

“De raad moet ook kritisch naar zichzelf durven kijken”

Bertien Houwing (1953) is gemeenteraadslid voor D66 in Amersfoort en voorzitter van het presidium. Ze heeft gezien hoe de druk op de gemeentefinanciën de laatste jaren toenam. Bovendien ziet ze dat de invulling van het raadslidmaatschap langzaamaan andere eisen stelt. “De verhouding tussen de samenleving en de overheid verandert. Als raadslid kom je daardoor in een andere positie. We moeten steeds meer verbindingen leggen met inwoners en organisaties in de stad en worden geacht meer op hoofdlijnen te sturen. Dat in combinatie met een kleiner wordende begroting dwingt de raad om ook naar zijn eigen budgetten te kijken.” Voor Houwing is een kritische blik op de bestedingen aan en van de raad niet meer dan vanzelfsprekend. Ze heeft een uitgesproken opvatting over onder meer de hoogte van de raadsvergoeding, het gebruik van onkostenvergoedingen en de aanwending van fractiebudgetten. Steeds vanuit het perspectief van een veranderende rol opvatting als raadslid. Een verslag van een gesprek met een bevlogen raadslid dat werkt aan vernieuwing en niet bang is om te snijden in de eigen portemonnee.

De budgetten van de gemeenteraad en griffie van Amersfoort zijn de laatste jaren vaak onderwerp van gesprek geweest. De gemeentebrede bezuinigingen hebben ertoe geleid dat de raad ook zijn eigen budgetten ter discussie stelde. Fractievoorzitters en presidium¹ hebben in de afgelopen periode besproken hoe de raad binnen zijn eigen budget een bijdrage kon leveren. Na een eerste bezuinigingsronde voor de begroting 2010, volgde in 2011 een nieuwe ronde. Alle posten werden doorgeakkerd, met als resultaat een bezuiniging van € 75.000 met ingang van de begroting 2012. “Dit bedrag was het hoogst haalbare op dat moment”, aldus Houwing. “Niet alle fracties wilden in dezelfde mate snijden in de budgetten. Sommige posten bleken zelfs geen onderwerp voor gesprek.” De raadsvergoeding bleef buiten schot, evenals de additionele onkostenvergoeding voor raadsleden. Ook over een korting op fractiebudgetten werd geen overeenstemming bereikt. De raad besloot € 52.000 te bezuinigen op onder meer specialistische adviezen en vergaderkosten. De rest van de te bezuinigen € 75.000 werd gezocht binnen de budgetten van de griffie, rekenkamercommissie en Ombudsman. “Het waren ingewikkelde gesprekken die uiteindelijk resulteerden in een bezuiniging van ruim drie procent. Minder dan de bezuiniging waarvoor bijvoorbeeld het ambtelijk apparaat werd aangeslagen.”

“Een gebaar maken naar instellingen in de stad die ook moeten bezuinigen.”

Houwing was als voorzitter van het presidium nauw betrokken bij de discussies. “In deze tijd van financiële stress vind ik dat je kritisch naar je eigen budgetten moet kijken. Als je bezuinigingen oplegt aan het ambtelijk apparaat en instellingen in de stad, is het vanzelfsprekend dat je jezelf ook bezuinigingen oplegt. Dat is niet meer dan logisch.” De meningsverschillen tussen fracties bleken groot. Maar weinig fracties waren bereid om de raadsvergoeding ter discussie te stellen. Die raadsvergoeding bedraagt voor raadsleden in een gemeente met 100.001 tot 150.000 inwoners €1.537,82 per maand. Daarnaast ontvangen raadsleden in Amersfoort een onkostenvergoeding van € 172,69, ook het wettelijke maximum. Gemeenteraden kunnen besluiten om deze bedragen te verlagen, maar dat geldt dan wel voor de hele raad. In Amersfoort bleek dat niet haalbaar, zo vertelt Houwing. “Korting op de raadsvergoeding en onkostenvergoeding zou nadelig zijn voor het draagvlak bij raadsleden. Wat als raadsleden voor hun levensonderhoud afhankelijk zijn van de raadsvergoeding, zo werd gesteld. Ik vind dat nog steeds geen argument. Het raadslidmaatschap is geen baan, het is een nevenfunctie die je vervult vanuit maatschappelijke betrokkenheid. De vergoeding staat ook niet in verhouding tot de tijd en energie die een betrokken raadslid in zijn politiek-bestuurlijke werk steekt. Het zou de raad sieren als hij het aandurft om de eigen vergoeding omlaag te brengen. Een mooi gebaar naar de instellingen in de stad die ook flink moeten bezuinigen. Overigens hoe meer je het

