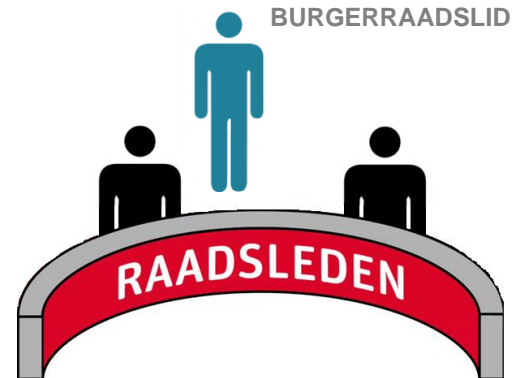


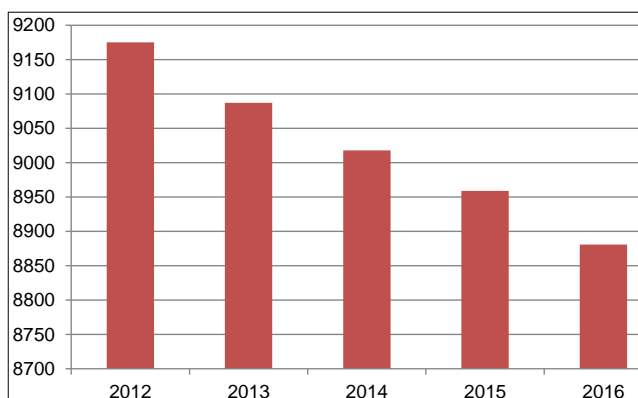
Per twee gekozen raadsleden, krijgt de kiezer er één burgerraadslid bij.....

In Nederland zijn voor de 390 gemeenten bijna 8.900 raadsleden actief. Zij zijn gekozen bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen in 2014. Op basis van de Gemeentewet mogen voor de raadscommissies echter ook niet-raadsleden benoemd worden. Zij worden door de fracties aangewezen. Op basis van informatie van 60% van de Nederlandse gemeenten, blijken naast de gekozen raadsleden nog meer dan 5.350 zogenaamde burgerraadsliden actief te zijn die veelal ook politiek bedrijven zonder door de burger gekozen te zijn. Dit verschilt van 0, tot enkele tientallen per gemeente.



Aantal raadsleden daalt; aantal fracties stijgt

Bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen van 2014 zijn in Nederland circa 9.000 raadsleden gekozen. Inmiddels is het aantal gemeenten door herindelingen nog verder gedaald en hebben we in Nederland 390 gemeenten en 8.881 actieve raadsleden¹.



Figuur 1: Aantal raadsleden periode 2012-2016

Raadsleden vertegenwoordigen een politieke partij via de fractie. Het aantal fracties is na de verkiezingen als gevolg van afsplitsingen toegenomen. Dit fenomeen deed zich in heel Nederland bij tientallen gemeenten voor, van

Heerenveen tot Stein². Enkele voorbeelden: op Texel, waar het politieke landschap al sterk versnipperd was met 8 fracties op 15 raadsleden, splitste een persoon zich af van een fractie en zijn er nu inmiddels 9 fracties. In Stein, 21 raadsleden, gebeurde hetzelfde twee keer, ook met als resultaat 9 fracties. In Breda met 39 raadsleden stapten zelfs 4 raadsleden uit fracties waardoor er nu 12 fracties zijn.

Het tegenovergestelde gebeurde -in beperkte mate- ook: in bijvoorbeeld Rijssen-Holten en Súdwest-Fryslân nam het aantal fracties af van 8 naar 7 resp. 10 naar 9.

Gemeenteraadsfracties zijn gemiddeld qua omvang beperkt, mede door genoemde afsplitsingen. In Nederland zijn nu circa 3.000 fracties actief (gemiddeld afgerond 8 fracties per gemeente); elke fractie heeft gemiddeld een omvang van 3,1 fractieleden. Den Haag, Almelo, Schiedam en Hoorn hebben de grootste aantallen fracties (15 resp. 13 fracties), de kleine gemeente Rozendaal heeft er slechts 3. Nijkerk, Aalsmeer en Oss zijn 'gezegend' met de minste versnippering

¹ De drie overzeese eilandraden van Bonaire, Sint Eustacius en Saba zijn niet meegenomen.

