

Handboek raadsleden

**Redactie: prof. mr. J.L.W. (Hansko) Broeksteeg,
drs. D.E. (Dorien) van der Kamp en G. (Trudy) Veninga**

Handboek raadsleden

Gereedschapskist voor het betere raadswerk



Handboek raadsleden

Gereedschapskist voor het betere raadswerk

Redactie: prof. mr. J.L.W. (Hansko) Broeksteeg, drs. D.E. (Dorien) van der Kamp en G. (Trudy) Veninga

Derde druk, september 2025

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2025

www.berghauserpont.nl

ISBN: 9789493376359

NUR: 823



Berghauser Pont
PUBLISHING

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 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 enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Voorwoord

Raadslid: het schaap met de vijf poten

U bent als raadslid gekozen: van harte gefeliciteerd! De komende periode komt er veel op u af, want een raadslid heeft veel verschillende taken. Dat heeft u misschien al gemerkt. Bij hun zoektocht naar raadsleden zoeken politieke partijen het schaap met de vijf poten. Een raadslid controleert het college en de burgemeester, weet hoe hij vragen moet stellen of wanneer een interpellatie gepast is. Een raadslid kan verordeningen lezen en weet een mening te vormen over voorstellen tot wijziging daarvan. Een raadslid is lid van commissies, die de raadsdebatten voorbereiden, of die werkgever zijn van de griffier. Een raadslid neemt deel aan vergaderingen van gemeenschappelijke regelingen en is daarmee actief in zijn regio. *Last but not least* heeft een raadslid ook een volksvertegenwoordigende rol. Die is evenmin eenvoudig. Een raadslid zit er voor het algemeen belang én is partijpoliticus.

Dat lijkt (en is) een flinke kluif. Maar die rollen vallen te leren en vaak gaat dat heel snel. Bovendien zal het ene raadslid een heel andere invulling geven aan het raadslidmaatschap dan het andere. Sommige raadsleden bijten zich vast in een verordening, andere raadsleden zijn meer op straat te vinden. Dat kan en dat mag, want nergens staat beschreven hoe je het raadslidmaatschap moet vervullen.

Dit boek geeft handvatten daarbij. Om die reden vind ik dat elk raadslid steun kan hebben aan de beschrijvingen in dit boek van al die verschillende rollen van raadsleden. En eenmaal gewend aan de functie zal blijken dat het raadslidmaatschap een van de mooiste functies van onze democratische rechtsstaat is. Immers, de gemeente is de eerste overheid, dat wil zeggen de overheid die het dichtste bij de inwoners staat. En van de gemeente is de raad het hoofd, zoals de Grondwet dat zegt. Hij is het belangrijkste orgaan van de gemeente en om die reden komen de voornaamste bevoegdheden aan de raad toe. Daarmee geeft de raad uitdrukking aan de democratie: bestuur door en voor inwoners. Daaraan een bijdrage te mogen leveren is belangrijk en is een grote eer.

Ik wens u veel succes toe in de uitoefening van uw raadslidmaatschap.

Femke Halsema

Burgemeester van Amsterdam

10 april 2025

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
Inleiding	XVII
Dankwoord	XIX

DEEL 1: DE GEMEENTERAAD

1 Welkom in de gemeenteraad(svergadering)	
<i>mr. C.P.W. (Peter) van den Berg</i>	
1.1 Inleiding	3
1.2 Opening van de vergadering	4
1.3 Onderwerpen in de vergadering	4
1.4 Sluiting	12
 Intermezzo I: De mienskip vertegenwoordigen, mooier wordt het niet!	13
<i>W. (Ineke) van Gent</i>	
 Intermezzo II: Hoe blijf je als raadslid op de hoofdlijnen?	15
<i>drs. T.A. (Thea) de Mik</i>	
 2 In de gemeenteraad	
<i>mr. C.P.W. (Peter) van den Berg, bewerkt door prof.mr. J.L.W. (Hansko) Broeksteeg</i>	
2.1 Inleiding	17
2.2 De gemeente	17
2.3 Gemeenteraad	17
2.4 Voorzitter Gemeenteraad	17
2.5 Raadscommissies	18
2.6 Voorzitter gemeenteraad en raadscommissie	18
2.7 Presidium: het dagelijks bestuur van de gemeenteraad	20
2.8 Agendacommissie	21
2.9 Integriteit en onthouden van stemming	21
2.10 Openbaarheid en geheimhouding	22
2.11 Besloten vergaderingen	23
2.12 Gemeenteraad en raadsgriffier	24
2.13 Gemeenteraad en ambtelijke organisatie	24

