

Zakboek Raadsleden

Gereedschapskist voor het betere raadswerk

Zakboek Raadsleden

Gereedschapskist voor het betere raadswerk

mr. C.P.W. (Peter) van den Berg en C.J. (Jorden) Hagenbeek (red.)



Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

Omslagontwerp: Rosanna Zito, Zedline

1e druk 2017

ISBN: 9789491930928

NUR: 823



© 2017 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd, 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 uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veeelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan 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) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.*

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

Hulde aan het nieuwe raadslid...

Eens in de vier jaar worden nieuwe gemeenteraden gekozen. In vroeger tijden kwam het met regelmaat voor dat raadsleden twee, drie of soms zelfs vier periodes van vier jaar aanbleven. Die tijd hebben we achter ons gelaten. Een opvallend verschijnsel van de afgelopen decennia is dat bij iedere volgende raadsverkiezing het percentage nieuwe raadsleden toeneemt. Wat negatiever uitgedrukt: er is veel verloop onder raadsleden. Velen houden het na een eerste periode van vier jaar voor gezien. Een van de belangrijkste oorzaken daarvan is dat raadsleden binnenkomen met hoge verwachtingen, daarin snel worden teleurgesteld, soms zelfs zodanig dat men daardoor de pijp aan Maarten geeft. Er is reden tot zorg op dat punt. In lang vervlogen tijden was het een grote eer om volksvertegenwoordiger in de gemeente te zijn en je werd dat ook maar niet zo maar. In de huidige tijd kost het steeds meer moeite om de kandidatenlijsten gevuld te krijgen. Er is dus werk aan de winkel. Het is een uitdaging om het imago van het raadslid te versterken en het voor burgers aantrekkelijk te maken om zich beschikbaar te stellen voor het mooie ambt van lokale volksvertegenwoordiger. Een eerste vereiste om die uitdaging aan te gaan is dat een eerlijk en goed verhaal wordt verteld over de inhoud van de functie. Wat staat je te wachten? Hoe kun je je weg vinden in het lokale bestuur? Daartoe dient dit boek. Op heel praktische en inzichtelijke wijze wordt aan raadsleden een introductie bezorgd in vrijwel alle aspecten van het gemeentelijke bestuur en de gemeentelijke politiek. Vanuit verschillende invalshoeken wordt het nieuwe raadslid aan de hand genomen en binnen geleid in de gemeentelijke organisatie.

Veel praktische tips en inzichten dus, maar nog veel belangrijker is dat raadsleden door van dit boek gebruik te maken zich een beeld kunnen vormen van de betekenis die gemeenteraden hebben. En die betekenis is groot en neemt alleen maar toe. Er is een tijd geweest dat gezapigheid in de gemeenteraden de boventoon voerde. De colleges van burgemeester en wethouders waren de baas. De wethouders van de coalitiefracties re-

gelden achter gesloten fractiedeuren de steun voor het college. En als die steun dan van tevoren was verzekerd, had het debat in de gemeenteraad meestal weinig betekenis meer, ondanks pogingen van oppositie partijen om daar door heen te breken. In 2002 is in de gemeenten het zogenaamde monistische stelsel vervangen door een meer dualistisch systeem en dat betekende dat het zelfvertrouwen van de gemeenteraden is gegroeid. De wethouders waren nadien geen raadslid meer. Het zelfvertrouwen van de raadsfracties nam toe. De gemeenteraad kreeg een hele reeks nieuwe instrumenten. De raad werd vanaf toen ondersteund door een griffier, door een rekenkamer of rekenkamercommissie. Overigens werd de gereedschapskist van de gemeenteraad ook aanzienlijk uitgebreid. Hoewel die dualisering beslist tot sterkere gemeenteraden heeft geleid, voltrok zich bijna tegelijkertijd een ontwikkeling die de positie van de raden moeilijker heeft gemaakt. In een groot tempo zijn de bevoegdheden van de gemeente de laatste jaren gegroeid. De burgemeester kreeg een hele reeks nieuwe bevoegdheden in de sfeer van openbare orde en veiligheid. Via decentralisaties werden de taken van de gemeente in hoog tempo uitgebreid. De ene taak was nog niet overgedragen of de volgende kwam er al weer aan, met als hoogtepunt de decentralisatie in het sociaal domein in 2015. Door deze laatste taakoverdracht stegen de gemeentelijke begrotingen met bijna 80%. En een groot deel van die nieuw taakstellingen waren voor de kleinere gemeenten zodanig zwaar dat er veel moest worden samengewerkt met andere gemeenten in regionaal verband. Door dat alles is het lokale bestuur een stuk complexer en onoverzichtelijker geworden. Voor nieuwe raadsleden valt het beslist niet mee om in dat doolhof van nieuwe taken en regionaal bestuur een weg te vinden. Het is dan ook een nogal verbrokkeld beeld waar het nieuwe raadslid mee wordt geconfronteerd. In de volgende hoofdstukken van dit boek wordt geprobeerd daar een zekere ordening en structuur in aan te brengen. Dat is noodzakelijk om als raadslid niet te verdrinken en voor ogen te houden dat selectie van activiteit en inzet van groot belang is. Het leren stellen van prioriteiten, het selectief inzetten van de beschikbare instrumenten en het politiek pieken op die momenten waarop echt kan worden gescoord, zijn verworvenheden die voor een lokale volksvertegenwoordiger cruciaal zijn.

