

An aerial photograph of a city area in Zaanstad, Netherlands. The image shows a mix of urban architecture, including modern apartment blocks and older buildings. A prominent feature is a large railway yard with multiple tracks running through the center. To the right, there's a canal with a bridge. The overall scene is a dense urban environment with green spaces interspersed.

Onderzoek
Ondersteuning volksvertegenwoordiging Zaanstad

Rekenkamer Zaanstad | 30 mei 2023

Inhoudsopgave

1. Aanleiding onderzoek
2. Algemeen beeld
3. Bevindingen griffie
4. Bevindingen fractieondersteuning- en assistentie
5. Bevindingen rekenkamer
6. Bevindingen informatievoorziening en ambtelijke bijstand
7. Bevindingen informatievoorziening

1. Aanleiding onderzoek (1/2)

- In 2022 heeft de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) het initiatief genomen om onderzoek te doen naar de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging in het decentrale bestuur.
- Aanleiding hiervoor was o.a. dat de gemeenteraad zijn werk doet in een steeds complexere omgeving. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) signaleert dat de taken van de gemeenteraad steeds complexer worden én dat samenwerking ingewikkelder is geworden*.
- Goede ondersteuning is belangrijk om de kaderstellende en controlerende taak van de raad goed te kunnen vervullen**.

* Raad voor het Openbaar Bestuur, *Goede ondersteuning sterke democratie*, 7 november 2020.

** PBLQ, *Over de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging*, december 2022.

1. Aanleiding onderzoek (2/2)

- Voor het NVRR-onderzoek is informatie verzameld bij 70 gemeenten, 6 provincies en 6 waterschappen.
- De uitkomsten voor Zaanstad zijn gerapporteerd in een factsheet-rapportage. In deze rapportage zijn naast de cijfers van Zaanstad ook de gemiddelde cijfers van 7 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners gepresenteerd. Het gaat om: Breda, Dordrecht, Eindhoven, Haarlemmermeer, Leeuwarden, Utrecht en Zaanstad. Dit is de vergelijkingsgroep (n=7).
- Tot deze vergelijkingsgroep behoren 5 gemeenten met 39 raadszetels en 2 gemeenten met 45 raadszetels. In sommige gevallen hebben we uitsplitsingen gemaakt binnen de vergelijkingsgroep en alleen gekeken naar de situatie binnen gemeenten met 39 raadszetels. In dat geval spreken we over de vergelijkingsgroep (n=5). Hier gaat het om: Breda, Dordrecht, Haarlemmermeer, Leeuwarden en Zaanstad.
- We hebben een aantal stappen doorlopen alvorens de resultaten te delen met de raad: 1) een sessie belegd met rekenkamers van de vergelijkingsgroep; 2) ter verduidelijking van de resultaten is gesproken met de griffie op 23 februari en 15 maart 2023; 3) de voorlopige bevindingen van het onderzoek zijn op 17 april 2023 besproken met de werkgeverscommissie en de raadsgriffier a.i.; 4) op 10 mei 2023 zijn de bevindingen teruggelegd voor feitelijk wederhoor bij de griffie.

2. Algemeen beeld

- De centrale vraag van het NVRR-onderzoek was: wat is de staat van de financiële ondersteuning van het volksvertegenwoordigende orgaan?
- De ROB concludeerde in 2020 dat gemeenteraden het moeilijk vinden om geld aan zichzelf te besteden. Slechts een enkele volksvertegenwoordiger ziet professionele ondersteuning als een manier om de werkbelasting te verlichten en de effectiviteit van het werk te vergroten.
- De budgetten voor ondersteuning van de gemeenteraad (raadsgriffie en fractieondersteuning) liggen in Zaanstad lager dan bij andere gemeenten binnen de vergelijkingsgroep van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners*.

* Vergelijingsgroep n=7

3. Griffie – budget

- De griffie is een van de belangrijkste instanties voor ondersteuning van de gemeenteraad.
- Het budget van de Zaanse griffie voor 2022 is € 818.683. Het budget bedraagt € 5,21 per inwoner van Zaanstad. Het budget voor uw griffie zit hiermee onder het gemiddelde budget van € 6,03 per inwoner*.
- Er is in de periode 2019-2022 sprake van onderuitputting van het griffiebudget.

* Het budget voor de griffie is berekend voor de 5 gemeenten uit de vergelijkingsgroep van gemeenten met >100.000 inwoners en 39 raadszetels. Het budget voor de griffie is gedeeld door het aantal inwoners.

3. Griffie – formatie

- De formatie van de griffie in Zaanstad is in 2021 en 2022** begroot op 7,3 fte. Dit is een kleinere formatie dan bij vergelijkbare gemeenten met een vergelijkbaar aantal raadszetels; daar ligt het gemiddelde op 8,46 fte.

