



DAADKRACHT

Het gemeenteraadslid

Onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden
van gemeenteraadsleden

Daadkracht B.V.
Drs. W.E.J. Post
Mevrouw drs. G. de Lange

9 april 2008

Rapportage Onderzoek

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Inleiding..... | 4 |
| 1.1 | Doel van het onderzoek | 4 |
| 1.2 | Vraagstelling..... | 4 |
| 1.3 | Onderzoeksvragen | 4 |
| 1.4 | Toelichting op de onderzoeksvragen | 5 |
| 1.5 | Leeswijzer..... | 5 |
| 2. | Methode van onderzoek | 6 |
| 2.1 | Literatuuronderzoek..... | 6 |
| 2.2 | Oriënterend onderzoek | 6 |
| 2.3 | Webenquête | 6 |
| 2.4 | Respons..... | 7 |
| 2.5 | Interne validiteit..... | 8 |
| 2.6 | Externe validiteit..... | 8 |
| 2.6.1 | Geslacht | 8 |
| 2.6.2 | Leeftijd..... | 8 |
| 2.6.3 | Politieke partijen..... | 9 |
| 2.6.4 | Inwonersklassen..... | 9 |
| 2.7 | Beperkingen van het onderzoek | 9 |
| 3. | Theoretisch profiel van het raadslid | 11 |
| 3.1 | Wettelijke grondslag..... | 11 |
| 3.2 | Drie kerntaken | 11 |
| 3.3 | Dualisme | 12 |
| 3.4 | Evaluatie dualisme..... | 12 |
| 3.5 | Werkzaamheden | 13 |
| 3.6 | Tijdsbesteding..... | 13 |
| 4. | Tijdsbesteding | 15 |
| 4.1 | Algemeen..... | 15 |
| 4.2 | Tijdsbesteding naar gemeentegrootte | 15 |
| 4.3 | Tijdsbesteding naar politieke partij | 17 |
| 4.4 | Tijdsbesteding naar leeftijd | 18 |
| 4.5 | Tijdsbesteding naar geslacht..... | 19 |
| 4.6 | Conclusie | 19 |
| 5 | Werkzaamheden | 20 |
| 5.1 | Algemeen..... | 20 |



DAADKRACHT

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 5.2 | Werkzaamheden naar inwonersklasse | 22 |
| 5.3 | Werkzaamheden naar politieke partij | 24 |
| 5.4 | Werkzaamheden naar leeftijd | 27 |
| 5.5 | Werkzaamheden naar geslacht | 29 |
| 5.6 | Ontevreden raadsleden | 31 |
| 5.7 | Taakopvatting raadsleden | 32 |
| 5.7.1 | Volksvertegenwoordigende rol | 33 |
| 5.7.2 | Controlerende rol | 33 |
| 5.7.3 | Kaderstellende rol | 33 |
| 5.8 | Betaald werk | 33 |
| 5.9 | Raadswerk als fulltime functie | 35 |
| 5.10 | Tijd en vergoeding | 35 |
| 5.11 | Conclusie | 35 |
| 6 | Honorering gemeenteraadsleden..... | 36 |
| 6.1 | Vergoeding | 36 |
| 6.2 | Uurtarief gemeenteraadsleden | 37 |
| 6.3 | Kosten per activiteit..... | 38 |
| 6.4 | Conclusie | 39 |
| 7. | Conclusies en aanbevelingen..... | 40 |
| 7.1 | Conclusies..... | 40 |
| 7.1.1 | Theoretisch profiel..... | 40 |
| 7.1.2 | Tijdsbesteding..... | 40 |
| 7.1.2 | Werkzaamheden | 40 |
| 7.1.3 | Vergoeding | 41 |
| 7.1.4 | Antwoord op de hoofdvraag | 41 |
| 7.2 | Aanbevelingen | 42 |
| 7.2.1 | Inzoomen op activiteiten | 42 |
| 7.2.2 | Experiment 50% buiten het stadhuis | 42 |
| 7.2.3 | Onderzoek naar inhoud van vergaderingen | 42 |

1. Inleiding

Dit onderzoek heeft als doel het in kaart brengen van de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden in Nederland. De resultaten van het onderzoek resulteren in een gedetailleerde beschrijving van de invulling van het Nederlandse raadslidmaatschap. Wat zijn de werkzaamheden van raadsleden en hoeveel tijd besteden raadsleden aan deze werkzaamheden voor de gemeente? Onderdeel van de rapportage is vergelijkend onderzoek tussen gemeenteraadsleden op diverse factoren. Zijn het geslacht, leeftijd, politieke kleur en/of gemeentegrootte van invloed op de invulling van het raadslidmaatschap? Aan welke activiteiten hechten de verschillende raadsleden de meeste waarde? Ander aspect van dit onderzoek is de honorering die gemeenteraadsleden ontvangen. Hier gaat het om het in kaart brengen van de vergoeding die gemeenteraadsleden ontvangen. Dit biedt de mogelijkheid om de kosten te kapitaliseren, bijvoorbeeld naar hoofd van de bevolking. Dit onderzoek is een nulmeting. Daadkracht herhaalt het onderzoek jaarlijks.

1.1 Doel van het onderzoek

Primair richt dit onderzoek zich op een beschrijving van de feitelijke situatie van de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden. Secundair doel van het onderzoek is om aan de hand van exploratief onderzoek te kijken of er verschillen en/of verbanden bestaan tussen gemeenteraadsleden op eerder genoemde factoren. De inventarisatie van de tijdsbesteding en werkzaamheden biedt handvatten om bestaande literatuur op dit gebied te toetsen.

Dit onderzoek heeft daarmee als doel: het onderzoeken en in kaart brengen van de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden in Nederland in 2007.

1.2 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

“Waaruit bestaan de werkzaamheden van gemeenteraadsleden, wat is de concrete tijdsbesteding voor deze raadswerkzaamheden en welke vergoeding ontvangen gemeenteraadsleden voor het raadswerk?”

1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag is geconcretiseerd naar de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is er in de literatuur bekend over het profiel van raadsleden en de tijdsbesteding en de werkzaamheden van raadsleden?
2. Wat is de tijdsbesteding van gemeenteraadsleden in Nederland?
3. Waaruit bestaan de werkzaamheden van gemeenteraadsleden in Nederland?
4. Wat is de vergoeding die gemeenteraadsleden in Nederland ontvangen voor het raadswerk?

1.4 Toelichting op de onderzoeksvragen

De eerste onderzoeksvraag geeft inzicht in de belangrijkste feiten en ontwikkelingen met betrekking tot de gemeenteraad. Een belangrijke ontwikkeling op gemeentelijk niveau is de Wet Dualisering gemeentebestuur, die in 2002 in werking is getreden. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 2, 3 en 4 is een webenquête ingezet, die aan alle raadsleden in Nederland is voorgelegd.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk twee behandelt de methode van onderzoek. Daarin onder meer aandacht voor de opzet en validiteit van het onderzoek. Het derde hoofdstuk geeft het theoretisch profiel van het raadslid weer. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 komen achtereenvolgens de tijdsbesteding, de werkzaamheden en de honorering van raadsleden aan de orde. Hoofdstuk 7 geeft als besluit de conclusies en aanbevelingen.

De analyses in dit rapport zijn grotendeels uitgewerkt in relatieve cijfers. Tenzij nadrukkelijk de tijdsbesteding in aantallen uren staat aangegeven, gaat het in dit rapport over de relatieve tijdsbesteding van raadsleden.

2. Methode van onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de methodologie waarmee het onderzoek is uitgevoerd. Achtereenvolgens komen het literatuuronderzoek, het oriënterend onderzoek en de webenquête aan de orde. Daarna volgt informatie over de respons en de validiteit van het onderzoek. Het hoofdstuk besluit met de beperkingen van het onderzoek.

2.1 Literatuuronderzoek

Literatuuronderzoek geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuur waarin het profiel van raadsleden aan de orde komt. Ook literatuur over het dualisme is meegenomen, evenals voorgaande onderzoeken naar de werkzaamheden en tijdsbesteding van raadsleden. In het voorliggende onderzoek is rekening gehouden met vier eerder uitgevoerde onderzoeken:

- Commissie Merckx (1974)
- Denters & De Jong (1992)
- Staatscommissie dualisme en lokale democratie (1999)
- Staat van het Bestuur (2006)

Hierdoor is het mogelijk de ontwikkeling van de tijdsbesteding in de tijd weer te geven. Het literatuuronderzoek vormt de basis voor de operationalisering van de werkzaamheden van raadsleden.

2.2 Oriënterend onderzoek

Ter voorbereiding op de webenquête is een oriënterend kwalitatief onderzoek verricht. Hiervoor is een selecte steekproef gehouden onder de 443 gemeenten van Nederland. Persoonlijke interviews zijn afgenomen met deskundigen op dit vakgebied bij de gemeenten Almere, Amsterdam, Kampen en Losser. Twee raadsleden (Amsterdam en Losser) en twee griffiers (Almere en Kampen) zijn benaderd voor het afnemen van een interview. Gekozen is voor een splitsing, omdat (raadsondersteunende) griffiers informatie ontvangen van meerdere raadsleden en daardoor het geheel in een breder perspectief kunnen plaatsen. Een individueel raadslid kan heel specifiek ingaan op vragen en stellingen. Op deze manier ontstaat een goed beeld van het werk van raadsleden in Nederland. De data uit de persoonlijke interviews zijn samen met de uitkomsten van het literatuuronderzoek gebruikt als input bij het vaststellen van antwoordcategorieën voor de webenquête.

2.3 Webenquête

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 2, 3 en 4 is gebruik gemaakt van een webenquête. De webenquête richt zich op de totale populatie van alle 9.465¹ Nederlandse gemeenteraadsleden. Bij de uitvoering van dit onderzoek is de keuze gemaakt om te beperken tot de centrale gemeenteraden, waardoor de deelgemeenten buiten beschouwing blijven.

¹ Dit is de stand in april 2007 excl. deelgemeenten. Het is mogelijk dat het aantal is gewijzigd door bijvoorbeeld het voortijdig afhaken van lokale politici of het royeren van leden.

Om de webenquête te kunnen uitzetten, zijn emailadressen van raadsleden verzameld door gemeentelijke websites te raadplegen. De adressenverzameling is daarmee afhankelijk van de door gemeenten gepresenteerde informatie. Wanneer de emailadressen niet op de gemeentelijke website te vinden waren, is contact gelegd met de griffier om alsnog de contactgegevens te achterhalen. Enkele gemeenten gaven de emailadressen van raadsleden niet vrij, bijvoorbeeld om privacy redenen. In totaal zijn er 9.242 emailadressen verzameld.

De software voor de webenquête is ontwikkeld door Parantion, een samenwerkingspartner van Daadkracht en is bekend onder de naam Burgeronderzoek.nl. Dit is een applicatie die de webenquête verspreidt en de respons opslaat en verwerkt. Met het programma is het mogelijk om de data te exporten naar een analytisch programma, zoals SPSS. Een webenquête kent daarnaast nog meer voordelen. Ten eerste is het snel en goedkoop in vergelijking met de andere vormen. Ten tweede is het mogelijk om op deze wijze een grote populatie te benaderen. Een ander voordeel is de verwerking van de gegevens, dit kan volledig digitaal.

De raadsleden zijn persoonlijk uitgenodigd om deel te nemen aan de webenquête. In de introductiebrieven komt onder meer naar voren wie het onderzoek uitvoert, wat het belang van het onderzoek is, wie de opdrachtgever is en de reden waarom het zinvol is voor de respondent om mee te werken. Voor het verhogen van de respons is twee weken na het versturen van de webenquête een herinneringsmail verstuurd. Om de drempel voor raadsleden laag te houden is de uitwerking van de webenquête geanonimiseerd en is er een tijdslimiet aan het onderzoek verbonden. Doordat de verwerking van de gegevens op geaggregeerd niveau gebeurt (politieke partij, gemeentegrootte, geslacht, leeftijd) en niet op persoonlijke titel is de kans dat raadsleden participeren groter. Ten slotte krijgen de respondenten bij deelname inzage in een rapport met de belangrijkste bevindingen.

2.4 Respons

Bij het benaderen van de 9.242 respondenten waarvan een emailadres beschikbaar was, heeft het systeem 475 respondenten gebounced. Dit betekent dat deze raadsleden niet zijn bereikt. Oorzaken hiervan kunnen zijn dat het emailadres niet correct is, er een filter bij de gemeente geplaatst is en/of dat er een fout is ontstaan bij doorsturen vanuit een algemeen emailadres (griffier). Dit betekent dat er uiteindelijk 8.767 respondenten zijn aangeschreven. Daarvan hebben 3.360 respondenten deelgenomen aan het onderzoek. Dit is een respons van 38,3%. Van alle respondenten hebben 2.770 raadsleden de vragenlijst volledig ingevuld.