Burgers die het lef hebben om in de huidige tijd op te gaan voor het raadslidmaatschap verdienen een groot compliment. Hulde derhalve aan het nieuwe raadslid. En het is zeer de moeite waard – zoals dit boek beoogt - om deze kersverse volksvertegenwoordigers waar mogelijk te faciliteren en te begeleiden om een goed en effectief volksvertegenwoordiger te worden.

Douwe Jan Elzinga

Hoogleraar constitutioneel organisatierecht aan de R.U.-Groningen en
oud-voorzitter van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie

Inhoud

Voorwoord	V
Lijst van intermezzo's	XVIII
Verantwoording	XIX
DEEL A: DE GEMEENTERAAD	1
1 Welkom in de Gemeenteraad(svergadering)	4
2 In de gemeenteraad	17
2.1 Inleiding	17
2.2 De gemeente	17
2.3 Gemeenteraad	17
2.4 Voorzitter Gemeenteraad	18
2.5 Raadscommissies	18
2.6 Voorzitter raadscommissie en gemeenteraad	20
2.6.1 Algemeen	20
2.6.2 Vaardigheden	20
2.6.3 Het verloop van een vergadering	21
2.7 Presidium	23
2.8 Integriteit en onthouden van stemming	23
2.8.1 Integriteit en onthouden van stemming	23
2.8.2 De Gemeentewet	23
2.8.3 Algemene wet bestuursrecht	23
2.8.4 Jurisprudentie	25
2.8.5 Wat te doen?	26
2.9 Vernietiging van raadsbesluiten	26
2.10 Openbaarheid en geheimhouding	27
2.10.1 Openbaarheid en geheimhouding	27
2.10.2 Openbaarheid van (raads)stukken	28
2.10.3 Geheimhouding in de Gemeentewet	28

	2.10.4	Geheimhouding in de Awb	28
	2.10.5	Relatie tot de Grondwet	29
2.11		Besloten vergaderingen	29
	2.11.1	Algemeen	29
	2.11.2	Wie beslist tot beslotenheid	29
	2.11.3	Gevolgen beslotenheid	30
	2.11.4	Wanneer géén beslotenheid	30
	2.11.5	Aanwezigen besloten vergadering	30
2.12		Regionale samenwerking en gemeenteraad	32
2.13		Gemeenteraad en Raadsgriffier	32
2.14		Gemeenteraad en ambtelijke organisatie	34
3		Verantwoordelijkheid en instrumenten gemeenteraad	40
3.1		Inleiding	40
3.2		Verantwoordelijkheden of ‘rollen’ gemeenteraad	40
	3.2.1	Verantwoordelijkheden of ‘rollen’ gemeenteraad	40
	3.2.2	Kaderstellen	41
	3.2.3	Volksvertegenwoordiging	41
	3.2.4	Controleren	41
3.3		Uitwerking instrumentarium	42
4		Beleid	45
4.1		Inleiding	45
4.2		Wat is beleid	45
4.3		Grenzen aan bevoegdheid gemeentebestuur	46
4.4		Eisen aan beleid	47
4.5		Beleid: oorsprong, grenzen en bevoegdheid	47
4.6		Beleid: wijze van totstandkoming	48
4.7		Aandachtspunten gemeenteraad	49
5		Omgaan met bedreigingen	56
5.1		Inleiding	56
5.2		Wat te doen bij bedreigingen?	56