² Zie onder aan artikel.

van de raad, met 5 fracties op 27 (Nijkerk) raadsleden resp. op 23 raadsleden (Aalsmeer), Oss heeft 8 fracties op 23 raadsleden. Texel, Noord-Beveland, Bellingwedde, Aalburg, Landsmeer, Rhenen en Harlingen zijn de gemeenten met de dunste bezetting per fractie, met gemiddeld nog minder dan 2 raadsleden per fractie.

Varianten van raadscommissies bereiden de raadsvergadering voor

De in 2014 aangetreden gemeenteraden hebben gebruik gemaakt van het recht (op basis van artikel 82 Gemeentewet) om burgerraadsliden³ te benoemen voor hun raadscommissies. Deze raadscommissies bereiden de besluitvorming van de raad voor en kunnen met het college of de burgemeester overleggen. Raadscommissies komen in allerlei varianten, aantallen en benamingen voor, van geen (zoals bij de gemeenten Borsele, Noord-Beveland en De Marne, of Het Bildt waar is gekozen commissievergaderingen af te schaffen en een ander podium en ontmoetingsplaats voor politiek-geïnteresseerde in te richten) of een model zonder vaste commissies (zoals Culemborg waar voorbesprekingen worden gehouden) tot vijf commissies (in bijvoorbeeld Groningen en Heerlen). De meeste gemeenten werken met 2 à 3 raadscommissies. De commissies hebben allerlei benamingen: kamerrondes, oordeelsvormende bijeenkomsten, carrousel, politieke avond et cetera; ook de indeling van de inhoudelijke onderwerpen verschilt sterk per gemeente.

³ Ook wel 'burgerraadsliden in commissies', 'duo burgerlidmaatschap', 'duo-raadsleden', 'burger niet-raadslid', 'schaduwraadslid', 'commissielid-niet raadslid', fractievertegenwoordiger of -assistent genoemd. De termen worden door elkaar gebruikt.

Als er parallelle vergaderingen van commissies zijn, biedt een burgerraadslid zeker voor kleine fracties, uitkomst. Het aantal burgerraadsliden hangt samen met het aantal fracties. Al wordt niet bij alle gemeenten het aanwijzen van burgerraadsliden bij afsplitsingen van fracties toegestaan, over het algemeen geldt: hoe meer fracties, des te meer burgerraadsliden in die gemeente kunnen worden aangewezen.

De fracties van 60% van de gemeenten in Nederland hebben 3.197 burgercommissieleden aangewezen (doorgaans bij verordening vastgelegd, vaak onder aflegging van de eed of belofte), wat geëxtrapoleerd naar heel Nederland neerkomt op circa 5.350 burgerraadsliden. Anders gezegd: op elke 100 raadsleden worden circa 57 niet-raadsleden benoemd. Elk fractie laat zich hierbij gemiddeld bijstaan door 1,8 burgerraadsliden.

Burgerraadsliden inzetten heeft voor- en nadelen

In 2008 is door de Erasmus Universiteit het onderzoek 'Burgerleden in raadscommissies'⁴ uitgebracht. Dit onderzoek heeft niet naar het aantal burgerraadsliden gekeken, wel naar onder andere de redenen (*voordelen*) van het instellen van burgerraadsliden:

- Kweekvijver nieuwe raadsleden: mogelijke nieuwe raadsleden kunnen via commissies worden voorbereid op een toekomstig raadslidmaatschap;
- vermindering werkdruk: ontlasten en ondersteunen van raadsleden en – fracties;
- kennis opdoen en etaleren politieke interesse: door burgerraadsliden kan meer en gemakkelijker informatie uit de

⁴ M.A. Beukenholdt - ter Mors. Burgerleden in raadscommissies, onderzoek naar de rol van burgerleden in de lokale politiek; 2008, CLD, Faculteit Sociale Wetenschappen, EUR.

samenleving worden gekregen en wordt de samenleving meer betrokken.