Intermezzo III: Waarnemend voorzitter van de gemeenteraad	26
<i>J.M.G. (Anja) Spierings-van Deursen</i>	
Intermezzo IV: Tips voor startende gemeenteraadsleden	28
<i>G. (Trudy) Veninga</i>	
3 Verantwoordelijkheid en instrumenten gemeenteraad	
<i>drs. D.E. (Dorien) van der Kamp</i>	
3.1 Inleiding	31
3.2 Verantwoordelijkheden of rollen van de gemeenteraad	31
3.3 Raadsinstrumenten	33
Intermezzo V: Ambtelijke ondersteuning	38
<i>dr. J.W.M.M.J. (Jos) Hessels</i>	
Intermezzo VI: Het ontstaan van onze moderne democratie	40
<i>prof. mr. dr. G. (Geerten) Boogaard</i>	
4 Beleid	
<i>mr. C.P.W. (Peter) van den Berg en G. (Trudy) Veninga</i>	
4.1 Inleiding	43
4.2 Wat is beleid?	43
4.3 Grenzen aan bevoegdheid gemeentebestuur	44
4.4 Eisen aan beleid	44
4.5 Beleid: oorsprong, grenzen en bevoegdheid	45
4.6 Beleid: wijze van totstandkoming	46
4.7 Aandachtspunten ambtelijke en politiek-bestuurlijke voorbereiding en besluitvorming	47
Intermezzo VII: Kaderstellen: zo doe je dat!	48
<i>T. (Tom) Leest</i>	
5 Gemeentefinanciën – te belangrijk om aan specialisten over te laten	
<i>drs. P.J. (Peter) Verheij RA</i>	
5.1 Inleiding	51
5.2 De begrotingscyclus	52
5.3 De eigenheid van gemeenten	55
5.4 De inhoud van de begroting en het jaarverslag	57
5.5 Gemeentelijke inkomsten	62
5.6 Accountantscontrole	65
5.7 Verbonden partijen	65

5.8	De lokale rekenkamer	66
5.9	Financieel toezicht door de provincie en het Rijk	66
	Intermezzo VIII: Auditcommissie van en voor de gemeenteraad	70
	<i>H. (Henk) Boshove</i>	
	Intermezzo IX: Hoe lees ik een begroting?	72
	<i>L. (Lars) Evers</i>	
6	De gemeente in relatie tot andere overheden	
	<i>prof. mr. J.L.W. (Hansko) Broeksteeg</i>	
6.1	Inleiding	75
6.2	Autonomie en medebewind	75
6.3	Toezicht op gemeenten	77
	Intermezzo X: Raadsrapporteurs geven grip op samenwerking	81
	<i>G. (Gerdien) Maaijen</i>	
	Intermezzo XI: De gemeenteraad en de gemeentelijke samenwerking	83
	<i>dr. mr. M.J.M. (Maarten) Hageman</i>	
7	Omgaan met agressie en intimidatie	
	<i>drs. D.E. (Dorien) van der Kamp</i>	
7.1	Inleiding	87
7.2	Wat kun je als raadslid doen bij agressie en intimidatie?	87
7.3	Het agressieprotocol	88
	Intermezzo XII: Een anonieme bedreiging	92
	<i>K. (Kees) E.</i>	
8	Ondermijning	
	<i>drs. A.J. (Arend) van Hout</i>	
8.1	Inleiding	95
8.2	Welke vormen van ondermijning zijn er?	95
8.3	Wat te doen? Een weerbare overheid, een weerbare samenleving	97
9	De burgemeester	
	<i>R. (Ruud) van Bennekom</i>	
9.1	Inleiding	103
9.2	Benoeming, herbenoeming en ontslag	103
9.3	Voorzitter van de gemeenteraad en van het college	105