5.3	Agressieprotocol	57
5.4	Overige aandachtspunten	58
DEEL B: DE FRACTIE		63
6	De cyclus van een fractie	66
6.1	Inleiding	66
6.2	Beleidscyclus algemeen	67
6.3	Politieke kernwaarden	69
6.4	Uitwerking 'fractiecyclus'	69
7	Verkiezingsprogramma	71
7.1	Inleiding	71
7.2	Omgevingsanalyse en verkiezingsprogramma	71
7.3	Vertaling gewijzigde rol overheid in verkiezingsprogramma	73
7.4	Functies van een verkiezingsprogramma	74
7.5	Lengte en inhoud van het verkiezingsprogramma	75
7.6	Verantwoordelijkheden en taakverdeling	75
7.7	Kandidaatstelling	76
8	Fractieprogramma	78
8.1	Inleiding	78
8.2	Positionering fractieprogramma	78
8.3	Wat is een fractieprogramma	79
8.4	Fractieprogramma: continuïteit en kwaliteit	80
8.5	Betrokkenheid bestuur, leden en deskundigheid	82
8.6	Fractieprogramma: een eerste aanzet	83
8.6.1	Taakverdeling	83
8.6.2	Fractiebudget	83
8.6.3	Kennisnetwerk	83
8.6.4	Regionale samenwerking fractie(s)	84
8.6.5	Verhouding bestuur-fractie	85
8.6.6	Jaarverslag	85
8.6.7	Evaluatie	86

	8.6.8	Communicatie	86
	8.7	Hoe word ik een (goed) raadslid?	87
9		Politiek jaarverslag	91
	9.1	Inleiding	91
	9.2	Aandachtspunten en functie	91
10		Evaluatie	92
	10.1	Algemeen	92
	10.2	Evaluatie of feedback	92
	10.3	Evaluëren: wanneer en wijze waarop	93
	10.4	Doel van een evaluatie	93
	10.5	Betrokkenheid van het bestuur	94
11		Efficiënt vergaderen in de fractie	95
	11.1	Inleiding	95
	11.2	Vergaderergernissen	95
	11.3	De voorzitter: handhaving van de vergaderorde	96
	11.4	Vorbereiding agenda	96
	11.5	Communicatie	97
	11.6	Werkvormen	98
	11.7	Vergaderfrequentie	98
12		Integriteit	100
	12.1	Beetje integer?	100
	12.2	Opvattingen en verantwoording	100
	12.3	Wat als het fout gaat?	101
	12.4	Uitgangspunten en wettelijk kader	101
13		Ondermijning	103
	13.1	Inleiding	103
	13.2	Signaleren en acteren	103
	13.3	De Wet BIBOB	104
	13.4	Waar vind ik meer informatie	105

DEEL C: RAADSLID	109
14 Overtuigend debatteren in de lokale politiek	110
14.1 Inleiding	110
14.2 Een gezonde visie op het politieke debat	110
14.3 Debatteren begint met een scherp betoog	110
14.4 Debatteren = sterk reageren	111
14.5 Vermijd de valkuilen in het debat	112
14.6 Hoe wordt u een vijfsterren debater?	112
14.7 Afsluitende tip: spar met een debater	114
14.8 Waar vind ik meer informatie	114
15 Onderhandelen	117
15.1 Inleiding	117
15.2 Politieke context	117
15.3 Kenmerken onderhandelingen	117
15.4 Klassiek onderhandelen en de 'Harvard-methode'	118
15.5 Competitieve onderhandelingsvaardigheden	119
15.6 Wat als onderhandelingen stagneren	119
15.7 Vijf wijsheden bij het onderhandelen	121
15.8 Collegeonderhandelingen	122
16 Effectief invloed uitoefenen en gedrag	126
16.1 Inleiding	126
16.2 Fractiewerk en gedrag	126
16.3 De Roos van Leary	126
16.3.1 De Roos van Leary	126
16.3.2 Het nut van de Roos van Leary	127
16.3.3 Hoe werkt de Roos van Leary	127
16.3.4 De Roos in acht delen	128
17 Timemanagement	131
17.1 Inleiding	131
17.2 Timemanagement: hoe?	131