¹ Het presidium bestaat in Amersfoort niet uit fractievoorzitters.

raadslidmaatschap honoreert als een echte baan, hoe meer het zich ook ontwikkelt tot een echte baan. Daarmee wordt het onbereikbaar voor iemand die het naast zijn werk wil doen en dat vind ik absoluut ongewenst.”

De onkostenvergoeding is volgens Houwing voor een deel achterhaald. “De kosten die je moet maken nemen volgens mij af, hooguit nog enkele abonnementen en telefoonkosten die verband houden met je raadslidmaatschap. Voor de aanschaf van een computer, laptop of tablet is een aparte regeling, en voor het overige kun je terecht bij je fractiebudget.” Van het budget voor computers en tablets wordt goed gebruik gemaakt in Amersfoort. Sinds het zomerreces 2012 wordt papierloos gewerkt. De agenda en stukken worden uitsluitend digitaal aangeboden. Houwing: “De verwachting was dat dit een enorme efficiencywinst zou opleveren. Ik heb ook sterk de indruk dat dat zo is. De productie- en distributiekosten zijn in elk geval drastisch omlaag gebracht. Daar staat tegenover dat de infrastructuur voor digitaal vergaderen ook best wat kost. Het eindplaatje heb ik niet precies in beeld.”

Een van de kostenplaatsen die is geschrapt is scholing van raadsleden. Raadsleden kunnen alleen nog voor scholing aankloppen bij hun fractiebudget. Houwing: “Tot 2012 was er een scholingsbudget voor raadsleden. Dat hebben we wegbezuinigd omdat deze kosten goed te dekken zijn uit de fractievergoedingen. Training en ontwikkeling van fractieleden is wat mij betreft bij uitstek iets waar je het fractiebudget voor kunt gebruiken.” De fractievergoedingen in Amersfoort zijn sinds 2006 meer dan verdubbeld. De tien fracties ontvingen in 2012 gezamenlijk € 126.000. De grootste fractie met zeven zetels kreeg ruim € 17.500, de kleinste fractie met één zetel ontving ruim € 11.100. Het fractiebudget is opgebouwd uit een basisbedrag plus een vergoeding naar rato van het aantal fractieleden. Het fractiebudget is in de vorige raadsperiode verhoogd om fracties gelegenheid te geven zich goed te manifesteren. Het budget is bedoeld om besluitvorming goed voor te bereiden, om de kwaliteit van het fractiewerk te verbeteren. Voor de controle op de bestedingen wordt jaarlijks een controlecommissie ingesteld door de raad. De controlecommissie bestaat uit twee fractievoorzitters, die de bestedingen van fracties toetsen aan de regels uit de verordening. De commissie wordt hierbij ondersteund door de griffie en rapporteert aan het fractievoorzittersoverleg.

“Fractievergoedingen zijn bedoeld voor fractiewerk, niet voor partijdoelen”

Houwing vindt dit een werkbaar model, maar maakt ook een paar kanttekeningen. “De fractievergoedingen in Amersfoort zijn niet gering. Met deze bedragen moet je het gemakkelijk kunnen doen als fractie. Ik kan niet in de besteding van fractievergoedingen kijken, maar ik merk wel dat het budget heel verschillend wordt aangewend. Er wordt vaak gezegd, ook door hoogleraar staatsrecht Douwe Jan Elzinga, dat fracties enige vrijheid moeten hebben bij de besteding van geld vanwege verschillende partijculturen. Dat snap ik en daar ben ik het ook mee eens. Maar dat neemt niet weg dat de omgang met de fractievergoeding integer moet zijn. Het moet moreel aanvaardbaar blijven. Een etentje op zijn tijd moet kunnen, maar alles binnen proporties. Voor mij is een normale werkomgeving het referentiekader. Dan heb je ook af en toe eens een etentje of een borrel met elkaar.”