	Fte Zaanstad/ raadszetel	Vergelijkingsgroep gemeenten >100.000 inwoners (n=5) / raadszetel
<i>Begroting 2022</i>	0,19 fte	0,22 fte

- Er is sprake van een onderbezetting ten opzichte van de begroting. De formatie van de griffie in Zaanstad bestaat in 2021 uit 6,8 fte (-0,5 fte ten opzichte van het budget).
- De griffie is uitgebreid: per 1 april 2023 is een nieuwe raadsadviseur gestart met een focus op inwoners. De werving van een nieuwe raadsgriffier moet nog plaatsvinden.

* PBLQ, *Factsheet Doe Mee 2022 Zaanstad*, december 2022.

** Begroting Zaanstad 2022

3. Griffie – taken griffie (1/2)

- De Gemeentewet stelt dat de griffier de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde staat*. De raad stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier vast.
- De griffie heeft meerdere taken, zoals ook beschreven is in de verordening**. De Vereniging van Griffiers vat de taken van de griffie als volgt samen***:

Organiseren	Faciliteren	Vertegenwoordigen	Adviseren
<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren vergaderingen • Notuleren 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiden opleggers • Overleggen met inwoners • Trainen van raadsleden 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseren en contacteren over proces en inhoud met college, burgemeester en ambtelijke organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseren over procedure (inhoud en strategie) • Meenemen externe trends • Sturen interne processen

* Artikel 107A van de Gemeentewet.

** *Verordening organisatie griffie en ondersteuning raad 2014.*

*** Vereniging van griffiers: *Plaats en positie van de griffier.*

3. Griffie – taken griffie (2/2)

- Het is aan de raad om te bepalen waar de prioriteiten van de griffie liggen. Art. 16 *Verordening organisatie griffie en ondersteuning raad 2014* luidt: de griffier legt in een jaarplan een planning voor aan het presidium en in een jaarverslag verantwoording af over het functioneren van de griffie en over de besteding van de budgetten van raad en griffie.
- Het laatste jaarplan van de Zaanse griffie stamt uit 2018. Dit document is niet openbaar.
- Er is geen apart jaarverslag van de griffie. Het was gebruikelijk om het werkplan van de raad, inclusief stand van zaken, periodiek te bespreken in het presidium. De griffier legt nu verantwoording af tijdens de gesprekken met de werkgeverscommissie. Er is wel een jaarplan van de raad en de griffie volgt de raad in de uit te voeren activiteiten.

3. Griffie – regelingen voor de raad

- De gemeente Zaanstad sluit voor raadsleden en steunfractieleden vier collectieve verzekeringen af:
 1. Aansprakelijkheidsverzekering;
 2. Bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering;
 3. Rechtsbijstandsverzekering;
 4. Ongevallenverzekering.
- De raad maakt geen gebruik van de wettelijke mogelijkheid om raadsleden een vergoeding toe te kennen voor loopbaanoriëntatie en het treffen voor een voorziening voor arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden.

3. Griffie – training en opleiding

- De griffie biedt opleidingen aan vanuit het algemene 'Functioneringsbudget raad'. In 2022 was dit budget € 21.345*. Er is geen apart budget voor trainingen en opleidingen voor de raad.
- Raadsleden kunnen via verschillende wegen trainingen en opleidingen volgen:
 - De griffie biedt praktische trainingen aan, zoals een kennismaking met iBabs en vergadersystematiek, maar ook de voorzitterstraining. Op de planning staan een debattraining en financiële training voor de auditcommissie.
 - Informatiebijeenkomsten georganiseerd door de griffie.
 - Trainingen vanuit het budget fractieondersteuning.
 - Daarnaast biedt de Vereniging van Raadsleden ook gratis opleidingsmogelijkheden aan via academieportal.nl. Op de website zaanstad.bestuurlijkeinformatie.nl is dit aanbod niet meer zichtbaar.

* <https://www.gemeenteraadzaanstadjaarverslag.nl/cijfers/>

3. Griffie – onderzoek en advies

- Er is geen apart budget voor onderzoek en advies door de griffie in Zaanstad. Activiteiten komen ten laste van het algemene 'Functioneringsbudget raad'.
- De griffie heeft vanuit dit budget bijvoorbeeld meebetaald aan het onderzoek 'It takes three to tango'.
- Van de instrumenten raadsonderzoeken of raadsenquêtes wordt nauwelijks gebruikgemaakt. Het laatste raadsonderzoek dateert uit januari 2013 (*Raadsonderzoek Vuilstort Nauerna*).
- Er zijn geen afspraken over wanneer het Functioneringsbudget aangewend zou kunnen worden voor een onderzoekswens. De gedragslijn van de griffie is: een onderzoek moet een breedgedeelde wens van de raad zijn. Bij twijfel overlegt de griffie met het presidium.
- Fracties kunnen het budget voor fractieondersteuning aanwenden voor eigenstandig onderzoek.