Door het verschil tussen het aantal volledig afgeronde vragenlijsten en de vragenlijsten waarbij voortijdig is gestopt met invullen, varieert het aantal valide respondenten bij elke vraag. Zodra een respondent begint met het invullen van de vragenlijst, blijft de ingevoerde data bewaard. Hierdoor kent elke vraag zijn eigen respons. Waar het van belang is, is bij de uitwerking van de onderzoeksresultaten het aantal valide respondenten weergegeven.

2.5 Interne validiteit

De interne validiteit bekijkt of het juiste meetinstrument is gehanteerd om de verschillende variabelen in kaart te brengen. Allereerst zijn om de interne validiteit te waarborgen antwoordcategorieën opgesteld met een vijf-puntschaal van Likert. Daarnaast zijn de indicatoren vastgesteld naar aanleiding van literatuuranalyse en oriënterende interviews. Dit verhoogt de zekerheid dat de indicatoren die het onderzoek hanteert geschikt zijn. Met betrekking tot de interne validiteit is voor stellinggroepen de factoranalyse uitgevoerd. Ook is aan de hand van de Cronbach's alpha de interne consistentie gemeten. Uit analyse van de resultaten blijkt dat de meetschalen behorende bij de stellingen voldoen aan de statistische normen. De vragenlijst is op correcte wijze geconstrueerd. De interne validiteit is hierdoor bij elke stellinggroep gewaarborgd.

2.6 Externe validiteit

In het onderzoek is gevraagd naar het geslacht en de leeftijd van de respondent. Ook hebben respondenten aangegeven voor welke politieke partij zij in de raad zitten en in welke inwonersklasse hun gemeente valt. Op grond van de vergelijking van de gegevens uit de webenquête met de landelijke cijfers van de totale onderzoekspopulatie² zijn uitspraken over de representativiteit van dit onderzoek mogelijk.

2.6.1 Geslacht

In dit onderzoek is 74,3% van de raadsleden man, 25,7% is vrouw. Uit eerder onderzoek blijkt dat het aandeel vrouwelijke raadsleden sinds 1998 steeds rond de 23% ligt. De rapportage 'Staat van het bestuur 2006'³ laat zien dat het aandeel vrouwelijk raadsleden gestegen is naar 24% in 2004 en 26% in 2006. Dit betekent dat zowel vrouwelijke als de mannelijke raadsleden in dit onderzoek naar verhouding zijn vertegenwoordigd onder de respondenten.

2.6.2 Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 50 jaar. Bijna 70% van de respondenten behoort tot de leeftijdscategorie tussen de 41 en 63 jaar. De leeftijdsverdeling onder de respondenten spreidt zich van een minimum van 19 jaar tot een maximum van 100 jaar. De gemiddelde leeftijd van 50 jaar is in overeenstemming met de totale populatie raadsleden. De gemiddelde leeftijd van raadsleden is tussen 1998 en 2005 gestegen van 49,2 jaar naar 53,4 jaar⁴. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat de raad als geheel elk zittingsjaar één jaar ouder wordt. In de meeste gemeenten is in 2006 een nieuwe raadsperiode gestart. Dit zorgt voor een nieuwe, jongere lichter van raadsleden.

² <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Lokaal%20bestuur/Persoonlijke%20gegevens%20raadsleden.pdf>

³ Staat van het bestuur 2006: 12

⁴ SGBO, De ontdekking van het raadslid, 2006; Staat van het Bestuur, 2006: 11

2.6.3 Politieke partijen

Ten derde is gekeken naar de verdeling van raadsleden over de verschillende politieke partijen. Enige noemenswaardige afwijking is die van de lokale partijen. In de werkelijke situatie representeren lokale partijen 27,5% van het totaal, in dit onderzoek 23,9%. Onder de noemer ‘samengevoegde partijen’ behoren fracties die samengesteld zijn door een samenvoeging van twee of meer partijen, bijvoorbeeld een samenvoeging van CU/SGP/GroenLinks. Het aantal raadsleden per politiek partij in dit onderzoek is in overeenstemming met met werkelijke situatie in Nederland, waardoor de representativiteit en veralgemeenbaarheid gewaarborgd is.

2.6.4 Inwonersklassen

Tot slot is het aantal raadsleden naar gemeentegrootte in kaart gebracht. Ook de verdeling van raadsleden naar gemeentegrootte is in overeenstemming met de werkelijkheid. Enige accentverschillen zijn waarneembaar, maar dit heeft zijn oorzaak in de verdeling die dit onderzoek en het rapport van de VNG⁵ hanteren.

Uit eerder verschenen onderzoeken blijkt dat verschillende inwonersklassen verschillende antwoorden opleveren. De tijdsbesteding bijvoorbeeld verschilt significant tussen kleine en grote gemeenten. Dit onderzoek maakt gebruik van een indeling naar zes inwonersklassen:

- 0 – 14.000
- 14.001 – 30.000
- 30.001 – 50.000
- 50.001 – 100.000
- 100.001 – 150.000
- 150.001 – groter.

De conclusie met betrekking tot de demografische en algemene kenmerken van de respondenten is dat de vertegenwoordiging op de verschillende kenmerken in overeenstemming is met de werkelijke situatie in Nederland. Dit betekent dat de externe validiteit, en daarmee de representativiteit en veralgemeenbaarheid van dit onderzoek, is gewaarborgd.

2.7 Beperkingen van het onderzoek

Een beperking van het onderzoek is dat het uitdrukken van een tijdsbesteding voor een werkzaamheid per maand een complexe opgave is. Er zijn perioden in het jaar waarin het accent op bepaalde activiteiten ligt (denk aan de begrotingsbehandeling). Om deze reden is gevraagd naar een indicatie van het gemiddelde aantal uur per maand. De kosten per activiteit per maand dienen om deze reden niet als zodanig exact te worden geïnterpreteerd, maar als een gemiddelde.

De omvang van het onderzoek maakt het behalve sterk representatief en empirisch krachtig eveneens complex. Het is evident dat er verschillen bestaan tussen grote en kleine gemeenten. Het is echter niet mogelijk om in de vragenlijst accentverschillen aan te brengen. Hierdoor ervoeren enkele respondenten de vragenlijst als theoretisch en te weinig praktisch. Dit is voornamelijk het geval onder de kleinere gemeenten.

⁵ <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Lokaal%20bestuur/Persoonlijke%20gegevens%20raadsleden.pdf>



DAADKRACHT

Ander nadeel van een grootschalig onderzoek is dat het analytisch ondoenlijk is om ruimte op te nemen voor uitleg c.q. opmerkingen bij vraagstellingen. Een aantal respondenten heeft van de mogelijkheid gebruik gemaakt om via de mail contact te leggen. Deze opmerkingen zijn meegenomen bij het analyseren en interpreteren van de onderzoeksresultaten.

3. Theoretisch profiel van het raadslid

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het literatuuronderzoek. Aan de hand van bestaande literatuur is inzichtelijk gemaakt hoe de tijdsbesteding van Nederlandse gemeenteraadsleden in voorliggende perioden was. Dit komt aan bod nadat eerst is ingegaan op achtergrondinformatie over het raadslidmaatschap en een beschrijving van het dualisme.

3.1 Wettelijke grondslag

De Gemeentewet bepaalt dat het bestuur van elke gemeente bestaat uit een gemeenteraad, een college van burgemeester en wethouders en een burgemeester. Het college van B&W is het dagelijkse bestuur van een gemeente, de gemeenteraad is het algemeen bestuur. Een raadslid is een lid van de gemeenteraad. De gemeenteraad staat zoals blijkt uit de Grondwet aan het hoofd van de gemeente (art. 125 lid 1). De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente. Het aantal leden van de gemeenteraad is afhankelijk van het inwonertal van de gemeente. De raadsleden worden voor een periode van vier jaar op basis van evenredige vertegenwoordiging gekozen door en uit ingezetenen (inwoners van gemeente) die achttien jaar of ouder zijn.

3.2 Drie kerntaken

Het raadslidmaatschap omvat drie kerntaken: volksvertegenwoordiging, kaderstellen en controleren.

- *Volksvertegenwoordiging* is de primaire functie van een raadslid. De overige functies van de gemeenteraadsleden, kaderstellen en controleren, vloeien hieruit voort. De gekozen raadsleden vertegenwoordigen de burger en maken namens de burger afwegingen. Het wegen van – vaak tegenstrijdige – belangen van diverse (groepen van) burgers is daarbij een essentiële en bij uitstek politieke kwestie. Volksvertegenwoordigers zijn ‘vertalers’ van hetgeen onder de achterban leeft. Het gemeenteraadslid moet in zijn vertegenwoordigende functie vooral aan kunnen tonen dat hij alle relevante argumenten heeft gehoord en op basis daarvan tot een integere afweging is gekomen. De volksvertegenwoordigende rol van een raadslid komt vooral naar voren bij de agendavorming en de beleidsvoorbereiding (Troost, 2002: 1).
- *Kaderstellen* is bedoeld om in een zo vroeg mogelijk stadium de politieke lijn te bepalen en dit te vertalen in politieke opdrachten aan het uitvoerend bestuur (Troost, 2002:2). Bij het kaderstellen dienen raadsleden op hoofdlijnen te sturen.
- De *controlerende* rol houdt in dat de gemeenteraad achteraf controleert of het college het beleid heeft uitgevoerd binnen de door de raad geschetste kaders (Troost, 2002:3).

Deze taakverdeling tussen raad en college is het resultaat van de invoering van het duale bestuurstelsel in 2002.

3.3 Dualisme

Het dualisme heeft voor de lange termijn een aantal kerndoelen:

- Herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum;
- Herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad;
- Versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger; en
- Versterking van de positie van de burgemeester in het gemeentelijke bestuursstelsel.

Binnen het dualisme heeft het college een andere rol gekregen, namelijk het zelfstandig dagelijks bestuur van de gemeente. In deze rol geeft het college uitvoering aan de autonome bevoegdheden die zijn vastgelegd in:

- de Gemeentewet;
- Medebewindswetten; en
- de Grondwet.

Omdat de raad het college moet controleren, zijn de functies van raadslid en wethouder onverenigbaar. Raadsleden komen in het dualisme onafhankelijker te staan ten opzichte van het dagelijks bestuur van het college. Hierdoor zou de gemeenteraad beter in staat moeten zijn in het college te controleren en het electoraat te vertegenwoordigen. Dit vraagt om een cultuurverandering in de richting van een nieuw, dualistisch opererend raadslid dat zich meer gaat concentreren op kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging. Om deze rollen te kunnen uitvoeren, hebben raadsleden (nieuwe) controle-instrumenten gekregen, te weten recht van initiatief, amendement, interpellatie, onderzoek, moties, mondelinge en schriftelijke vragen.

Verder zijn in het dualisme enkele nieuwe functies in het leven geroepen: de rekenkamer en de raadsgriffier.

3.4 Evaluatie dualisme

De stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur heeft in 2004 onderzoek laten uitvoeren naar de Wet dualisering gemeentebestuur⁶. Uit de evaluatie blijkt dat de hoofddoelen van het dualisme (nog) niet zijn bereikt. Het rapport stelt dat er in veel gemeenten onvoldoende samenspel tussen de raad en het college van B&W is, mede omdat de spelregels en omgangsvormen hierover niet bekend zijn. Binnen de gemeente voelt niemand zich eindverantwoordelijk voor het veranderingsproces en er heerst geen 'sense of urgency'.

Verder blijkt dat het dualisme voor raadsleden heeft geleid tot meer werk. Zo ervaart 43% van de raadsleden dat de duur van de vergaderingen van raad en fractie sterk is toegenomen. Dit heeft ook gevolgen voor de beleving van de professie: raadsleden hebben minder plezier in het uitvoeren van het raadswerk. Dit heeft te maken met de wijze waarop de uren ingevuld zijn. Het gaat teveel over procedures; de raad en het college houden elkaar gevangen in een net van procedures en stukken. De totale tijdsbesteding aan het raadswerk blijkt echter door de jaren heen niet wezenlijk te zijn veranderd. Dit betekent dat de focus op de werkzaamheden is veranderd. Het contact met de burger en maatschappelijke organisatie is eveneens nagenoeg gelijk gebleven.