Bovenstaande argumenten zijn nog steeds aan de orde. Veel gemeenten hanteren de lijn dat burgerradsleden op de kieslijst móeten hebben gestaan. Er zijn ook gemeenten die de mogelijkheid bieden daarvan af te wijken (bij de voordracht van niet-raadsleden dienen de fracties aan te geven in hoeverre afgeweken wordt van de kieslijst van de laatste verkiezingen en welke motieven daarbij een rol hebben gespeeld) en er zijn gemeenten die deze eis niet stellen of niet *meer* stellen (bijvoorbeeld Midden-Delfland: aangezien in de loop van de raadsperiode andere personen politiek actief werden binnen een fractie en werden gezien als potentiële raadsleden na de volgende verkiezingen, in plaats van diegenen op de kieslijst). Het derde voordeel: meer actieve 'voelsprietten' in de maatschappij ten nutte van de rol van volksvertegenwoordiger, die ook raadslid zouden willen worden, biedt een fractie voordelen.

De vermindering van de werkdruk is een feit: zeker met het toegenomen takenpakket (in het kader van het sociaal domein) is de workload van raadsleden toegenomen. Verdeling over meer personen in de fractie helpt de werklust hanteerbaar te maken. Een aandachtspunt is wel: hoe meer personen zich ergens op 'storten', des te meer detail en minder (kaderstelling) op hoofdlijnen.

Het onderzoek gaf ook *nadelen* aan:

- Economisch en financieel: burger-raadsleden brengen (meestal) extra kosten met zich mee;
- democratische legitimatie ontbreekt: burgerradsleden zijn niet direct gekozen;
- herkenbaarheid raadsleden: de herkenbaarheid van raadsleden zal eerder af- dan toenemen.

De nadelen zijn ook een feit.

Een simpele rekensom leert dat gemeenten gezamenlijk ongeveer tussen de drie en vier miljoen euro kwijt zijn. Elk burgerradslid ontvangt immers (afhankelijk van de omvang van de gemeente) tussen de € 57 en € 151 per vergadering, de meeste gemeenteraden vergaderen inclusief hun commissiebestel maandelijks. Deze kosten zijn dus nog los van de voorzieningen zoals een eventuele computer, tablet, internetaansluiting e.d.

Democratische legitimatie en herkenbaarheid van raadsleden blijven een zorgpunt. In de raadscommissies wordt in de praktijk ook politiek bedreven, ook door burgerradsleden die niet daartoe als volksvertegenwoordiger gekozen zijn. In bijvoorbeeld de gemeente Gennep werden afgelopen jaar 6 van de 33 commissieleden 'vervangen'. De doorstroom en steeds wisselende samenstelling van de commissieleden doet de herkenbaarheid geen goed. De burger heeft daarmee ook minder helder wie er nu voor hem of haar volksvertegenwoordiger is - en in welke vorm. Vaak kan bij een groot aantal burgerradsleden in een gemeente, ook de vraag gesteld worden hoeveel daarvan nu daadwerkelijk actief en *zichtbaar* zijn in de commissie - en daarmee of het ook daadwerkelijk nodig was zóveel personen als burgerradsleden te benoemen. Diverse gemeenten geven dit signaal af. Eén (kleine) gemeente heeft zeer veel burgerradsleden als gevolg van het feit dat een éénmansfractie alle leden van de kieslijst heeft laten benoemen, zonder dat deze feitelijk functioneren.

In de Gennepse situatie kwam vorig jaar een derde van de (toen) 34 burgerradsleden slechts 1, 2 of 3 keer in een heel jaar op een vergadering, kwamen er slechts drie vaker dan 10 keer en kwamen zij van de in totaal 36 commissie-vergaderingen gemiddeld ieder 5,5 keer.

Een laatste nadeel - niet genoemd in het Rotterdamse onderzoek, maar in de praktijk vaak voorkomend: hoe meer burgerradsleden in een commissie, die zich over verschillende onderwerpen uitspreken, des te lastiger wordt de terugkoppeling naar en communicatie binnen de fractie.