Volgens Houwing moet de fractievergoeding vooral worden gebruikt voor fractie-ondersteuning. “De werkdruk onder raadsleden neemt toe. Ik merk het zelf ook. Zeker in deze tijd van bezuinigingen en in het licht van de overgang naar een meer participatieve democratie. Als je naast je woordvoerderschappen nog andere functies bekleedt, bijvoorbeeld in het presidium of een werkgroep, en er ook nog verkiezingen in aantocht zijn, wordt het vrij veel. Dan is het belangrijk dat je een fractieassistent hebt die je ondersteunt bij de voorbereiding of bij externe communicatie. Onze fractiemedewerker werkt zes uur per week en is in dienst van een landelijke stichting waar alle fractiemedewerkers van D66 in dienst zijn.”

In de praktijk blijkt het niet altijd gemakkelijk om een duidelijke lijn te trekken tussen fractiewerk en activiteiten die met het functioneren van de politieke partij te maken hebben. De organisatie van een politiek café, een informatie-avond, een website, of de aanschaf van een camcorder of beamer, het zijn allemaal bestedingen die je kan toeschrijven aan de fractie, maar ook in verband kan brengen met politiek c.q. partijwerk. Houwing vindt dat bij de tweehoofdige controlecommissie weliswaar een

belangrijke taak is weggelegd, maar dat de fractie ook bij zichzelf te rade moet gaan. “Ik zou het moreel onaanvaardbaar vinden als je fractiebudget gebruikt voor zaken waarvoor het niet bedoeld is. Je kunt de regels in de verordening steeds verder aanscherpen, maar uiteindelijk moet een fractie zelf aanvoelen wat wel en niet kan.”

De laatste jaren waren fractiebestedingen regelmatig onderwerp van discussie in het fractievoorzittersoverleg. Douwe Jan Elzinga, die zich in de afgelopen jaren heeft laten zien als deskundige op dit terrein, werd gevraagd om uitleg te geven. Hij adviseerde om de controlecommissie te ontlasten van lastige keuzen over de besteding van budgetten van andere fracties. Dit leidde ertoe dat in de verordening de comptabele verantwoordelijkheid werd vastgelegd; zodra een controlecommissie constateert dat iets niet in lijn met de verordening is, wordt de raad gevraagd een onafhankelijke derde verder onderzoek te laten doen. De controlecommissie hoeft geen definitief uitsluitsel te geven, maar heeft ‘slechts’ een signaalfunctie. Uiteindelijk beslist de raad naar aanleiding van het onderzoek van een externe partij, bijvoorbeeld een rekenkamercommissie, of een fractie juist gehandeld heeft.

Een andere post waarop de raad wel bezuinigd heeft, is de griffie. Het aantal formatieplaatsen werd met 0,3 Fte teruggebracht, ook de griffier is sinds 2012 in deeltijd gaan werken. Houwing is enthousiast over dit voorbeeld: “Ik vind dat in principe alle functies in deeltijd moeten kunnen worden vervuld, ook de functie van wethouder, gemeentesecretaris, directeur of griffier. Een griffier die in deeltijd werkt zal een deel van de taken bij de raadsadviseurs moeten neerleggen.” Ook alle andere medewerkers van de griffie hebben een contract van maximaal 32 uur. Houwing: “Binnen de griffie zijn afspraken gemaakt over bereikbaarheid en de raadsadviseurs zijn tevens plaatsvervangend griffier.” Houwing is zich ervan bewust dat haar visie geen gemeengoed is. Ook in Amersfoort is er veel discussie over.

“Ook de rekenkamercommissie en de ombudsman hebben we niet ontzien.”

Naar verhouding hebben de rekenkamercommissie en de Ombudsman een groot deel van hun budget moeten inleveren. Volgens Houwing is dit in goed overleg gegaan. “We hebben de rekenkamercommissie gevraagd welke taken zij niet meer konden uitvoeren als zij € 15.000 van haar budget zou inleveren. Dan moet je als raad vervolgens de keuze maken wat je daarvan vindt. De raad vond het acceptabel om dertien procent van het budget af te halen.”

