



Nederlandse Vereniging  
voor Raadsleden

Burgerraadsleden in de praktijk

# Volwaardig en gelijkwaardig

Handreiking met tips voor gemeenteraad,  
griffiers, fracties en burgerraadsleden





# Voorwoord

In de lokale democratie is de burgemeester de bekendste politieke ambtsdrager. Wethouders en raadsleden zijn ook bij iedereen wel min of meer bekend. Sinds 1 januari 2022 zijn er 8506 raadsleden in 345 gemeenten. Minder bekend is dat er ook ruim vijfduizend burgerleden zijn die de raadsleden ondersteunen. Burgerleden zijn niet bij iedereen bekend, want, zo bleek uit het onderzoek *Gelijke monniken gelijke kappen* van de Universiteit van Leiden en de Stichting Thorbecke Leerstoel, de benaming voor burgerleden is overal verschillend.

Er zijn maar liefst 39 benamingen voor burgerleden: buitengewoon fractielid, buitengewoon (raads)lid, burgercommissielid, burgerfractielid, burgerraadscommissielid, burgerraadslid, burger (niet zijnde raadslid), carroussellid, commissielid (niet zijnde raadslid), duo-commissielid, duo-lid, duo-raadslid, forumlid (niet zijnde raadslid), fractieassistent, fractiedeelnemer (niet zijnde raadslid), fractielid van buiten de raad, fractiemedewerker, fractieondersteuner, fractieopvolger, fractievertegenwoordiger, fractiewoordvoerder, kernteamlid, lijstopvolger, lid (niet zijnde raadslid, opvolger, plaatsvervangend (raads)lid, raadscommissielid, raadsopvolger, raadsvolger, steunlid, schaduwfractielid, schaduwraadslid, toegevoegd lid en vervanger.

Drie van deze termen komen het vaakst voor: commissielid (niet zijnde raadslid), burgerlid en fractieassistent.

Burgerleden (of elk van een van de andere benamingen) doen hetzelfde werk als gekozen raadsleden. Ze hebben dezelfde verantwoordelijkheden, maar hun rechtspositie is niet goed geregeld. Voor het gelijkwaardig behandelen van burgerleden met raadsleden is het daarom nodig dat 'de kloof tussen de vergadervergoeding van een burgerlid en de toelage voor een raadslid wordt gedicht'. Ook dient in lokale verordeningen explicieter te worden vermeld op welke ondersteuning burgerleden aanspraak kunnen maken. Dat bleek uit het aangehaalde onderzoek. Daaruit bleek dat in de meeste gemeenten de rol van burgerleden in raadscommissies weinig verschilt van die van raadsleden. Beiden vervullen een vertegenwoordigende, koersbepalende en controlerende functie.

Hoewel de positie van burgerleden in de wet niet goed is vastgelegd, gaat er in de praktijk weinig mis omdat gemeenten het zelf goed geregeld hebben in hun lokale verordeningen en reglementen van orde. Voor verkozen raadsleden gelden bij hun benoeming voorwaarden die zijn vastgelegd in de artikelen 10 tot en met 15 van de Gemeentewet. Voor de niet-verkozen commissieleden gelden deze voorwaarden niet, maar in de praktijk passen gemeenteraden dezelfde voorwaarden toe op burgerleden. Het kan geen kwaad daar eens goed naar te kijken. 'Gemeenteraden kijk eens naar je lokale verordeningen over ondersteuning door burgerleden', zo riep hoogleraar Geerten Boogaard gemeenteraden op tijdens de aanbieding van het onderzoeksrapport.

Deze handreiking is een van de acties van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden om de rol en de positie van commissieleden (of een van de andere benamingen) te verduidelijken en te versterken. In ieder geval vragen wij daarvoor aandacht van niet alleen de betrokkenen zelf, maar vooral ook van gemeenteraden, griffiers en fracties. In het belang van het functioneren van de lokale democratie en als voorportaal/leerschool/hulptroep van de gemeenteraad hoopt de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden dat deze handreiking een aanzet vormt voor een discussie binnen elke gemeenteraad om te zien wat er beter kan.

Wij wensen u veel leesplezier en zijn beschikbaar om met u te bespreken en te bezien wat nodig is om de positie van commissieleden (of burgerleden, of fractieassistent, of vult u zelf maar in) te verbeteren.