Niet zelden worden commissie-behandelingen (deels) in de raads-vergadering overgedaan, omdat raadsleden onvoldoende hebben meegekregen wat er in de commissie-behandeling is gewisseld. Dit leidt tot ergernis en inefficiëntie van vergaderen.

Verschillen tussen gemeenten in aantal burgerradsleden zijn groot

De aantallen burgerradsleden verschillen per gemeente. De meeste gemeenten hebben tussen de 7 en 18 burgerradsleden. Gemiddeld worden in elke gemeente, naast de gemiddeld 24 raadsleden, bijna 14 burgerradsleden benoemd. Vaak is voor het aantal per fractie een staffel afgesproken: hoe minder raadsleden in een fractie, des te meer commissieleden de fractie mag hebben (voorbeelden Bronckhorst, Kerkrade). Afsplitsingen van fracties hebben vaak geen (recht op) een burgerradslid-ondersteuning.

Ongeveer evenveel gemeenten (bijna 13%) hebben geen burgerradsleden: sommige gemeenten kennen zoals aangegeven geen commissies, dus ook geen burgerradsleden, andere gemeenten kennen geen commissies maar hebben tóch gekozen burger-radsleden aan te wijzen (zoals Nuth).

Opvallend is ook het grote aantal gemeenten dat meer dan 22 commissie-leden heeft benoemd; nog meer dan 7½% heeft er meer dan 30.

Uitschieters in *absolute* zin (met tussen haakjes het aantal raadsleden en aantal fracties) zijn:

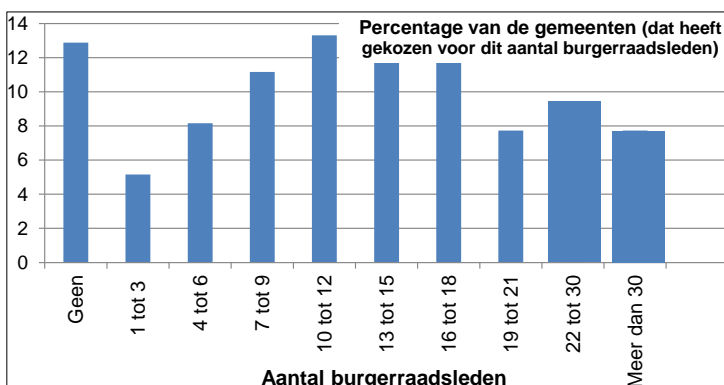
Stein (21 rdsl. en 9 fr.)	60	Leden-niet raadsleden en reserve leden-niet raadsleden
Nuth (17 rdsl. en 8 fr.)	51	Zogenaamde Ronde Tafel Gesprek-leden
Echt-Susteren (23 rdsl. en 6 fr.)	49	Commissieleden niet-raadsleden
Cuijk (19 rdsl. en 7 fr.)	45	Commissieleden en plaatsvervangend leden
Eijsden-Margraten (21 rdsl. en 7 fr.)	45	Commissieleden
Utrecht (45 rdsl. en 10 fr.)	39	Zogenaamde fractie-assistenten
Tiel (27 rdsl. en 10 fr.)	36	Niet-raadsleden ⁵

Stein, Cuijk, Gennep, Gemert-Bakel en Eijsden-Margraten zijn in *relatieve* zin uitschieter, met een verhouding van *gemiddeld*⁶ meer dan 6 burgerradsleden per fractie. Echt-Susteren is de koploper, met *gemiddeld* afgerond 8 burgerradsleden per fractie.

Naarmate gemeenten groter zijn, neemt naast het aantal raadsleden, uiteraard ook het aantal burgerradsleden toe.

⁵ Na de verkiezingen waren het er 42, waarschijnlijk zal het aantal van 36 op korte termijn weer stijgen met circa 2.