⁶ Rapport: <http://www.minbzk.nl/contents/pages/8454/eindrapport.pdf>

Een ander punt is dat raadsleden eerder meer dan minder te vinden zijn op het gemeentehuis. In vergelijking met de periode voor de dualisering maken de raadsleden nu gemiddeld twee keer zoveel gebruik van het instrumentarium⁷ dat hen ter beschikking staat. Het blijkt dat de raad moeilijkheden ondervindt om klachten van burgers door te verwijzen naar de ambtelijke organisatie of wethouder. De raad moet duidelijk nog wennen aan de nieuwe rol in het dualisme. Het gaat hierbij vooral om de nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen raad en college.

Het rapport stelt dat als er niet binnen afzienbare tijd een betekende doorstart bewerkstelligd wordt met betrekking tot het proces van dualisering, er in veel gemeenten risico's voor de kwaliteit van het lokale bestuur ontstaan. In het evaluatierapport staan zeventien aanbevelingen voor een succesvolle doorstart van het dualisme. De belangrijkste aanbevelingen voor raadsleden zijn:

- Feeling houden met de samenleving door hoofdtaken elders in de samenleving uit te voeren;
- De tijdsbesteding reduceren naar 8 uur in kleine gemeenten en 15 uur in grote gemeenten;
- De helft van deze tijd buiten het stadhuis doorbrengen.

Raadsleden moeten het raadslidmaatschap niet als fulltime functie vervullen, maar met één been in de maatschappij staan. Een raadslid moet assertief zijn en met enige afstand opereren (Evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004: 21-22).

3.5 Werkzaamheden

De literatuur deelt het raadswerk veelvuldig in naar de drie hoofdtaken; volksvertegenwoordiging, controleren en kaderstellen. Het onderscheid naar de drie hoofdtaken is vrij abstract. Elke hoofdtaak bestaat uit verschillende werkzaamheden. Dit betekent niet dat de in het onderzoek gehanteerde lijst van werkzaamheden is onder te verdelen naar deze drieslag. Werkzaamheden die betrekking hebben op de controlerende en/of kaderstellende taak zijn diffuus en zijn hierdoor lastig te categoriseren.

Het operationaliseren van de werkzaamheden van een raadslid is gedaan aan de hand van literatuuranalyse⁸ en diepte-interviews. Gezamenlijk geeft dit een compleet beeld uit welke werkzaamheden het raadswerk van gemeenteraadsleden bestaat. De resultaten van literatuuranalyse en de diepte-interviews samen gelden als input voor het opstellen van een uitputtende lijst met werkzaamheden voor het empirische onderzoek.

3.6 Tijdsbesteding

Bij de behandeling van de onderzoeksresultaten komt de tijdsbesteding uitgebreid aan de orde. Deze paragraaf geeft daarom enkel een summiere beschrijving van de tijdsbesteding van raadsleden. In het verleden is menig onderzoek⁹ verricht naar de tijdsbesteding van gemeenteraadsleden.

⁷ Recht van initiatief, amendement, interpellatie, onderzoek, moties, mondelinge en schriftelijke vragen.

⁸ Staatscommissie dualisme en lokale democratie (1999) en de rapportage 'van Elzinga tot E-government' Boogers et al. (2001) onder 600 raadsleden

⁹ Enkele onderzoeken: Commissie-Merkx (1974), Denters & De Jong, 1992: 27, Staatscommissie dualisme en lokale democratie (1999) en Staat van het Bestuur (2006).



DAADKRACHT

Onderzoek van het SGBO laat zien dat een raadslid in 2006 gemiddeld ruim 15 uur per week aan het raadswerk besteedt en daarnaast een betaalde baan van 36,8 uur per week heeft. De tijd die raadsleden spenderen aan het raadswerk, neemt toe met de gemeentegrootte. In 2002 werkten raadsleden gemiddeld 36 uur per week en besteedden 17 uur aan het raadswerk. Raadsleden zijn dus gemiddeld minder tijd gaan steken in hun raadsactiviteiten.

4. Tijdsbesteding

Dit hoofdstuk staat in het teken van de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag: 'Wat is de tijdsbesteding van gemeenteraadsleden in Nederland?'. Na de algemene tijdsbesteding, komen de tijdsbesteding naar gemeentegrootte, politieke partij, leeftijd en geslacht aan de orde. Het hoofdstuk besluit met een conclusie.

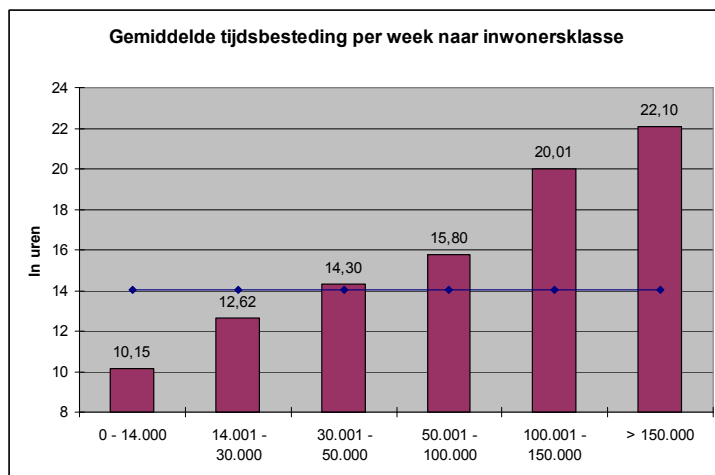
4.1 Algemeen

Aan de gemeenteraadsleden is gevraagd om een indicatie te geven van de tijd, in uren, die zij gemiddeld per maand aan het raadslidmaatschap besteden. Hieruit blijkt dat het raadslidmaatschap in de Nederlandse gemeenten een gemiddelde tijdsbesteding van 60,1 uur per maand vergt. Dit betekent dat raadsleden gemiddeld 14,0 uur per week besteden aan het raadswerk.¹⁰

In 2006 bleek uit onderzoek¹¹ dat de gemiddelde tijdsbesteding van raadsleden op dat moment 15,2 uur per week was. In een jaar tijd is daarmee de gemiddelde tijdsbesteding gedaald met 7,9%. Op jaarbasis komt dit neer op een totale daling van de tijdsbesteding van raadswerk van 545.184 uur¹².

4.2 Tijdsbesteding naar gemeentegrootte

Figuur 4.1 geeft de gemiddelde tijdsbesteding naar inwonersklasse weer. De figuur laat zien dat de gemiddelde tijdsbesteding toeneemt met de inwonersklasse.



Figuur 4.1 Gemiddelde tijdsbesteding per week naar inwonersklasse (N = 2686)

Gemeenten kleiner dan 30.000 inwoners maken minder uren dan gemiddeld. Gemeenten met 50.000 of meer inwoners maken meer uren dan gemiddeld. De kleinste gemeenten (< 14.000) kennen een gemiddelde tijdsbesteding van ruim 10 uur per week. Bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners neemt de tijdsbesteding significant toe. In deze gemeenten is het raadslidmaatschap vergelijkbaar met een

¹⁰ Het aantal uren per week is berekend door het aantal uren per maand te vermenigvuldigen met 7/30.

¹¹ SGB0 (2006), *Afgetreden raadsleden, motieven en ervaringen*, 's Gravenhage

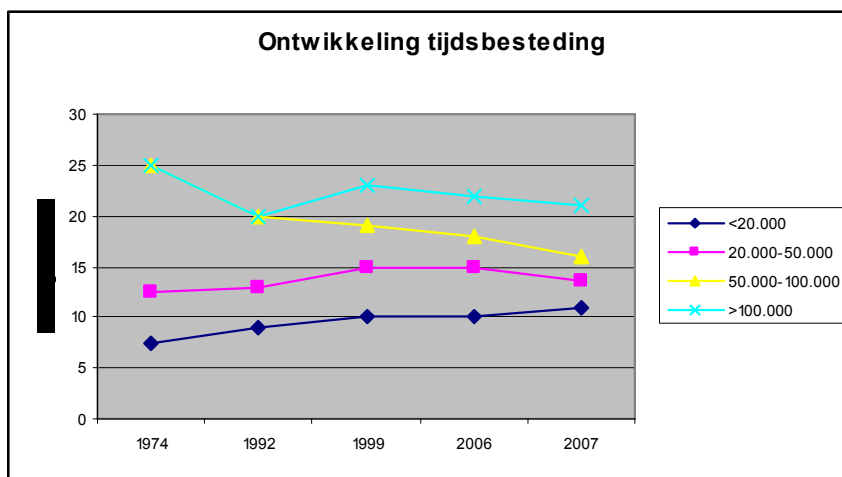
¹² Als volgt berekend: 9.465 raadsleden x 1,2 uur per week x 48 weken.

halve baan. In de allergrootste gemeenten (> 150.000) neemt het raadslidmaatschap gemiddeld ruim 22 uur per week in beslag. Daarmee besteden deze raadsleden meer dan tweemaal zoveel tijd aan het raadswerk dan raadsleden uit de kleinste gemeenten.

De vergoeding van raadsleden is gebaseerd op inwonersklasse. De redenatie is dat een gemeente met meer inwoners meer problemen en beleidsvraagstukken kent, wat resulteert in meer werk. Figuur 4.1 laat zien dat de tijdsbesteding inderdaad toeneemt met de gemeentegrootte. Later in dit rapport komt de vergoeding die aan de raadswerkzaamheden gekoppeld is aan de orde.

Figuur 4.2 geeft de ontwikkeling in de tijdsbesteding weer. Hierin zijn de resultaten van het voorliggende onderzoek gecombineerd met resultaten uit voorgaande onderzoeken:

- Commissie Merckx (1974)
- Denters & De Jong (1992)
- Staatscommissie dualisme en lokale democratie (1999)
- Staat van het Bestuur (2006)



Figuur 4.2 Aantal uren per week besteed aan raadswerk naar gemeentegrootte

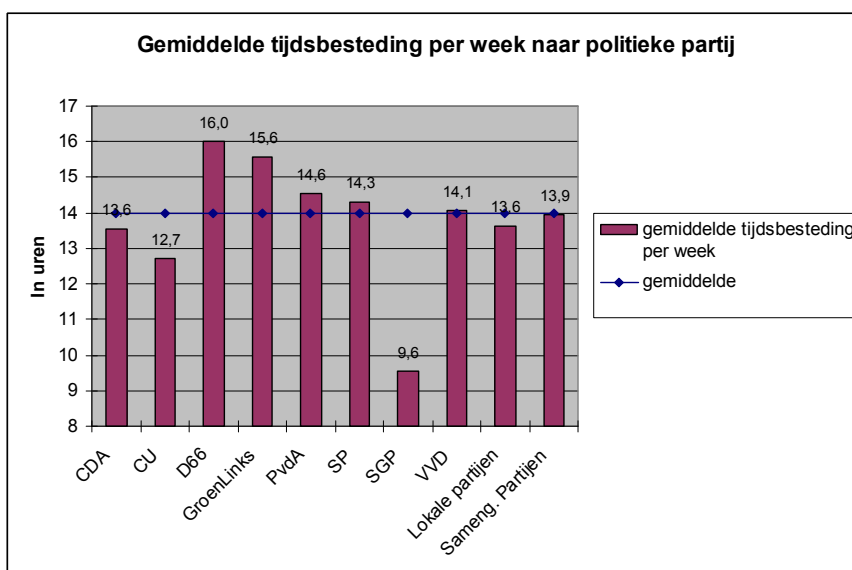
Uit de tijdreeks zijn enkele marginale verschillen waarneembaar in de gemiddelde tijdsbesteding per week in vergelijking met eerdere onderzoeken. De categorie < 20.000 kent een gemiddelde tijdstoename. De overige categorieën laten een dalende trend zien.

In 2004 gaf de evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur een aantal aanbevelingen voor raadsleden om tot een succesvolle doorstart van het dualisme te komen¹³. Eén van deze aanbevelingen was de tijdsbesteding te reduceren naar 8 uur in kleine gemeenten en 15 uur in grote gemeenten. Behalve de kleinste gemeenten laten gemeenten weliswaar een daling in tijdsbesteding door raadsleden zien, maar de tijdsbesteding is nog steeds een stuk hoger dan wat in de aanbeveling was geadviseerd.

¹³ Zie ook 3.4 van dit rapport.

4.3 Tijdsbesteding naar politieke partij

Figuur 4.3 is een overzicht van de gemiddelde tijdsbesteding per week van de politieke partijen. Raadsleden van de SGP en de ChristenUnie besteden minder dan gemiddeld tijd aan het raadswerk. Raadsleden van D66, GroenLinks, PvdA en SP maken meer uren dan de gemiddelde tijdsbesteding. D66 laat met 16,0 uren per week de grootste tijdsbesteding zien. Deze raadsleden maken daarmee bijna 67% meer uren dan de SGP raadsleden.