**Henk Bouwmans**

directeur Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

# 1

## Inleiding

Burgerraadsleden. Ze zijn er al ruim een halve eeuw en hun aantal wordt geschat op zo'n vijfduizend. In de meeste gemeenten zijn ze aan het werk. Ze worden fractie-ondersteuners genoemd, burgercommissieleden, niet-raadsleden – of kennen een andere benaming. Het zijn mensen die actief zijn in de lokale politiek maar niet in de gemeenteraad zitten. In dit document spreken we van burgerraadsleden.

Burgerraadsleden zijn er sinds 1964 – toen werd het 'open' commissiestelsel geïntroduceerd. In de jaren die daaraan voorafgingen begon de grote afstand tussen het gemeentebestuur en burgers steeds ongemakkelijker aan te voelen. Democratische vernieuwing was het motto, en dat zou onder andere kunnen gebeuren middels burgerraadsleden. Zo kon ook het gemeentebestuur worden ontlast en konden 'gewone' burgers meer bij het bestuur – met name in de raadscommissies – worden betrokken. Met de Wet dualisering gemeentebestuur (2002) werd die ontwikkeling nog eens bestendigd. Ook de Gemeentewet biedt in artikel 82 een juridische basis voor burgers in raadscommissies. Hun belangrijkste taak: het ondersteunen van de raadsleden.

Op papier ziet het er voor burgerraadsleden goed uit. In veel gemeenten worden de artikelen 10-15 van de Gemeentewet vaak van toepassing verklaard op burgerraadsleden: ze moeten wonen in de gemeente waar ze in de raadscommissie zitten, ze moeten 18 jaar of ouder zijn, ze moeten de eed of de belofte afleggen, er zijn enkele incompatibiliteiten. Op veel fronten worden burgerraadsleden gelijkgesteld aan gekozen raadsleden – ze kunnen alleen niet het woord voeren in de gemeenteraad, schriftelijke vragen stellen aan het college van B&W en deelnemen aan stemmingen in de raad.

Daarom zijn ze vooral actief in de raadscommissies. Wat die doen, is in de regels heel ruim omschreven: ze stellen kaders aan gemeentelijke plannen, ze controleren het lokale bestuur en vertegenwoordigen de lokale bevolking – in essentie hetzelfde



*'In mijn gemeente heten burgerraadsleden 'fractie-assistent'. Ik word regelmatig gebeld door burgers die denken dat ik de secretaresse van de fractie ben.'*

als de gemeenteraad doet. Ook laat de Gemeentewet grote vrijheid aan de gemeenteraad bij het regelen van de werkwijze van een raadscommissie.

In dit document gaan we na hoe die vrijheid praktisch wordt ingevuld. Weten burgerradsleden wat ze kunnen en mogen? Krijgen ze voldoende ondersteuning vanuit hun fractie en vanuit de griffie? Hoe zien ze hun eigen rol? Welke faciliteiten en middelen hebben ze nodig om hun werk goed (of beter) te kunnen doen?

Antwoorden op deze vragen zijn verkregen aan de hand van (digitale) gesprekken met burgerradsleden en griffiers. Daaruit blijkt dat burgerradsleden 'volwaardig en gelijkwaardig' aan gekozen raadsleden zijn, maar dat dit in de praktijk nog niet helemaal tot z'n recht komt. Dit document biedt aanknopingspunten waarmee burgerradsleden kunnen functioneren zoals dat is bedoeld: écht volwaardig en gelijkwaardig.

### **Succesfactoren voor het burgerradslidmaatschap zijn:**

- Overall in gekend worden en overall in worden meegenomen.
- Verantwoordelijkheid en ruimte krijgen.
- Dat er een hecht team staat tussen raadsleden en burgerradsleden.
- Gelijkwaardig behandeling en respect voor ieders inbreng.

### **Faalfactoren voor het burgerradslidmaatschap zijn:**

- Wanneer fractievoorzitters op hun strepen staan en jij 'maar' het burgerlid bent.
- Een slechte vergoeding.
- Slechte inwerktrajecten – een verantwoordelijkheid van de griffie en van de eigen fractie.
- Slechte toegang tot ambtenaren – zij zijn een bron van informatie en beschikken vaak over de meeste kennis.

