

Raadsgriffie

J.S. Krol
Telefoon (036) 539 9459
Fax (036) 548 4313
jskrol@almere.nl

Aanbieding publicaties over vergadervormen en werkdruk

‘Een eerste nulmeting van vergadervormen van gemeenteraden en tips en trucs voor raadsleden om werkdruk te verminderen’

Stadhuisplein 1
Postbus 200
1300 AE Almere
Telefoon (036) 539 99 11
Fax (036) 539 99 12
www.almere.nl

Geachte Provinciale Staten,

Graag willen wij u twee publicaties aanbieden: ‘Nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat’ en ‘Raadsleden en werkdruk’. De publicaties over het raadswerk raken thema’s die ook voor u als Statenlid interessant kunnen zijn.

De invoering van het dualisme is voor veel gemeenteraden aanleiding geweest om de eigen manier van werken en vergaderen nader tegen het licht te houden. Met een online-enquête onder griffiers hebben wij de verschillende manieren van vergaderen en raad-inwoner contacten in kaart gebracht. Wij hebben dit gedaan als initiatiefgroep ‘burgers en gekozen burgers’ in het kader van het Democratisch Boeket van stichting Agora Europa. Maar liefst 241 griffiers hebben de enquête ingevuld en de resultaten zijn door Dr. Marcel Boogers van de Universiteit van Tilburg verwerkt in de rapportage die is opgenomen in de publicatie over vergadervormen.

Datum
22 juni 2009

Ons kenmerk
RAAD/2009/1027

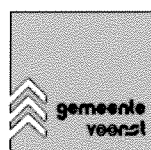
Bijlage(n)
2

In ons onderzoek naar werkvormen van gemeenteraden kwam ook het thema werkdruk geregeld naar voren. De werkdruk van raadsleden heeft de afgelopen tijd opvallend veel aandacht gekregen. Zo heeft de VNG de commissie Aarts ingesteld om de werkdruk van raadsleden en wethouders te onderzoeken en hebben politieke partijen onderzoek gedaan naar de vraag of raadsleden hun werk als belastend ervaren.

Wij, als initiatiefgroep, willen graag een handreiking doen om het raadswerk leuk, goed en behapbaar te houden. In de publicatie ‘raadsleden en werkdruk’ bieden wij een vijftiental tips aan voor meer ontspannen raadswerk. Daarnaast hebben wij raadsleden gevraagd naar hun eigen ervaringen met werkdruk. De analyse hiervan kunt u ook in de uitgave over werkdruk lezen.



De
ook



publicaties zijn

Gemeente Almere



De publicaties zijn ook online te downloaden op de volgende websites:

www.agora-europa.nl

www.almere.nl

www.apeldoorn.nl

www.leeuwarden.nl

www.voorst.nl

Datum
22 juni 2009

Ons kenmerk
RAAD/2009/1027

Pagina
2/2

Met deze uitgaven hopen wij een bijdrage te leveren aan een bredere discussie over het levend(ig) houden en het doorontwikkelen van de lokale democratie. Wij zien uit naar uw reactie.

Hoogachtend,

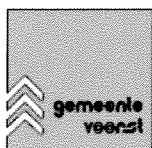
Jan Dirk Pruijm, griffier gemeente Almere en bestuurslid stichting Agora Europa
(jdpruijm@almere.nl)

Hans Peet, griffier gemeente Voorst (h.peet@voorst.nl)

Arjan Oudbier, griffier gemeente Apeldoorn (a.oudbier@apeldoorn.nl)

Baudewijn Franssen, griffier gemeente Leeuwarden (bfranssen@leeuwarden.nl)

Jetske Krol, adviseur raad gemeente Almere (jskrol@almere.nl)





Raadsleden en Werkdruk

Brochure 2 van de initiatiefgroep 'Burgers en Gekozen Burgers'

**Een uitgave van de gemeenten Almere, Apeldoorn, Leeuwarden
en Voorst in het kader van het Democratisch Boeket van
Stichting Agora Europa.**

Over Stichting Agora Europa

Sinds 1990 zet de Stichting Agora Europa eigentijdse middelen in rond concrete thema's om de huidige democratie te vernieuwen, het publieke debat te verlevendigen. Agora gaat ervan uit dat iedereen in onze samenleving een stem heeft. Een goed functionerende democratie behoeft onderhoud en vernieuwing. Daar wil Agora Europa zich voor inzetten.

Een aantal idealistische pragmatici hebben elkaar gevonden in de ambitie om de democratie te vernieuwen en het publieke debat te revitaliseren. In 2007 is er samen met een Initiatiefgroep het meerjarig project 'Democratisch Boeket' gestart. De projecten van het Democratisch Boeket richten zich tot raadsleden en bestuurders om de voorwaarden te scheppen voor een meervoudige democratie. Diverse vormen van democratie die naast elkaar bestaan in een samenleving die op zoek is naar nieuwe verhoudingen tussen burger en bestuur. Inspiratiebron voor deze vernieuwingen vormen een serie praktijkexperimenten waarin actieve burgers en bestuurders nu al het voortouw hebben genomen in deze zoektocht naar nieuwe vormen van democratie en burgerparticipatie. Er zijn zes verschillende thema's (bloemvelden) waarin experimenten (proeftuinen) plaatsvinden. Eén van deze bloemvelden is het thema 'burgers en gekozen burgers'. Meer informatie en contactgegevens kunt u vinden op de website www.agora-europa.nl

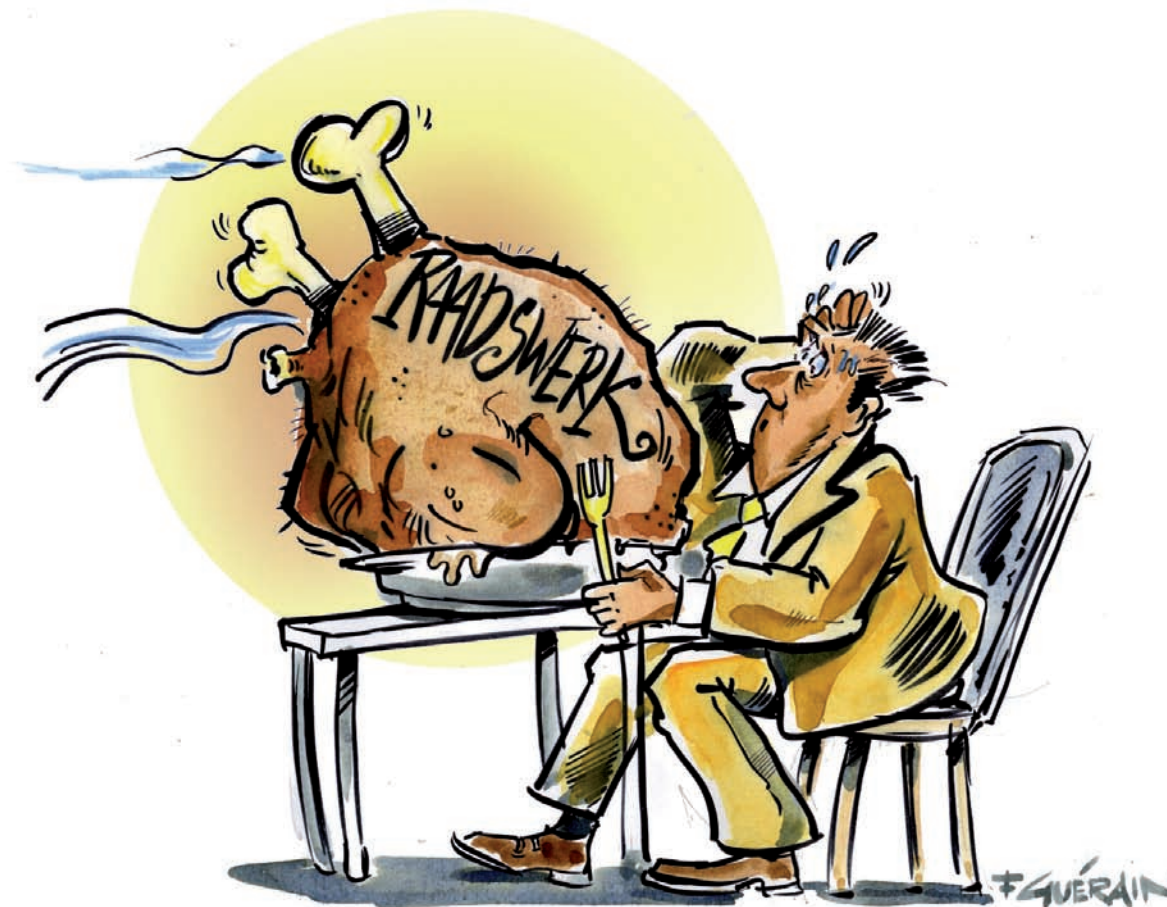
Over de initiatiefgroep 'Burgers en Gekozen Burgers'

Aan het bloemveld 'burgers en gekozen burgers' wordt invulling gegeven door Jan Dirk Pruijm (raadsgriffier gemeente Almere, tevens bestuurslid stichting Agora Europa), Arjan Oudbier (raadsgriffier gemeente Apeldoorn), Baudewijn Franssen (raadsgriffier gemeente Leeuwarden), Hans Peet (raadsgriffier gemeente Voorst) en Jetske Krol (adviseur gemeenteraad Almere). Samen kijken zij naar de ontwikkeling van het raadswerk en de lokale democratie in de 21ste eeuw. Hoe wordt er vergaderd sinds de invoering van de dualisering? Hoe blijft raadswerk leuk en behapbaar? En hoe zijn de verhoudingen tussen burgers en gekozen burgers? Hiervoor hebben zij de vergadersystemen en werkvormen in Nederland onder de loep genomen. Het resultaat is een tweetal brochures: 'nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat' en 'raadsleden en werkdruk'. Met dit boekje in het kader van het Democratisch Boeket hopen de griffiers van de initiatiefgroep 'burgers en gekozen burgers' inzicht te bieden in de werkdruk van raadsleden. Om daarmee een bijdrage te leveren aan de ideevorming over het levend(ig) houden en het doorontwikkelen van de lokale democratie.

Raadsleden en Werkdruk

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleiding: Raadsleden en werkdruk	6
2. Conclusie	8
3. Tips & trucs voor raadsleden: Hoe houd je het raadswerk leuk, goed en toch behapbaar?	12
4. Werkdrukanalyse: rode draden, duiding en enquête	18
5. De druk van het raadswerk: een vrijdagavond- discussie met raadsleden	26
6. Verkenning: En toen was het raadswerk niet meer te doen! Wat is er aan de hand met werkdruk van raadsleden?	32
Voetnoten	39



Is raadswerk nog wel behapbaar?

Voorwoord

Als initiatiefgroep 'burgers en gekozen burgers' hebben wij, in het kader van het Democratisch Boeket van Stichting Agora Europa, een onderzoek gedaan naar werkvormen van gemeenteraden in Nederland. Tijdens dit onderzoek bleek het onderwerp werkdruk bij raadsleden een terugkerend thema te zijn.

Het is een veel gestelde vraag geworden of het raadswerk nog wel behapbaar is. Deze vraag is verbonden aan het goed kunnen uitvoeren van de verschillende rollen van raadsleden sinds de invoering van de dualisering. Wij denken dat de wijze waarop gemeenteraden werken en ondersteund worden door griffie(r)s van invloed kan zijn op de werkdruk van raadsleden. Ook beïnvloedt werkdruk de aantrekkelijkheid van het raadswerk en geeft het te denken over de doorontwikkelingen van het raadswerk en de werkvormen van gemeenteraden in de toekomst. Wanneer werkdruk als belastend wordt ervaren dan heeft dat gevolgen voor de ontwikkeling van het raadswerk en de lokale democratie.

Wij, griffiers van de initiatiefgroep 'burgers en gekozen burgers', hebben daarom besloten ook dieper in te gaan op het thema werkdruk. Binnen de eigen gemeenten hebben we met raadsleden gesproken over werkdruk. We hebben een werkdiner met raadsleden uit verschillende gemeenten georganiseerd om een beeld te vormen van de ervaren werkdruk. Daarnaast hebben we de hoofden bij elkaar gestoken om op basis van onze ervaringen met een aantal praktische tips & trucs te komen om het raadswerk aangenaam te houden. Al deze verkenningen en ervaringen zijn in dit boekje samengebracht.

We hopen dat de publicaties over vergadervormen en werkdruk een aanzet kunnen zijn voor reflectie en voor discussie over de kwalitatieve ontwikkeling van de lokale politiek en daarmee de lokale democratie.