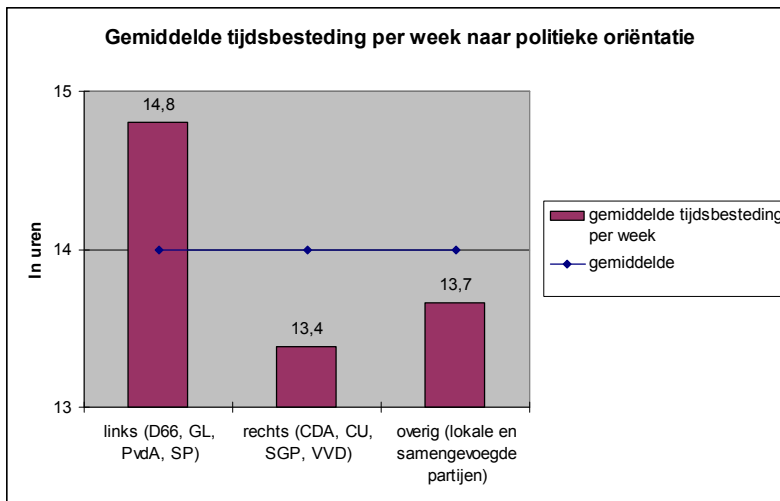


Figuur 4.3 Gemiddelde tijdsbesteding per week naar politieke partij (N = 2588)

Een nuance is hier echter op zijn plaats. Zoals hiervoor is aangegeven, hangt de tijdsbesteding samen met de gemeentegrootte. Uit voorliggend onderzoek blijkt dat SGP raadsleden vooral in kleine gemeenten zitting hebben, terwijl raadsleden van D66 en GroenLinks vaker in grote gemeenten werkzaam zijn.

In figuur 4.4 is de tijdsbesteding naar politieke partij verdeeld naar politieke oriëntatie. De partijen D66, GroenLinks, PvdA en SP vallen onder links georiënteerde partijen. CDA, ChristenUnie¹⁴, SGP en VVD zijn ondergebracht in de categorie rechts georiënteerde partijen. Van lokale en samengevoegde partijen is niet duidelijk of deze links of rechts georiënteerd zijn. Deze partijen zijn daarom ondergebracht in een categorie 'overig'.

¹⁴ De ChristenUnie neemt zowel linkse als rechtse standpunten in. Volgens <http://www.parlement.com/9291000/modules/g61o6303> hoort de partij thuis aan de rechterkant van het politieke spectrum.

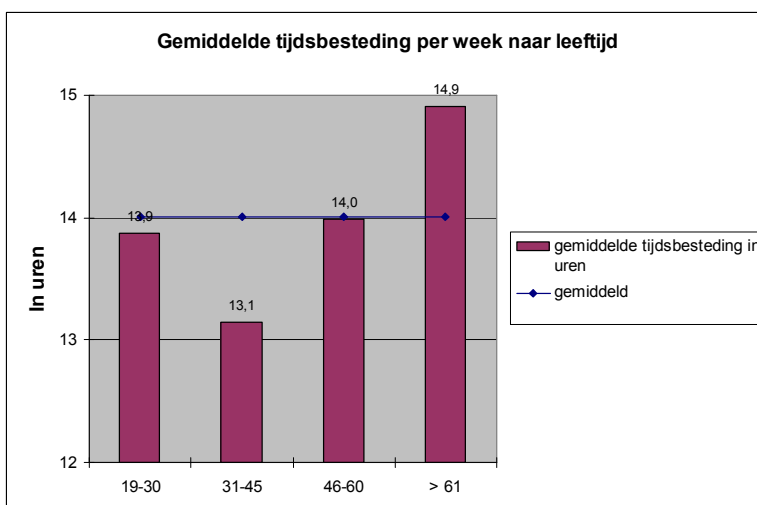


Figuur 4.4 Gemiddelde tijdsbesteding per week naar politieke oriëntatie (N= 2585)

Figuur 4.4 laat zien dat links georiënteerde raadsleden gemiddeld meer uren besteden aan het raadswerk dan raadsleden van rechtse of overige partijen waarvan de politieke oriëntatie niet bekend is, zoals lokale partijen. Linkse raadsleden besteden ruim 10% meer tijd aan het raadswerk dan raadsleden van rechts georiënteerde partijen.

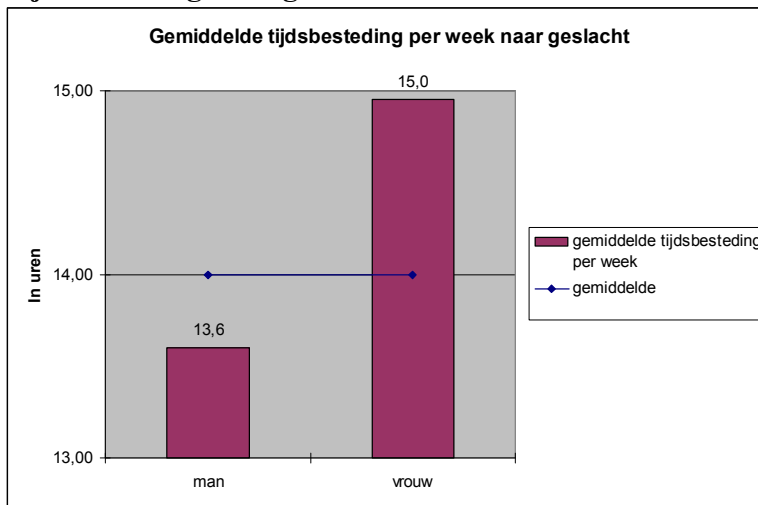
4.4 Tijdsbesteding naar leeftijd

Figuur 4.5 geeft de gemiddelde tijdsbesteding van raadsleden weer naar leeftijdscategorie. Raadsleden met een leeftijd tussen de 31 en 45 jaar besteden de minste tijd aan het raadswerk ten opzichte van de andere leeftijdsgroepen. Raadsleden van 61 jaar en ouder besteden gemiddeld de meeste tijd aan het raadswerk. Deze raadsleden besteden bijna 14 % meer tijd aan het raadswerk dan raadsleden tussen 31 en 45 jaar. Dit kan te maken hebben met het feit dat het grootste deel van de raadsleden van 61 jaar en ouder gepensioneerd is en geen andere baan invult, waardoor deze raadsleden meer tijd beschikbaar hebben.



Figuur 4.5 Gemiddelde tijdsbesteding per week naar leeftijd van raadsleden (N = 2587)

4.5 Tijdsbesteding naar geslacht



Figuur 4.6 Gemiddelde tijdsbesteding per week naar geslacht (N = 2588)

Figuur 4.6 laat zien dat de vrouwelijke raadsleden gemiddeld per week meer tijd besteden aan het raadswerk dan hun mannelijke collega's. Vrouwelijke raadsleden besteden ruim 10% meer tijd aan het raadswerk dan hun mannelijke collega's.

4.6 Conclusie

Raadsleden besteden gemiddeld 14,0 uur per week aan het raadswerk. Het aantal uren neemt toe met de omvang van de gemeente. Zo besteden raadsleden in de kleinste gemeenten gemiddeld ruim 10 uur per week aan het raadswerk, terwijl raadsleden in de grootste gemeenten gemiddeld ruim 22 uur per week besteden. Gezien naar leeftijd besteden raadsleden van 61 jaar en ouder de meeste tijd aan het raadswerk. Vrouwen blijken meer tijd aan het raadswerk te besteden dan mannen.

5 Werkzaamheden

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvraag: *Waaruit bestaan de werkzaamheden van gemeenteraadsleden in Nederland?* Na de behandeling van de werkzaamheden in totaliteit komen de werkzaamheden naar gemeentegrootte, politieke partij, leeftijd en geslacht aan de orde. De werkzaamheden worden daarbij getoetst aan de aanbeveling uit de Evaluatie dualisering gemeentebestuur dat raadsleden tenminste de helft van de tijd buiten het stadhuis door zouden moeten brengen. Paragraaf 6 geeft weer hoe ontevreden raadsleden hun werkzaamheden graag zouden invullen. Daarna komen de taakopvatting en het betaald werk aan de orde. De paragrafen 9 en 10 geven weer hoe raadsleden denken over het vervullen van raadswerk als fulltime functie en de rol van tijd en vergoeding bij het raadswerk. Het hoofdstuk besluit met een conclusie.

5.1 Algemeen

Aan de raadsleden is gevraagd om bij 15 categorieën van werkzaamheden aan te geven hoeveel uur per maand zij daar gemiddeld aan besteden. Tabel 5.1 laat zien wat het aandeel is van de verschillende werkzaamheden in de totale tijdbesteding, zowel absoluut als relatief. De indeling geeft gedetailleerd aan waar raadsleden zich mee bezig houden. Gezien het lage percentage op de categorie ‘overig’ (3,8%) is de conclusie dat de antwoordcategorieën in grote mate uitsluitend zijn.

| Werkzaamheden | Uren per maand | % van het totaal |
|--|----------------|------------------|
| Lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten | 12,06 | 20,1% |
| Fractievergadering | 6,35 | 10,6% |
| Internet activiteiten; email, internetdiscussie, weblog etc. | 5,62 | 9,4% |
| Commissievergadering | 5,55 | 9,2% |
| Raadsvergadering | 4,92 | 8,2% |
| Activiteiten in maatschappelijke organisaties | 4,08 | 6,8% |
| Persoonlijk contact met (groepen van) burgers | 3,83 | 6,4% |
| Werkbezoeken | 2,88 | 4,8% |
| Stadhuiswerk; maken van notities en opstellen van schriftelijke vragen | 2,71 | 4,5% |
| Buurt- en wijkbijeenkomsten | 2,47 | 4,1% |
| Partijvergadering | 2,36 | 3,9% |
| Telefonische contacten | 2,33 | 3,9% |
| Politieke avond / Spreekuur | 1,61 | 2,7% |
| Contact met media | 0,95 | 1,6% |
| Overig | 2,28 | 3,8% |
| Totaal | 60,00 | 100,0% |

Tabel 5.1 Verdeling van tijd over verschillende onderdelen van het raadswerk (N=2699)

Onderscheid naar intern (bestuurlijke) en extern (vertegenwoordigende) gerichte activiteiten geeft extra inhoud aan de uitkomsten. Zo kan onder meer getoetst worden of raadsleden al voldoen aan de aanbeveling om tenminste de helft van de tijd buiten het stadhuis door te brengen.