## Aandachtspunten voor burgerraadsleden

- Burgerraadsleden dienen zich te focussen op ondersteuning van fractie. Vooral nagaan: wat heeft de fractie nu nodig. Fracties zouden wel moeten aangeven welke ondersteuning ze precies nodig hebben.
- Burgerraadsleden zouden standaard de raadsvergaderingen moeten volgen (vanaf de publieke tribune). Dan zien ze wat er in de raad gebeurt met hun inbreng in de commissie(s). Ook leren ze zo hoe het college en andere fracties op die inbreng reageren. Te veel denken burgers na de commissievergadering: het is klaar, ik laat het nu los. Beter is het dat zij alle fases, het hele proces meemaken. Ook al mogen ze niet in de raad meepraten, ze kunnen het wel volgen om ervan te leren. Wel kost dit extra tijd en zal dit niet worden vergoed. Fracties zouden hierop moeten sturen en niet te snel denken dat ze het in de raad ‘wel zonder burgerraadsleden’ kunnen.
- Burgerraadsleden kunnen extra kritisch vermogen toevoegen aan de fractie. Ze hoeven niet altijd te dociel te zijn. Hun manier van werken kan een nieuw soort evenwicht brengen, de frisse blik van buiten – een slimme fractie stelt zich hiervoor open. Die houding bepaalt mede de scherpte van het debat in de commissies en uiteindelijk in de raad.
- Burgerraadsleden hebben hun rolbewustzijn niet altijd op orde. Vanuit hun professionele achtergrond weten ze vaak veel van een onderwerp. Doorgaans zijn ze om die reden ook gevraagd, hun kennis is van toegevoegde waarde. Dat betekent niet dat ze hun eigen agenda kunnen volgen. Niet altijd lukt het om de omslag te maken: wat is goed voor mijn fractie of voor de gemeente. In hun enthousiasme willen ze wel eens schriftelijke vragen indienen maar daarvoor hebben ze het mandaat niet. Burgerraadsleden moeten zich altijd realiseren: ik ben ondersteunend aan de fractie.
- Burgerraadsleden dienen zich ook te realiseren dat ze kunnen worden bijgestuurd, bijvoorbeeld door de fractievoorzitter die waakt voor mogelijke belangenverstremming. Maar door hun passie en zelfvertrouwen laten burgerraadsleden zich niet altijd gemakkelijk bijsturen. Botsingen en teleurstellingen kunnen ze dus ook zelf voorkomen door rolbewust te zijn.
- Om te voorkomen dat een burgerraadslid ‘erbij bungelt’, kan deze proberen eigen dossiers af te dwingen en zo verantwoordelijk te worden voor onderwerpen die hem goed liggen.

- Het burgerraadslidmaatschap is aantrekkelijk voor studenten, bijvoorbeeld rechten, bestuurskunde of politicologie: zij kunnen de theorie in de praktijk brengen. Maar ze moeten wel een interne drive hebben om politiek actief te zijn – het burgerraadslidmaatschap is niet de praktijkafdeling van hun opleiding.
- Burgerraadsleden doen hun werk bijna nooit voor het geld. Toch is een redelijke vergoeding belangrijk. Vaak steken ze evenveel uren in het werk als gekozen raadsleden, maar hun vergoeding is minimaal. Dat gaat op een gegeven moment wreken.
- Maak intern afspraken over publiciteit. Het kan niet zo zijn dat de raadsleden met foto's in de krant komen om een onderwerp toe te lichten, terwijl de burgerraadsleden het werk hebben gedaan. Ere wie ere toekomt.
- In sommige gemeenten is de voorzitter van een commissie een burgerraadslid. Dat kan een manier zijn om burgerraadsleden goed bij de voorbereiding van de raadsvergadering te betrekken en biedt een goede leerschool. De wet schrijft evenwel voor dat de voorzitter van een raadscommissie een gekozen raadslid is.