Jan Dirk Pruim (raadsgriffier gemeente Almere en bestuurslid Stichting Agora Europa)

Hans Peet (raadsgriffier gemeente Voorst)

Arjan Oudbier (raadsgriffier gemeente Apeldoorn)

Baudewijn Franssen (raadsgriffier gemeente Leeuwarden)

Jetske Krol (adviseur raad gemeente Almere)

1 Inleiding: raadsleden en werkdruk



De opzet van dit boekje

Aangezien ook leeswerk werkdrukverhogend is – hebben we de inhoud achterstevoren in dit boekje gezet. Bij een raadsvoorstel is het ook prettig wanneer direct uit het besluit op te maken is waar het om gaat. Vandaar dat wij beginnen met de conclusie, gevolgd door tips&trucs om het raadswerk behapbaar te maken en te houden, een analyse over werkdruk, het verslag van een werkdiner met raadsleden over werkdruk, en tot slot de verkenning van onderzoeken en publicaties waarmee wij als initiatiefgroep begonnen zijn. Wie geïnteresseerd is in de achtergronden leest het boekje tot het einde, wie alleen tijd heeft voor tips & trucs wordt snel bediend.

Het afgelopen jaar is de aandacht voor de belasting van het raadswerk toegenomen. Bestuurdersverenigingen van landelijke partijen spraken zich erover uit en medio 2008 verscheen het rapport van de commissie Aarts over dit onderwerp. Ook komt de werkdruk van raadsleden als hardnekkige kwestie naar voren in het onderzoeksrapport 'Staat van het Dualisme' dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgegeven. In een aantal gemeenten is de werkdruk voor raadsleden al langere tijd een punt van aandacht. Aanleiding daarvoor is veelal het (tussentijds) afhaken van raadsleden, die het raadswerk onmogelijk nog kunnen combineren met andere activiteiten.

Met de invoering van de dualisering is het zelfbewustzijn van veel gemeenteraden toegenomen. Versterking van de positie van de gemeenteraad was één van de doelstellingen van de invoering van het dualisme. Daaraan is in veel gemeenten hard gewerkt. Professionalisering van de gemeenteraad en de ondersteuning is één van de effecten. De komst van de griffiers heeft daar ongetwijfeld aan bijgedragen. Dit proces heeft echter ook een keerzijde. Intensievere sturing van beleidsprocessen, agendering door de raad, meer aandacht voor gestructureerde controle van de uitvoering van beleid en beleidsevaluatie, maar ook opleiding en training van raadsleden gaat niet vanzelf. De druk op raadsleden neemt daarmee toe. Druk in termen van urenbelasting, maar ook druk in termen van het dragen van verantwoordelijkheid.

Raadsleden nemen het raadswerk serieus en willen het graag goed en zorgvuldig doen. Dat blijkt vaak een lastige opgave. Uit een door griffiers uitgevoerde enquête blijkt ongeveer 20% van de raadsleden de belasting van het raadswerk als een probleem te ervaren.¹ Grootste probleem is de belasting als gevolg van het grote aantal, soms erg complexe, onderwerpen waar de raad een besluit over moet nemen en de (te vele en te lange) vergaderingen.

¹ Zie pagina 39-40 voor voetnoten.

Werkdruk in verband met het raadswerk blijkt een belangrijke overweging voor potentiële raadsleden bij de vraag of men daadwerkelijk beschikbaar is als lokaal volksvertegenwoordiger. De VNG en het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn gestart in 2009 met een campagne om mensen te bewegen politiek actief te worden. Zolang de feitelijke urenbelasting van het raadswerk echter van die omvang is dat het lastig combineerbaar is met andere activiteiten, zal de drempel voor potentieel geïnteresseerden (te) hoog zijn.

Dit gegeven versterkt de zorg over de continuïteit van de lokale democratie. Voor ons is dit de motivatie om deze publicatie uit te geven. In dit boekje hebben wij een praktische analyse van de belangrijkste knelpunten opgenomen en geven wij concrete tips uit de praktijk van enkele gemeenten. Er is een verslag van een vrijdagavondgesprek tussen raadsleden opgenomen. Verder zijn de eerste resultaten van een brede enquête onder raadsleden over dit onderwerp verwerkt. Tot slot worden in een notitie de laatste artikelen en onderzoeken over de werkdruk van het raadswerk uiteengezet.

Wij hopen hiermee een bijdrage te leveren aan het levend(ig) houden van de lokale democratie. Het is belangrijk dit onderwerp regelmatig binnen fracties en gemeenteraden te bespreken. Er ligt de komende jaren een grote uitdaging voor de politieke partijen, de raadsleden zelf, de griffiers, maar ook de colleges en ambtelijke organisaties.

2 Conclusie



De toegenomen aandacht voor het thema raadsleden en werkdruk brengt veel vragen met zich mee over het kunnen analyseren en typeren van 'werkdruk', over de problemen die een te hoge werkdruk voor de lokale politiek met zich meebrengt en over eventuele oplossingen om de werkdruk te kunnen verlichten.

Deze vragen vormden aanleiding voor ons als griffiers van de initiatiefgroep 'burgers en gekozen burgers' om de balans op te maken. We hebben de meest recente onderzoeken en artikelen verkend. We hebben expliciet over dit onderwerp met raadsleden gesproken. Daarnaast hebben we in samenwerking met griffiers uit de Veluwe, De Liemers, Flevoland en Friesland een enquête over werkdruk uitgezet om zo objectief mogelijk de omvang en de aard van het probleem te definiëren.

Het bestaan van werkdruk is op zichzelf geen probleem. Werkdruk wordt een probleem wanneer het ertoe leidt dat raadsleden vroegtijdig afhaken, burgers niet bereid zijn politiek actief te worden, de samenstelling van een vertegenwoordigend orgaan eenzijdig en niet langer representatief wordt of de kwaliteit van het raadswerk er onder gaat lijden. We kunnen naar aanleiding van onze verkenning concluderen dat deze effecten per gemeente verschillend in meer of mindere mate optreden. Daarmee is werkdruk een onderwerp dat alle aandacht behoeft. De aanpak ervan zal echter divers zijn. Lokaal maatwerk dus!

Beschikbare publicaties van politieke partijen, van de commissie Aarts en van Daadkracht leggen het accent sterk op de vergadertijd en de voorbereiding van vergaderingen. Onze conclusie is echter dat er meer factoren zijn die druk veroorzaken. Uit de publicaties blijkt dat te vaak naar tijdsbesteding en geldelijke beloning wordt gekeken wanneer wordt gesproken over werkdruk. Echter de beelden uit de enquête en de gesprekken, die er over zijn gevoerd met raadsleden, maken duidelijk dat tijdsbesteding een belangrijke factor is maar niet de doorslaggevende.

Werkdruk verdient een bredere interpretatie, waarbij vooral de mentale druk, zoals raadsleden die beleven, punt van aandacht en gesprek zou kunnen zijn.

Uit onze analyse van de enquête blijkt verder dat werkdruk een probleem is van een minderheid van de raadsleden (globaal 20% van het totaal). Voor ongeveer 50% van de raadsleden geldt echter dat het daarmee wel als een probleem voor de gehele raad wordt beschouwd.

Aangezien het raadswerk gemiddeld toch zo'n 16 uur per week kost, is het wel van belang dat het raadswerk leuk gevonden wordt en dat er voldoening aan kan worden beleefd. Als raadsleden het gevoel hebben dat zij een goede bijdrage kunnen leveren aan hun gemeente nemen zij de vele uren die het raadswerk kost vaak voor lief of vinden zij het zelfs passend. Het is echter reëel de vraag te stellen of de groep die daar zo over denkt ook in de toekomst groot genoeg zal zijn om toekomstige gemeenteraden te voorzien van raadsleden.

Werkdruk in deze omvang hoeft niet geaccepteerd te worden. Er kan wat aan gedaan worden om het raadswerk beter behapbaar te maken. Met de tips & trucs in deze uitgave proberen we daartoe een handreiking te doen. Raadsleden kunnen de werkzaamheden van de griffie sterker aanzetten, efficiënter agenderen en vergaderen, betere afspraken maken met het college over informatie- en stukkenstroom en over rolneming, en meer inspanning plegen op onderlinge relaties.

Voor het wegnemen van werkdruk is natuurlijk geen eenduidige oplossing mogelijk. Ieder raadslid beleeft werkdruk op een andere manier en de angel kan in uiteenlopende oorzaken zitten. Allereerst is er voor het raadslid zelf een taak weggelegd. Degenen die in staat zijn om met de nodige zelfkritiek een goed oog te ontwikkelen voor de instrumenten die bij hen passen zullen het minste last ervaren van werkdruk, mits zij ook in staat zijn omstandigheden te beïnvloeden.



Maar ook voor de omgeving staan omgekeerd vele mogelijkheden open. Een goede kwaliteit van de voorbereiding en aanbieder bij de raad helpt enorm. Griffiers met mogelijkheden voor het uitvoeren van een brede taakopvatting kunnen veel betekenen voor vermindering van werkdruk door ruimte te vinden om met politieke partijen, fracties en college in gesprek te zijn over de effecten van hun werkwijze op het werk van de raad(sleden).

Met deze publicatie willen wij een handreiking geven voor leuk, goed en behapbaar raadswork. Hopelijk kan deze uitgave bijdragen aan een bredere discussie over het levendig houden van de lokale democratie.





3

Hoe houd je het raadswerk leuk, goed en toch behapbaar?

Voor



en **na** de verkiezingen



Tips & Trucs voor Raadsleden

Maak het raadswerk leuk en behapbaar! Een mooi streven, maar niet altijd eenvoudig te realiseren. Toch zijn, soms met relatief eenvoudige initiatieven, snel resultaten te boeken. Bovendien hoeft niet het wiel opnieuw uitgevonden te worden: winkel gerust bij andere gemeenten. Maar, raadswerk = maatwerk. Oplossingen, die in de ene gemeente succesvol zijn, zijn dat niet per definitie in een andere. Ook heeft ieder raadslid zijn/haar eigen persoonlijke stijl.

Wij bieden dus geen handboek voor werkdrukvermindering aan. Wel willen wij op basis van al het materiaal dat ons is aangereikt, en zeker op basis van de vele gesprekken met raadsleden en de persoonlijke ervaringen die wij in ons werk hebben opgedaan een aantal suggesties doen, die de werkdruk van het raadslid kunnen verlichten.



Tips om werkdruk te verminderen:

1. Stel uzelf een aantal concrete en haalbare doelen
2. Werk vanuit uw duale rol als raadslid
3. Ga gericht en met mate met (actieve) kaderstelling aan de slag
4. Doe aan agendamanagement en bepaal het verkeer tussen raad en college
5. Voorkom een ongebreidelde informatiestroom naar de raad
6. Eis politiek inhoudelijke documenten
7. Kies een vergadermodel dat bij de gemeente past en dat tijdswinst oplevert
8. Vergader efficiënt. Doe geen dubbel debat en werk met goede instructies voor de voorzitters
9. Wees duidelijk over het doel van de vergadering
10. Vergader doelmatig en gezellig met uw fractie
11. Maak een werkverdeling binnen de fractie, verdeel uitnodigingen en wees selectief
12. Benut de mogelijkheden van uw fractieondersteuning en benut de fractiebudgetten
13. Besteed aandacht aan het informele: aan de sfeer in uw fractie en aan de relatie met andere raadsleden en fracties.
14. Organiseer ontmoetingsmomenten met inwoners. Doe samen waar het kan en gescheiden waar het moet.
15. Benut de raadsgriffie. Zij zijn er voor u. Bekijk goed wat voor type griffie en griffier uw raad aanstelt.

1. Stel uzelf een aantal concrete en haalbare doelen

Kijk regelmatig in de spiegel. Stel uzelf de vraag wat ga ik betekenen voor mijn gemeente en kiezers en wat heb ik bereikt na bijvoorbeeld een jaar. Zet dat voor uzelf op papier en heb de moed dat terug te lezen. Dit kan helpen om naast de waan van de dag voor aantal zaken te gaan die voor u als raadslid het meest van belang zijn.

2. Werk vanuit uw duale rol als raadslid

Het volksvertegenwoordigende orgaan binnen de gemeente, de gemeenteraad, heeft een sturende en controlerende taak. Het college een voorbereidende en uitvoerende. Zolang de gemeenteraad de neiging heeft 'mee te besturen', zijn tijd aan collegeverantwoordelijkheden te besteden, is de werkdruk onnodig groot. Lastig voor raadsleden is aangesproken te worden door inwoners op uitvoerende zaken. Het is de kunst dan toch door te verwijzen naar het college, rolverwarring te voorkomen en slechts tijd aan een onderwerp te gaan besteden als er structureel wat mis gaat. De raad gaat over beleid, niet over individuele problemen. De raad is primair geen spreekbuis voor individuele belangen, maar een politiek forum voor maatschappelijke vraagstukken en weging van belangen.