Op de kosten van de Ombudsman is € 20.000 bespaard. Houwing: “Amersfoort had een gemeentelijke Ombudsman, waarvoor een contract bestond met de gemeentelijke Ombudsman van Utrecht. We hebben op hetzelfde moment als Utrecht gekozen voor beëindiging van dit contract en een overstap gemaakt naar de landelijke Ombudsman. De tarieven liggen wettelijk vast, op een bedrag per inwoner. Je weet dan waar je aan toe bent, er zijn geen overschrijdingen meer.”

Hebben Houwing of de raad iets van gemerkt van de bezuinigingen in het afgelopen jaar? “Het is lastig te zeggen. Tot nu toe heb ik niet de indruk dat we nadeel hebben ondervonden van de bezuinigingen die we onszelf hebben opgelegd. Misschien was het beter voelbaar geweest als we harder hadden ingegrepen. Wat mij betreft zou het nog best een onsje meer kunnen. We zullen ook de komende jaren moeten bezuinigen op de ambtelijke organisatie en instellingen in de stad. Ook dan moeten we onszelf niet ontzien.” Voor Houwing is bezuinigen ook een prikkel voor beter en efficiënter werken. “Mijn ervaring in mijn reguliere werk is dat er een heleboel krachten naar boven komen in tijden van bezuinigingen. De zaak komt onder druk te staan, waardoor mensen ontzet raken. Dat zorgt voor stress en onzekerheid. Maar uiteindelijk komt er ook een heleboel positieve kracht naar boven. Creatieve kracht, die nieuwe mogelijkheden biedt.”

“Onvoorspelbaar hoe raadswerk verandert door burgerinitiatief.”

Houwing ziet die creatieve kracht momenteel in de samenleving ook op grote schaal. In haar ogen niet alleen ten gevolge van bezuinigingen, maar vooral ook door maatschappelijke ontwikkeling. “Ik vind dat heel boeiend en voel me erg betrokken bij deze ontwikkelingen, die zeker grote invloed zullen

hebben op het raadswerk. Vorig jaar zijn we als raad aangehaakt bij het burgerinitiatief *Het Nieuwe Samenwerken*. Vijf Amersfoorters gaven in november 2011 een nieuwe kijk op de samenwerking tussen 'stad' en stadsbestuur. Ze willen inwoners meer betrekken bij het besturen van de stad." Het initiatief sluit naadloos aan op recente rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor het openbaar bestuur en de Nationale Ombudsman over de relatie tussen overheid en burgers. Inmiddels is een kerngroep, genaamd De Hoed, ingericht waar alle nieuwe vormen van samenwerking tussen bestuur en inwoners gesprekstema zijn. De Hoed bestaat uit inwoners, raadsleden, griffiemedewerkers, collegeleden en ambtenaren. Houwing: "We nemen dit heel serieus. Raad en college erkennen dat de rol van inwoners anders en groter wordt. Zo moet je als raadslid steeds meer verbinder in plaats van trekker zijn. Ook moeten raadsleden leren loslaten, maar niet laten vallen en we moeten veel meer gaan sturen op hoofdlijnen en minder op details. In Amersfoort spreken we vaak over 'de kracht van de stad'. Nu moeten we laten zien dat we dat serieus nemen en invulling kunnen geven." Onder De Hoed ressembleren werkgroepen die respectievelijk nadenken over een andere werkwijze van de gemeenteraad, wijkgericht werken, burger- en overheidsparticipatie. Raadsleden zijn in de werkgroepen vertegenwoordigd. "Het proces biedt een mooi perspectief, maar ik merk dat het ook een ingewikkelde zoektocht is. Het is nog niet duidelijk waar het eindigt en wat de discussies zullen betekenen voor de raad, maar ik ben ervan overtuigd dat de verandering onomkeerbaar is." Volgens Houwing zal op termijn bekeken moeten worden of een deel van het raadsbudget kan worden ingezet om het burgerinitiatief te versterken. "Het raadsbudget is er om de kaderstellende en controlerende rol van de raad mogelijk te maken. Als de permanente interactie met inwoners daar onderdeel van wordt, moeten we ook kijken hoe we dit kunnen faciliteren."

Dr. Mark Pen is raadsadviseur en plaatsvervangend griffier in Amersfoort