Onder de internetactiviteiten vallen zowel bestuurlijke als vertegenwoordigende activiteiten. De activiteiten lopen uiteen van het mailen met andere politici tot het bijhouden van een weblog. Uit de interviews tijdens het vooronderzoek is gebleken dat de verdeling van de internetactiviteiten over bestuurlijke en vertegenwoordigende activiteiten 2:1 is. Deze verdeling is in onderstaande tabel verwerkt.

| Bestuurlijke activiteiten | | | Uren per maand | % van het totaal |
|--|-----------------|----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Vergaderingen | <i>In uren:</i> | <i>% van totaal:</i> | 19,18 | 31,9% |
| - Fractievergadering | 6,35 | 10,6% | | |
| - Commissievergadering | 5,55 | 9,2% | | |
| - Raadsvergadering | 4,92 | 8,2% | | |
| - Partijvergadering | 2,36 | 3,9% | | |
| Lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten | | | 12,06 | 20,1% |
| Internet activiteiten; email, internetdiscussie, etc. | | | 3,75 | 6,3% |
| Stadhuiswerk; maken van notities en opstellen van schriftelijke vragen | | | 2,71 | 4,5% |
| Telefonische contacten | | | 2,33 | 3,9% |
| | | | 40,03 | 66,7% |
| Vertegenwoordigende activiteiten | | | | |
| Activiteiten in maatschappelijke organisaties | | | 4,08 | 6,8% |
| Persoonlijk contact met (groepen van) burgers | | | 3,83 | 6,4% |
| Werkbezoeken | | | 2,88 | 4,8% |
| Buurt- en wijkbijeenkomsten | | | 2,47 | 4,1% |
| Internet activiteiten; email, internetdiscussie, weblog etc. | | | 1,87 | 3,1% |
| Politieke avond / Spreekuur | | | 1,61 | 2,7% |
| Contact met media | | | 0,95 | 1,6% |
| | | | 17,69 | 29,5% |
| Overige activiteiten | | | | |
| | | | 2,28 | 3,8% |
| | | | | |
| Totaal raadsactiviteiten | | | 60,00 | 100,0% |

Tabel 5.2 Verdeling van tijd naar bestuurlijke en vertegenwoordigende activiteiten van het raadswerk (N=2699)

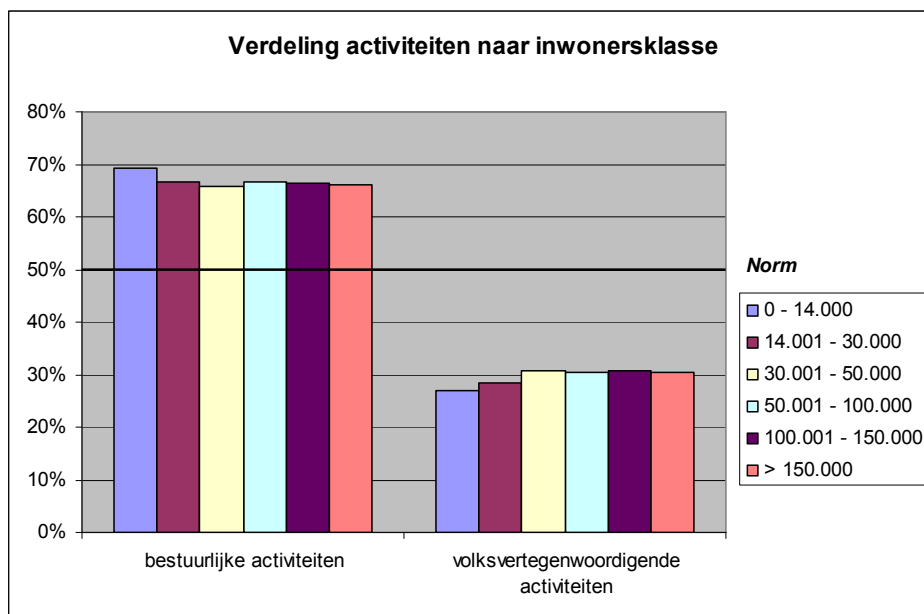
Uit de tabel blijkt dat Nederlandse raadsleden in het algemeen twee-derde (66,7%) van de tijd besteden aan bestuurlijke, oftewel intern gerichte activiteiten. Tot de bestuurlijke activiteiten behoren de vergaderingen, het lezen van stukken, het stadhuiswerk en internet activiteiten. Concreet betekent dit dat raadsleden gemiddeld ongeveer 40 uur per maand besteden aan bestuurlijke activiteiten. In totaal vergaderen raadsleden bijna een derde (31,9%) van de raadstijd.

Tabel 5.2 laat verder zien dat raadsleden gemiddeld 29,5% van de totale tijd aan volksvertegenwoordigende activiteiten spenderen. Spreekuur, buurt- en wijkbijeenkomsten, internetactiviteiten, werkbezoeken, contact met media en burgers en activiteiten in maatschappelijke organisaties behoren tot deze categorie. Hiermee voldoen de raadsleden (nog) niet aan de aanbeveling uit de evaluatie dualisme om tenminste de helft van de tijd buiten het stadhuis door te brengen. Van de externe activiteiten besteden raadsleden de meeste tijd aan activiteiten in maatschappelijke organisaties en persoonlijk contact met (groepen van) burgers. Concreet hebben raadsleden gemiddeld per week nog geen uur persoonlijk contact met (groepen van)

burgers. Aan contact met de media besteden raadsleden het minste tijd, gemiddeld nog geen uur per maand.

5.2 Werkzaamheden naar inwonersklasse

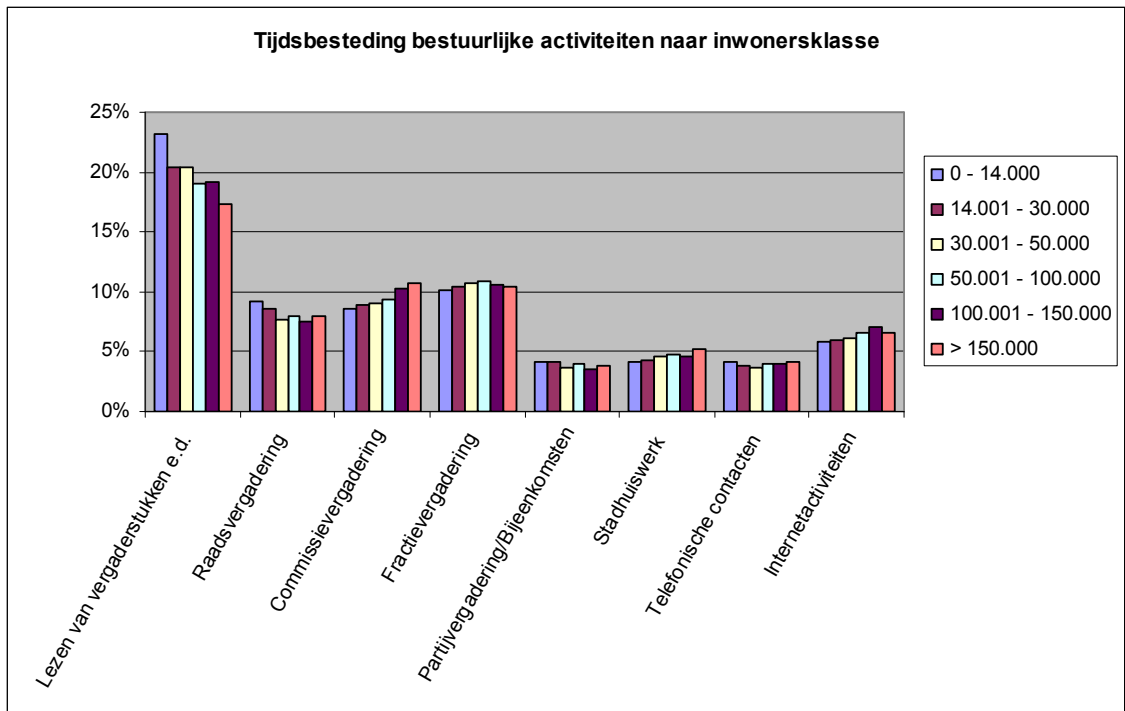
Figuur 5.1 toont de verdeling van de tijdsbesteding over bestuurlijke en volksvertegenwoordigende activiteiten naar inwonersklasse.



Figuur 5.1 Verdeling van activiteiten naar inwonersklasse (N = 2686)

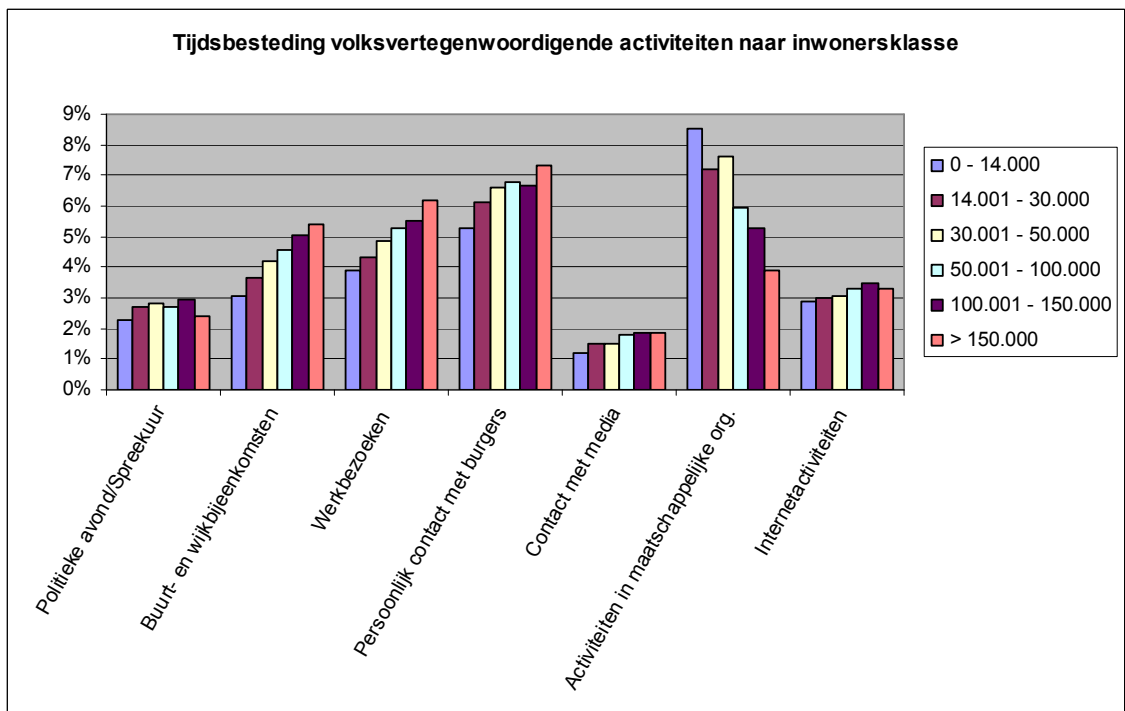
Raadsleden uit gemeenten met 30.000 tot 50.000 inwoners besteden de minste tijd aan bestuurlijke activiteiten. Raadsleden uit de inwonersklasse 100.001-150.000 besteden de meeste tijd aan volksvertegenwoordigende activiteiten. Raadsleden uit de kleinste gemeenten besteden de meeste tijd aan bestuurlijke en de minste tijd aan volksvertegenwoordigende activiteiten. Daarmee wijken deze raadsleden het meest af van de norm om tenminste 50% van het raadswerk aan volksvertegenwoordigende activiteiten te besteden.

Een nadere analyse van de verschillende activiteiten laat zien dat er tussen de verschillende inwonersklassen wel degelijk verschillen zijn in de tijdsbesteding. Figuur 5.2 toont de relatieve tijdsbesteding van de bestuurlijke activiteiten. Raadsleden uit kleine gemeenten (< 14.000) besteden relatief de meeste tijd aan het lezen van vergaderstukken, nota's, etc. Ook bij de raadsvergaderingen laten de raadsleden van de kleinste gemeenten de hoogste relatieve tijdsbesteding zien. Naarmate een gemeente groter is, besteden de raadsleden relatief minder tijd aan het lezen van vergaderstukken en dergelijke. Voor de commissievergaderingen geldt het omgekeerde; raadsleden besteden meer tijd aan commissievergaderingen naarmate de gemeente groter is.



Figuur 5.2 Tijdsbesteding bestuurlijke activiteiten naar inwonersklasse (N = 2686)

In figuur 5.3 is te zien dat de relatieve tijdsbesteding van de volksvertegenwoordigende activiteiten sterk varieert per inwonersklasse.

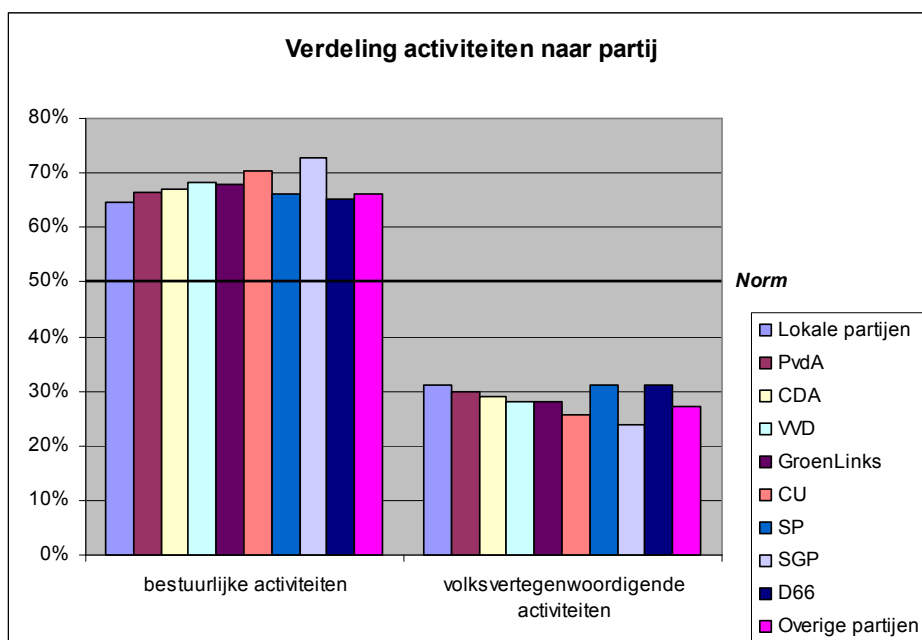


Figuur 5.3 Tijdsbesteding volksvertegenwoordigende activiteiten naar inwonersklasse (N = 2686)

Opvallend is dat bij drie van de volksvertegenwoordigende activiteiten er een positieve relatie bestaat tussen gemeentegrootte en de relatieve tijdsbesteding. Raadsleden besteden meer tijd aan buurt- en wijkbijeenkomsten, werkbezoeken en persoonlijk contact met groepen van burgers naarmate de gemeente groter is. De relatieve tijdsbesteding in de grootste gemeenten is voor deze drie activiteiten ruim 2% hoger dan in de kleinste gemeenten. Bij activiteiten in maatschappelijke organisaties is er een negatief verband tussen de relatieve tijdsbesteding en gemeentegrootte. Raadsleden in de kleinste gemeenten besteden meer dan twee keer zoveel tijd aan deze activiteiten dan raadsleden uit de grootste gemeenten. Hieruit blijkt dat raadsleden in kleine gemeenten vaker te bereiken zijn in informele situaties buiten het raadswerk om. Raadsleden in grote gemeenten moeten het meer hebben van georganiseerde ontmoetingen met de burger, zoals buurtbijeenkomsten en werkbezoeken.