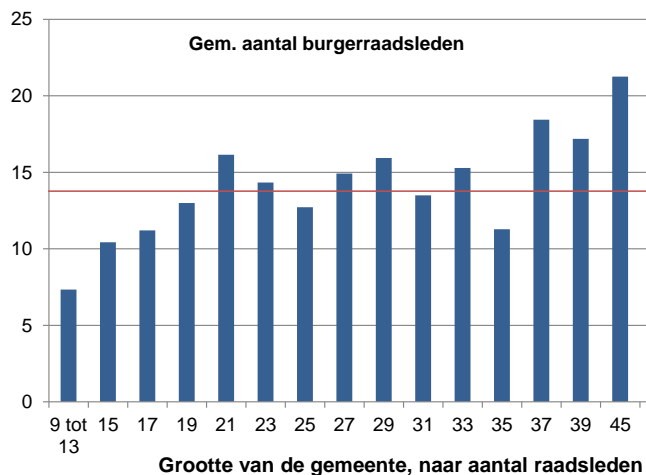
⁶ Het getal geeft een verhouding weer. In Aalburg bijvoorbeeld, zijn er veel burgerradsleden (30), vooral doordat een éénmansfractie alle leden van de kieslijst heeft laten benoemen.



Figuur 2: Percentage gemeenten en keuze voor het aantal burgerradsleden

Bijna 13½ procent van de Nederlandse gemeenten kiest er voor tussen de 10 en 12 burgerradsleden te benoemen.

Er is echter geen lineair verband. De verdeling is in figuur 3 weergegeven. Gemeenten tot en met 17 raadsleden hebben rond de 10 burgerraadsleden, daarna neemt het aantal toe naar rond de 14. Grote gemeenten (>37 raadsleden) hebben nog meer burgerraadsleden, gemiddeld circa 19.



Figuur 3: Verdeling aantal raadsleden versus gemiddeld aantal burgerraadsleden ($\bar{x}=13,7$)

Bezint eer ge benoemt....

De aantallen burgerraadsleden versus raadsleden en fracties en de grote verschillen tussen gemeenten, zouden gemeenten aanleiding moeten geven in de toekomst voor hun eigen situatie kritisch voor- en nadelen te bezien.

Alvorens burgerraadsleden aan te wijzen is het zinvol als raad over nut en noodzaak en de voor- en nadelen een principiële discussie te voeren. De ervaringen van de gemeenten overziend lijkt het ten minste zinvol een maximum te stellen aan het aantal burgerraadsleden (in verhouding tot het aantal raadsleden en fracties) en een staffel te hanteren over het minimale en maximale aan te wijzen aantal burgerraadsleden per fractie.

Bij deze discussie is het ook zinvol te kijken naar andere oplossingen voor de voordelen van burgerraadsleden: voor het ontlasten en ondersteunen van raadsleden en -fracties kunnen het inzetten van een 'traditionele' fractiemedewerker en wijziging van de rol en inrichting van de griffie worden verkend. Voor de democratische legitimatie is een plek op de kieslijst een must. Nieuwe potentials voor de komende verkiezingen kunnen daarnaast onderdeel worden van de eventuele schaduwfractie of zich in het politieke proces verdiepen als fractiemedewerker. Informatie uit de samenleving krijgen en betrekken is een taak ook primair van de gekozen volksvertegenwoordiger. Inzet van social media en ander vergadervormen kunnen in dat kader interessant zijn.

² Voorbeelden zijn gemakkelijk te vinden, niet uitputtend bedoeld:

- | | | |
|---------------------|--------------|-------------|
| Alkmaar | Eersel | Raalte |
| Almelo | Eindhoven | Rhenen |
| Alphen aan den Rijn | Groningen | Ronde Venen |
| Barneveld | Heerenveen | Schijndel |
| Bloemendaal | Heeze-Leende | Stein |
| Breda | Hilversum | Uden |
| Delft | Oldambt | Texel |
| Den Haag | Leiden | Weert |

Over het artikel: alle gemeenten in Nederland kregen de vraag voorgelegd over het aantal burgerraadsleden, fracties en raadsleden en hoe dit binnen de gemeente geregeld is. (Bruikbare) respons kwam van 233 van de 390 gemeenten. Bij meer respons uit één gemeente, is het antwoord van de griffie(r) aangehouden.

Over de auteur: drs. Govert Schermers is afdelingshoofd bedrijfsvoering/concerncontroller in de gemeente Gennep, oud-organisatieadviseur en oud-gemeenteraadslid bij de gemeente 's-Hertogenbosch. Meer informatie: 06-23552476.