3. Ga gericht en met mate met (actieve) kaderstelling aan de slag

Het versterken van de kaderstellende rol van de gemeenteraad blijkt een wens van veel raden. Meestal wordt hiermee bedoeld op het beter positioneren van de raad in het proces van beleidsontwikkeling. Immers, kaders stellen door verordeningen, bestemmingsplannen en beleid vast te stellen doet en deed de raad altijd al. In een vroegtijdig stadium invloed uitoefenen en richting geven aan het te ontwikkelen beleid: daarmee kun je pas écht sturen. De ervaringen hiermee zijn sterk wisselend. Op deze wijze kaderstellend bezig zijn kan heel leuk en bevredigend zijn, maar het kost raadsleden ook veel tijd en de controle en de volksvertegenwoordiging zijn

minstens zo belangrijk. Kies daarom jaarlijks maximaal 2 of 3 onderwerpen, waar de raad op deze wijze betrokken is bij de beleidsontwikkeling. Een tweede punt van aandacht is de procesregie. Hoe en op welke momenten krijgt die betrokkenheid dan vorm? Stippel het proces secuur uit en benoem steeds de rol van de raad en de rol van het college. Maak hierbij gebruik van de diensten van uw griffie. Rond deze fase altijd af met een raadsbesluit, waarmee het college opdracht krijgt het beleid uit te werken binnen bepaalde inhoudelijke en procesmatige kaders.

4. Doe aan agendamanagement en bepaal het verkeer tussen raad en college

Waar gaat u als raadslid uw tijd aan besteden? Waar gaat de raad zijn tijd aan besteden? De gemeenteraad bepaalt immers zelf zijn agenda. Wees u als raadslid bewust van de mogelijkheden zelf keuzes te maken over waar u uw tijd aan besteedt. Het presidium of de agendacommissie bepaalt de agenda, niet het college.

Zorg dat het verkeer tussen raad en college eenvoudig en herkenbaar is door afspraken te maken over de aard en type documenten waarmee wordt gewerkt.

Kies ervoor alleen voorbereide onderwerpen op de agenda van commissie of raad te hebben. Dan loont de behandeling ervan. Aan ieder onderwerp, waar in een vergadering tijd wordt besteed, ligt een collegevoorstel, een collegemededeling, een motie, een initiatiefvoorstel, etcetera ten grondslag. Vragenhalfuur, vrije inspraakmogelijkheid voor burgers, mededelingen van het college, bespreking van ingekomen stukken: het kost te vaak veel tijd en levert te vaak weinig of niets op voor raad, college én burger.





5. Voorkom een ongebreidelde informatiestroom naar de raad

Het stroomlijnen van de informatie naar de raadsleden helpt het overzicht houden. Een wekelijks infobericht van de griffie is een goed hulpmiddel. Ook vaste tijdstippen van infoverspreiding helpen het raadslid.

Wees alert op infomania: de raad moet beschikken over de informatie die nodig is om beleidsbeslissingen te nemen of om gericht het college ter verantwoording te roepen. Vragen om 'alle informatie' is ongericht en leidt tot het over de schutting werpen van omvangrijke dossiers. Voor vele raadsleden is dat niet meer behapbaar en het leidt maar al te vaak tot het kwijtraken van de rode draad.

6. Eis politiek inhoudelijke documenten

Veel winst is te behalen door te werken aan het politiek-bestuurlijke invoelingsvermogen en de kennis van het "politieke proces" bij ambtelijk beleidsmedewerkers. Op inhoudelijke professie is veelal weinig aan te merken, maar het bewustzijn van het functioneren in een politieke omgeving is niet altijd even sterk ontwikkeld. Een goede introductie voor (nieuwe) medewerkers en voortdurende coaching kunnen een bijdrage leveren aan een cultuurversterking.

De opbouw van stukken bestemd voor de raad kan vaak beter. Het raadsvoorstel of de collegemededeling vormt de kern van de behandeling door de gemeenteraad. Is het geschreven stuk onvoldoende helder, benoemt het onvoldoende de politieke keuzes, gaat het teveel op de uitvoering in: allemaal redenen voor een inefficiënte raadsbehandeling. Stuur een voorstel terug wanneer u het niet bespreekrijp vindt.

7. Kies een vergadermodel dat bij de gemeente past en dat tijdswinst oplevert

Anders vergaderen lijkt soms een hype. Daar moet niet aan begonnen worden om eraan mee te doen! Toch kan een weloverwogen stap om te kiezen voor een

ander model helpen het raadswerk te verlichten. In veel gemeenten is ervaring opgedaan; toch is geen gemeente gelijk. Er bestaat geen blauwdruk. Kies daarom voor het ontwikkelen voor een eigen model, dat past bij uw politieke cultuur.

8. Vergader efficiënt. Doe geen dubbel debat en werk met goede instructies voor de voorzitters

Veel en lang vergaderen wordt door raadsleden als een belasting ervaren. Toch is het komen tot raadsbesluiten, na een politieke weging van belangen en feiten, in een vergadering de kern van het raadswerk. Het aantal vergaderingen terugdringen is een kwestie van blijven bij je eigen rol en sturing geven aan de eigen agenda (zie boven). Een vergadering zou echter ook niet langer moeten duren dan noodzakelijk. Hoe vaak wordt een commissievergadering in de raad overgedaan? Onderwerpen vaker dan één keer bespreken kan zinvol zijn, maar dan moet een tweede behandeling wel nieuwe invalshoeken kennen. Maak daar afspraken over, veranker dat in de vergaderstructuur en geef de voorzitter de ruimte om hier op te sturen. In sommige gemeenten zijn er goede ervaringen door met spreektijden te werken of tijd per onderwerp toe te kennen. Als er geen nieuwe aspecten meer naar voren komen, is het beter de bespreking af te ronden. De rol van de voorzitter is essentieel. Met training van voorzitters kan winst geboekt worden, maar het begint bij het durven kiezen voor voorzitters met het gewenste competentieprofiel. Het benoemen van een voorzitter wordt daarmee uit het politieke speelveld gehaald. Maar niet alleen de voorzitter is verantwoordelijk voor een efficiënte vergadering. Maak de bewaking tot een collectieve verantwoordelijkheid. De vergadering bent u zelf.

9. Wees duidelijk over het doel van de vergadering

De orde van bijeenkomsten en vergaderingen van raadsleden blijkt soms een dominante rol te spelen in het verloop ervan. Natuurlijk, een ordelijk verloop is gewenst, maar dat begint bij het vaststellen van een helder doel van de bijeenkomst. Zeker bij raadsbijeenkomsten, niet zijnde raads- of commissievergaderingen, is dat vooraf niet altijd helder. De orde van een bijeenkomst staat altijd ten dienste van het doel ervan en de mensen die inhoud geven aan de bijeenkomst.

10. Vergader doelmatig en gezellig met uw fractie

Raadsfracties kunnen zelf veel doen aan het verminderen van de werkdruk. Begin ermee met elkaar te werken aan een doelmatige fractievergadering. Stel een agenda op, bereid die ook goed voor, zorg voor een effectief voorzitterschap en leg afspraken vast. Maar zorg er ook voor dat een fractievergadering leuk is. Plezier in het raadswerk begint meestal binnen de fractie. Het is vaak ook de plaats, waar potentiële raadsleden zich melden.

11. Maak een werkverdeling binnen de fractie, verdeel uitnodigingen en wees selectief

In elke fractie met meer dan één persoon, of waar sprake is van lijstvolgers of fractievertegenwoordigers, kan een portefeuilleverdeling worden gemaakt of een werkverdeling op andere wijze. Hanteer die niet alleen in het woordvoerschap in formele vergaderingen, maar ook in burgercontacten. Vaak is een afvaardiging van één persoon per fractie voldoende voor de fractie om goed geïnformeerd te zijn. Het aflopen van de vele uitnodigingen van inwoners en bedrijven tot aan regionale samenwerkingsverbanden kost relatief veel tijd. Steeds weer 'een avondje'. Benut daarom het voordeel van een grotere fractie. Wees selectief in wat u als raadslid wel en niet oppakt. Kies de onderwerpen die u politiek of maatschappelijk van belang vindt. Veel burgers willen dat u elk onderwerp dat ze aan u

voorleggen oppakt. Stress is te vermijden door u niet overal verantwoordelijk voor te voelen. Soms is er geen rol voor de raad. Wees ook duidelijk naar burgers wanneer u een onderwerp niet oppakt.

12. Benut de mogelijkheden van uw fractieondersteuning en benut de fractiebudgetten

In de meeste gemeenten zijn er budgetten beschikbaar voor de fractieondersteuning. Lang niet altijd worden die goed benut. Soms heeft dat zelfs geleid tot het minimaliseren van de bedragen. Toch kan het benutten van deze middelen voor ondersteuning van de fractie helpen. Het organiseren van een fractiesecretariaat tegen vergoeding, het inschakelen van anderen (bijv. uit de steunfractie) ter voorbereiding op onderwerpen, die in de raad aan de orde gaan komen, kunnen nuttige bijdragen zijn om de werkdruk te verlichten. Maar de fractiebijdrage kan bijvoorbeeld ook gebruikt worden voor het (extern) laten coachen van de fractie waar het gaat om effectief en efficiënt functioneren.

13. Besteed aandacht aan het informele: aan de sfeer in uw fractie en aan de relatie met andere raadsleden en fracties

Organiseer gezamenlijke (informele) momenten. Relatie is het fundament voor de kwaliteit en effectiviteit van uw raadswerk. Besteed daarom ook aandacht aan het informele gedeelte van het raadswerk. De basis van het plezier in het raadswerk ligt in de fractie. Ook het met elkaar als raad op een plezierige manier invulling geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid als vertegenwoordigers van de inwoners kan bijdragen aan een goed functionerend gemeentebestuur. Respect en begrip worden bevorderd door elkaar te kennen. Gezamenlijke informele activiteiten kunnen daarin een positieve bijdrage leveren. Maar ook structureel met elkaar praten over en werken aan de manier waarop het raadswerk vorm krijgt, versterkt de gezamenlijke verantwoordelijkheid en draagt bij aan een goed





functionerende gemeenteraad. Politiek bedrijven over hoe de raad werkt is niet constructief; politiek moet over de inhoud gaan. Dat sluit ook aan op wat een kiezer mag verwachten van zijn volksvertegenwoordigers.

14. Organiseer ontmoetingsmomenten met inwoners. Doe samen waar het kan en gescheiden waar het moet

Raadsleden worden geacht vanuit hun volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheid contacten te onderhouden met de kiezers. Dat gebeurt in het algemeen in ruime mate. Die contacten zijn des te belangrijker, wanneer burgers geraakt worden door besluiten van de raad. In die gevallen is het essentieel dat raadsleden actief in contact komen met belanghebbenden. Om de belasting van die ontmoetingen te verkleinen, kan de raad ook gezamenlijke ontmoetingsmomenten organiseren. Eén moment waarop belanghebbende en geïnteresseerde burgers de raadsleden ontmoeten. Efficiënt voor de burger, maar ook voor het raadslid.

15. Benut de raadsgriffie. Zij zijn er voor u. Bekijk goed wat voor type griffie en griffier uw raad aanstelt.

Laat de griffie veel voor u werken. Geef bijvoorbeeld de opdracht dat uw griffie de informatiestroom van het college aan de raad bewaakt. Laat de griffie voor u een gezamenlijk contactmoment met inwoners organiseren. Of vraag de beste ICT ondersteuning te regelen. Met behulp van ICT is het mogelijk het werk te vereenvoudigen. Het is prettig als al de informatie die u nodig heeft gemakkelijk te vinden is. De griffie bereidt de vergaderingen voor u voor en daarom worden door uw griffie alle stukken gelezen. U kunt uw griffie vragen u te helpen bij het kennis nemen van de essentie van stukken. Of vraag hen naar procedures en procesvoorstellen. Ook kan de griffie u helpen met contacten binnen de gemeentelijke organisatie. Kijk in het geval van een vacature voor griffier goed naar het gewenste profiel voor uw raad.



Hoe komen wij bij deze vijftien tips? Wordt de werkdruk van het raadswerk eigenlijk wel als probleem ervaren door raadsleden? Naast onze eigen ervaringen als griffiers hebben wij een analyse gemaakt van werkdruk bij raadsleden. Hiervoor hebben we onder andere een korte vragenlijst voorgelegd aan de gemeenteraadsleden van een vijftiental gemeenten. Deze analyse en de eerste uitkomsten van de enquête worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

4

Werkdrukanalyse: rode draden, duiding en enquête

werkdruk heeft harde en zachte kanten



Een inventarisatie van publicaties, een verslag van een vrijdagavonddiscussie en onderzoeksgegevens bieden een aardig beeld van de werkdruk onder raadsleden. Het is geen eenduidig beeld, maar er zijn wel enkele grote lijnen uit te destilleren. Beschikbare publicaties van politieke partijen, van de commissie Aarts en van Daadkracht leggen het accent sterk op de vergadertijd en de voorbereiding van vergaderingen. Onze conclusie is echter, dat er meer factoren zijn die druk veroorzaken. Uit de publicaties blijkt dat te vaak naar tijdsbesteding en geldelijke beloning wordt gekeken wanneer wordt gesproken over werkdruk. Echter de beelden uit de enquête en de gesprekken, die er over zijn gevoerd met raadsleden, maken duidelijk dat tijdsbesteding een belangrijke factor is maar niet altijd de doorslaggevende. Werkdruk verdient een bredere interpretatie, waarbij vooral de mentale druk, zoals raadsleden die beleven, punt van aandacht en gesprek zou moeten zijn.