17.3	Alles is belangrijk, maar sommige dingen nog belangrijker	131
17.4	Bezint eer gij begint...	133
17.5	Hoe creëer u meer tijd?	134
17.6	Politieke context	135
17.7	Doe ik de juiste dingen en doe ik de juiste dingen goed?	135
18	Feedback	141
18.1	Inleiding	141
18.2	Spanningsgebieden rondom Feedback	141
18.3	Openstaan	143
18.4	Politieke context	144
19	Kernkwaliteiten	147
19.1	Inleiding	147
19.2	Kernkwaliteiten en het kernkwadrant	147
19.3	Kernkwaliteit bij allergie en stress	149
19.4	Het kernkwadrant: een voorbeeld	150
19.5	Persoonlijke en politieke context	150
	Verklarende woordenlijst	158
	Over de auteurs	170
	Bijlagen	175
	Bijlage 1 Instrumentarium Gemeenteraad	177
	Bijlage 2 Checklist en aandachtspunten motie	182
	Bijlage 3 Checklist en aandachtspunten amendement	184
	Bijlage 4 Checklist en aandachtspunten mondelinge vragen	186
	Bijlage 5 Checklist en aandachtspunten schriftelijke vragen	187
	Bijlage 6 Checklist en aandachtspunten initiatiefvoorstel	188
	Bijlage 7 Checklist en aandachtspunten interpellatiedebat	189
	Bijlage 8 Checklist beoordeling raadsvoorstel	190
	Bijlage 9 Politieke Big-8 uitgewerkt	192

Bijlage 10 Voorbeelduitwerking doelgroepen en belangen	193
Bijlage 11 Verkiezingsprogramma en uitvoeringsagenda	195
Bijlage 12 Verdeling taken fractie	196
Bijlage 13 Voorbeeld evaluatie 1	197
Bijlage 14 Voorbeeld evaluatie 2	199
Bijlage 15 Voorbeeld evaluatie 3	201
Bijlage 16 Voorbeeldagenda fractievergadering	202
Bijlage 17 Checklist voor effectieve vergaderingen	205
Bijlage 18 Bouwstenen fractievergadering en -activiteit	206
Bijlage 19 Integriteitskompas	207
Bijlage 20 Checklist onderhandelen	208
Bijlage 21 Aandachtspunten college onderhandelingen	211
Bijlage 22 Checklist structuur van een presentatie	213
Bijlage 23 Checklist analyse van het publiek	214
Bijlage 24 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	215

Trefwoordenregister	219
----------------------------	------------

Lijst van intermezzo's

Intermezzo 1: Wie bestuurt bestuurders?	2
Intermezzo 2: Trek er op uit!	3
Intermezzo 3: Tips voor startende gemeenteraadsleden	16
Intermezzo 4: De griffier is er voor de raad, maak daar gebruik van!	36
Intermezzo 5: Een raadslid dat boodschappen doet	38
Intermezzo 6: Je bent volksvertegenwoordiger, geen belangenbehartiger	43
Intermezzo 7: Beperken tot de hoofdlijnen, hoe doe je dat?	44
Intermezzo 8: Aandacht voor juridische kwaliteit	51
Intermezzo 9: Burger- en overheidsparticipatie – bestuur en organisatie	54
Intermezzo 10: Pairen: koehandel of mooie staatsrechtelijke gewoonte?	59
Intermezzo 11: Jong raadslid	64
Intermezzo 12: Tips van een 'oud'-raadslid	70
Intermezzo 13: Hoe voorkom je dat je door de bomen het bos niet meer ziet?	77
Intermezzo 14: Hoe kun je nu eigenlijk 'het verschil' maken?	90
Intermezzo 15: Hun mening is de juiste, die van de anderen ook	115
Intermezzo 16: Tips van informateurs:	125
Intermezzo 17: Timemanagement voor raadsleden	129
Intermezzo 18: 'Werkdruk van de raadsleden'	137
Intermezzo 19: Nestor	139
Intermezzo 20: De Raadsacademie	146
Intermezzo 21: Tips voor een eenmansfractie	152
Intermezzo 22: 'Recht op bijstand'	153
Intermezzo 23: 'De burgemeester als voorzitter en scheidsrechter'	154
Intermezzo 24: Als de pers belt	156

Verantwoording

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, burgers 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?

