

MEMO

Datum: donderdag 24 november 2022
Aan: Presidium
Van: Mw. drs. Minke Elkerbout
Bijlage: Richtlijnen besteding en verantwoording fractievergoeding 2021
Onderwerp: Fractievergoeding

Aanleiding

In de presidiumvergadering van 22 juni 2022 keurde het presidium de verantwoording van de bestedingen van de fractievergoedingen uit 2021 goed. Slechts drie van de acht fracties hadden in 2021 gebruik gemaakt van de fractievergoeding en bovendien niet het volle bedrag waarop ze recht hebben. Dit riep bij het presidium de vraag op of we op deze voet door willen gaan met de fractievergoeding. En zo ja, behoeven de regels omtrent de besteding dan aanpassing en zo nee, hoe kan het geld dat gereserveerd is voor fractievergoedingen op een andere manier ten gunste van de raad (sfracties) gebruikt worden? Deze memo schetst de mogelijkheden en beperkingen rondom fractievergoeding.

Juridisch kader

Door de invoering van de wet dualisering in 2002, ontstond meer afstand van de gemeenteraad tot de ambtelijke organisatie. Die organisatie stond door de invoering van deze wet opeens niet meer direct tot de beschikking van de raad, maar van het college. Middels artikel 33 Gemeentewet is deze breuk gerepareerd.

Artikel 33

- 1. De raad en elk van zijn leden hebben recht op ambtelijke bijstand.*
- 2. De in de raad vertegenwoordigde groeperingen hebben recht op ondersteuning.*
- 3. De raad stelt met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen een verordening vast. De verordening bevat ten aanzien van de ondersteuning regels over de besteding en de verantwoording.*

In dit artikel is geregeld dat raadsleden recht hebben op inhoudelijke ondersteuning door ambtenaren uit de organisatie (lid 1), maar ook dat zij recht hebben op geldelijke ondersteuning (lid 2). Beide rechten moeten middels lokale verordening worden vastgelegd (lid 3). In Voorschoten is dat gedaan in de Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2003.

De gedachte achter de geldelijke ondersteuning was dat fracties op die manier hun eigen inhoudelijke ondersteuning voor politieke onderwerpen konden 'inkopen'. Bijvoorbeeld voor het formuleren van nieuw beleid of de controlerende functie van de raad. De fractieondersteuning kon gebruikt worden om hiervoor kennis in te huren. Door de dualisering zijn meer bestuurstaken bij college komen te liggen en daarmee ook kennis en informatie. Omdat in het monisme een wethouder ook raadslid was, is vanuit dat gegeven geredeneerd dat coalitiepartijen over meer info en kennis beschikken dan oppositiepartijen. De gedachte die de wetgever bij invoeren van fractieondersteuning had, was dat alle fracties hun eigen kennis en informatie konden organiseren.

Artikel 33 is een dwingend wetsartikel. Dat betekent dat er niet ten nadele van een partij mag worden afgeweken. Met andere woorden: als één fractie vergoeding wil aanvragen, kan hem dat recht niet geweigerd worden. Afspraken maken die ongunstiger zijn dan de wet voorschrijft, mag niet. De afgelopen jaren heeft een vijfde van de gemeenteraden de fractieondersteuning wegbezuinigd. Hiermee voeren ze een dwingend wetsartikel niet uit.

Huidige situatie in Voorschoten

In Voorschoten zijn 7 fracties die recht hebben op fractievergoeding. Hiervoor is een kleine €10.000,-¹ beschikbaar. De eerste 10 jaar na de dualisering ontvingen alle fracties fractievergoeding en werd deze ook grotendeels gebruikt. De laatste 10 jaar tonen een dalende trend in het aantal fracties dat de vergoeding aanvraagt. De besteding laat ook een ander patroon zien: een enkele fractie gebruikt de vergoeding waarvoor hij is bedoeld en anderen gebruiken hem slechts om de kosten van de bankrekening te vergoeden.

Voor het laatst is in 2016 in het presidium van gedachten gewisseld over het soort activiteiten waaraan de vergoeding wel en niet besteed mag worden. Hieruit zijn de huidige 'Richtlijnen besteding en verantwoording fractievergoeding' voortgekomen. Deze worden steeds aangepast aan de actualiteit.

Opties

Hieronder schets ik een viertal opties voor het omgaan met de fractievergoeding en licht ik de voor- en nadelen toe.

Vraag:

Welke variant wenst het presidium verder te laten uitwerken door de griffie en voor te leggen aan de raad?

Optie 1. Fractievergoeding behouden en bestedingsrichtlijnen aanpassen

Deze optie past het beste bij de gedachte die de wetgever had bij het invoeren van de fractievergoeding. Het geeft fracties de mogelijkheid die ondersteuning in te kopen die zij nodig hebben bij het raadswerk. Een rondje Google toont aan dat fractievergoeding voornamelijk wordt besteed aan de inhuur van een fractie-assistent. Deze kan zowel inhoudelijk als secretariaal werk voor de fractie doen. Meest voorkomende andere bestedingen zijn: fractiecommunicatie (website, artikel in krant enz), teambuilding van de fractie (training, heisessie), themabijeenkomsten met inwoners en secretariale kosten.