Rode draden

Werkdruk als probleem

Het bestaan van werkdruk is op zichzelf geen probleem. Werkdruk wordt een probleem wanneer het ertoe leidt dat raadsleden vroegtijdig afhaken, burgers niet bereid zijn politiek actief te worden vanwege werkdruk, de samenstelling van een vertegenwoordigend orgaan eenzijdig en niet langer representatief wordt of de kwaliteit van het raadswerk er onder gaat lijden. Dat deze effecten optreden blijkt uit het hiervoor beschreven beeld. Daarmee is werkdruk een probleem dat alle aandacht behoeft.

Neemt werkdruk toe?

Het onderzoek van Daadkracht laat zien dat de urenbelasting van het raadswerk overall gezien de laatste decennia nauwelijks is gewijzigd. De invoering van het dualisme lijkt niet van invloed te zijn geweest. Uit de griffierenquête blijkt dat bijna de helft van de raadsleden aangeeft het raadswerk als zwaarder te beleven dan enkele jaren terug. Hoewel er geen

onderzoeksgegevens beschikbaar zijn, die objectief staven wat daarvan de oorzaken zijn, is hier wel iets over te zeggen. De invoering van het dualisme betekende een impuls voor professionalisering van het raadswerk. Veel tijd is en wordt gestoken in het functioneren van de gemeenteraad. Vroegere vanzelfsprekendheden zijn opeens bespreekbaar. Dat is zeer waardevol, maar vraagt ook veel van raadsleden. Die aandacht voor het eigen functioneren gaat soms ten koste van het contact met de burger, maar gaat soms ook ten koste van het raadslid zelf. Het vraagt gewoon veel tijd. Een andere oorzaak voor een toename in werkdruk is de toegenomen complexiteit van vraagstukken waar raadsleden mee geconfronteerd worden. Steeds meer taken en bevoegdheden vanuit Den Haag worden door de rijksoverheid bij gemeenten en daarmee gemeenteraden neergelegd. Dit punt in combinatie met een grote hoeveelheid informatie, wordt door de raadsleden zelf bovenaan gezet.

Werkdruk is een probleem van een kleine groep raadsleden, maar wordt wel als een probleem voor het gemeentebestuur gezien

Uiteindelijk blijkt maar voor een relatief klein deel van de raadsleden werkdruk écht een probleem. De samenstelling van deze “probleemgroep” is echter behoorlijk eenzijdig. Deze raadsleden zijn vrijwel allen jonger dan 50 jaar, hebben allen een betaalde baan en meestal een (jong) gezin. Het combineren van het raadswerk met andere activiteiten blijkt dan te vaak nauwelijks haalbaar. Opvallend is echter dat een veel grotere groep raadsleden van mening is dat werkdruk meer aandacht verdient van raad, fractie en griffier. Blijkbaar wordt het probleem van de minderheid ervaren als een probleem voor allen.

Werkdruk is sterk individueel bepaald

Hoe raadsleden het raadswerk ervaren is sterk individueel bepaald. De een ervaart een grote mentale druk vanwege de grote verantwoordelijkheid die gevoeld wordt (“Ik heb de verantwoordelijkheid over miljoenen euro’s” en “Ik moet

ervoor waken dat de oprukkende steden om ons heen niet over onze inwoners heen regeren”), de ander helemaal niet. Voor de een is een tijdbesteding van 14 uur problematisch, de ander besteedt graag het dubbele aan het raadswerk.

Werkdruk is niet alleen urenbelasting, maar ook mentale druk

In publicaties wordt werkdruk regelmatig versmald tot de urenbelasting. Opvallend is dat uit onze inventarisatie juist heel sterk die mentale belasting van het raadswerk naar voren komt (“Als ik op een feestje zeg dat ik raadslid ben, wordt me direct van alles voor de voeten geworpen”). Het imago van de politiek, maar ook de politieke cultuur binnen een raad (“Meest drukkend vind ik de wedstrijdsfeer die rondom het politiek bedrijven hangt”) of een fractie (“Ik ben blij af te zijn van al dat gedoe in de fractie”) zijn van grote invloed. Verder geeft het gevoel als volksvertegenwoordiger aanspreekbaar te kunnen zijn op alles wat de gemeente betreft bij veel raadsleden mentale druk. Veel uren in het raadswerk steken is niet altijd een probleem, maar er weinig positieve energie aan ontlenen is dat wel.

Vergaderdruk is maar een deel van het probleem

Het verengen van het probleem van werkdruk tot te veel en te lange vergaderingen blokkeert het zoeken naar andersoortige oplossingen. Ja, er is veel te winnen door effectief en efficiënt te vergaderen, maar de meeste uren gaan zitten in het voorbereiden van de vergaderingen. Vooral het lezen van de grote stapels stukken en het proberen te doorgronden ervan, maar ook het overleggen binnen of tussen de fracties kost veel tijd. In gesprek gaan met de mondige burger hoort ook bij een degelijke voorbereiding (“Spreken met de bevolking is zeker 4x zo zwaar en belangrijker geworden.”). Ook al geven veel raadsleden aan hier eigenlijk meer tijd aan te willen besteden. Ook op de punten die verband houden met het voorbereiden van vergaderingen is veel winst te bereiken.

Werkdruk hoeft niet in deze omvang geaccepteerd te worden; er is veel aan te doen

Kijkend naar door raadsleden genoemde oorzaken van werkdruk, hoeven we niet ‘bij de pakken neer te gaan zitten’. Nee, er is veel aan te doen. Complexiteit van de onderwerpen, omvang van de informatie van het college, omvang van de agenda van de raad, aantal en lengte van vergaderingen, het zijn allen punten waar aan gewerkt kan worden. Frustraties zijn er alom. Een greep uit de reacties, die we van raadsleden ontvingen: “Onduidelijke procedures, slecht geschreven stukken, een tsunami aan informatie van het college, niet te begrijpen voorgenomen besluiten”.

Raadswerk is niet voor iedereen weggelegd

Het is goed hier ook aan te stippen, dat in sommige gevallen eenvoudigweg gesteld moet worden dat het raadswerk niet voor iedereen is weggelegd. Hoe je het ook organiseert, hoezeer je als raadslid ook in staat bent uiterst effectief en efficiënt te werken, een minimaal aantal uren voor het raadswerk is noodzakelijk. Als in de privésfeer andere zaken (meer) aandacht opeisen, dan moet ook geaccepteerd worden dat het uitoefenen van deze nevenfunctie niet (meer) voor diegene is weggelegd.





Duiding

Met krachtige oneliners wordt werkdruk als probleem neergezet. Koppen als “Gemeenteraad loopt leeg door werkdruk”² en “Politieke bijbaan trekt te zware wissel”³ zijn trefzeker in het neerzetten van werkdruk als aandachtsgebied, maar gaan voorbij aan het complexe karakter van de problematiek. Het zou jammer zijn de problematiek zo smal te benaderen. Daarmee worden mogelijkheden om het probleem ter hand te nemen namelijk beperkt. Wij pleiten er daarom voor het vraagstuk breed en open te benaderen, om tot een breed scala aan punten te komen, die kunnen bijdragen aan het beter behapbaar en leuker maken van het raadswerk. Onderstaand gaan wij in op enkele aspecten, die in dit verband relevant zijn voor verder gesprek en onderzoek.

Persoonlijksstructuur van het raadslid

In gesprekken met raadsleden wordt duidelijk dat een niet te onderschatten factor de persoonlijkheidsstructuur van het individuele raadslid is. Net als in ‘het gewone leven’ krijgt de ene persoon van een klus of een situatie stress en leeft de ander er welhaast bij op. Waar kun je wel en niet goed mee omgaan en wat veroorzaakt stress, zijn vragen die niet voor elk raadslid eenduidig zijn te beantwoorden. Het zijn wel vragen die een raadslid eigenlijk met een zekere regelmaat zichzelf zou moeten stellen. Zelfreflectie als basis om meer zelfsturing te ontwikkelen, zou voor raadsleden eigenlijk vanzelfsprekend moeten zijn/worden. Een ander aspect is hoe een individueel raadslid omgaat met de verantwoordelijkheid, die hoort bij het raadslidmaatschap. Waar de één zware verantwoordelijkheid voelt en daar zelfs bijna letterlijk onder gebukt gaat, ziet een ander het raadswerk meer als een uit de hand gelopen hobby. Ook hier geldt dat verantwoordelijkheid voor ieder individu een andere lading kan hebben. Uit onze gesprekken komt verder naar voren dat de mate waarin en de wijze waarop een raadslid een relatie onderhoudt met ‘zijn achterban’, hier eveneens een bepalende factor in lijkt te zijn. Soms kan het ook lastig zijn

individuele verantwoordelijkheden af te stemmen met of te conformeren aan de discipline binnen de fractie.

Raadswerk kost de nodige tijd, maar is een nevenfunctie

Uitoefening van het raadslidmaatschap kost in het algemeen behoorlijk wat tijd in de week. De vraag is wat acceptabel gevonden moet worden voor deze nevenfunctie. Hoewel een enkeling er anders over denkt, is het algemene idee dat het raadswerk geen fulltime baan zou moeten worden. We koesteren de volksvertegenwoordigers die vanuit betrokkenheid bij de samenleving, vanuit politiek idealisme, maar ook vanuit een persoonlijke gedrevenheid inhoud geven aan deze taak. In een representatieve democratie hechten we waarde aan burgers, die met de benen in de samenleving, namens de lokale gemeenschap voor een bepaalde periode bij willen dragen aan het bestuur van die gemeenschap. Raadswerk is een nevenfunctie en moet dat blijven. Om op een verantwoorde wijze invulling te geven aan het volksvertegenwoordigerschap is een zekere investering in tijd noodzakelijk. Grofweg gaat het dan om 10 à 15 uur in de week, voor fractievoorzitters wellicht iets meer. Toch geven veel van de zittende raadsleden aan dat zij de tijdsbelasting voor lief nemen, omdat ze het raadswerk graag doen en vinden dat het erbij hoort. Zolang zij nog genoeg voldoening halen uit hun werk, is die belasting acceptabel.

Om de werkdruk behapbaar te houden is het van belang dat het raadswerk leuk blijft en dat raadsleden het gevoel hebben dat zij een goede bijdrage leveren aan hun gemeente. Dat zij een meerwaarde hebben en daar ook de waardering voor krijgen van hun omgeving. Het is echter reëel de vraag te stellen of de groep die er zo over denkt groot genoeg is om toekomstige gemeenteraden te voorzien van raadsleden.

Werkdruk heeft een harde en een zachte kant

Behalve werkdruk als de belasting in uren, kent werkdruk een meer sociaal-emotionele component. Verrassend is dat wij meer en meer tot de conclusie moesten komen dat deze 'zachte' kant een misschien wel grotere oorzaak lijkt te zijn van werkdruk dan de feitelijke tijdsbesteding. In hoeverre is het raadswerk leuk, heb je er plezier in en is er een prettig klimaat om met elkaar politiek te bedrijven. De politieke cultuur, zoals de sfeer in de fractievergaderingen ("Onbegrijpelijk dat het partijbestuur me daar te voren niet op gewezen heeft!"), het werkklimaat in de raad ("In de raad worden gelijk standpunten ingenomen en vooral niet geluisterd") en de verhoudingen tussen coalitie en oppositie, is bepalend voor het plezier dat je hebt in het raadswerk. En plezier ontleen aan het raadswerk is een belangrijke factor waar het gaat om werkdruk. Uit een rapport van de PvdA komt bijvoorbeeld naar voren dat 42 % de sfeer in de fractie en 18% die in de raad bepalend vond om niet nog een raadsperiode door te gaan na de verkiezingen van 2006.

Werkdruk, vergaderen en ontmoeten

Het grootste deel van de tijd van het raadslid wordt besteed aan het voorbereiden van vergaderingen en het vergaderen zelf. Fractievergaderingen, coalitieoverleg, commissievergaderingen, raadsvergaderingen, er wordt wat afvergaderd. Het voorbereiden van deze vergaderingen kost het raadslid echter evenveel of zelfs meer tijd dan de vergaderingen zelf. Welke activiteiten dan meegerekend worden is niet altijd consistent. Daarom is het ook lastig zondermeer te stellen dat al dat vergaderen ten koste gaat van het contact met de burgers. De essentie van het raadslidmaatschap is uiteindelijk goed gewogen besluiten te nemen over maatschappelijk relevante onderwerpen. Besluiten, die democratisch tot stand komen in een raadsvergadering. Het vergaderen neemt een centrale plaats in voor het raadswerk. Dat past ook bij de functie ervan. De buitenstaander ziet vergaderen echter als een politieke activiteit waar weinig betekenis aan gegeven

wordt. Politici die elkaar de loef proberen af te steken, waar de inhoud niet zozeer van belang is, omdat die al in de 'achterkamertjes' is bepaald en waar je vooral veel zitvlees voor moet hebben. Vergaderen wordt dan niet meer gezien als een ontmoetingsmoment. Ook het kiezen voor een ander vergadermodel kan juist bijdragen aan het versterken van (het beeld van) dit kernelement van het raadswerk. De communicatie via internet en de lokale media van de raad naar de bevolking toe kan vaak nog verbeterd worden. Om onder andere het raadswerk meer inzichtelijk te maken en inwoners te informeren over de voortgang van de belangrijkste onderwerpen van gemeenteraadsvergaderingen.

