



WAT EN HOE VOOR HET RAADSLID

Een werkboek rechtstreeks vanuit de praktijk

Jan Dirk Pruim

COPYRIGHT

Herziene uitgave, januari 2018

Alle rechten voorbehouden. Alle intellectuele eigendomsrechten, zoals auteurs- en databankrechten, ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij de auteur. Bij overlijden komen de rechten toe aan de uitgever.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de auteur.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the author's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, the publisher nor the author guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

VOORWOORD

In 2010 heb ik mij door velen in mijn omgeving laten uitdagen om ervaringen en tips voor raadsleden op papier te zetten. Het resultaat is het boek 'Het hoe en het wat voor het raadslid'. Een boek zoals ik mij dat voorstelde, met beelden uit de praktijk en met tips voor de raadsleden. Een boek waarvan ik vind dat je het niet in één keer hoeft te lezen, want het is een werkboek voor vele situaties in de raadspraktijk. Het is een boek om op verschillende manieren te gebruiken. Dat kan ook niet anders, want het raadslid bestaat niet.

BOEK VOOR WIE?

Ten diepste is het mijn ambitie dat het boek niet alleen voor al die 9.000 raadsleden en 4.000 fractieassistenten/burgerraadsleden bruikbaar is, maar ook voor al die inwoners die interesse hebben in wat er in en rondom die gemeenteraad gebeurt. Juist door mijn positie als eerste adviseur van de raad kan ik met een 'brede blik' naar de raad kijken. Ik weet immers hoe boeiend en waardevol raadswerk kan zijn, terwijl ik tegelijkertijd ook het risico zie dat het teleurstellend kan verlopen. Veel van die teleurstelling zit in het niet doorzien van het systeem van het fractie- en raadswerk. Te eenvoudig blijven wij bijvoorbeeld accepteren dat het wel een jaar duurt voordat je 'het snapt' als nieuwkomer. Hoewel je niet zonder spelregels, rituelen en tradities kunt, moeten die het (beginnend) raadslid niet hinderen maar juist helpen in de wens een goed raadslid te zijn. We vergeten in mijn ogen te gemakkelijk dat lokale democratie een rommelig systeem is gebaseerd op 'gezond verstand' van de deelnemers. Dus voor alle duidelijkheid: geen perfecte bureaucratische technocratie.

BEWONDERING VOOR RAADSLEDEN

In die omgeving geeft het mij elke keer weer energie om te ervaren hoeveel raadsleden een 'betere', 'mooiere' gemeente wensen. Ik heb bewondering voor velen die ieder op een eigen persoonlijke manier daar hard voor werken. Maar het leert mij ook dat het geen werk is voor luie en bange inwoners. Juist in deze tijd met veel dynamiek, maar ook met een gevoel van onzekerheid bij inwoners, neemt het antwoord op de vraag over de rol en het functioneren

van een betekenisvolle gemeenteraad in een vitale lokale democratie, aan gewicht toe. Dat vraagt in mijn ogen een krachtige raad die zelfbewust is. Die niet twijfelt aan zijn rol en positie in bestuur en democratie. Die bijna vanzelfsprekend een brug is tussen gemeentebestuur en gemeenschap. Met de herdruk van dit geactualiseerde boek hoop ik dat het de (komende) raadsleden helpt niet alleen snel effectief te zijn, maar dat het hen ook helpt te relativieren en snel veel plezier aan het raadswerk te ontlenuen.

DANK

Dank aan al die raadsleden die mij hebben geïnspireerd – en eerlijk is eerlijk soms ook wel geïrriteerd – in de achterliggende veertig jaar. In het bijzonder dank aan de raadsleden van Almere. Ik mag in mijn negende functie al vele jaren met hen meereizen. Zij bieden mij de ruimte om mijn ideeën en observaties te toetsen, niet alleen met hen in Almere maar ook daarbuiten. In het bijzonder wil ik de leden van het presidium noemen. Het presidium in Almere zet zich steeds opnieuw in voor een krachtige positie van de gemeenteraad zonder aanzien des persoons. Dat is misschien wel uniek in Nederland; daarmee zijn zij in het bijzonder steeds weer een geweldige stimulans voor mij. In het bijzonder dank aan de presidiumleden Ellentrees Müller-Klijn en Nico van Duijn, die mij in het moeilijkste moment van mijn leven kritisch hebben gevolgd en meer dan steun gegeven, en daarmee mij ook in staat stelden mijn zicht op het raadswerk te continueren. Dat geldt zeker ook voor al mijn collega's van de griffie van Almere. Zij zoeken met mij doorlopend naar een hoge kwaliteit van en nieuwe wegen voor ondersteuning van raadsleden. Dank aan Eric de Kluis die mij met de vraag verraste of ik het boek niet wilde actualiseren en mij zo opnieuw uitdaagde. Geweldig vind ik het weer te mogen ervaren dat Jasper Loots, Ida Stroosnijder, Felix Guérain en Jeroen Rep met hun deskundigheid hebben willen meewerken. Veel dank aan mijn lieve Rita, die mij opnieuw alle ruimte en tijd heeft gegeven dit boek te maken.