5.3 Werkzaamheden naar politieke partij

Figuur 5.4 laat zien dat de raadsleden van de SGP de meeste tijd besteden aan bestuurlijke activiteiten en het minst aan volksvertegenwoordigende activiteiten.

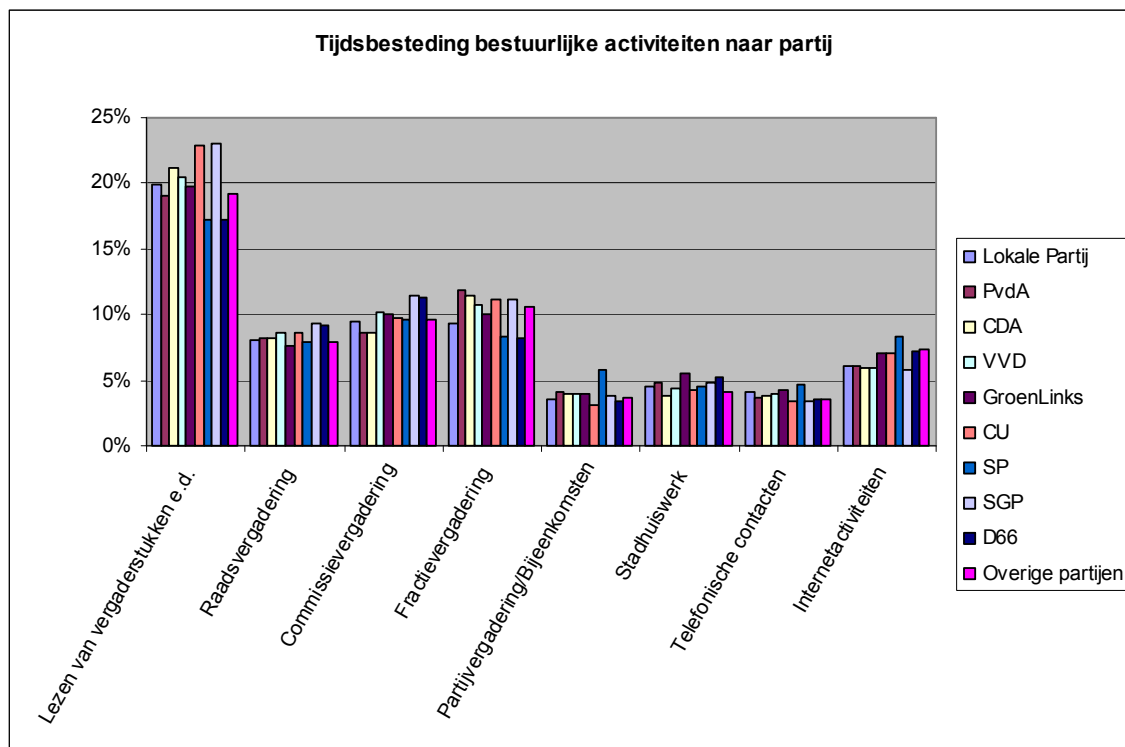


Figuur 5.4 Verdeling van activiteiten naar politieke partij (N = 2588)

Raadsleden van lokale partijen komen het dichtst in de buurt van de norm om 50% van de raadstijd aan volksvertegenwoordigende activiteiten te besteden. Zij besteden de minste tijd aan bestuurlijke activiteiten. Samen met raadsleden van D66 en de SP besteden de raadsleden van lokale partijen de meeste tijd aan volksvertegenwoordigende activiteiten.

Figuur 5.5 geeft een verdeling van bestuurlijke activiteiten per partij. Raadsleden van de SGP en de ChristenUnie besteden de meeste tijd aan het lezen van stukken. Deze raadsleden besteden 5,7% meer tijd aan het lezen dan raadsleden van D66 en de SP. Bij de andere werkzaamheden zijn de onderlinge verschillen kleiner. Bij de

commissievergaderingen laten raadsleden van de SGP en D66 de grootste relatieve tijdsbesteding zien. Aan de fractievergaderingen besteden de raadsleden van de PvdA 3,8% meer tijd dan D66 raadsleden. Bij de partijvergadering laten de raadsleden van de SP de hoogste tijdsbesteding zien. Ook zijn de raadsleden van de SP het actiefst op internet.

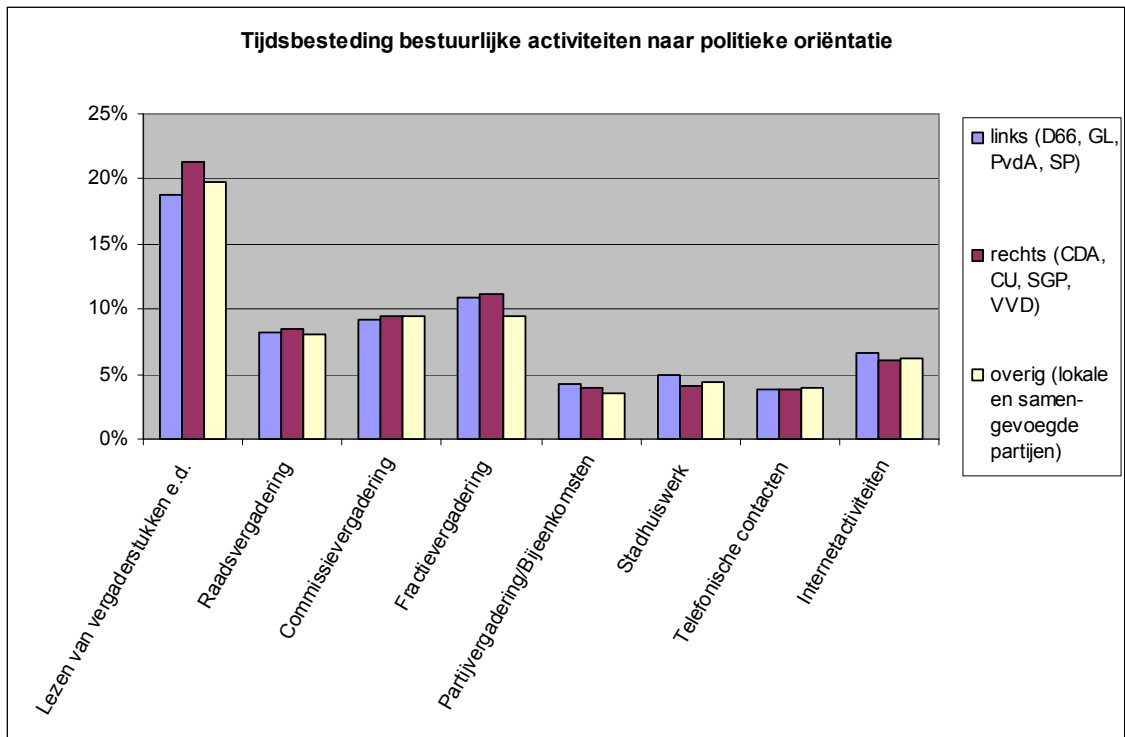


Figuur 5.5 Verdeling van bestuurlijke activiteiten naar politieke partij (N = 2588)

Figuur 5.6 toont de tijdsbesteding van bestuurlijke activiteiten naar politieke oriëntatie¹⁵.

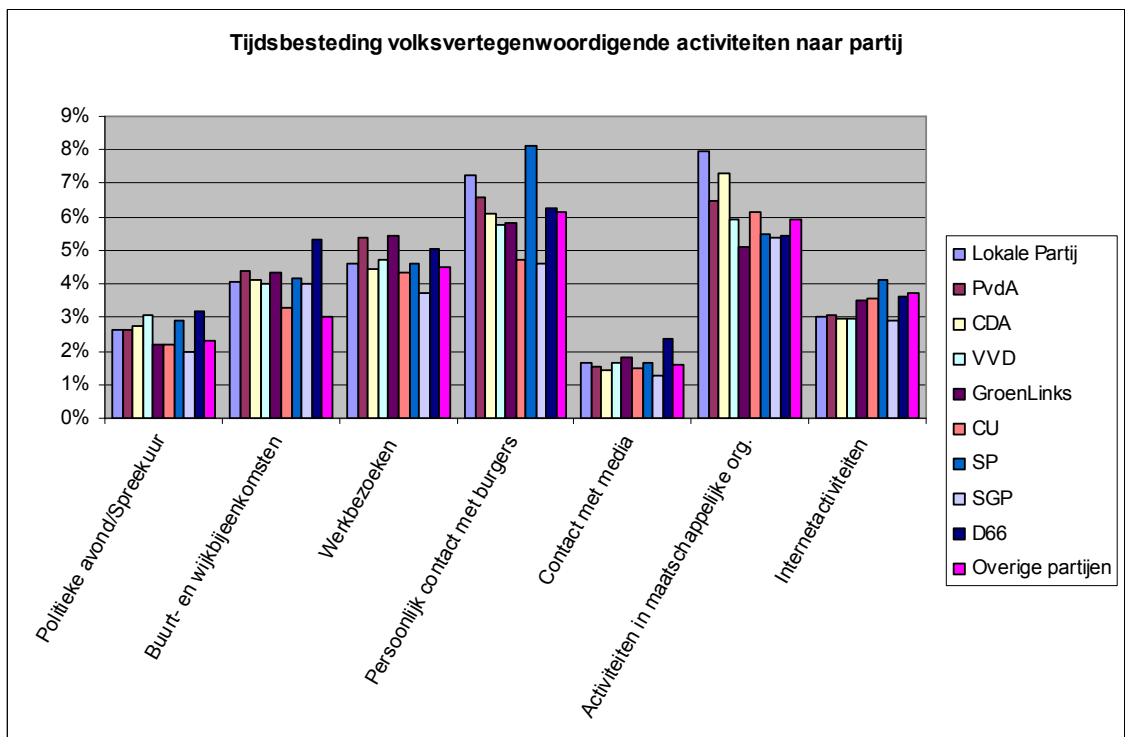
Er zijn nauwelijks verschillen in de tijdsbesteding te zien. Alleen het lezen van vergaderstukken laat een piek zien bij de rechts georiënteerde partijen. Raadsleden met een rechtse oriëntatie besteden 2,5% meer tijd aan het lezen van stukken dan links georiënteerde raadsleden.

¹⁵ De ChristenUnie neemt zowel linkse als rechtse standpunten in. Volgens <http://www.parlement.com/9291000/modules/g61o6303> hoort de partij thuis aan de rechterkant van het politieke spectrum.