Het inhuren van een inhoudelijk fractie-assistent komt het dichtst in de buurt van de bedoeling van de wetgever. Deze kan bijvoorbeeld worden ingezet tegen betaling van een vrijwilligersvergoeding (max. € 1800 / jaar). Het kan overigens ook een manier zijn om nieuwe mensen ervaring op te laten doen met het fractiewerk.

¹ Overigens is door de raad in de begroting nooit een separaat budget voor fractievergoeding vastgesteld. Conform de Verordening op ambtelijke bijstand en fractievergoeding 2003 heeft iedere fractie recht op een basisbedrag van €1000,- en een bedrag van €100,- per raadslid. Deze bedragen worden ieder jaar geïndexeerd en betaald uit het algemene budget van de raad. Bedragen zijn nu ongeveer €1113,- en €112,-.

Maar de vraag kan gesteld worden wat de reden is voor fracties om de vergoeding niet aan te vragen? Weten zij niet goed waaraan zij de vergoeding kunnen besteden? Hebben zij er geen behoefte aan of is het bedrag te laag? Is er behoefte aan andere richtlijnen?

Voordelen:

- Voldoet aan wettelijke plicht.
- Geeft alle fracties gelijke mogelijkheid om eigen ondersteuning te organiseren.
- Bestedingsrichtlijnen geven kader voor uitgaven.

Nadelen:

- Het bedrag is relatief laag. Daardoor bestedingsdoelen beperkt.
- Bij ondergebruik wordt niet voldaan aan bedoeling van de wet.

Optie 2. Fractievergoeding halveren/minimaliseren

De raad kan besluiten om het budget te halveren, bijvoorbeeld naar €5000,-. Dat betekent een vast bedrag van €500,- per fractie en €50,- per raadslid. Dit is voldoende om onder andere bankkosten, onderhoud website of een heisessie met de fractie te organiseren. Inhuur van een fractie-assistent is lastiger. De overige €5000,- kan op een andere manier (zie onder optie 3) worden ingezet ten gunste van het raadswerk. Door toepassing van deze optie komt de raad minimaal tegemoet aan de gedachte van de wetgever en is er ook enige ruimte voor een andere invulling.

Voordelen:

- Voldoet minimaal aan wettelijke plicht.
- Er ontstaat ruimte om een bedrag raadsbreed in te zetten.
- Er blijft een bedrag beschikbaar om aan fractieondersteuning te besteden.

Nadelen:

- Fractievergoeding is te laag om voor inhoudelijke ondersteuning in te zetten.
- Geeft minder ruimte om invulling aan de bedoeling van de wet te geven.

Optie 3. Fractievergoeding afschaffen en gelden op andere manier inzetten ter ondersteuning van het raadswerk

Eén op de vijf Nederlandse gemeenten heeft de fractievergoeding teruggebracht tot €0,- en veel hiervan hebben het onderdeel fractievergoeding zelfs uit de verordening geschrapt. Meestal lagen bezuinigingsoverwegingen hieraan ten grondslag (de gemeenten moesten bezuinigen op voorzieningen en de raad wilde ook op zichzelf bezuinigen). In deze gevallen is dus geen sprake van het vrijmaken van gelden om deze anders in te zetten.

In ons geval gaat het niet om een bezuiniging, maar om geld beschikbaar te krijgen om op andere wijze in te zetten voor de raad. Door deze optie komt een bedrag van ongeveer €10.000,- 'beschikbaar'. Dit kan ingezet worden met hetzelfde doel als fractievergoeding: ondersteuning van het raadswerk. Hier kan gedacht worden aan verschillende mogelijkheden zoals bijvoorbeeld raadsbrede opleiding en training, hoorzittingen of 'praat met de raad' met

inwoners over onderwerpen of zelfs uitbreiding van enkele uren van de griffie ten behoeve van bijvoorbeeld raadscommunicatie.

Voordelen:

- Een bedrag is beschikbaar om raadsbreed in te zetten.
- Geen administratielasten fractievergoeding bij de griffie.

Nadelen:

- Gaat in tegen de wettelijke plicht.
- Alle fracties moeten ermee instemmen om af te zien van het recht op een fractievergoeding. Zodra één fractie fractievergoeding wil ontvangen, moet je hiervoor een regeling in de verordening hebben en fractievergoeding verstrekken. De raad kan een fractie zijn wettelijk recht niet ontnemen.
- De raad moet de verordening wijzigen (fractievergoeding reduceren tot €0,- of geheel verwijderen)

Optie 4 Variant op behouden fractievergoeding

Naast deze drie opties kan de raad ook kiezen voor nadere regels over de fractievergoeding. Door bijvoorbeeld een regel in de verordening op te nemen dat iedere fractie uiterlijk 31 januari van een jaar moet aangeven of hij fractievergoeding wenst te ontvangen. Daarna is aanvragen niet meer mogelijk. Fracties die de vergoeding aanvragen, krijgen deze. Het bedrag dat overblijft wordt geormerkt ten behoeve van raadsbrede ondersteuning van het raadswerk, in overleg met de raad in te vullen.

Voordelen:

- Voldoet aan wettelijke plicht.
- Fracties die fractievergoeding willen, kunnen deze krijgen. En er blijft een bedrag over om raadsbreed anders in te zetten.

Nadelen:

- Als alle fracties fractievergoeding aanvragen, blijft er geen bedrag over.
- Het vergt discipline van fracties om zich aan de aanvraag-deadline te houden.