Visie en regie op agendavorming

Maar, voorwaarde is dan wel dat het in die ontmoetingsmomenten over betekenisvolle onderwerpen gaat. Zaken die maatschappelijk relevant zijn en waar de raad een verschil kan maken. Een raadslid, een raadsfractie en het presidium of de agendacommissie zouden de vraag moeten stellen of de tijd wel aan de juiste onderwerpen besteed wordt, met andere woorden: wat staat er op mijn agenda, op de agenda van de fractie en op de agenda van de raad. Het denken over de eigen agenda en het beheer voeren krijgt niet altijd de aandacht die het verdient. "Wij besteden meer tijd aan het meebesturen dan aan een goede discussie over beleid." Met de invoering van het dualisme is de regie over de agenda van de raad expliciet bij de raad zelf neergelegd. Waar werkdruk een serieus gesprekstema is, is regie op agendavorming cruciaal.

Volksvertegenwoordiger in vergadering

Daadkracht stelt in zijn onderzoek naar de tijdsbesteding van raadsleden dat "Gemeenteraadsleden het dualisme ondermijnen door te veel te vergaderen en daardoor te weinig bezig te zijn met volksvertegenwoordiging.". Daarmee veronderstellend dat het contact met de burger slechts tot stand komt buiten het gemeentehuis. De werkelijkheid is gelukkig heel anders.





Veel gemeenten hebben inmiddels ervaring opgedaan met nieuwe vergadervormen, waarin juist een laagdrempelig en intensief contact met burgers een centrale plaats heeft gekregen. Zo krijgt het volksvertegenwoordigerschap inhoud in (informele) ontmoetingsmomenten als onderdeel van een reguliere vergadercyclus.

Vergoeding voor raadsleden

De commissie Aarts heeft de gebrekkige vergoeding voor raadsleden als een belangrijk punt van aandacht benoemd. Waar het gaat om het verminderen van werkdruk lijkt de financiële vergoeding een element van minder grote betekenis. Hoewel in de gesprekken met raadsleden het onderwerp benoemd is, wordt het niet gezien als een reden om (tussentijds) het raadslidmaatschap te beëindigen. Overigens lijkt een fijnmazige koppeling van de vergoeding aan de grootte van de gemeente niet vanzelfsprekend. Duidelijk is wel dat een zeker mate van differentiatie naar de taken binnen de raad wel in de rede ligt. Fractievoorzitters en leden van het presidium lijken in de afgelopen jaren een andere verantwoordelijkheid te hebben gekregen vaak gepaard gaand met een grotere tijdsbesteding. Maar gekwantificeerd onderzoek is daar door ons niet naar verricht. Een vraag die dan opkomt is of je hen extra moet belonen voor die tijdsbesteding of die verantwoordelijkheid?

Eerste resultaten werkdrukpeiling onder raadsleden

Vanuit de griffierskring Veluwe is eind 2008 het initiatief genomen om de werkdruk van het raadslid concreet te maken. Er is veel over gesproken en gepubliceerd, maar hoe groot is het probleem nu werkelijk en waar zit die werkdruk dan vooral in? Hoewel de werkdrukpeiling nog volop wordt uitgevoerd, geven de eerste resultaten al een representatief beeld van de beleving van werkdruk door de raadsleden zelf.

De eerste resultaten (200 raadsleden uit 15 gemeenten van 100.000+ tot 20.000-) laten zien dat werkdruk door

bijna alle raadsleden in zekere mate ervaren wordt. Voor ongeveer 1 op de 5 raadsleden is het ook daadwerkelijk een probleem. Men heeft er last van.

De oorzaken daarvan liggen heel gevarieerd en verschillen sterk per gemeente. Als top 3 worden genoemd: aantal vergaderingen, hoeveelheid informatie en complexiteit van onderwerpen. De twee laatste oorzaken hebben met name een effect op de mentale belasting. Dat beeld uit onze gesprekken met raadsleden wordt ook bevestigd met deze enquête. Interessant overigens is dat op deze drie punten bij veel gemeenten winst te boeken is door goede afspraken te maken tussen raad en college of zaken anders te organiseren. Zie daarvoor ook de tips elders in dit boekje.

Gevraagd naar de urenbesteding valt op dat de raadsleden wel wat minder urenbelasting zouden willen, vooral ten gunste van het contact met de burger door minder uren met elkaar te vergaderen, maar dat het gemiddeld maar om 1 uur in de week besparing zou hoeven te gaan. Wel is de feitelijke (en de gewenste) besteding sterk variërend. In het algemeen besteden raadsleden in grotere gemeenten meer tijd aan het raadswerk, maar individueel wisselt het soms sterk.

Behalve de feitelijke urenbelasting vormt raadswerk ook een mentale belasting. Dat wordt door vrijwel alle raadsleden herkend. Op een schaal van 0 tot 5 is de gemiddelde mentale belasting 2,6. In 3 van de 4 fracties is werkdruk een thema dat besproken wordt. Over de vraag of werkdruk punt van aandacht voor de hele raad moet zijn en of de griffier hierin een ondersteunende rol zou moeten spelen wordt wisselend gedacht. Ongeveer de helft vindt van wel, de andere helft vindt dit echter niet nodig.

Deze eerste bevindingen zijn gebaseerd op peilingen in de regio's Veluwe, Liemers, Flevoland en Friesland. Door 200 raadsleden uit 15 gemeenten is de enquête volledig ingevuld teruggestuurd. In verschillende andere regio's wordt de peiling nog uitgevoerd. Als u belangstelling heeft om deze peiling ook in uw gemeente te doen, kunt u contact opnemen met Hans Peet, griffier gemeente Voorst.

Werkdruk een probleem?

1. Ervaart u werkdruk in verband met het raadswerk?

Nooit	6,5%
Soms	53%
Regelmatig	33%
Altijd	7,5%

2. Is werkdruk voor uzelf een probleem (heeft u er last van)?

Ja	21%
Nee	71%
Soms	8%

Werkbelasting van het raadswerk

3. Hoe besteedt u momenteel uw tijd voor het raadswerk (in uren per week) en hoe zou u die idealiter willen besteden?

Nu	17 uur
Idealiter	16 uur

4. Eist het raadswerk nu meer tijd van u op dan 4 jaar geleden?

Ja	31%
Nee	35%
N.v.t.	34%

Oorzaken en ervaren druk		
5. Hoe groot is de mentale druk die u ervaart ivm het raadswerk (schaal 1-5)? score 2,6		
6. Wat maakt het raadswerk tot de belasting die het voor u is? in hoeverre spelen de volgende elementen daarbij een rol (schaal 1-5):		
a.	hoeveelheid en omvang van informatie van het college	2,7
b.	het aantal onderwerpen op de agenda van de raad	2,6
c.	het aantal vergaderingen	2,9
d.	complexiteit van de onderwerpen	2,7
e.	dragen van politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid	2,5
f.	volksvertegenwoordiger (bereikbaar voor mondige burger)	2,4
g.	relatief slechte imago van de politiek (negatieve energie)	2,6
h.	privé-omstandigheden vragen meer aandacht (minder tijd voor raadswerk beschikbaar)	2,6
7. Is de door u ervaren druk i.v.m. het raadswerk toegenomen t.o.v. 4 jaar geleden?		
Ja		33%
Nee		36%
N.v.t.		32%

Werkdruk als thema	
8. Is de werkbelasting een gespreksonderwerp binnen uw fractie?	
Regelmatig	17%
Soms	60%
Nooit	23%
9.a. Vindt u dat werkdruk van raadsleden meer aandacht moet krijgen van uw raad?	
Ja	49%
Nee	51%
b. Verwacht u daarbij initiatieven van de griffier?	
Ja	43%
Nee	41%
Weet niet	16%
10. Vindt u werkdruk een onderwerp om met anderen binnen uw raad over door te praten?	
Ja	53%
Nee	47%

5

De druk van het raadswerk: een vrijdagavonddiscussie



Voorafgaand aan de enquête hebben wij als initiatiefgroep, naast het voeren van gesprekken met onze eigen raadsleden, een gezamenlijk werk(druk)diner georganiseerd. Tijdens die avond hebben een tiental raadsleden, uit zes verschillende gemeenten, met een gespreksleider uitgebreid met elkaar gesproken over hoe zij werkdruk ervaren. Onderstaand een impressie van deze avond.

Ik vind hard werken niet zo erg, maar ik stel me te vaak de vraag: wat levert het op?' En: 'Als je last hebt van werkdrukstress, dan organiseer je het verkeerd.' Raadsleden uit 6 gemeenten discussieerden op 14 november 2008 – een vrijdagavond! – over het fenomeen 'werkdruk bij raadsleden'. Zij waren uitgenodigd voor een 'werkdruk diner' door de griffiers van de initiatiefgroep 'Burgers en gekozen burgers' van Stichting Agora.

De helft van alle 1800 CDA-raadsleden vindt het raadswerk te zwaar. Zo'n 10 procent van hen overweegt om per direct te stoppen. Ook bij de PvdA klinken dergelijke geluiden. De Rotterdamse PvdA-fractievoorzitter Peter van Heemst signaleert eind 2007 een 'uittocht' van fractievoorzitters in gemeenteraden. Bij de ChristenUnie is het al niet anders: een onderzoek van de CU-Bestuurdersvereniging wijst uit dat een aanzienlijk deel van de raadsleden wil stoppen na deze raadsperiode. De VNG heeft zelfs een aparte commissie ingesteld – de commissie-Aarts – om de werkdruk van raadsleden en wethouders te onderzoeken. Is het raadslidmaatschap echt zo'n zware last? Hoe ervaren raadsleden de werkdruk, hoe zorgen ze ervoor dat ze kunnen blijven functioneren, en hoe zou het beter kunnen? In Grand Café 'De Wilde Pieters' in Apeldoorn werd het probleem verkend en naar oplossingen gezocht. De deelnemende raadsleden kwamen uit de gemeenten Almere, Apeldoorn, Leeuwarden, Lochem, Ooststellingwerf en Voorst. De gespreksleider op 14 november was Dick Vrieling, raadsgriffier van Groningen.

Werkdruk: waar hebben we het over?

Wat is werkdruk nu eigenlijk, hoe wordt het veroorzaakt en hoe zit het met het aantal aan het raadslidmaatschap bestede uren versus de ervaren werklast?

Een inventariserend rondje langs de deelnemers levert een gemiddelde op van zo'n 20 uur per week. De meesten combineren dit met een al dan niet fulltime baan of studie. 'Ik besteed 20 tot 25 uur aan m'n raadslidmaatschap en heb een baan van 36 uur. Dat is pittig, maar als je het goed organiseert, is het te doen.' Anderen beamen dat, maar voegen eraan toe dat werkdruk vooral een kwestie is van persoonlijke beleving. 'Het zit 'm in het aantal uren èn in het eigen gevoel. Want wat beschouw je nu eigenlijk als raadswerk? Ik vind dat het bestaat uit mijn activiteiten in en buiten de raadzaal. Dan moet ik constateren dat ik zoveel meer zou willen doen. Ik zou bijvoorbeeld naar veel meer informatiebijeenkomsten willen, maar dat red ik gewoon niet. Ik ervaar het raadswerk als werk dat nooit af is.' Ook: 'De helft van mijn tijd besteed ik aan nadenken, de andere helft aan luisteren en overleggen.'

Met de komst van het dualisme heeft de gemeenteraad zowel een kaderstellende als een controlerende rol gekregen. Raadsleden worstelen hier nog mee: ze hebben nog te veel de neiging om op de stoel van de bestuurders te gaan zitten, wat werkdrukverhogend werkt. 'Als je meer wilt zijn dan een dualistisch raadslid, dan kom je in de problemen. Laat het college besturen en zorg ervoor dat je als raad aan de voorkant van het beleidsproces zit. Vraag dus niet om maandelijkse tussenrapporten, maar heb vertrouwen in het bestuur. Als je van tevoren heldere kaders vaststelt, met andere woorden het college het speelveld meegeeft, dan kun je ze dat vertrouwen ook gunnen.' De raad is weliswaar het hoofd van de gemeente, maar de aanwezige raadsleden hebben vaak het gevoel dat zij allesbehalve de baas zijn over de eigen raadsagenda. 'De ambtelijke organisatie is een black box; af en toe schiet er iets uit, dat wij dan meteen moeten behandelen.'



Het zou zo moeten zijn dat voor een stuk waar een ambtenaar 6 maanden aan heeft gewerkt, wij minimaal een maand lang de tijd krijgen om er onze visie op te geven.' In sommige gemeenten is voor het 'black box-fenomeen' een oplossing gevonden: 'Wij werken met een lange-termijnagenda, zodat we zien wat er aan gaat komen. Bovendien krijgen wij alvast de stukken die nog niet geagendeerd staan maar wel al gereed zijn.'