***'Het werk in de commissies is als een spons. Je neemt steeds meer op. Het is niet altijd gemakkelijk die grenzen te bewaken.'***



# 3

## Aandachtspunten voor de gemeenteraad

- De gemeenteraad (als geheel) heeft belang bij het werk dat burgerraadsleden verrichten. In een lokale verordening over de fractieondersteuning kan dat belang worden benadrukt. Daarin kan ook staan dat er middelen vrij worden gemaakt voor begeleiding en ondersteuning van burgerraadsleden.
- Laat burgerraadsleden de eed/belofte afleggen in een openbare raadsvergadering, nadat ze door de raad zijn benoemd (bij acclamatie of door middel van (geheime) stemming). Dat waarborgt niet alleen de geheimhoudingsplicht en benadrukt integer handelen – en voorkomt een neiging tot belangenverstrengeling – maar laat ook zien dat zij volwaardige deelnemers zijn in het politieke proces. Dan kunnen ze ook deelnemen aan besloten vergaderingen en voelen burgerraadsleden zich ook meer opgenomen en betrokken. Het heeft een hoog symbolische waarde maar markeert ook dat hun werk belangrijk is in de politieke arena. Ook de burgers in de gemeente weten burgerraadsleden dan goed te vinden en kunnen hun positie.
- In het Reglement van Orde moet goed zijn geregeld hoe burgerraadsleden kunnen worden ontslagen. Daarover bestaat nu nog vaak onduidelijkheid.
- Het is aan de gemeenteraad om een besluit te nemen over een nette vergoeding voor burgerraadsleden.
- Om burgerraadsleden zelf weer te ontlasten is het denkbaar dat een ‘echte’ assistent wordt toegevoegd aan de fractie. De gemeenteraad kan zich hier hard voor maken. Dat kan er ook toe leiden dat de fractie of de groep burgerraadsleden anders wordt samengesteld. Op dit moment zijn vooral mensen onder de 30 of boven de 55 jaar burgerraadslid. Leeftijdscategorieën daar tussenin – mensen met een gezin – zijn er minder, zij hebben er minder tijd voor. Een echte fractieondersteuner – die bijvoorbeeld de persberichten schrijft – kan het werk voor raadsleden én burgerraadsleden interessant maken maar ook voor mogelijk geïnteresseerde mensen tussen de 30 en 55. Nu die ontbreken valt een belangrijk stuk vertegenwoordiging in de raad weg.
- De precieze benaming (terminologie) voor burgerraadsleden doet ertoe, met name ook omdat het rechtspositiebesluit de term commissieleden gebruikt. Het zou goed zijn wanneer overal in Nederland dezelfde naam wordt gebruikt voor niet door de kiezer gekozen commissieleden, bijvoorbeeld: burgerraadslid, dat legt meer gewicht in de schaal dan fractie-assistent. Burgerraadsleden zijn immers niet alleen faciliterend, ze hebben ook een zelfstandige rol, zoals het voorbereiden van moties.

# 4

## Aandachtspunten voor de griffie

- De griffie dient burgerraadsleden volwaardig en gelijkwaardig te behandelen. Ze moeten dezelfde toegang krijgen tot ambtelijke en politieke informatie als raadsleden – geheime informatie daargelaten. Ook zouden ze gebruik moeten kunnen maken van dezelfde ICT en andere voorzieningen, zoals postvakjes voor raadsleden en burgerraadsleden.
- Een gemeentelijk mailadres voor burgerraadsleden is te overwegen. Dan worden de privé- en zakelijke correspondentie van burgerraadsleden gescheiden en kunnen zakelijke mails beter worden gearchiveerd.
- Veel griffies zijn direct na de gemeenteraadsverkiezingen begonnen met een inwerkprogramma voor raadsleden en soms ook voor burgerraadsleden – als die al bekend zijn. Veel burgerraadsleden worden echter pas na weken of maanden benoemd, en die missen dan zo'n inwerkprogramma. Dat leidt tot achterstanden, ze hebben het gevoel dat ze zelf het wiel moeten uitvinden. Griffies zouden dergelijke inwerkprogramma's ook vóór de verkiezingen kunnen organiseren, waaraan alle kandidaten die een redelijke kans maken om te worden gekozen kunnen deelnemen. Dan kunnen burgerraadsleden tijdig meedraaien.
- De griffier kan met burgerraadsleden een persoonlijk introductiegesprek houden. Daarbij kan best worden benadrukt dat zij hun onbevangenheid moeten zien te behouden: draai niet te véél mee in het systeem. Denk niet te snel: in de fractie werken ze op een bepaalde manier, dus het zal zo wel moeten. De griffier kan benadrukken dat een andere manier van werken óók zinvol kan zijn. Burgerraadsleden zouden de huidige gang van zaken dan ook kritisch moeten bekijken. Burgerraadsleden zijn in feite ook volksvertegenwoordiger en verwacht wordt dat ze authentiek zijn. De griffie kan daarin ondersteunen.
- Tijdens het introductiegesprek – of tijdens het inwerkprogramma – moeten ook zaken aan de orde komen over integriteit, belangenverstrengeling en de schijn van belangenverstrengeling: hoe kun je het herkennen en hoe kan het worden voorkomen.
- Griffiers kunnen, samen met de fractie(s), een visie ontwikkelen over de vraag wie in aanmerking kan komen voor het burgerraadslidmaatschap. Zijn dat alleen kandidaten op een verkiezingslijst die uiteindelijk niet zijn gekozen, of ook mensen die niet op de lijst hebben gestaan? Moeten ze lid zijn van een politieke partij? Het zou goed zijn dit vast te leggen in een gemeentelijk document.