Figuur 5.6 Tijdsbesteding bestuurlijke activiteiten naar politieke oriëntatie (N = 2588)

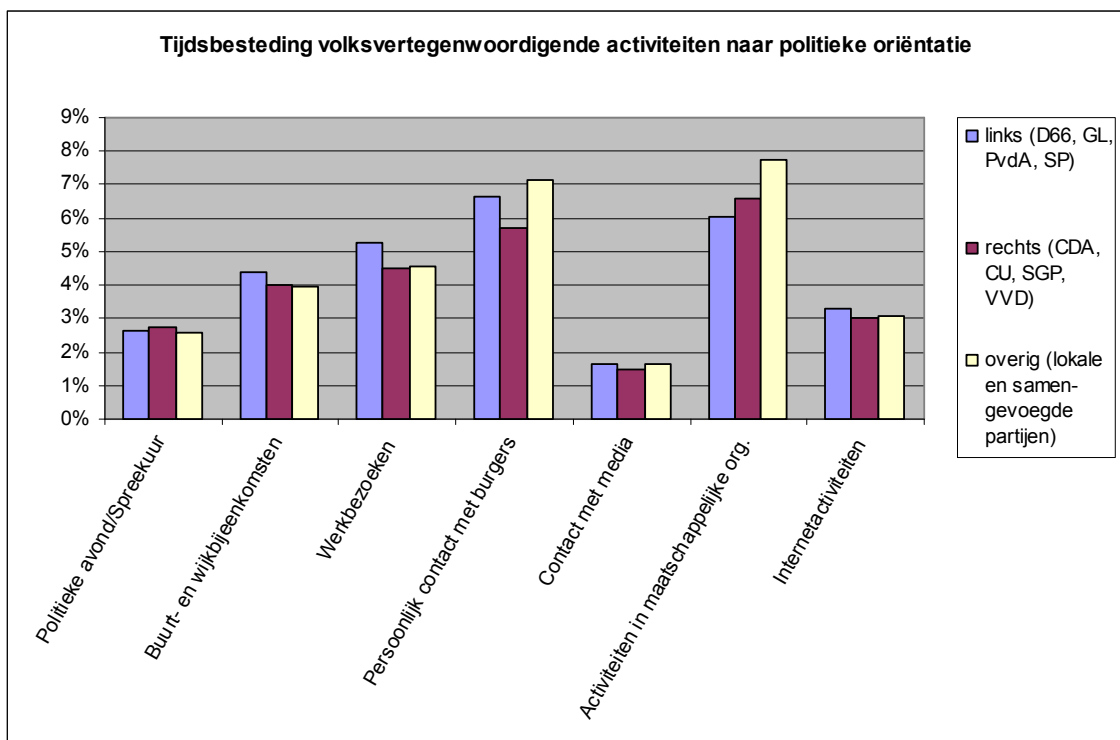
In figuur 5.7 is te zien dat de verschillen in de volksvertegenwoordigende activiteiten groter zijn.



Figuur 5.7 Verdeling van volksvertegenwoordigende activiteiten naar politieke partij (N = 2588)

Vooral in het persoonlijk contact met (groepen van) burgers is er een groot verschil tussen partijen. SP raadsleden besteden 3,5% meer van hun tijd aan persoonlijk contact met burgers dan raadsleden van de SGP. Ook lokale partijen besteden veel tijd aan persoonlijk contact met burgers. Op het gebied van activiteiten in maatschappelijke organisaties, laten de lokale partijen de hoogste relatieve tijdsbesteding zien. Raadsleden van GroenLinks besteden 2,9% minder tijd aan deze activiteiten dan de lokale partijen. De raadsleden van D66 zijn van alle partijen het actiefst in buurt- en wijkbijeenkomsten.

In figuur 5.8 zijn de werkzaamheden voor volksvertegenwoordigende activiteiten verdeeld naar politieke oriëntatie¹⁶. Bij deze activiteiten blijken er kleine verschillen te zijn in de tijdsbesteding naar politieke oriëntatie. Zo besteden links georiënteerde raadsleden de meeste tijd aan buurt- en werkbezoeken en werkbezoeken. Overige partijen, zoals lokale en samengevoegde partijen besteden de meeste tijd aan persoonlijk contact met (groepen van) burgers en activiteiten in maatschappelijke organisaties.

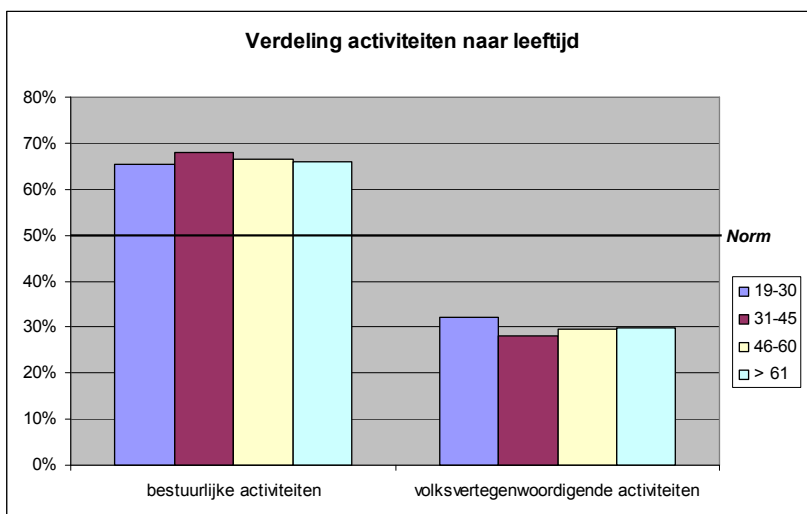


Figuur 5.8 Verdeling van volksvertegenwoordigende activiteiten naar politieke oriëntatie (N = 2588)

5.4 Werkzaamheden naar leeftijd

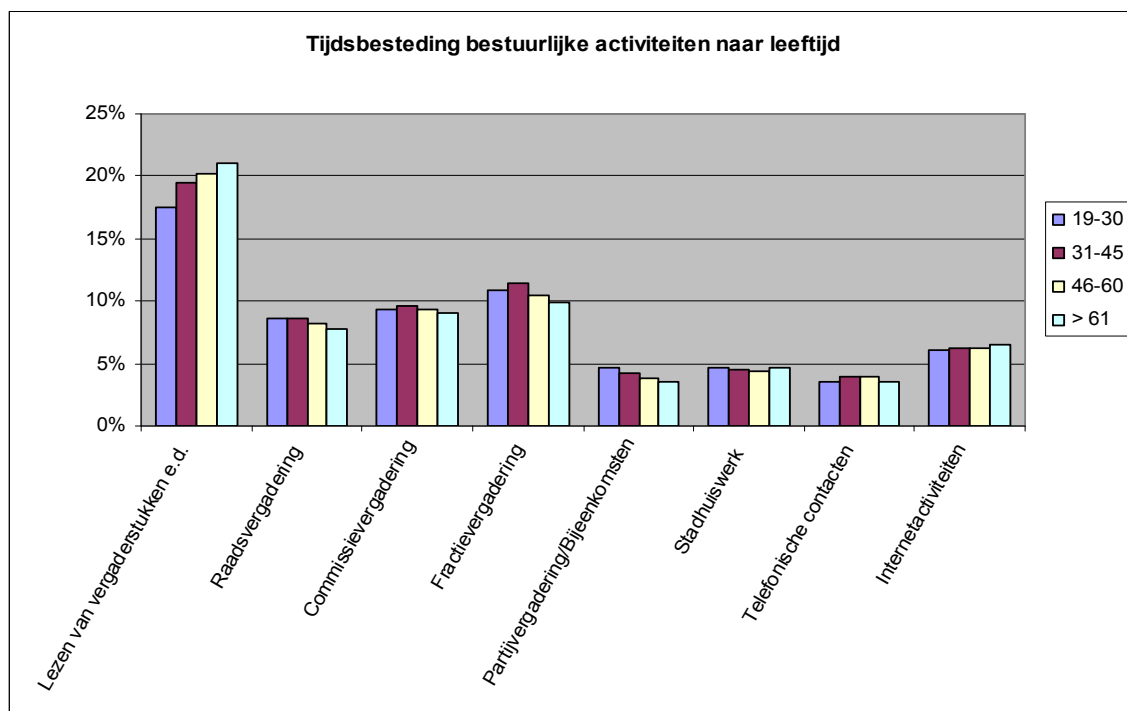
Figuur 5.9 geeft een overzicht van de verdeling van bestuurlijke en volksvertegenwoordigende activiteiten naar leeftijd. De jongste raadsleden zitten het dichtst bij de norm om de helft van de tijd buiten het stadhuis door te brengen.

¹⁶ De ChristenUnie neemt zowel linkse als rechtse standpunten in. Volgens <http://www.parlement.com/9291000/modules/g61o6303> hoort de partij thuis aan de rechterkant van het politieke spectrum.



Figuur 5.9 Verdeling van activiteiten naar leeftijd (N = 2587)

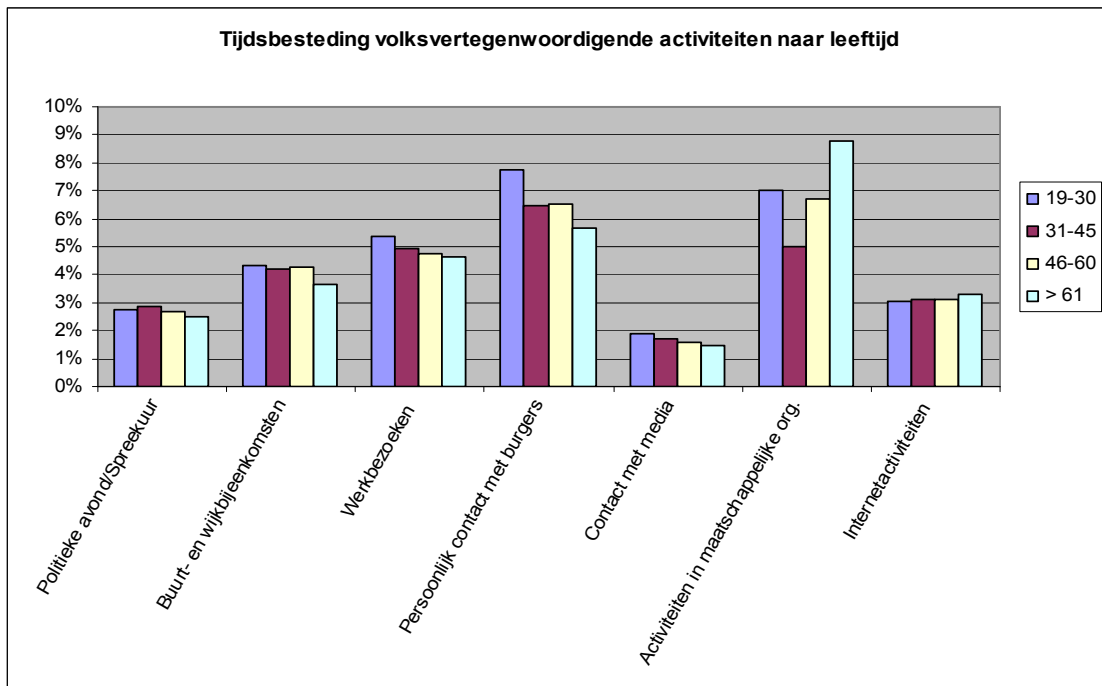
Een nadere analyse van de verschillende activiteiten naar leeftijd laat enkele verschillen tussen de leeftijdsgroepen zien.



Figuur 5.10 Verdeling van bestuurlijke activiteiten naar leeftijd (N = 2587)

Naarmate raadsleden ouder zijn, besteden ze meer tijd aan het lezen van vergaderstukken, nota's en dergelijke. De oudste raadsleden besteden 3,5% meer tijd aan het lezen van stukken dan de jongste raadsleden. Bij de andere activiteiten zijn de verschillen minder groot.

Figuur 5.11 geeft de verdeling van volksvertegenwoordigende activiteiten naar leeftijd weer.

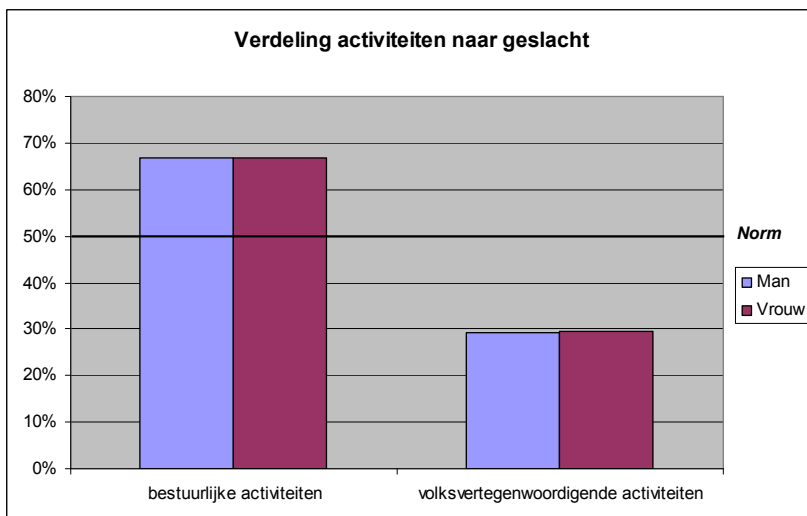


Figuur 5.11 Verdeling van volksvertegenwoordigende activiteiten naar leeftijd (N = 2587)

Bij vijf van de volksvertegenwoordigende activiteiten besteden jongere raadsleden relatief meer tijd aan de activiteiten dan oudere raadsleden. Bij het persoonlijk contact met (groepen van) burgers is het verschil tussen de oudste en de jongste raadsleden met 2,1% het grootst. Aan activiteiten in maatschappelijke organisaties besteden de oudste raadsleden de meeste tijd. Daarna volgen de jonge raadsleden tussen 19 en 30 jaar. De raadsleden tussen 31 en 45 jaar besteden de minste tijd aan activiteiten in maatschappelijke organisaties; 3,8% minder dan de raadsleden van 61 jaar en ouder. Verder valt op dat de tijdsinvestering aan internetactiviteiten behoorlijk gelijk opgaat tussen de leeftijdsgroepen. Alleen de raadsleden van 61 jaar en ouder besteden iets meer dan gemiddeld tijd aan internet. Dit is opmerkelijk, omdat de jongste groep raadsleden is opgegroeid met internet en naar verwachting de meeste tijd aan internetactiviteiten zou besteden.