Het gevoel dat de werkdruk hoog is, ontstaat ook doordat raadsleden 24 uur per dag als zodanig worden aangesproken: aan de telefoon, bij de supermarkt, op het sportveld, op verjaardagen. Bovendien zijn die reacties vaak negatief-kritisch van toon. 'De manier waarop je wordt benaderd geeft ook werkdruk.'

Keuzes maken is essentieel in het beheersbaar houden van de werkdruk. Een kleine fractie heeft ook een kleine achterban, die heus wel begrijpt dat haar raadsleden niet overal kunnen verschijnen. In een grote fractie is het vooral een kwestie van de taken verdelen, van kunnen delegeren. Ook moeten van tevoren voorwaarden worden gesteld aan kandidaat-raadsleden over de van hen verwachte tijdsinvestering. 'Bij ons in de fractie mag men er niet meer dan 32 uur per week naast werken.'

De lokale/regionale pers pikt vaak snel schriftelijke vragen op, reden voor veel raadsleden om er gretig gebruik van te maken. Voor je het weet hollen fracties achter elkaar aan in een poging om eerder of vaker dan de andere, 'het nieuws' te halen. 'Al die schriftelijke vragen leiden tot hijgerigheid, en dus tot een nog hogere werkdruk.'

De 'Wet van Klets' – altijd alle beschikbare tijd volpraten – is werkdrukverhogend, wordt geconstateerd. Een goede voorzitter is daarom onontbeerlijk. 'Bij onze fractievergaderingen geef ik altijd een begin- en eindtijd aan. Ik ga ervan uit dat iedereen z'n eigen inbreng heeft voorbereid. Vervolgens vraag ik in de fractie wat de politieke relevantie is per punt.'

Al snel komt ook de raadsvergoeding aan de orde. 'Ik heb de verantwoordelijkheid over miljoenen euro's, maar ik krijg het minimumloon betaald.' En: 'Doordat de vergoeding zo

laag is, kan ik onmogelijk minder gaan werken. Werkgevers accepteren het lang niet altijd dat je minder gaat werken vanwege je raadslidmaatschap. Goed voor je carrière is het dus zeker niet.' Maar ook: 'Dit is betaald vrijwilligerswerk. Daar kies je nu eenmaal voor.' In Almere krijgen de raadsleden meer betaald dan in kleinere gemeenten. In de praktijk heeft dat echter geen effect: 'Niemand gaat er minder om werken.'

Lezen of niet lezen, that's the question

Dat gemiddelde van 20 uur per week: is dat genoeg om een goed raadslid te kunnen zijn? Als het raadswerk alleen zou bestaan uit de controlerende rol, dan is 20 uur per week voldoende, vinden de meesten. Het lezen en (politiek) beoordelen van raadsstukken is een belangrijk aspect daarvan, waarin nog heel wat tijdswinst te behalen valt. Hierin lopen de ervaringen en inzichten uiteen. 'Als ik iets moet beoordelen en ik heb er de tijd voor, dan besteed ik ook al die tijd eraan. Stel ik een tijdslimiet van bijvoorbeeld 2 uur, dan blijkt het ook in die tijd te kunnen.'

Sommigen zijn rigoureuzer dan anderen in het al of niet accepteren van moeilijk toegankelijke raadsstukken. 'Bepaalde materie kan zo ingewikkeld zijn dat je een bepaalde dosis voorkennis nodig hebt om het te begrijpen. Het is dan een kwestie van doorlezen en je er goed in verdiepen.' Maar ook: 'Je moet je steeds afvragen wat je wilt accepteren. Uiteindelijk ben je een leek en geen gespecialiseerde ambtenaar. Je moet oppassen dat een fractievergadering niet gaat lijken op een ambtelijke afdelingsvergadering. Het moet blijven gaan over politiek. Daarom zul je bij elk raadsstuk dat je leest, je steeds moeten afvragen wat hetgene is dat uitnodigt tot een politieke discussie. Kun je dat niet vinden omdat de tekst ontoegankelijk is geschreven, stuur het raadsstuk dan terug. Een paar keer stukken terugsturen is leerzaam voor de ambtelijke organisatie. Als griffie heb je dan uiteraard wel dekking nodig van het presidium.'



Wat voor ondersteuning willen we?

Raadsleden worden in hun werk ondersteund door de raadsgriffie en door fractieassistenten. In de praktijk loopt zowel de inhoud als de kwantiteit nogal uiteen. Dit correspondeert uiteraard met de ondersteuningsbehoefte van de raadsleden zelf en met wat ze zichzelf aan ondersteuning toedelen. 'De raad bepaalt zelf zijn eigen budget. Als we meer ondersteuning willen, kunnen we daar zelf voor zorgen. In de praktijk zijn raadsleden bang om geld voor zichzelf uit te geven. Ze hebben het gevoel dat dat ten koste gaat van de burgers. Maar als je het goed bekijkt, is het eigenlijk te gek voor woorden dat je als baas van de gemeente jezelf onvoldoende ondersteuning geeft. Daarom moet je niet te bescheiden zijn.'

Er wordt de wens geuit om meer inhoudelijke ondersteuning door de raadsgriffie, bijvoorbeeld bij het toegankelijk maken van de begroting. 'Onze griffie voorziet elk raadsstuk van een voorblad met daarop wat van ons als raad wordt verwacht. De griffie doet goed werk daarin.'

Grote gemeenten, zoals Apeldoorn en Almere, beschikken over fractieassistenten. Kleinere gemeenten, zoals Voorst, kiezen daar niet voor. In Leeuwarden verschilt het per partij. 'Als grote gemeente heb je met meer partners te maken en moet je meer onderwerpen tegelijkertijd behandelen. Dat kost meer tijd, waardoor je afhankelijker bent van goede ondersteuning.' De taakverdeling tussen griffie en fractieassistenten komt grofweg neer op inhoudelijke en logistieke ondersteuning door de griffie, terwijl fractieassistenten vooral politiek getinte hand- en spandiensten verlenen.

Deelnemers aan werk(druk)diner

Raadsleden:

- Roelie Bosch- Nijeboer, raadslid gemeente Almere (fractievoorzitter ChristenUnie)
- Maarten Brand, raadslid gemeente Voorst (fractievoorzitter VVD)
- Arco van Daalen, raadslid gemeente Leeuwarden (ChristenUnie)
- Riek van Dijk-Kooiman, raadslid gemeente Apeldoorn (plv. fractievoorzitter VVD)
- Henk Dongstra, raadslid gemeente Ooststellingwerf (Ooststellingwerfsbelang)
- Wilma Heesen, raadslid gemeente Lochem (fractievoorzitter PvdA)
- Ton Kunneman, raadslid gemeente Apeldoorn (fractievoorzitter PvdA)
- Jelmer Staal, raadslid gemeente Leeuwarden (PvdA)
- Ayhan Tonca, raadslid gemeente Apeldoorn (fractievoorzitter CdA)
- Barbara Ulfman, raadslid gemeente Voorst (fractie PvdA/D66/GroenLinks)

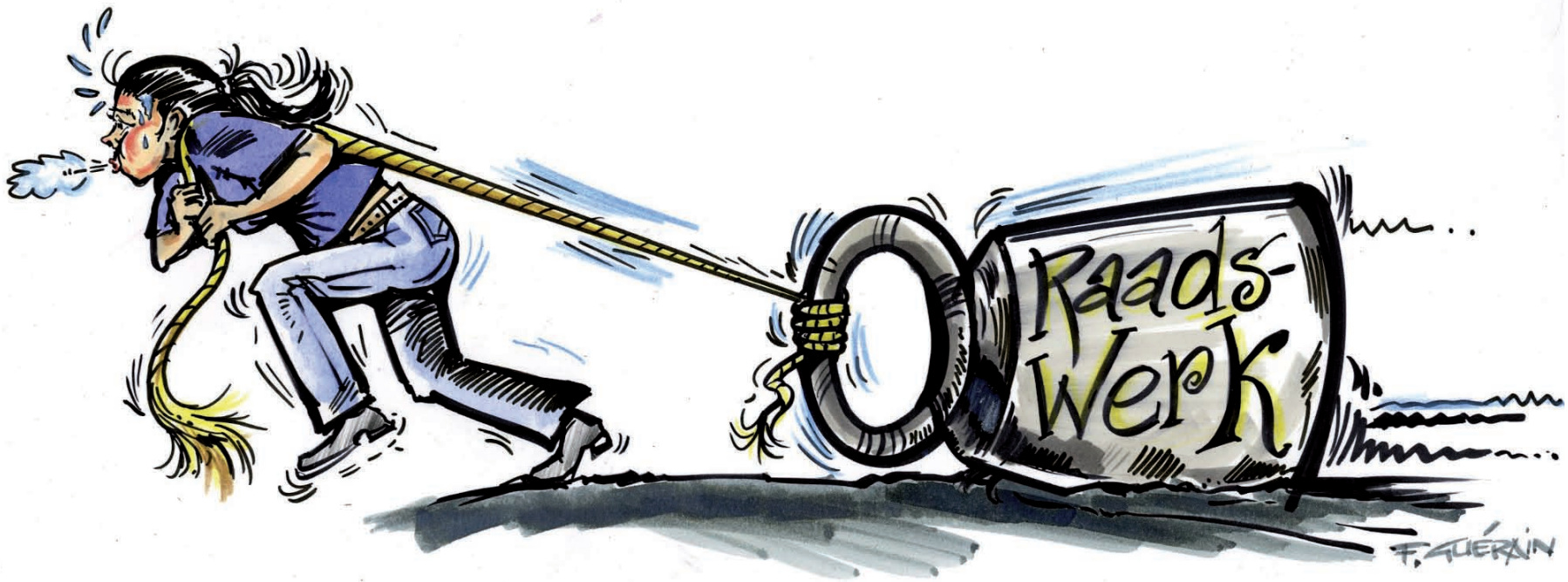
Gespreksleider:

- Dick Vrieling, griffier gemeente Groningen



6

Verkenning: En toen was het raadswerk niet meer te doen!
Wat is er aan de hand met werkdruk van raadsleden?



Hoe ervaren raadsleden de werkdruk, die het raadswerk met zich meebrengt? Klopt het dat het raadswerk de laatste tijd moeilijker te doen is als nevenactiviteit dan voorheen? En als dat zo zou zijn wat zijn daar dan de gevolgen van voor de kwaliteit van het raadswerk, voor de beleving van het raadswerk en voor kansen voor democratische vernieuwing op lokaal niveau?

Er is niet één type raadslid en niet iedereen besteedt even veel tijd aan het raadswerk. Sommige raadsleden geven aan het erg lastig te vinden werk, gezin en raadswerk te combineren. Terwijl anderen vinden dat het raadswerk goed te doen is in de beschikbare tijd die zij hebben. 'Gewoon een kwestie van prioriteiten stellen', hoor je de laatste groep vaak zeggen.

Of het raadswerk daadwerkelijk meer tijd kost dan voorheen is niet duidelijk. Het adviesbureau Daadkracht publiceerde vorig jaar een onderzoek naar de tijdsbesteding van raadsleden. De conclusie van het rapport 'Het gemeenteraadslid. Onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsliden' was dat raadsleden in 2007 gemiddeld 14 uur per week besteden aan het raadswerk. Opvallend is dat de gemiddelde tijdsbesteding per week daarmee is gedaald in vergelijking tot de uitkomsten van eerdere onderzoeken naar de tijdsbesteding van het raadswerk. In 2005 was het gemiddelde 15,2 uur en in 2002 nog 17 uur per week.⁴ Tegelijkertijd komt in onderzoeken naar voren dat meer dan 40% van de raadsleden aangeeft dat het raadslidmaatschap meer werk is sinds de dualisering. De ervaren werkdruk gaat daarbij om meer dan alleen vergaderuren.⁵

De werkdruk van het raadswerk heeft de afgelopen tijd opvallend veel aandacht gekregen. Zo heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een commissie ingesteld om de werkdruk van raadsleden en wethouders te onderzoeken.⁶ Er bestaat blijkbaar een breder gedeeld beeld (ook naar buiten toe) dat raadswerk erg veel tijd

kost en dat dat mogelijk het verloop onder raadsleden bevordert.