- Erken het probleem dat burgerradsleden de griffie als een ‘drempel’ kunnen zien en onduidelijkheden liever in eerste instantie bespreken met fractieleden. Het is goed dat de griffie vanaf het begin de burgerradsleden duidelijk maakt dat ze altijd kunnen binnenlopen: dat de griffie er nadrukkelijk ook voor hen is – voor technische kwesties (‘hoe werkt de iPad’) en politieke kwesties, dus voor het politieke handwerk (‘hoe schrijf ik een motie’). De griffie moet haar toegankelijkheid steeds benadrukken: de deur moet ook openstaan voor burgerradsleden.
- Toegang tot de griffie geldt zeker voor eenpersoonsfracties die ook maar één burgerradslid hebben. Die komen met vragen al snel bij de griffie, die daar meer werk aan zal hebben. Kleine fracties verdienen dezelfde behandeling als grote, ook al kost dat de griffie relatief meer tijd.
- De griffier kan de rol en positie van burgerradsleden bespreken met de gemeentesecretaris zodat duidelijk is wat hun positie is omdat de afstand van burgerradsleden tot de raad groter is en omdat het kan voorkomen dat ambtenaren die voor het college werken ook een grote(re) afstand ervaren met burgerradsleden.



***‘Als ik teksten schrijf voor debatten dan gebruikt de fractievoorzitter die in de raadsvergadering ook letterlijk. Dan voel ik me gelijkwaardig.’***

## Aandachtspunten voor de fractie

- Een fractie dient zich open te stellen voor burgerraadsleden. Deze hebben niet dezelfde positie (status, rechtspositie, financiële vergoeding) als gekozen fractieleden maar dienen volwaardig en gelijkwaardig mee te draaien in de fractie en commissies. Volwaardigheid en gelijkwaardigheid zijn uitgangspunt én voorwaarde voor goed functionerende commissies en daarmee de gemeenteraad.
- Fracties die burgerraadsleden inzetten, verlagen de drempel in de politiek en werken mee aan democratische vernieuwing. Met burgerraadsleden kunnen gekozen raadsleden meer mensen vertegenwoordigen. Die kunnen ook signaleren wat er in de gemeente speelt en onderwerpen op de politieke of maatschappelijke agenda zetten.
- Soms ziet een fractie burgerraadsleden als een extra raadslid maar daarvoor is het burgerraadslid niet bedoeld. Wel kunnen burgerraadsleden inhoudelijke versterking bieden wanneer ze veel weten van een bepaald onderwerp.
- Fractieleden dienen hun vertrouwen in burgerraadsleden uit te spreken – zeker als zij een tijdje goed hebben meegedraaid. Ze zijn er niet voor om in te vallen als een ziek raadslid een keer niet naar een commissievergadering kan. Als wordt gezegd dat burgerraadsleden ‘liever niet bij bepaalde vergaderingen’ aanwezig kunnen zijn, dan hebben ze misschien de verkeerde burgerleden uitgezocht.
- Burgerraadsleden zijn er niet voor corvee: zoek dit eens even uit voor het raadslid. Dat kán een gerechtvaardigd verzoek zijn maar burgerraadsleden compleet bij politieke dossiers betrekken levert veel meer op.
- De fractie en de partij steekt ook energie in de eigen organisatie. Ambitieuze fracties zijn eerder bereid te werken met burgerraadsleden. Is een fractie een besloten bolwerk waar burgerraadsleden zich moeten invechten, dan ontstaan er twee kampen die eerder tegenover elkaar staan dan elkaar aanvullen en ondersteunen.
- Bij fractievergaderingen zou het de norm moeten zijn dat ook burgerraadsleden aanwezig zijn. Wanneer burgerraadsleden alleen bij raadsvergaderingen worden betrokken ‘als ze nodig zijn’ of als ‘het hun onderwerp’ betreft, voelen ze zich al minder snel opgenomen in het geheel. Aanwezigheid bij fractievergaderingen is ook van belang om de politieke cultuur in de raad te kunnen begrijpen.