Rosmalen, 25 augustus 2016

Gemeente	Aantal raadsleden	Aantal fracties	Aantal burgercommissieleden
Aalburg	15	8	34
Aalsmeer	23	5	9
Aalten	21	7	19
Achtkarspelen	21	6	0
Alblasserdam	17	7	10
Albrandswaard	21	9	11
Almelo	35	15	11
Almere	39	12	20
Alphen aan den Rijn	39	12	26
Amersfoort	39	10	13
Apeldoorn	39	11	23
Assen	33	9	11
Asten	17	6	12
Baarn	19	9	4
Barendrecht	29	7	2
Barneveld	31	7	7
Beek	17	5	20
Beesel	15	4	14
Bellingwedde	13	7	1
Berg en Dal	23	11	25
Bergeijk	17	5	13
Bergen (L)	15	4	17
Bergen op Zoom	33	8	24
Berkelland	27	7	13
Best	21	9	17
Beuningen	21	6	20
Beverwijk	27	7	8
Bilthoven	27	10	15
Binnenmaas	21	9	8
Blaricum	13	6	0
Borne	19	7	14
Borsele	19	7	0
Boxmeer	21	6	11
Boxtel	23	8	19
Breda	39	10	21
Brielle	17	5	5
Bronckhorst	25	6	16
Brummen	19	7	0
Bunschoten	19	6	28
Buren	21	7	11
Capelle aan den IJssel	33	9	11
Castricum	23	11	17
Coevorden	25	6	0
Cranendonck	19	5	8

Gemeente	Aantal raadsleden	Aantal fracties	Aantal burgercommissieleden
Cuijk	19	7	45
Culemborg	21	8	34
Dalfsen	21	6	8
De Bilt	27	10	16
De Marne	15	5	0
Delft	37	11	21
Den Haag	45	15	17
Deurne	23	7	30
Dinkelland	21	5	8
Doesburg	15	7	14
Doetinchem	31	10	6
Dordrecht	39	11	14
Drechterland	17	5	12
Drimmelen	21	7	23
Dronten	27	8	14
Druten	17	8	15
Echt-Susteren	23	6	49
Edam-Volendam	25	7	19
Ede	39	9	17
Eemnes	13	6	2
Eemsmond	17	7	0
Eersel	17	7	15
Eijsden-Margraten	21	7	45
Eindhoven	45	11	19
Emmen	39	10	10
Enschede	39	10	2
Epe	23	8	6
Ermelo	21	6	5
Etten-Leur	27	8	14
Ferwerderadiel	13	6	3
Geertruidenberg	19	9	0
Geldrop-Mierlo	25	9	12
Gemert-Bakel	21	6	39
Gennep	17	6	33
Giessenlanden	15	6	10
Gilze en Rijen	21	5	21
Goeree- Overflakkee	29	8	0
Goes	25	8	15
Goirle	19	7	8
Gooise Meren	31	8	16
Gorinchem	25	10	20
Gouda	35	12	13
Grave	15	7	10
Haaren	15	5	7

<i>Gemeente</i>	Aantal raadsleden	Aantal fracties	Aantal burgercommissieleden
Haarlem	39	12	15
Haarlemmermeer	39	12	0
Halderberge	21	6	0
Hardenberg	31	7	0
Harderwijk	29	8	4
Hardinxveld-Giessendam	17	6	8
Harlingen	17	9	3
Heemstede	21	6	0
Heerde	17	6	5
Heerenveen	29	9	7
Heerlen	37	11	18
Heeze-Leende	17	7	9
Hellendoorn	25	9	9
Hellevoetsluis	25	6	16
Helmond	37	11	23
Hendrik-Ido-Ambacht	21	7	11
Hengelo	37	11	11
Het Bildt	15	5	0
Hillegom	19	7	15
Hilversum	37	11	29
Hollands Kroon	29	10	0
Hoogezand-Sappemeer	23	10	0
Hoorn	35	13	23
Houten	29	10	22
Huizen	27	9	25
Hulst	21	8	30
Ijsselstein	23	8	16
Kaag en Braassem	21	5	20
Kampen	31	9	15
Katwijk	33	10	7
Kerkrade	29	9	28
Koggenland	19	6	5
Krimpen aan den IJssel	21	8	8
Krimpenerwaard	31	9	31
Laarbeek	19	6	11
Landerd	17	6	0
Landsmeer	15	8	5
Langedijk	21	8	21
Lansingerland	31	9	17
Laren	15	6	18
Leek	17	6	0
Leerdam	19	6	0
Leeuwarden	39	10	28
Leiden	39	10	18