Doel en doelgroep

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

Indeling gereedschapskist

Dit boek bevat drie delen. Het eerste deel, de hoofdstukken 1 tot en met 5, gaat over de gemeenteraad. In dit deel komen onder andere de verantwoordelijkheden, instrumenten van de gemeenteraad, beleid en omgaan met bedreigingen aan de orde.

In deel 2 gaat het over het functioneren van de fractie, met onder andere informatie over het verkiezingsprogramma (hoofdstuk 7), het fractieprogramma (hoofdstuk 8), het jaarverslag van de fractie (hoofdstuk 9), evalu-

eren (hoofdstuk 10), efficiënt vergaderen binnen de fractie (hoofdstuk 11), integriteit (hoofdstuk 12) en ondermijning (hoofdstuk 13).

Het derde deel gaat over het raadslid (hoofdstuk 14 tot en met 19). Aan de onderwerpen debat in de lokale politiek, onderhandelen, effectief invloed uitoefenen, timemanagement, feedback en kernkwaliteiten wordt hier aandacht besteed.

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

Dankwoord

Wij willen Dorien van der Kamp, Frank Rovers en Peter van der Geer bedanken voor het schrijven van een hoofdstuk over 'bedreiging in de lokale politiek', 'integriteit', 'ondermijning' en 'debat in de lokale politiek'. Daarnaast zijn wij ook dank verschuldigd aan Iede Bakker, Hans Balfort, Kees Bax, Joris Bengevoord, Lottie van den Berg-Bouwman, Mark den Boer, Ton van Doorn, Cootje Klinkenberg, Tom Leest, Stephan Peters, Joke van der Plas, Joan Smithuis, Hans van Stel, Pieter Verhoeve, Martijn Vroom en Bert Woudenberg. Zij adviseerden ons bij concrete hoofdstukken of schreven een intermezzo.

In deze verantwoording willen wij ook prof. mr. dr. D.J. (Douwe Jan) Elzinga, honorair hoogleraar Constitutioneel organisatierecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, danken voor zijn bereidheid het voorwoord te schrijven. Als voorzitter van de 'Commissie Elzinga', de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, was hij nauw betrokken bij advisering rondom de vitaliteit van de lokale democratie.

Voor zowel ervaren als nieuwe raadsleden wilden wij een praktisch boek schrijven. Een 'panel' van raadsleden, bestuurders en griffiers gaf waardevolle en concrete tips én behoedde ons voor (type)fouten. We denken dan in het bijzonder aan D. (Dico) Bac (raadslid Zuidplas), W. (Wilhelm) Doeleman (ambtelijk secretaris bestuurdersvereniging), N. (Nico) Gros (raadslid Leerdam), E.E. (Ellen) van Helden (raadslid Wad-

dinxveen), A.M.J.M (Arno) Janssen (raadslid Papendrecht), V. (Victor) Kloos (wethouder Alkmaar), M. (Martijn) Kortleven (fractievertegenwoordiger Waddinxveen), J.J. (Jan) Luteijn (burgemeester Cromstrijen), P. (Peter) Molenaar (raadslid Zuidplas), drs. H. (Henri) Pool (adviseur lokale afdelingen), drs. ing. C.P. (Christiaan) Quik (raadslid Gouda), S.M. (Sylvia) Vink (raadslid Waddinxveen), ir. M. (Matteo) de Visser (raadslid Leerdam) en mr. P.M.D. (Pieter) Weijers (burgerraadslid Capelle aan den IJssel).

Tot slot ook een woord van dank aan E.W. (Eveline) van den Berg-van Maanen en J. (Janneke) van Maanen. Op basis van het ontwerp van Eveline is de cover van ons boek vormgegeven en Janneke heeft ons ondersteund bij de totstandkoming van de verklarende woordenlijst.

Aan de slag...

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

Peter van den Berg en Jorden Hagenbeek
Waddinxveen / Amsterdam, 17 juni 2017