9.4	De burgemeester als bestuursorgaan	106
9.5	Hoeder van de integriteit	106
9.6	Burgemeester en ambtelijke organisatie	107
9.7	Openbare orde en veiligheid	107
9.8	Politie en veiligheidsregio	109
10	De griffier	
	<i>drs. D.E. (Dorien) van der Kamp</i>	
10.1	Inleiding	111
10.2	De vele rollen van de griffier	111
10.3	Een dag op de griffie	112
10.4	De griffie is er voor jou	117
	Intermezzo XIII: Formeren	118
	<i>G. (Trudy) Veninga</i>	
11	Het college en de wethouder	
	<i>drs. J.N. (Jeroen) van Gool</i>	
11.1	Inleiding	121
11.2	De benoeming	121
11.3	Aantal wethouders	121
11.4	Politiek-bestuurlijke context	122
11.5	Taken en bevoegdheden	122
11.6	De speelvelden	123
11.7	Stijlen van wethouders	123
11.8	Competenties van wethouders	123
11.9	Typen colleges	124
12	De gemeentesecretaris	
	<i>drs. A. (Sander) van Waveren, bewerkt door E.G.H. (Erich) Dijk</i>	
12.1	Inleiding	125
12.2	Gemeentebestuur als collegiaal bestuur	
	– waarom de gemeentesecretaris zo vaak z'n handtekening zet	126
12.3	De gemeentesecretaris als adviseur van het college	127
12.4	De gemeentesecretaris als werkgever van de ambtenaren	127
12.5	Variatie in het vak – lokale invulling	127
12.6	De burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier	
	– de lokale driehoek	128
12.7	Tot slot: als de secretaris er niet is...	128

13 De rekenkamer	
<i>dr. P.E.H. (Petra) Habets EMIA</i>	
13.1 Inleiding	131
13.2 Raad en rekenkamer	131
13.3 Verschijningsvormen van de rekenkamer	132
13.4 Werkwijze van de rekenkamer	132
 Intermezzo XIV: Het raadslidmaatschap als dam tegen polarisatie	 134
<i>A. (Ahmed) Marcouch</i>	
 DEEL 2: DE FRACTIE	
 14 De fractie	
<i>mr. C.P.W. (Peter) van den Berg en Trudy Veninga</i>	
14.1 Inleiding	139
14.2 Samenstelling van de fractie	140
14.3 Werkwijze fractie – de basisprincipes	141
 Intermezzo XV: Lokale partijen	 146
<i>J.A.G.M. (Judith) van den Wildenberg</i>	
 Intermezzo XVI: Meer vrouwen in de raad!	 148
<i>drs. E.H.M. (Liesbeth) Tettero</i>	
 15 Fractiewerkplan	
<i>mr. C.P.W. (Peter) van den Berg en G. (Trudy) Veninga</i>	
15.1 Inleiding	151
15.2 Waarom een fractiewerkplan?	151
15.3 Waar gaat een fractiewerkplan over?	151
15.4 Samenwerking binnen de fractie	153
15.5 Betrokkenheid bestuur, leden en deskundigheid	153
15.6 Overige aandachtspunten fractiewerk	154
15.7 Fractiecommunicatie	156
 Intermezzo XVII: Profileren	 159
<i>G. (Trudy) Veninga</i>	
 Intermezzo XVIII: Als de pers belt	 161
<i>B.J. (Bert) Woudenberg</i>	

16 Evaluatie

mr. C.P.W. (Peter) van den Berg en G. (Trudy) Veninga

16.1 Inleiding	163
16.2 Evalueren of feedback	163
16.3 Evalueren: wanneer en hoe	163
16.4 Doel van een evaluatie	164
16.5 Betrokkenheid van het bestuur	164

Intermezzo XIX: De fractievoorzitter als spin in het web en regisseur van de partijlijn

165

G. (Trudy) Veninga

17 Efficiënt en doelgericht vergaderen in de fractie

mr. C.P.W. (Peter) van den Berg en G. (Trudy) Veninga

17.1 Inleiding	167
17.2 Vergaderergerenissen	167
17.3 De voorzitter: handhaving van de vergaderorde	167
17.4 De agenda	168
17.5 Vergaderen	169
17.6 Werkvormen	169
17.7 Vergaderfrequentie	169

18 Integriteit

drs. D.E. (Dorien) van der Kamp

18.1 Een beetje integer?	171
18.2 Wettelijk kader	171
18.3 Opvattingen en verantwoording	173
18.4 Voorkomen van ongelukken	174

DEEL 3: RAADSLID

Intermezzo XX: Hoe word ik een (goed) raadslid?