Gemeente	Aantal raadsleden	Aantal fracties	Aantal burgercommissieleden
Leiderdorp	21	6	13
Leidschendam-Voorburg	35	8	4
Lelystad	35	11	13
Leudal	25	6	0
Leusden	21	5	12
Lingewaard	29	9	41
Lisse	19	6	9
Lochem	23	6	0
Lopik	15	5	0
Maasgouw	19	6	15
Maastricht	39	10	18
Marum	15	6	8
Medemblik	27	10	27
Meerssen	17	6	16
Menameradiel	15	6	4
Menterwolde	15	7	10
Meppel	23	8	8
Middelburg	29	9	20
Midden-Delfland	17	5	10
Midden-Drenthe	23	8	5
Mill en Sint Hubert	15	4	11
Moerdijk	25	10	16
Neder-Betuwe	19	6	16
Nederweert	17	4	0
Neerijnen	15	6	17
Nieuwegein	33	10	11
Nieuwkoop	21	6	20
Nijkerk	27	5	8
Nijmegen	39	10	32
Nissewaard	37	10	9
Noord-Beveland	13	7	0
Noordoostpolder	29	9	8
Noordwijk	21	6	18
Noordwijkerhout	17	6	10
Nuenen	19	11	30
Nunspeet	21	7	1
Nuth	17	8	51
Oegstgeest	19	6	9
Oirschot	17	7	31
Oisterwijk	21	4	18
Oldambt	25	10	19
Oldebroek	19	7	8
Olst-Wijhe	17	5	0
Ommen	17	7	13

Gemeente	Aantal raadsleden	Aantal fracties	Aantal burgercommissieleden
Onderbanken	13	4	12
Oosterhout	31	9	0
Ooststellingwerf	21	8	15
Oostzaan	13	6	18
Opmeer	15	5	2
Opsterland	21	10	0
Oss	37	8	24
Oud-Beijerland	19	7	15
Oude IJsselstreek	25	6	22
Pijnacker-Nootdorp	31	12	17
Putten	19	6	9
Raalte	25	8	0
Renkum	23	8	15
Renswoude	11	5	14
Reusel-De Mierden	15	4	12
Rheden	27	9	10
Rhenen	17	9	16
Ridderkerk	29	9	16
Rijnwaarden	15	4	5
Rijssen-Holten	25	7	14
Rijswijk	29	10	12
Roerdalen	19	7	36
Roermond	31	8	26
Ronde Venen	27	8	0
Roosendaal	35	10	9
Rotterdam	45	10	10
Rozendaal	9	3	9
Rucphen	19	5	17
Schagen	29	9	46
Scherpenzeel	13	6	14
Schiedam	35	13	6
Schinnen	15	4	18
Schouwen-Duiveland	23	9	11
's-Hertogenbosch	39	10	18
Sint Oedenrode	17	4	2
Sint-Anthonis	15	4	2
Sittard-Geleen	37	10	28
Sliedrecht	19	5	10
Soest	29	11	21
Someren	17	6	10
Son en Breugel	17	5	6
Stadskanaal	23	8	5
Staphorst	17	6	0
Stede Broec	19	6	20

Gemeente	Aantal raadsleden	Aantal fracties	Aantal burgercommissieleden
Steenbergen	19	7	6
Steenwijkerland	27	7	8
Stein	21	9	60
Stichtse Vecht	33	11	26
Strijen	13	6	14
Súdwest-Fryslân	37	9	3
Terschelling	11	4	1
Texel	15	9	22
Tholen	21	7	6
Tiel	27	10	36
Utrecht	45	10	39
Utrechtse Heuvelrug	29	8	12
Veenendaal	33	10	17