- Deze gelijkwaardigheid geldt niet alleen intern – tussen raadsleden en burgerraadsleden. Van belang is ook externe gelijkwaardigheid, zodat burgerraadsleden makkelijk contact kunnen leggen met burgers en ambtenaren (zelfs provincie-ambtenaren) omdat zij weten wat de rol van burgerraadslid inhoudt. Gelijkwaardigheid ontstaat niet overal vanzelf, zeker jonge burgerraadsleden moeten hun plaats zien te verwerven.
- Burgerraadsleden zijn over het algemeen betrokken en gemotiveerd. Ze beschikken vaak over specifieke kennis. De fractie zou dat moeten omarmen. Ze moeten dan ook niet vooral worden ingezet als de gemeenteraadsverkiezingen naderen – dan kunnen ze immers worden beschouwd als potentiële opvolgers – maar ook aan het begin van de raadsperiode.
- De fractie kan de periode dat burgerraadsleden meedraaien beschouwen als een leerschool, zodat zij bij de volgende gemeenteraadsverkiezingen gemakkelijk kunnen instromen. De opgedane ervaring is dan bijzonder waardevol.



*‘Tijdens corona kon iedereen in de raadsvergadering aanwezig zijn – genodigden, insprekers, pers – maar wij als burgerraadsleden niet. Dan denk ik: ik kan er net zo goed mee stoppen.’*

- Fracties moeten echter niet te veel nadruk leggen op deze kweekschool, ook niet bij de rekrutering van nieuwe burgerraadsleden. Bij de benoeming van burgerraadsleden staat het opleidingsklasje soms te veel centraal. Wat wél centraal moet staan: de ondersteunende rol van burgerraadsleden en hoe zij daarbij het beste kunnen worden gefaciliteerd.
- Bij het aannemen van burgerraadsleden dienen fracties na te gaan: wie zit op welke plek het beste. Dan nemen burgerraadsleden ook de meeste verantwoordelijkheid.
- Fracties maken echt werk van het rekruteren van burgerraadsleden. Zonder goede visie dreigen burgerraadsleden al snel te bestaan uit pensionado’s. Er moet actief worden ingezet op jonge mensen of van middelbare leeftijd – de groep die het doorgaans al heel druk heeft met werk en gezin.



*'Ik had gehoopt om na mijn periode als burgerraadslid hoger op de kandidatenlijst te belanden. Dat viel wat tegen. Als ik me gisteren had aangemeld als burgerraadslid in plaats van twee jaar geleden, was ik misschien op dezelfde plek op de lijst terechtgekomen.'*

- Fracties zouden niet moeten zeggen wat burgerraadsleden moeten doen maar dit juist omdraaien: aan burgerraadsleden vragen wat zij voor de partij of gemeente zouden willen doen, waar hun kennis en ambitie het beste tot hun recht komen.
- Fracties zouden niet te snel moeten denken dat burgerraadsleden de basis en context van de gemeentepolitiek 'vanzelf wel leren'. Het is vaak nodig dat ervaren fractieleden dit aan burgerraadsleden overdragen.
- Fracties hebben een goed plan hebben waarom ze burgerraadsleden nodig hebben, en wat ze hen kunnen laten doen, en hoe dat past binnen de fractie. Een lid van een politieke partij dat graag wil meedraaien en hem daarom 'wel tot burgerraadslid' bombarderen, is daarom niet altijd de juiste weg.
- Wanneer de fractie een informatieavond organiseert, voor intern beraad of met burgers, dienen burgerraadsleden daarvoor ook te worden uitgenodigd. Dat geldt ook voor excursies, cursussen of informele bijeenkomsten.
- Vaak hebben eenmansfracties de zaken met burgerraadsleden goed geregeld: er is vertrouwen en er is een gezonde samenwerking. Daar zijn de burgerraadsleden écht nodig. Die weten wat ze (moeten) doen en ontwikkelen zich ook het beste.
- Fractie(voorzitters) dienen minstens een keer per jaar (in ieder geval: periodiek) een functionerings- of voortgangsgesprek met burgerraadsleden te voeren: wat hebben wij als fractie nodig en wat kan het burgerraadslid doen. Maar ook: wat heeft het burgerraadslid nodig en wat kan de fractie daarin betekenen. In die gesprekken kunnen rollen worden afgesproken en verwachtingen uitgesproken. Als dat niet gebeurt – en het gebeurt in de praktijk te weinig – gaan burgerraadsleden te veel 'zwemmen' of doen ze vooral hun eigen onderwerpen. Dat enthousiasme moet overigens niet worden weggepoetst met allerlei opdrachten en verzoeken. Met zo'n gesprek kunnen de fractie en burgerraadsleden elkaar versterken in plaats van dat ze naast elkaar gaan lopen.