178

mr. C.P.W. (Peter) van den Berg

19 Voorbereiden op de behandeling van een raadsonderwerp

J. (Jan Jaap) de Haan

19.1 Inleiding	181
19.2 Politieke voorbereiding volgens het VOC2-model	181
19.3 Overige tips	182

20 Overtuigend debatteren in de lokale politiek	
<i>mr. drs. P.M. (Peter) van der Geer</i>	
20.1 Inleiding	183
20.2 Een gezonde visie op het politieke debat	183
20.3 Debatteren begint met een scherp betoog	183
20.4 Debatteren = sterk reageren	184
20.5 Vermijd de valkuilen in het debat	185
20.6 Hoe wordt u een vijfsterrendebater?	185
20.7 Waar vind ik meer informatie?	186
 Intermezzo XXI: Online en offline debatteren in de gemeenteraad	187
<i>G. (Gijs) Weenink</i>	
 21 Onderhandelen	
<i>G. (Trudy) Veninga</i>	
21.1 Inleiding	189
21.2 Politieke context	189
21.3 Kenmerken onderhandelingen	189
21.4 Onderhandelingsstijlen	189
21.5 Het onderhandelen	191
21.6 Trucs bij het onderhandelen	191
21.7 Collegeonderhandelingen	192
21.8 Het doel van collegeonderhandelingen	194
21.9 Tips voor formateurs	195
 22 Timemanagement	
<i>G. (Trudy) Veninga</i>	
22.1 Inleiding	197
22.2 Grip op de stukkenstroom is je belangrijkste timemanager	197
22.3 Hoe neem je de regie in de dagelijkse stukkenstroom?	197
22.4 Timemanagement in de fractie (voor de fractievoorzitter)	199
 Intermezzo XXII: Voer je politieke agenda uit, lees je stukken niet	200
<i>G. (Trudy) Veninga</i>	
 23 Het politieke spel	
<i>G. (Trudy) Veninga</i>	
23.1 Inleiding	203
23.2 Leer het politieke spel spelen	203
23.3 De speelvelden	203

23.4	Het spel	204
23.5	Politieke spelletjes	205
23.6	Wat kun je doen om politieke spelletjes te vermijden?	207
Intermezzo XXIII: Verrijk je kennis bij de Gelderland Academie		209
<i>drs. J.A. (Joyce) Satijn MPM en drs. P. (Peter) Drenth</i>		
Intermezzo XXIV: Een sterke raad doet ertoe!		211
<i>drs. ing. P.A. (Petra) Paulides</i>		
24	AI en het raadswerk	
	<i>dr. L. (Luca) Consoli</i>	
24.1	Inleiding	213
24.2	Ethische vraagstukken	214
24.3	Tot slot	216
Verklarende woordenlijst		217
Over de auteurs		227

Bijlage I: Instrumentarium gemeenteraad	232
Bijlage II: Format motie en amendement in heldere taal	236
Bijlage III: Checklist en aandachtspunten schriftelijke vragen	238
Bijlage IV: Checklist en aandachtspunten interpellatiedebat	239
Bijlage V: Checklist beoordeling raadsvoorstel	240
Bijlage VI: Voorbeelduitwerking doelgroepen en belangen	242
Bijlage VII: Voorbeelduitwerking koppeling fractiedoelen aan fractiewerkplan en uitvoeringsagenda	244
Bijlage VIII: Voorbeeldevaluatie	245
Bijlage IX: Voorbeeldagenda fractievergadering	247
Bijlage X: Checklist voor effectieve vergaderingen	248
Bijlage XI: Bouwstenen fractievergadering of -activiteit	249
Bijlage XII: Bouwstenen onderhandelen	250
Bijlage XIII: Stappen in het formatieproces	252
Bijlage XIV: Aandachtspunten collegeonderhandelingen	253
Bijlage XV: Checklist structuur van een betoog	255
Bijlage XVI: Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	257
Bijlage XVII: Paspoort	258
Bijlage XVIII: Omgevingsanalyse	259
Bijlage XIX: Concept-raadsbesluit periodieke evaluatie raadsrapporten 2022-2023	260
Bijlage XX: Kaderstellend document raadsrapporteurs Overbetuwe	261

Inleiding

Of er een korte of langere periode aan voorbereiding aan voorafgaat, ‘ineens’ is iemand geïnstalleerd en raadslid: ‘Komt tijd, komt raad’. Het is daarom nuttig, ja noodzakelijk, om te investeren in goede fractieleden en opvolgers.

Er komt veel op raadsleden af. Vergaderingen, stukken lezen, inwoners die een gesprek willen én organisaties die iets onder de aandacht willen brengen. En dit niet zelden naast gezin, werk en wellicht andere verantwoordelijkheden. Hoe houd je dan het hoofd boven water? Onderscheid je tussen de bomen toch nog de structuur van het bos? Hoe maak je ‘onderscheid’? Waar ga je wel op in en wat laat je rusten?

