entiteit worden opgericht (een stichting). Bovendien moet een bankrekening worden geopend wat een relatief langdurig proces is. Dit brengt extra administratieve lasten mee voor statenleden die toch al een (te) drukke agenda hebben.
- **Werkgeversrol**  
In het geval dat er personeel in dienst wordt genomen dan wordt de stichting ook werkgever met alle daarbij horende administratieve en organisatorische verplichtingen. Dit wordt met name een probleem wanneer er sprake is van een arbeidsconflict of langdurige ziekte.
- **Verantwoording kost tijd**  
Alle uitgaven dienen verantwoord te worden. Dit brengt de nodige administratieve verplichtingen met zich mee.

## Oplossingsrichtingen

Naar aanleiding van bovenstaande probleemschets hebben we een aantal oplossingsrichtingen geformuleerd. Deze zijn afkomstig uit diverse rapporten en memo's en uit gesprekken die over dit thema zijn gevoerd. Deze oplossingsrichtingen kunnen gebruikt worden als startpunt voor het gesprek. Ze zijn geordend per knelpunt waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen juridische oplossingen en niet juridische oplossingen enerzijds en het niveau waarop deze oplossingen van toepassing zijn (landelijk of provinciaal) anderzijds.

### Oplossingen voor knelpunt 1:

De bedoeling van de wetgever met fractieondersteuning komt niet goed uit de verf

	Juridisch	Niet-juridisch
Landelijk		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formuleren van een nieuwe visie op de toepassing van het wettelijke recht op fractieondersteuning en de omvang die daarbij past.</li> <li>• Onderzoek doen naar benodigde financiën voor adequate inhoudelijke ondersteuning.</li> <li>• Vanuit het Rijk een norm stellen hoeveel geld beschikbaar dient te zijn voor ondersteuning.</li> <li>• Suggesties opnemen in modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning voor besteding van het fractiebudget.</li> </ul>
Provinciaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpassing Reglement van Orde ter verduidelijking positie fractieondersteuning t.o.v. andere vormen van ondersteuning.</li> <li>• Beperken van de ruimte voor besteding van het fractiebudget in de provinciale verordening tot inhoudelijke ondersteuning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhogen van het bedrag voor fractieondersteuning.</li> <li>• Voeren van een discussie over het totaal aan ondersteuning (waaronder fractieondersteuning) in relatie tot de bedoeling van het dualisme.</li> <li>• Commissaris van de Koning die stuurt op adequate fractieondersteuning.</li> <li>• Leren van elkaar als provincies onderling over o.a.:</li> <li>• Inrichting fractieondersteuning</li> <li>• Mogelijkheden fractieondersteuning</li> </ul>

## Oplossingen voor knelpunt 2:

### Organisatorische knelpunten

	Juridisch	Niet-juridisch
Landelijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitzonderen fractieondersteuning van bepalingen met Awb (titel 4,2) ter verlichting van de administratieve lasten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Factsheet maken over hoe verschillende soorten ondersteuning zich tot elkaar verhouden.</li> <li>• Factsheet maken met mogelijkheden om fractieondersteuning praktisch in te richten, inclusief good practices.</li> </ul>
Provinciaal		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leren van elkaar als provincies onderling over o.a.:</li> <li>• Inrichting fractieondersteuning</li> <li>• Werkgeversrol</li> <li>• Mogelijkheden fractieondersteuning</li> <li>• Eén administratiekantoor per provincie die voor alle fracties de verantwoording regelt.</li> </ul>

## Gespreksonderwerpen

Het doel is om in gesprek te gaan over het beter benutten van de mogelijkheden voor fractieondersteuning. Het gesprek is daarmee primair toekomstgericht. Voordat we naar de toekomst kijken, willen we nog wel de probleemschets toetsen.

### Vragen bijeenkomsten

#### Knelpunten

1. Wordt de geschetste problematiek herkend?
  - a. In het bijzonder dat de bedoeling van fractieondersteuning van het dualisme niet uit de verf komt?
  - b. Is er de wens om meer vanuit de bedoeling van het dualisme te werken?
  - c. Zou betere fractieondersteuning de werkdruk kunnen verlichten en het ambt aantrekkelijker kunnen maken?
  - d. Missen we nog zaken in de probleemstelling?
  - e. Wat is voor jou het belangrijkste probleem?
  - f. Voor griffiers: Waar loop je tegenaan in de wisselwerking tussen griffie en fractieondersteuning?