- Kandidaten die net niet worden gekozen (en op meer hadden gehoopt) kunnen tijdens het burgerraadslidmaatschap wat gedemotiveerd raken: ze zijn actief in de lokale politiek, maar toch 'niet helemaal'. Hun verwachtingen moeten goed worden gemanaged om teleurstellingen en vroegtijdig afhaken te voorkomen. Dat geldt ook voor de resultaten die burgerraadsleden 'snel' denken te bereiken. Successen kunnen jaren op zich laten wachten, en ook die teleurstellingen moeten worden gemanaged.
- Niet ieder burgerraadslid zal zijn draai vinden. Het is dan beter dat de fractievoorzitter een exitgesprek houdt dan 'doormodderen'.
- Fractievoorzitters waken voor mogelijke belangenverstrengeling dat aan een burgerraadslid kan kleven. Daarmee geven ze ook een signaal af naar het college of de buitenwereld: wat wil je met een 'overactief' (lees: dat er ook zit voor het persoonlijke belang) burgerraadslid uitstralen. Vaak is het beter te voorkomen dat zo iemand een te actieve rol gaat spelen.
- Laat fracties zelf kiezen hoeveel burgerraadsleden ze nodig denken te hebben. Leg van bovenaf geen beperkingen op. Een vuistregel kan zijn: bestaat de raad uit  $x$  leden, dan zijn er  $\frac{1}{2} x$  tot  $x$  burgerraadsleden. Het argument dat dit 'duur' zou zijn of 'veel werk' zou opleveren voor de griffie moet worden afgezet tegen een goed functionerend democratisch proces.
- Het kan een idee zijn één burgerraadslid te koppelen aan één fractielid.



***'Het is voor burgerraadsleden makkelijk om aan te schuiven en ook makkelijk om weer snel te vertrekken. Ik heb van raadsleden gehoord: wie is dat weer? We moeten een balans vinden tussen flexibiliteit en het burgerraadslidmaatschap als draaideur.'***

## Aandachtspunten over de rechtspositie

- De precieze benaming (terminologie) voor burgerraadsleden doet ertoe, met name ook omdat het rechtspositiebesluit de term commissieleden gebruikt. Het zou goed zijn wanneer overal in Nederland dezelfde naam wordt gebruikt voor niet door de kiezer gekozen commissieleden, bijvoorbeeld: burgerraadslid, dat legt meer gewicht in de schaal dan fractie-assistent. Burgerraadsleden zijn immers niet alleen faciliterend, ze hebben ook een zelfstandige rol, zoals het voorbereiden van moties. Gemeenteraden, ondersteund door de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, kunnen zich inzetten voor een uniforme benaming voor burgerraadsleden.
- Burgerraadsleden hebben overal een andere benaming. Hoe ze ook worden aangeduid: ze hebben recht op eenzelfde vergoeding. Gemeenten kunnen zich niet verschuilen achter het argument dat ze ‘formeel’ geen burgerlid zijn in de zin van artikel 82 Gemeentewet, en dus geen vergoeding hoeven uit te keren. De benaming (woordkeuze) is niet leidend.
- De mate waarin burgerraadsleden goed functioneren is niet alleen afhankelijk van hun eigen ambitieniveau, de begeleiding en aandacht die ze krijgen (vanuit de fractie en de griffie) en de tijd die ze in het werk steken, maar ook van de bezoldiging. Ze hebben recht op een fatsoenlijke representatie-, reiskosten- en scholingsvergoeding – vergelijkbaar met de toelage die raadsleden krijgen. Wordt dat niet betaald, dan blijven er statusverschillen bestaan tussen fractie- en burgerraadsleden. Fatsoenlijk belonen houdt een professionaliseringsslag voor het openbaar bestuur in. Ook de griffie kan pleiten voor een nette vergoeding voor burgerraadsleden.
- Er zijn gemeenten die formeel geen commissies kennen – en dus geen commissievergoeding kunnen uitkeren – omdat hun ‘commissies’ een andere benaming hebben (dit is een aandachtspunt voor de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden). In dat geval kunnen burgerraadsleden een vergoeding krijgen uit het fractiebudget. Dat moeten fracties zelf regelen; het budget is afhankelijk van de omvang van de fractie. Daar kan zich een anomalie voordoen: grote fracties hebben een groot fractiebudget maar vaak weinig of geen burgerraadsleden (die hebben ze immers niet altijd nodig); een eenpersoonsfractie heeft een klein budget maar soms meerdere burgerraadsleden (nodig). Daarbij moeten wel de fiscale regels omtrent vrijwilligersvergoedingen in de gaten worden gehouden.