Een aantal PvdA fractievoorzitters stelde begin 2008 de werkdruk van fractievoorzitters en raadsleden aan de orde.⁷ Zij vinden dat de uitbreiding van het takenpakket van de gemeente, de dualisering, de druk van de media, hoge verwachtingen van kiezers, maar ook bijvoorbeeld het uitvoeren van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten in grote steden factoren zijn die werkdruk verhogend werken. De fractievoorzitters zeggen dat het 5 voor 12 is; 'zittende raadsleden zijn blij als zij erin slagen hun periode van vier jaar vol te maken. Dan vinden zij, hun partner en hun baas het welletjes'.⁸ Ook worden dit soort signalen steeds vaker door de media opgepikt. Onlangs kopte het Algemeen Dagblad nog 'gemeenteraad loopt leeg door werkdruk' toen de krant berichtte over de landelijke campagne die de VNG en het Ministerie van Binnenlandse Zaken gaan voeren om meer mensen te interesseren voor werk in de gemeenteraden.⁹

Net als deze PvdA voorzitters krijgen ook politieke partijen signalen dat raadsleden sneller stoppen en minder vaak een tweede termijn overwegen dan voorheen. Het Centrum voor Lokaal Bestuur (CLB) van de PvdA en de bestuursverenigingen van de ChristenUnie en het CDA vrezen dat de toegenomen werkdruk het lastiger kan maken om representatieve kieslijsten samen te stellen voor komende verkiezingen. Ook brengt een kortere gemiddelde zittingsduur van raadsleden de kennisoverdracht en continuïteit van lokale fracties in gevaar.¹⁰

Vanwege dit soort zorgen hebben een aantal politieke partijen onderzoek gedaan naar hoeveel tijd raadsleden gemiddeld kwijt zijn en of er (te hoge) werkdruk wordt ervaren.

Het laatste hoofdstuk biedt een uiteenzetting van de publicaties over werkdruk van de afgelopen tijd. Dit is samen met de ervaringen uit onze eigen raden de eerste verkenning waarmee we zijn begonnen aan ons onderzoek naar werkdruk onder raadsleden.

De PvdA kwam eigenlijk via een omweg op het probleem van werkbelasting toen zij onderzochten of het zo is dat er meer vrouwen voortijdig afhaken als raadslid. Dit bleek genuanceerder te liggen dan verwacht. Voor zowel mannen als vrouwen is er sprake van een korte zittingsduur van gemiddeld vier jaar.

Voor het CDA was de directe aanleiding om onderzoek te doen dat hen steeds vaker ter ore kwam 'dat raadsleden gedurende de raadsperiode hun zetel afstaan aan een opvolger omdat zij de hoeveelheid werk die het raadslidmaatschap met zich meebrengt niet meer kunnen combineren met hun baan of zorgtaken'.¹¹

Het CDA zag in korte tijd sinds de laatste verkiezingen 40 raadsleden opstappen en deed een enquête onder CDA raadsleden waaruit bleek dat 50 procent van hen de werkdruk als te zwaar beleefd.

Ook de Bestuurdersvereniging van de ChristenUnie beaamt dat het hen opvalt dat een aanzienlijk deel van de zittende raadsleden geen volgende raadsperiode wil doen. Voorzitter Frans de Lange zegt dat 'door de werkdruk waarschijnlijk veel raadsleden stoppen en er ervaring en kwaliteit in de lokale democratie verloren gaat'.¹²

Voor de Commissie Aarts die in opdracht van de VNG de werkdruk van raadsleden en wethouders onderzocht is het niet eenduidig 'dat het werk voor raadsleden de laatste jaren zwaarder is geworden'. Wel constateert de Commissie dat 'mensen het de laatste jaren drukker hebben en raadsleden meer dan voorheen moeten schipperen met hun vrije tijd'.¹³

Naast problemen met hoog verloop en het vinden van nieuwe aanwas van raadsleden, komt het argument dat de werkdruk van raadsleden te zwaar is ook in de discussie over de hoogte van vergoedingen voor raadswerk naar voren.¹⁴

Zo geeft de bestuurdersvereniging van de ChristenUnie aan dat 'lokale fractievoorzitters een hogere vergoeding moeten krijgen voor hun werkzaamheden dan gewone raadsleden, omdat de druk voor fractievoorzitters is toegenomen'.¹⁵

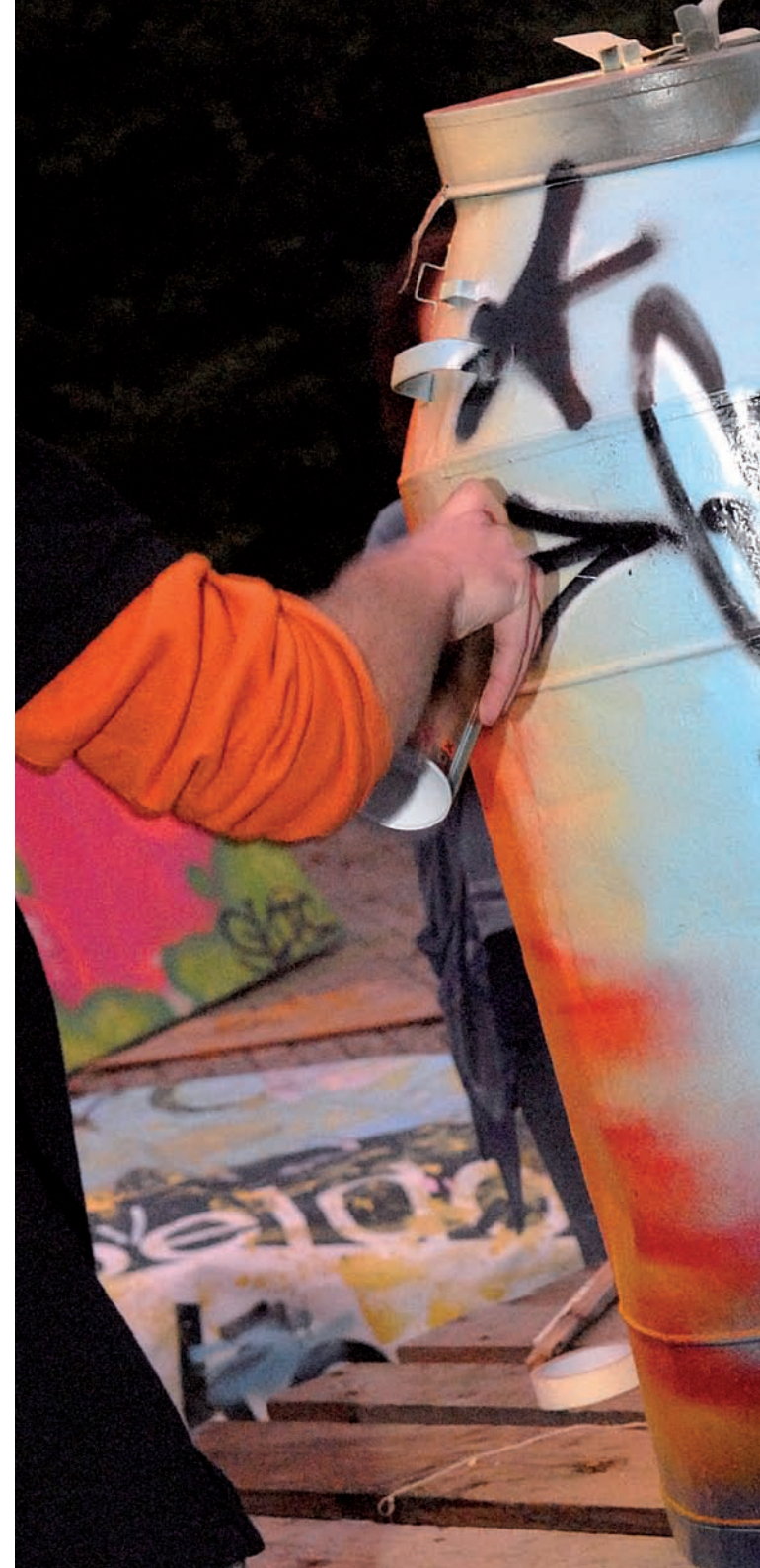
Tegelijkertijd kwam het thema werkdruk ook terug in de discussie die losbarstte nadat staatssecretaris Ank Bijleveld de Tweede Kamer voorstelde het aantal raadsleden te verminderen. De Tweede Kamer stemde hier niet mee in; 'de Tweede Kamer en de VNG vinden minder raadsleden en wethouders per gemeente "onaanvaardbaar" vanwege de toegenomen werkdruk in gemeenteraden door de verdergaande decentralisatie van taken'.¹⁶

De vraag is waar het aan ligt dat het beeld ontstaat dat de werkdruk in de huidige en voorgaande raadsperiode als meer belastend wordt ervaren dan in voorgaande raadsperiodes. Is het raadswerk zwaarder geworden sinds de dualisering of wegen er andere factoren van onze tijdsgeest mee zoals de waarde die aan vrije tijd wordt toegekend of de gezinshectiek van tweeverdieners?

Wordt er misschien meer verwacht door kiezers van raadsleden of hebben raadsleden zelf verkeerde verwachtingen over het raadswerk waar zij aan beginnen?

En is het niet zo dat aan een aantal problemen waar lokale fracties mee kampen meer oorzaken ten grondslag liggen dan de werkdruk van het raadslidmaatschap? De ledenaantallen vertonen al jaren een neerwaartse spiraal en ook het probleem van het samenstellen van een representatieve kandidatenlijst is al ouder. Misschien is juist de slechte sfeer in de fractie of de raad wel een reden om eerder te stoppen in plaats van de belasting van het werk in uren.

Wat vaststaat, is dat niet alleen de hoeveelheid tijd of vergoeding het raadswerk onder druk kan zetten, maar dat juist niet materiele zaken een hoge tol van raadsleden kunnen eisen. Lukt het raadsleden te bereiken wat zij voor ogen hebben, voelen zij zich gewaardeerd, beleven





zij plezier aan het raadswerk?¹⁷ Wat doet een steeds groeiende stapel brieven en mailtjes van inwoners met raadsleden met een hoog verantwoordelijkheidsgevoel?

Werkdruk hoeft helemaal niet iets te zijn dat is uit te drukken in tijd. Knopen moeten doorhakken in het geval van complexe vraagstukken kan net zo goed als een zware last ervaren worden, als het gevoel hebben weinig verschil te kunnen maken als raadslid.

De materiele en immateriële factoren die raadsleden als belastend kunnen ervaren staan niet los van elkaar. Dit beeld is terug te vinden in het rapport 'de staat van dualisme' dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2008 is uitgegeven. Hierin worden een aantal hardnekkige, terugkerende kwesties waar gemeenteraden mee kampen uiteengezet. Zoals de verhouding tussen raad en college, 'een te beperkte greep op de eigen raadsagenda' en 'onvoldoende tijd voor contacten met burgers/kiezers' voortkomend uit 'het grote aantal vergaderingen en grote stapels stukken'.¹⁸

Kortom, de laatste tijd is de aandacht voor werkdruk van raadsleden erg toegenomen. Is het een tijdelijk fenomeen of is het een voortschrijdende ontwikkeling die de toekomstige democratie ondermijnt? De vraag zou daarbij ook moeten zijn wat raadsleden er zelf van vinden. Hiervoor zal meer onderzoek nodig zijn. Een aantal griffiers hebben alvast een voorzet gedaan met het uitzetten van een vragenlijst onder de eigen raadsleden.¹⁹

Uit de eerste uitkomsten van bovengenoemde vragenlijst is op te maken dat de meeste raadsleden aangeven dat zij het soms of regelmatig druk hebben, maar dat ze daar over het algemeen geen last van hebben. Maar 21% van de ondervraagde raadsleden geeft aan wel last te hebben van werkdruk. De werkdruk is dus voor het merendeel van de raadsleden wel aanvaardbaar. Maar wat als er in volgende raadsperioden steeds minder mensen bereid zijn vijftien uur per week te spenderen aan raadswerk?

Want mocht er geconstateerd kunnen worden dat een verhoogde werkdruk een breed gedragen probleem is dan heeft dat gevolgen voor de aantrekkelijkheid van het raadswerk, de kwaliteit van raadswerk, het functioneren van raadsleden en daarmee de ontwikkeling van de lokale democratie. Naast een analyse van de werkdruk van raadsleden en de daarmee gepaarde problemen zou er daarom gekeken moeten worden naar oplossingen.

De Commissie Aarts deed voor het raadswerk onder andere de volgende aanbevelingen:

- 'Verdere professionalisering van het raadslidmaatschap
- Werkwijze en vergadercultuur kritisch tegen het licht houden
- Meer ruimte van de werkgever voor werknemers die politiek actief zijn
- De relatief lage vergoeding van raadsleden in kleine gemeenten compenseren
- Een extra toelage voor fractievoorzitters en commissievoorzitters'²⁰

Hogere vergoedingen worden vaak als oplossing genoemd, omdat meer geld het mogelijk kan maken minder te gaan werken en daardoor meer tijd aan het raadswerk te besteden. Echter er wordt vaker gezegd dat er andere oplossingen gezocht moeten worden voor werkdruk. Zoals goede randvoorwaarden als fractieondersteuning, ondersteuning door de griffie of professionalisering van gemeenteraden. Hierbij kan de wijze van vergaderen ook een rol spelen. Hoeveel tijd kost het vergaderen ten opzichte van andere taken en wordt er wel efficiënt vergaderd? Niet alleen verbeterde werkwijzen van gemeenteraden maar ook van de colleges en hun ambtelijke organisaties kunnen een positieve bijdrage leveren aan de vermindering van werkdruk bij raadsleden. Zo kan er in veel gevallen nog een kwaliteitslag gemaakt worden met de informatie die van het college naar de raad gaat.²¹

Het thema raadsleden en werkdruk brengt veel vragen met zich mee over het kunnen analyseren en typeren van 'werkdruk', over de problemen die een te hoge werkdruk voor de lokale politiek met zich meebrengt en over eventuele oplossingen om de werkdruk te kunnen verlichten.