Jan Dirk Pruim, raadsgriffier gemeente Almere

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	6	5.6 Regel de technologie voor jezelf	94
1.1 Voor de verkiezingen	9	5.7 De kansen van nieuwe technologie	96
1.2 De basis	10	5.8 Communicatie en de raad	100
1.3 Het gemeentehuis wenkt	18	5.9 De pers	101
1.4 De eerste dagen van het raadslid	20	5.10 Voorlichting	105
2.1 Wat voor raadslid wil je zijn?	22	5.11 Democratie kost geld	106
2.2 Een vooruitgeschoven post van de burgers	24	5.12 De raadsvergoeding	109
2.3 De typen raadsleden	26	5.13 De fractievergoeding	111
2.4 Integriteit en ethische organisatie	30	6.1 Waar ben je voor?	113
2.5 Integriteit en het raadslid	32	6.2 Raadslid en controleren	115
2.6 Integriteit bij werving en selectie	34	6.3 De rekenkamer	117
2.7 Werkdruk	35	6.4 De enquête	121
3.1 De kwaliteit van raadsleden	38	6.5 De quick scan	123
3.2 Vakmanschap van het raadslid	40	6.6 De accountant	124
4.1 De valkuilen voor raadsleden	46	6.7 De bedrijfsvoering; de ambtelijke organisatie	126
4.2 De troeven van raadsleden	52	6.8 Vragen en het eigen geheugen	128
4.3 De fractie	56	6.9 Richting geven	131
4.4 Vorming coalitie en college	61	6.10 Contacten met inwoners	132
4.5 De rol van oppositie en coalitie	65	7.1 De instrumentenkoffer	134
4.6 Het college- en het raadsprogramma	69	7.2 Vergaderen is core business maar is niet zaligmakend	136
4.7 Een bestuurscrisis	71	7.3 Raadslid en voorzitter	141
4.8 Grote projecten	73	7.4 Instrumentenkoffer van de raad	143
4.9 De budgetcyclus	77	7.5 Schriftelijke vragen	146
5.1 Het onderling verkeer tussen raad en college	80	7.6 Motie	148
5.2 De informatieplicht van het college	84	7.7 Amendement	151
5.3 Geheim	86	7.8 Initiatiefvoorstel	153
5.4 De faciliteiten voor een raad(slid)	89	7.9 Interpellatie	155
5.5 Informatietechnologie en het raadslid	91	7.10 Toezegging	156
		7.11 Voorbeeld van een instrumentenwijzer raad	159

8.1	Instrumentenkoffer van het college	161
8.2	Informatieplicht college	163
8.3	Het raadsvoorstel van het college	165
8.4	Instrumentwijzer college en burgemeester	169
8.5	Instrumentenkoffer van de burger	172
8.6	Burgerinitiatief	174
8.7	Burgeractiviteit	176
8.8	Inspraakrecht	177
8.9	Petitierecht	179
8.10	Instrumentenwijzer inwoners Almere	180
<hr/>		
9.1	De spelers	182
9.2	De inwoner uit de gemeente	183
9.3	De maatschappelijke organisaties	189
9.4	Het bedrijfsleven	191
9.5	De regio en de verbonden partijen	193
9.6	Het presidium	194
9.7	De fractievoorzitters	197
9.8	De griffie	201
9.9	De burgemeester	204
9.10	De wethouders	210
9.11	Het college	213
9.12	De ambtelijke organisatie	216
<hr/>		
10.1	Alles is in beweging	219
<hr/>		
	De auteur	222
<hr/>		
	Colofon	224