- Laat fracties zelf kiezen hoeveel burgerraadsliden ze nodig denken te hebben. Leg van bovenaf geen beperkingen op. Een vuistregel kan zijn: bestaat de raad uit  $x$  leden, dan zijn er  $\frac{1}{2}x$  tot  $x$  burgerraadsliden. Het argument dat dit 'duur' zou zijn of 'veel werk' zou opleveren voor de griffie moet worden afgezet tegen een goed functionerend democratisch proces. Het kan een idee zijn één burgerraadslid te koppelen aan één fractielid.

## Hét pijnpunt: de vergoeding

### Quotes van burgerraadsliden over de vergoeding

- 'Je doet het niet voor het geld maar het speelt wel mee. Jonge mensen zeggen: een bijbaantje levert mij geld op, werken in de politiek kost mij juist geld.'
- 'In kleine fracties doen burgerraadsliden misschien wel net zo veel als raadsleden, het burgerlid krijgt 80 euro per commissievergadering, raadsleden meer dan tien keer zoveel. Dat is een heel groot verschil.'
- 'We krijgen zelfs geen internetvergoeding, terwijl wij met corona steeds meer digitaal zijn gaan werken.'
- 'Een hogere vergoeding is bij ons politiek onbespreekbaar. Er is zelfs geen geld voor een grotere griffie.'
- 'Als je wilt dat de democratie goed functioneert dan moet de ondersteuning goed op orde zijn. Ook die door burgerraadsliden. Alleen daarom moet de vergoeding omhoog.'
- 'Bij ons dragen de raadsleden de helft van hun inkomsten af en dat wordt verdeeld onder burgerraadsliden. Die doen doorgaans evenveel werk. Als je toch iedereen gelijkwaardig vindt, dan ook op financieel vlak. Maar het vraagt wel wat van raadsleden.'
- 'De lage beloning kan leiden tot vrijblijvendheid. Ik heb deze week even geen tijd voor het burgerraadslidmaatschap, ik moet prioriteit geven aan mijn baan.'
- 'Ik doe dit tien uur per week. Voor het bijwonen van commissievergaderingen krijg ik jaarlijks zo'n 700 euro. Omgerekend: nog geen 2 euro per uur.'
- 'Vergoeding is lastig via de gemeente te regelen. Dan zouden alle burgerraadsliden evenveel kunnen krijgen maar ze zijn lang niet allemaal even actief. Dat is ook weer scheef.'
- 'Voor mensen met een goed inkomen is de vergoeding voor burgerraadsliden minder belangrijk. Maar voor jongeren wel. Het zou zo goed moeten betalen dat studenten hun bijbaan opgeven en burgerraadslid worden.'

## Colofon

Deze handreiking is opgesteld en uitgevoerd door Michel Knapen en geredigeerd door de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

De informatie in deze handreiking is gebaseerd op onderzoeksbronnen en vooral op gevoerde individuele en groepsgesprekken met griffiers en burgerraadsleden.



Nederlandse Vereniging  
voor Raadsleden

Nassaulaan 12, 2514 JS Den Haag  
Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

[www.raadsleden.nl](http://www.raadsleden.nl)  
[info@raadsleden.nl](mailto:info@raadsleden.nl)