Feit blijft wel dat als er een ontwikkeling merkbaar is dat de werkdruk voor raadsleden steeds lastiger behapbaar wordt, dat dat zeker van invloed zal gaan zijn op de ontwikkeling van het raadswerk en de lokale democratie in de toekomst.

Dit alles vormde aanleiding voor de griffiers van de initiatiefgroep 'burgers en gekozen burgers' om het werk(druk)diner te organiseren, een enquête uit te zetten en de balans op te maken in dit boekje. We hopen dat deze publicatie een bijdrage levert om te komen tot een brede discussie over de verdere ontwikkeling van het raadswerk en de lokale democratie.





Meer lezen?:

- Commissie Aarts/ Commissie Positie wethouders en raadsleden. *Van werklust naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken.* Rapport in opdracht van de VNG (2008), http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/Van_werklust_naar_werklust.pdf
- Internetartikel VNG Commissie-Aarts: Raadsleden en wethouders positief over hun ambtsperiode, (juni 2008). <http://www.vng.nl/eCache/DEF/79/117.html>
- B&A Groep in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. *Eindrapport Staat van Dualisme*, (2008). <http://www.minbzk.nl/116223/nieuw>
- Derk Berends en Geeske Wildeman, artikel gemeenteraadslid.nl. *Een professionele raad organiseert goede randvoorwaarden*, (2008) <http://www.gemeenteraad.nl/content.jsp?objectid=9463>
- Artikel Binnenlands Bestuur. *Raadsleden zuchten onder hoge werkdruk en lage beloning*, (februari 2008). <http://www.binnenlandsbestuur.nl/achtergrond/2008/02/raadsleden-zuchten-onder-hoge-werkdruk-en-lage.101808.lynx>
- Artikel Binnenlands Bestuur. *Raadsleden: vergoeding omhoog, werkdruk omlaag*, (december 2007). <http://www.binnenlandsbestuur.nl/nieuws/2007/12/raadsleden-vergoeding-omhoog-werkdruk-omlaag.82805.lynx>
- CDA Bestuurdersvereniging. *Onderzoek werkdruk raadsleden*, (2007). http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/nicis/bulk/onderzoek/2007/12/analyse_werkdruk_raadsleden.pdf
- Internetartikel ChristenUnie. *Werkdruk nekt kwaliteit lokale democratie*, (maart 2008) <http://www.christenunie.nl/nl/k/8447/news/view/197811/59042/Werkdruk-nekt-kwaliteit-lokale-democratie.html>
- Peter van Heemst e.a. *Werkdruk: het is 5 voor 12*. Artikel in Lokaal Bestuur, (februari 2008). http://www.lokaalbestuur.nl/main.php?id=nieuws_id=1168
- Peter van Heemst. *Onze raadsleden worden uitgewoond*. Artikel in de Volkskrant, (26 november 2007). http://www.volkskrant.nl/archief_gratis/article598015.ece/Onze_gemeenteraadsleden_worden_uitgewoond
- Jos Kuijs, Onderzoek Centrum Lokaal Bestuur (PvdA). *Raadslid en wethouder onaanrekkelijke functies geworden*, (maart 2008). <http://www.pvda.nl/renderer.do/menuId/200001362/clearState/true/sf/200001362/returnPage/200001362/itemId/220272806/realItemId/220272806/pagelId/200001377/instancelId/200001356/>
- Marten Muskee. *Politieke 'bijbaan' trekt te zware wissel*. Artikel VNG Magazine 4 juni 2008 (extra editie). http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Actuele%20berichten/extra_editie_VNG_Magazine.pdf
- Internetartikel NICIS. *Raadsleden klagen over hoge werkdruk en lage beloning*, (februari 2008) http://www.nicis.nl/nicis/dossiers/Bestuurenorganisatie/Bestuurenorganisatiealgemeen/raadsleden-vergoeding_2098.html
- Post, W.E.J. en G. de Lange. *Het gemeenteraadslid. Onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsliden*. Daadkracht B.V, (2008). <http://80.95.165.121/download/50601/cd/Raadsledenonderzoekapril2008.pdf>

- Artikelen in Proeflokaal nr. 25 (PvdA) over het raadslidmaatschap. Herriët Heersink. *De prijs van het deelnemen*. Thijs Reuten. *Meer aandacht voor opleiding en voorlichting*. Marcel van Dam. *Teveel politici voor te weinig vragen*, (maart 2008).
- SGB0 Onderzoek. *Afgetreden raadsleden, motieven en ervaringen*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, (2006).
- Hans van Soest en Jeroen de Vreede. *Gemeenteraad loopt leeg door werkdruk*. Artikel in het Algemeen Dagblad, (19 januari 2009).
- Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur. *Dualisering: Bijsturing geboden. Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, (2004).
- Onderzoeksbureau UZ3/Peter Faber. *Onderzoek vertrek raadsleden*. Onderzoek in opdracht van Binnenlands Bestuur, (2008).





Voetnoten:

- 1 In januari 2009 hebben griffiers uit de griffierskring Veluwe en griffiers in Flevoland en Friesland een vragenlijst over werkdruk onder de gemeenteraadsleden uitgezet. De resultaten zijn verwerkt door de werkgroep 'burgers en gekozen burgers'. Zie hoofdstuk 4.
- 2 Algemeen Dagblad 19 januari 2009.
- 3 VNG Magazine 13 juni 2008.
- 4 Rapport 'Het gemeenteraadslid. Onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsliden', van adviesbureau Daadkracht 2008, pagina's 14-15. Hier wordt gerefereerd aan het onderzoek: SGBO (2006), 'Afgetreden raadsleden, motieven en ervaringen'. Het gemiddelde van 15 uur per week is gebaseerd op de verschillende gemeentegrootten. In kleine gemeenten wordt gemiddeld ruim 10 uur per week besteed aan het raads-werk en in de grootste gemeenten ruim 22 uur per week.
- 5 Zie het rapport stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur 'Dualisering: Bijsturing geboden. Aangelegd om in vrijheid samen te werken', in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004. Hierin staat dat 43% van de raadsleden ervaart dat de duur van de vergaderingen van raad en fractie sterk is toegenomen. Hierdoor is het plezier in het raads-werk afgenomen. Niet alleen door het aantal uren maar door de invulling van het aantal uren (pagina 21).
- 6 Het VNG rapport van de Commissie Aarts 'Van werklust naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken' (2008).
- 7 Artikel 'Werkdruk: het is 5 voor 12' in Lokaal Bestuur, februari 2008.
- 8 Idem.
- 9 Krantenartikel in het Algemeen Dagblad, 'Gemeenteraad loopt leeg door werkdruk', Hans van Soest en Jeroen de Vreede, 19 januari 2009.
- 10 Het onderzoeksbureau UZ3/Peter Faber deed in opdracht van Binnenlands Bestuur een onderzoek naar het vertrek raadsleden in de periode van 6 maart tot 1 februari 2008 in de 100.000+ gemeenten. In totaal hebben in deze gemeenten in twee jaar tijd 76 raadsleden hun raadslidmaatschap opgezegd. Hiervan gaf 20% aan dat de combinatie van raads-werk met een drukke baan daar de reden voor was.
- 11 'Onderzoek werkdruk raadsleden' CDA 2007.
- 12 'Werkdruk nekt kwaliteit lokale democratie'. Artikel ChristenUnie, maart 2008.
- 13 Zie het artikel 'Commissie-Aarts: Raadsleden en wethouders positief over hun ambtsperiode'.
- 14 Zie bijvoorbeeld het artikel 'Raadsleden: vergoeding omhoog, werkdruk omlaag' in Binnenlands Bestuur december 2007.
- 15 'Werkdruk nekt kwaliteit lokale democratie'. Artikel ChristenUnie, maart 2008.
- 16 Zie 'Een professionele raad organiseert goede randvoorwaarden', gemeenteraad.nl.
- 17 In het onderzoek naar het verloop van raadsleden en wethouders van het Centrum van Lokaal Bestuur van de PvdA komt naar voren dat afhankelijk van gemeentegrootte voor 39% tot 62% van de na de vorige raadsperiode gestopte PvdA raadsleden de sfeer in de fractie reden was om te stoppen. Tussen de 20% en

60% gaf als reden aan minder bereikt te hebben dan verwacht en tussen de 20% en 62% gaf aan dat het raadswerk niet meer te combineren was met andere activiteiten. Voor alle redenen zie figuur 6 in het artikel/onderzoek 'raadslid en wethouder onaantrekkelijke functies geworden' in Proeflokaal maart 2008.

- 18 Pagina 13 in het eindrapport 'Staat van Dualisme', B&A Groep in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008. Uit het onderzoek 'Het gemeenteraadslid. Onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsliden'. Blijkt dat raadsleden maar 1/3 van hun tijd aan maatschappelijk contact spenderen, omdat het vergaderen en de voorbereiding daarvoor 2/3 van de tijd opslokt.
- 19 In januari 2009 hebben griffiers uit de griffierskring Veluwe en griffiers in Flevoland en Friesland een vragenlijst over werkdruk onder de gemeenteraadsliden uitgezet. De resultaten zijn verwerkt door de werkgroep 'burgers en gekozen burgers'. Zie hoofdstuk 4.
- 20 Zie het artikel 'Commissie-Aarts: Raadsleden en wethouders positief over hun ambtsperiode'. Voor de meer uitgebreide aanbevelingen zie het rapport Commissie Aarts 'Van Werkdruk naar Werklast' op pagina 8 en 9.
- 21 Informatie kan vaak veel gerichter geformuleerd worden voor raadsleden, zodat het hen minder tijd kost essentiële informatie uit stukken te halen. De meeste stukken zijn niet zo geformuleerd dat ze een dual, politiek debat faciliteren. In het rapport de 'staat van het dualisme' wordt aangegeven dat 'de kwaliteit van de door het college aan de raad verstrekte informatie tekort schiet' (pagina 30). Een betere ambtelijke ondersteuning aan raden wordt in het rapport als gewenst beschouwd.



Mag ik nu naar huis?



Colofon

Tekst en productie:

Jetske Krol, gemeente Almere

Hans Peet, gemeente Voorst

Ida Stroosnijder, Stroosnijder teksten en trainingen
(tekst verslag werkdiner, pagina's 27-31)

Foto's:

Gemeente Almere:

pagina's 13, 28, 30 en 31 (gemeente Almere)

pagina's 24-25 en 38-39 (Maarten Feenstra)

Gemeente Apeldoorn:

Coverfoto voor- en achterzijde

en pagina's 9, 36-37 (Moniek Polak)

pagina's 10-11 en 14-15, 24, 25, 44 (Gerhard Witteveen)

pagina's 34 en 35 (Ger van Leeuwen)

pagina 41 (Carel Schutte)

Gemeente Leeuwarden: pagina's 20-21 en 22-23

Gemeente Voorst: pagina's 16-17

Cartoons:

Felix Guérain, gemeente Almere

Vormgeving:

SBZ/Communicatie/Vormgeving, Gemeente Almere

Drukwerk:

Drukkerij Flyer Print, Joure

Copyright mei 2009

Gemeenten Almere, Apeldoorn, Leeuwarden en Voorst

Raadsleden & Werkdruk

In deze publicatie voor raadsleden, griffiers en andere geïnteresseerden onderzoeken de griffiers van de initiatiefgroep 'burgers en gekozen burgers' de vraag of een te hoge werkbelasting een toenemend probleem is voor raadsleden in Nederland. In hun analyse laten zij zien dat er weliswaar sprake is van een behoorlijke werkbelasting voor raadsleden, maar dat de tijdsbesteding en de geldelijke beloning daarin niet doorslaggevend zijn. De druk wordt veeleer veroorzaakt door de "zachte kant" van het werk, zoals verantwoordelijkheidsgevoel, het gevoel weinig te bereiken of een slechte sfeer in de fractie of raad. Plezier in het raadswerk is belangrijk en goede randvoorwaarden en omgevingsfactoren kunnen positief bijdragen aan de mate van plezier en een vermindering van werkdruk. Met een uitgebreide verkenning van werkdruk onder raadsleden en tips & trucs willen de griffiers een bijdrage leveren aan het leuk, goed en behapbaar houden van raadswerk en aan een bredere discussie over het levendig houden van de lokale democratie.

Deze publicatie over werkdruk is het tweede deel van de Democratisch Boeket reeks van de initiatiefgroep 'Burgers en Gekozen Burgers'. In het eerste deel 'nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat' wordt ingegaan op de verschillende vergadervormen van gemeenteraden in Nederland. Beide delen zijn een uitgave van de gemeenten Almere, Apeldoorn, Leeuwarden en Voorst in het kader van het Democratisch Boeket van Stichting Agora Europa.



Gemeente Almere