Dit handboek gaat je daarbij helpen. En daarbij bouwen we voort op het *Zakboek voor raadsleden* (2017) van Peter van den Berg. Hij vatte het idee op om raadsleden te helpen met een praktische gids voor het raadslidmaatschap; het zakboek. Met de verkiezingen van 2022 aan de horizon ging Peter samen met Trudy Veninga en Dorien van der Kamp aan de slag met een verbeterde en geactualiseerde versie en groeide het zakboek uit tot een heus *Handboek raadsleden* (2021) dat gretig aftrek vond bij raadsleden door het hele land. Door zijn gezondheid moest Peter helaas het besluit nemen deze editie van het handboek niet meer onder zijn hoede te nemen. Hij vroeg Hansko Broeksteeg het redactieteam te completeren. Als redactieteam zijn we Peter veel dank verschuldigd voor het vele werk dat hij in de vorige edities heeft gestoken. Zonder hem was ook deze derde editie er niet geweest. We zijn trots en dankbaar voor het vertrouwen dat hij ons gaf om deze derde editie te maken.

Doel en doelgroep

Om een goed raadslid te zijn en te worden is deze gereedchapskist ontwikkeld. Als je bent begonnen als fractieadviseur of gemeenteraadslid dan heb je gereedchap nodig om het fractiewerk op te pakken. Want raadswerk is een ambacht of een vak. Een vakman zorgt dat hij of zij goed gereedchap heeft, maar heeft niet alles direct of tegelijk nodig! Zo is ook dit boek opgezet. De gereedchapskist is dus voor zowel ervaren raadsleden als voor ‘starters’. Doel is om zowel starters als ervaren volksvertegenwoordigers te voorzien van gereedchap om hun ambt of ambacht uit te voeren. Vandaar ook de ondertitel van dit boek: *Gereedchapskist voor het betere raadswerk*.

Indeling gereedchapskist

Dit boek bevat drie delen. Deel 1 gaat over de gemeenteraad en de politiek-bestuurlijke context van de gemeente waarbinnen de gemeenteraad haar verantwoordelijkheden uitvoert. In dit deel komen onder andere de verantwoordelijkheden, instrumenten van de gemeenteraad aan de orde. Daarbij hebben ook onderwerpen als beleid, gemeentefinanciën, samenwerkingsverbanden en het omgaan met bedreigingen in dit deel een plek gekregen. Tot slot wordt in het eerste deel ook uitgebreid aandacht besteed aan de

diverse bestuursorganen en personen die binnen de gemeente functioneren. Denk aan de burgemeester, de griffier en de wethouder. Daarna wordt stilgestaan bij de gemeentesecretaris en de Rekenkamer.

Deel 2 behandelt het functioneren van de fractie, met onder andere informatie over het fractiewerkplan, het jaarverslag van de fractie, evalueren, efficiënt vergaderen binnen de fractie, integriteit en ondermijning.

Deel 3 gaat over het raadslid. Er wordt aandacht besteed aan het debat in de lokale politiek, onderhandelen, timemanagement, feedback, kernkwaliteiten en het politieke spel zelf.

Praktische voorbeelden en tips, korte columns (Intermezzo's) van raadsleden, griffiers en bestuurders en enkele gespecialiseerden maken de gereedschapskist compleet.

Dankwoord

Tal van volksvertegenwoordigers, bestuurders en andere overheidsprofessionals hebben meegedacht én gewerkt aan deze uitgave. Wij zijn ze veel dank verschuldigd aan iedereen die een bijdrage heeft geleverd. Zij adviseerden ons bij concrete hoofdstukken of schreven een intermezzo.

Ook danken we Femke Halsema voor haar bereidheid het voorwoord te schrijven.

Een bijzonder woord van dank komt toe aan Peter van den Berg. Hij was initiatiefnemer van dit boek en heeft de redactie gedaan van eerdere edities. Zijn enthousiasme en inzet maakten dit boek tot een succes en wij hopen dat te kunnen voortzetten.

Wat ons betreft kunt u zo aan de slag! Veel succes toegewenst als leerling of ervaren volksvertegenwoordiger!

Hansko Broeksteeg, Dorien van der Kamp en Trudy Veninga
Waddinxveen/Overbetuwe/Ter Aar, juli 2025