4. Fractieondersteuning en -assistentie (1/3)

- Fracties ontvangen een budget voor fractieondersteuning en -assistentie om hun kaderstellende en controlerende taak te versterken. In de Verordening* zijn de volgende bestedingsdoelen opgenomen:
 - Personele kosten;
 - Kosten van onderzoek en activiteiten die verband houden met een beleidsonderwerp of agendapunt van de raad;
 - Bureaukosten;
 - Administratiekosten;
 - Kosten voor fractieontwikkeling.
- Het budget voor fractieondersteuning en -assistentie bestaat uit twee pijlers:
 - Een vast deel fractievergoeding: € 5.000 per jaar;
 - Een vergoeding per raadslid van de fractie: € 300 per jaar.

* Artikel 8: Bestedingsdoelen van fractievergoedingen en uitsluitingen uit: *Verordening geldelijke voorzieningen voor raadsleden, steunfractieleden, commissieleden en fracties in de gemeente Zaanstad 2021.*

4. Fractieondersteuning en -assistentie (2/3)

- Het fractiebudget in Zaanstad is tussen 2018 en 2019 verhoogd: van € 2.050 naar € 5.000 per jaar. Aanleiding was een brede behoefte onder de fracties aan meer budget voor zaken als een fractieassistent of trainingen. De Verordening* bevat geen indexatieclausule.
- De fractievergoeding voor Zaanse fracties ligt op een gemiddeld niveau. Het gemiddeld budget van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en 39 raadsleden is: € 5.205.
- De vergoedingen per raadslid van de fractie voor Zaanse raadsleden behoren echter tot de laagste vergoedingen binnen de vergelijkingsgroep van gemeenten met 39 raadsleden. Hieronder staan de vergoedingen van gemeenten uit de vergelijkingsgroep n=5.

Jaarlijkse
vergoeding
per raadslid

ZNSTD

€ 300

€ 1.000

€ 1.700

€ 2.700

€ 3.750

**Verordening geldelijke voorzieningen voor raadsleden, steunfractieleden, commissieleden en fracties in de gemeente Zaanstad 2021.*

4. Fractieondersteuning en -assistentie (3/3)

- Jaarlijks leggen de fracties vóór 1 april verantwoording af over de besteding van het budget in het voorgaande jaar.
- De commissie controle bestedingen fractievergoedingen brengt jaarlijks een verslag uit.
- De verantwoording van de individuele fracties over de besteding van het fractiebudget van 2021 en 2022 maakte geen onderdeel uit van de raadsstukken. In 2020 maakte deze verantwoording wel onderdeel uit van de raadsstukken.
- 30% van het ontvangen bedrag kan worden meegenomen naar het volgende jaar (mits dat geen verkiezingsjaar is). Het resterende bedrag dat overblijft, moet worden terugbetaald aan de gemeente Zaanstad. We zien dat niet alle fracties het fractiebudget volledig benutten:
 - In 2021 hebben 9 van de 14 fracties een deel van de vergoeding terugbetaald;
 - In 2020 hebben 13 van de 14 fracties een deel van de vergoeding terugbetaald.

5. Rekenkamer (1/3)

- De Rekenkamer Zaanstad doet onafhankelijk onderzoek naar allerlei onderwerpen in de stad. Op deze manier controleert de rekenkamer of de gemeente volgens de regels werkt, de afgesproken doelen waarmaakt en niet meer geld uitgeeft dan nodig.
- Het budget voor de Zaanse rekenkamer (2022: € 213.100) ligt onder dat van de vergelijkingsgroep (n=7: € 240.398).
- Het budget per inwoner ligt iets boven het gemiddelde van de totale vergelijkingsgroep en 3 cent boven de vuistregel* van gemeenten dat stelt dat een budget van € 1,33 per inwoner gewenst is.

	Budget Rekenkamer Zaanstad / inwoner	Gemiddelde budget rekenkamers in vergelijkbare gemeenten*
2022	€ 1,36	€ 1,25

* PBLQ, *Factsheet Doe Mee 2022 Zaanstad*, december 2022.

** <https://www.nvrr.nl/actueel/doe-mee-onderzoek/jaar-2022/>

5. Rekenkamer (2/3)

- Uit de factsheet blijkt dat de jaarlijkse uitputting van het rekenkamerbudget fluctueert. De rekenkamer heeft op 3 mei 2023 een voorstel gedaan voor de compensatie voor het budget over de periode 2016-2022. De gemeenteraad heeft een positieve zienswijze geven op dit voorstel, de ontwerpbegroting 2024 en de eerste begrotingswijziging 2023 van de rekenkamer en deze zienswijze met een raadsbesluit op 25 mei 2023 vastgesteld.
- De gemeenschappelijke regeling van de rekenkamer zal, vanwege wetswijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen en wensen van de raad en de rekenkamer, worden aangepast in 2023. Voordat de regeling ter besluitvorming wordt aangeboden aan de gemeenteraden, gaat de rekenkamer over deze wijzigingen in gesprek met de leden van het overlegorgaan.