INLEIDING

Ik denk terug aan raadslid Jannet die bij haar vertrek opmerkte: 'Het heeft een jaar geduurd voor ik precies wist wat mijn taak was, hoe het werkte. Het heeft een jaar geduurd voor ik mijn onderwerp over schooluitval op de agenda kreeg. Een jaar dat ik dacht dat ik ieders aandacht had en het zou lukken om mijn ideeën over maatregelen te realiseren. Om in het laatste jaar te ontdekken dat de schaduw van de verkiezing erg groot was en mijn onderwerp als een belangrijk dossier voor de volgende raad wordt aangemerkt. Moet ik daar nu trots op zijn? Gelukkig heb ik bij de begroting nog 5.000 euro voor de bankjes bij het bejaardenhuis veilig gesteld. Heb ik toch iets bereikt.' Maar ook denk ik terug aan raadslid Bert, die als eenmansfractie in de raad zat. Boer B. werd hij genoemd. Maar als hij -weliswaar met een stevig dialect- begon te spreken, ging iedereen luisteren. Niet vanwege zijn retorische gaven, maar omdat hij inhoudelijk iets te zeggen had en dat verbond met zijn persoonlijke drive. Omdat hij zijn oor te luisteren legde in het dorp maar zijn oor niet liet hangen. Omdat hij authentiek bleef.

Veertig jaar werk ik nu bij gemeenten. In die veertig jaar heb ik met zowel het monistische als dualistische stelsel gewerkt. Ik heb in al die jaren veel raadsleden leren kennen en zien werken. Doorlopend zijn die gekozen burgers in staat geweest mij te inspireren, te ergeren, te verbazen, trots te laten zijn, teleurstelling op te roepen, maar ook met respect te laten kijken naar hun inspanningen voor de lokale democratie. Ook heb ik velen zien ploeteren en zwoegen, dan wel in meerdere of mindere mate teleurgesteld de politieke arena zien verlaten. Anderen heb ik juist van het werk als raadslid zien genieten.

WAAR ZIT HET SUCCES

Waarom lukt het de een wel en de ander niet? Natuurlijk, het zit in persoonlijkheid. Maar het zit ook in de omstandigheden waarin je als raadslid moet werken. En daarin hebben volgens mij meer raads-

leden de kans om succes te hebben en te genieten van het raadslidmaatschap, dan nu feitelijk het geval is. Dit vraagt natuurlijk enig begrip van de bijzondere positie als je gekozen bent, enig zicht op het werken als gekozene, enige kennis van de mores van de raad, enig vermogen tot zelfreflectie en enig idee hoe je je zelfdiscipline moet organiseren. Dit alles helpt om de kans op succes te vergroten. Veel van die zaken zijn best te leren, zodat je als raadslid je succes voor een groot deel in eigen hand hebt. Want in ieder mens schuilt een 'homo politicus'. Het hele leven staat in het teken van kiezen en belangen afwegen, dus de basis voor die 'homo politicus' zit in ieder mens, al heeft de een wat meer talent dan de ander.

DEMOCRATIE IS NIET VANZELFSPREKEND

Bovendien is een democratie te belangrijk om je daar als gekozene niet extra voor in





*"De een gebruikt een schroevendraaier,
de ander grijpt meteen naar een hamer."*

te spannen. Hoewel, iedereen is voor democratie maar bijna niemand lijkt erin te geloven. Het is dus toch ook weer niet zo'n eenvoudige opgave als je zou denken. Want democratie is niet iets statisch, niet een model. Het is eerder iets levends, een zich voortbewegend systeem. En omdat de lokale politiek zo dicht bij mensen kan staan, biedt juist die lokale politiek tal van mogelijkheden om de ontwikkeling van de democratie te ondersteunen en inhoud en betekenis te geven aan de lokale samenleving. Dit gebeurt juist op een moment waarbij in die samenleving steeds verschillende groepen lijken te ontstaan, die vervolgens ook niet of nauwelijks met elkaar spreken. Anno 2018 zijn dat bijvoorbeeld de drie groepen hoog opgeleid, laag opgeleid en immigranten.