#### Oplossingen

2. Wat heb je/is er concreet nodig om meer vanuit de bedoeling van het dualisme te kunnen werken? (zie de tabel met oplossingsrichtingen voor suggesties)
  - a. Wat heb je/is er concreet nodig om het recht op fractieondersteuning beter te kunnen benutten? En hoe verhoudt fractieondersteuning zich hierin tot andere vormen van ondersteuning (in het bijzonder ambtelijke bijstand en ondersteuning door de griffie) en burgercommissieleden?
  - b. Hoe kan worden geborgd dat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor fractieondersteuning? Wat zijn voldoende middelen? En hoe voorkom je dat een politieke discussie plaatsvindt over fractieondersteuning?
3. Hoe kan het organiseren van fractieondersteuning eenvoudiger worden gemaakt? (zie de tabel met oplossingsrichtingen voor suggesties)
  - a. Ontlasting van administratieve taken?
    - Bijvoorbeeld gezamenlijke administratiekantoor.
  - b. Kennisdeling tussen provincies onderling over organiseren fractieondersteuning?
    - Bijvoorbeeld checklist werkgeverstaak.
  - c. Andere praktische ideeën en quick wins?
4. Welke concrete stappen kunnen er al gezet worden met het oog op de begrotingsbehandeling in het najaar?



## BIJLAGE 2

## Omvang fractiebudget per provincie

De informatie uit onderstaande tabel is afkomstig uit een inventarisatie van Statenlidnu onder de provincies, provinciale verordeningen en aanvullende bronnen. Mogelijk is deze informatie, inmiddels op onderdelen achterhaald (bijvoorbeeld door indexatie).

Provincie	Fractiebudget	Fictieve partij, 4 zetels
Drenthe	Per fractie: €34.102,62 Per fractielid, eerste lid uitgezonderd: €7.047,87	€55.246,23
Flevoland	Per fractie: €17.296,18 (2022) Per fractielid: €3.376,63 (2022)	€30.802,70
Friesland	<b>Algemene fractiesubsidie</b> Per fractie: € 8.136,99 (2022) Per fractielid: € 1997,72 (2022)  <b>Subsidie voor fractiemedewerkers (2017)</b> bij 1 t/m 4 fractieleden : € 78.723,41 bij 5 t/m 8 fractieleden: € 122.285,61 bij 9 t/m 12 fractieleden: € 165.847,79 bij 13 fractieleden of meer: € 201.009,01  <b>Subsidie werkgeversaandeel (2017)</b> bij 1 t/m 4 fractieleden: € 9.520,81 bij 5 t/m 8 fractieleden: € 15.074,62 bij 9 t/m 12 fractieleden: € 20.628,41 bij 13 fractieleden of meer: € 20.628,41	€104.372,09
Gelderland	Per fractie: €52.506 (vaste vergoeding) Variabele uitkering is afhankelijk van wat er overblijft van totale bedrag fractievergoedingen €778.667 na uitkering vaste vergoeding (berekening per zetel 1/55 deel overblijfsel)	Bij 14 partijen €55.675,67
Groningen	Per fractie: €37.500 Per fractielid: €3.704	€52.316
Limburg	Per fractie: €31.860,32 (2022) Per fractielid: €8.857,61 (2022)	€67.290,76
Noord-Brabant	Per fractie 1-3 leden: €24.404 4+ leden: €23.295 Per statenlid: €5.563	€45.547
Noord-Holland	Per fractie: €42.533,21 Per fractielid: €6.820	€69.813,21
Overijssel	Per fractie: €28.836 Per fractielid: €3.890	€44.396,-
Utrecht	Per fractie: €39.072,59 Per zetel, eerste zetel uitgezonderd: €3684	€50.124,59
Zeeland	Totaalbedrag beschikbaar: €368.000 Per fractie: €14.165,- Per zetel: €4.722,-	€33.053,-
Zuid-Holland	Per fractie: €100.000 Per fractielid: €5.979 (2022)	€123.916



## 'WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG'

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al vijftientig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)