5. Rekenkamer (3/3)

- Daarnaast veranderen een aantal bevoegdheden van de rekenkamer in 2023:
 - Vertrouwelijk toezenden van stukken aan de gemeenteraad is mogelijk;
 - De rekenkamer krijgt onderzoeksrecht bij inkooprelaties, bij dochters van nv's en bv's en bij alle subsidies (ongeacht relatieve omvang).
- Het college is vanaf 2023 wettelijk verplicht om jaarlijks te rapporten over de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer.

6. Informatievoorziening en ambtelijke bijstand (1/4)

- Raadsleden kunnen een verzoek doen voor ondersteuning van de ambtelijke organisatie. Dit is in de Gemeentewet en de Verordening* vastgelegd.
- De griffie geeft aan verzoeken tot ambtelijke bijstand te coördineren en raadsleden te adviseren over de vraagstelling. Indien de capaciteit het toelaat, rappelleert de griffie.
- Anders dan bij schriftelijke vragen aan het college, heeft de raad geen afspraken gemaakt over de reactietermijn van technische vragen.
- In het *Jaarplan 2022* van de raad staat het uitgangspunt dat ieder raadslid op hetzelfde moment informatie ontvangt. De rekenkamer constateert dat raadsleden zelf kunnen bepalen of ze de verkregen informatie van de ambtelijke organisatie delen met andere raadsleden.

6. Informatievoorziening en ambtelijke bijstand (2/4)

- De rekenkamer heeft van de griffie citaten uit de afsprakenlijsten van het presidium (23 januari en 6 maart 2018) ontvangen waaruit blijkt dat het raadslid bepaalt of antwoorden op technische vragen over onderwerpen die niet door de raad zijn geagendeerd, worden gedeeld met andere raadsleden. Deze afspraken staan niet in het raadsinformatiesysteem (<https://zaanstad.bestuurlijkeinformatie.nl/>) en zijn daardoor niet voor iedereen toegankelijk.
- Er is geen recent voorbeeld bekend van het weigeren van ambtelijke bijstand door de gemeentesecretaris of griffier. Art. 22 lid 4 stelt dat de raad in dat geval externen kan inschakelen.

** Verordening organisatie griffie en ondersteuning raad 2014, hoofdstuk 5: Ambtelijke bijstand raadsleden, steunfractieleden en fracties.*

6. Informatievoorziening en ambtelijke bijstand (3/4)

- Raadsleden stellen minder schriftelijke vragen. Een mogelijke verklaring is de introductie van het Vragenuur in april 2020.
- Ook binnen de vergelijkingsgroep is er sprake van een dalende tendens. Het aantal schriftelijke vragen van Zaanstad ligt wel (ver) onder het gemiddelde van de vergelijkingsgroep (n=7)*.

	Zaanstad	Gemeenten >100.000 inwoners
2020	105	306
2021	92	201
2022	53	123

* PBLQ, *Over de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging, de bevindingen uit het DoeMee-onderzoek in breder perspectief*, december 2022, p. 15.

6. Informatievoorziening en ambtelijke bijstand (4/4)

Ingezette instrumenten 2022	Aantal keer
Vragenuur voor fracties	34
Agenda-initiatieven	11
Rondvragen van raadsleden	2
Amendementen	71
Moties	143

Vergaderingen en bijeenkomsten	Aantal keer
Zaanstad Beraad	43
Raadsvergaderingen	16

Bron: <https://www.gemeenteraadzaanstadjaarverslag.nl/cijfers/>

7. Informatievoorziening

- Goede en toegankelijke informatie vormt een belangrijke voorwaarde voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende functie uit te oefenen. Een goed werkend informatiesysteem draagt in belangrijke mate bij aan de informatievoorziening van de gemeenteraad*.
- Zaanstad gebruikt, net als 59% van de deelnemende overheden, iBabs. Het valt ons op dat er beperkte mogelijkheden zijn om aan de hand van criteria en filters informatie te zoeken. De griffie herkent dit en heeft samen met 10 andere gemeenten een wensenlijst neergelegd bij de leverancier.
- Daarnaast valt het op dat het niet mogelijk is om op themadossiers te zoeken en dat het aantal zoekresultaten gemaximeerd is op 50.

* PBLQ, *Over de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging*, december 2022.