Gemeentepolitiek gaat over steeds minder. In tegenstelling tot het belang dat ik aan de lokale representatieve democratie toeken, staat dat de gemeentepolitiek formeel over steeds minder gaat. In het publiek domein van de gemeente zijn steeds meer spelers actief. Ook de inwoners zelf organiseren zich op onverwachte momenten en onverwachte thema's. Terwijl de vraagstukken in de samenleving steeds complexer voelen en merkbaar zijn in de buurt, wijk en gemeente, ga je er als gekozenen in de gemeente niet meer over. Je ervaart wel de gevolgen maar hebt niet de middelen om er wat aan te doen. Dat maakt dat raden aan de vooravond staan om vanuit het gezag van het gekozen zijn, te leren dat zij de wezenlijke vraagstukken van de

gemeente anders moeten benaderen. Pas dan kan politiek in de gemeente-arena naar mijn overtuiging weer gaan over morele kwesties in plaats van louter over geld gestuurde kwesties.

Bedenk daarbij dat een samenleving volop in beweging is. Dat 'de bevrijding van het individu' de representatie minder eenduidig maakt, dat de ontwikkeling van platteland naar stad volop in gang is.

En dat de schaalvergroting conglomeraten doet ontstaan die elke binding met de samenleving zijn verloren.

VERTROUWEN

De tevredenheid en vertrouwen in democratie is hoog, maar gaat op lokaal niveau niet diep. Dat wordt ook nog eens versterkt doordat veel inwoners de lokale politiek voor weinig zaken verantwoordelijk achten en eerder naar het nationale niveau kijken. Ook weet ik uit ervaring dat de kennis over de lokale democratie en – politiek niet erg groot is. Dat is niet alleen in de samenleving zo, maar soms ook in de gemeentehuizen. En, helaas voor raadsleden, is bij iedere gemeenteraadsverkiezing de binding met de nationale status groot.

Daardoor worden maar al te vaak de beste raadsleden door de slechtste Kamerfractie afgerekend en omgekeerd. Het werk van een raadslid blijft echter belangrijk, omdat vertrouwen in de instituten van de lokale democratie de basis is voor de kwaliteit van onze democratie.

VERANDEREN

De inspanning die van raadsleden wordt gevraagd is groot, met daarbij ook nog eens de wetenschap dat onze tijd vraagt om verandering, juist ook van raadsleden. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Veranderen vraagt namelijk veel tijd, die al zo beperkt is. Er is dus sprake van een complexe omgeving, waarin ik raadsleden hard zie werken. Dan is het ook belangrijk dat die gekozenen zo snel mogelijk resultaten kunnen boeken. Maar bovenal geldt dat het in die context eens te meer uitdagend en van betekenis is om raadslid te willen zijn. Omdat het raadslidmaatschap zich het dichtst bij de burger afspeelt, het mogelijk maakt om er in alle bescheidenheid 'toe te doen', en omdat het uitdagend is om in de kraamkamer van de democratie te werken.

BOEK MET PRAKTISCHE HANDREIKINGEN

Met dit boek probeer ik vanuit mijn werkervaring een beschouwing en reflectie te geven op het raadswerk, met doorkijkjes naar de toekomst. Maar zeker probeer ik om voortdurend praktische handreikingen te doen, waarmee raadsleden snel aan de slag kunnen om vier jaar lang succesvol te zijn.

Er is geen leeswijzer omdat dit boek op verschillende manieren kan worden gebruikt: om van A tot Z te lezen, om door te bladeren om een specifiek onderwerp eens na te kijken, of om het te benutten bij een discussie. Dat dit boek op verschil-

lende manieren kan worden gebruikt, heeft te maken met het feit dat het raadslid niet bestaat. De beheersing van vaardigheden verschilt nu eenmaal. De adviezen aan het slot van elk hoofdstuk kunnen dan ook worden gezien als een persoonlijke instrumentenkoffer: de een gebruikt een schroevendraaier, de ander grijpt meteen naar een hamer. Ik verwacht dat de adviezen voor de lezers een hoog 'oh ja'-gehalte hebben: 'dat weet ik wel'. De praktijk leert echter dat juist die zaken snel worden vergeten. Daarom kun je ze niet genoeg onder de aandacht brengen.

Het is dus geen boek met de bedoeling om op alle vragen antwoord te geven, maar een bron van inspiratie om door te zetten als raadslid en te genieten van de status van het gekozen zijn. Omdat de herontdekking van de lokale democratie nog steeds de hoofdtaak van het raadslid zal zijn voor de komende jaren. En omdat we er nog steeds niet in slagen 'het systeem' (van het raadswerk) zich aan te laten passen aan de gekozenen. In plaats daarvan vragen we van de gekozenen om zich aan te passen aan 'het systeem'. ■