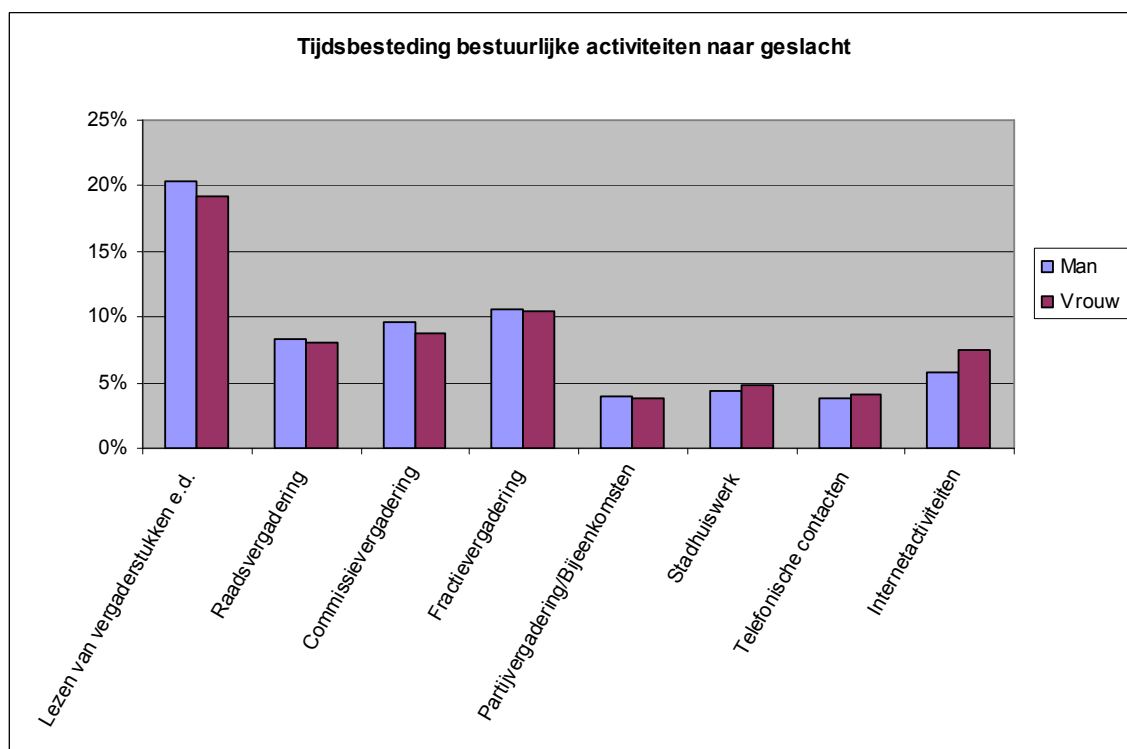
5.5 Werkzaamheden naar geslacht

In figuur 5.12 is te zien dat er nauwelijks verschil is tussen mannen en vrouwen in de verdeling van bestuurlijke en volksvertegenwoordigende activiteiten.



Figuur 5.12 Verdeling van activiteiten naar geslacht (N = 2588)

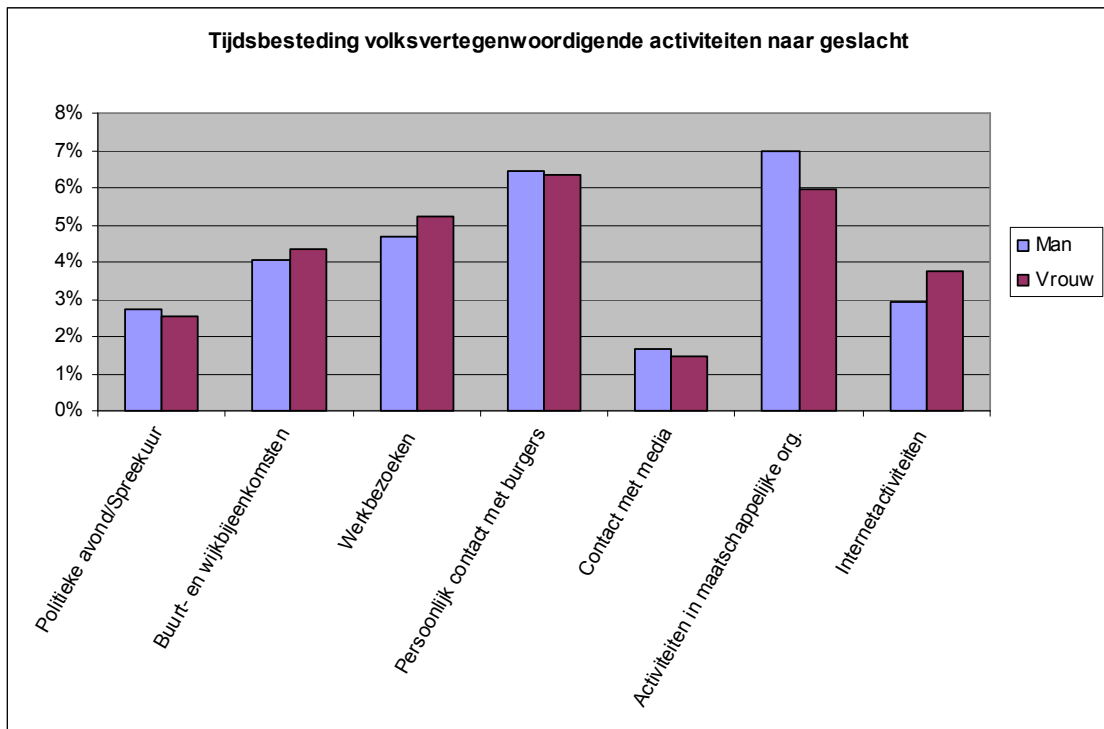
Bij de afzonderlijke activiteiten zijn wel kleine verschillen in tijdsbesteding zichtbaar.



Figuur 5.13 Verdeling van bestuurlijke activiteiten naar geslacht (N = 2588)

Mannen besteden relatief meer tijd aan het lezen van stukken en het vergaderen. Vrouwen besteden relatief meer tijd aan stadhuiswerk, telefonische contacten en internetactiviteiten.

Bij de tijdsbesteding aan volksvertegenwoordigende activiteiten zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen iets groter. Mannen besteden meer tijd aan politieke avonden, contact met media en activiteiten in maatschappelijke organisaties. Vrouwen besteden meer tijd aan buurt- en wijkbijeenkomsten, werkbezoeken en internetactiviteiten.

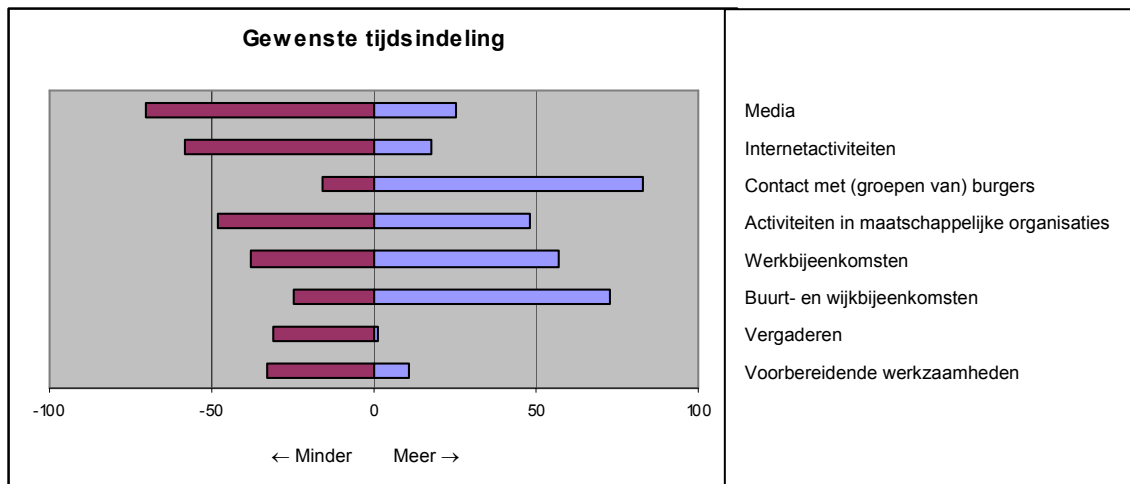


Figuur 5.14 Verdeling van volksvertegenwoordigende activiteiten naar geslacht (N = 2588)

5.6 Ontevreden raadsleden

In het onderzoek is aan de raadsleden de vraag voorgelegd of zij tevreden zijn met de huidige tijdsindeling of dat ze de tijd graag anders over de werkzaamheden zouden verdelen. Totaal hebben 2267 raadsleden deze vraag beantwoord. Hiervan blijken 856 raadsleden (37,8%) tevreden te zijn met de huidige tijdsindeling van de werkzaamheden. Dit betekent dat 1411 raadsleden (62,2%) niet tevreden zijn met de huidige tijdsindeling of in ieder geval de voorkeur geven aan een andere tijdsindeling. Dit betekent niet dat raadsleden meer of minder tijd willen besteden aan het raadswerk in zijn totaliteit.

Aan de niet-tevreden raadsleden is gevraagd om voor acht groepen van werkzaamheden aan te geven of ze hier meer, minder of evenveel tijd aan willen besteden. Een grafische weergave van de uitkomsten is weergegeven in figuur 5.15.



Figuur 5.15 Gewenste verschuiving in tijdsbesteding naar activiteiten (N = 1411)

De voorgaande paragrafen hebben laten zien dat raadsleden op dit moment relatief weinig tijd besteden aan extern gerichte activiteiten. Een deel van de raadsleden is daar niet tevreden over en zou graag meer tijd besteden aan externe contacten. Zo wil 83,3% van de ontevreden raadsleden graag meer tijd besteden aan contact met (groepen van) burgers. Verder willen 73,4% van niet-tevreden raadsleden meer tijd besteden aan buurt- en wijkbijeenkomsten en 56,5% meer tijd voor werkbijeenkomsten. Over activiteiten in maatschappelijke organisaties zijn de meningen verdeeld. Het aantal raadsleden dat hier minder tijd aan wil besteden is ongeveer even groot als het aantal raadsleden dat er meer tijd aan wil besteden. Van de ontevreden raadsleden geeft 58,0% de voorkeur aan minder tijd voor internetactiviteiten. Slechts 17,8% wil de internetactiviteiten intensiveren.

Van de ontevreden raadsleden wil 30,6% minder tijd besteden aan vergaderen, tegenover 1,3% die aangaf meer tijd te willen besteden aan vergaderen terwijl de tijdsbesteding van raadsleden al voor bijna een derde bestaat uit vergaderen.

Het algemene beeld is dat het merendeel van de raadsleden die ontevreden zijn over hun tijdsbesteding minder tijd zouden willen besteden aan bestuurlijke activiteiten en juist meer tijd willen steken in vertegenwoordigende taken. Raadsleden prefereren hierbij het persoonlijk in contact treden boven contact via internet of de media. Opvallend is dat 69,8% van de ontevreden raadsleden nog minder aandacht aan contact met de media willen besteden, terwijl deze contacten al relatief weinig tijd vragen. Bij de analyse dient rekening gehouden te worden met de kans op sociaal wenselijke antwoorden, aangezien het verwachtingspatroon ten opzichte van raadsleden de laatste jaren in het teken staat van een 'maatschappelijk georiënteerde raad'.

5.7 Taakopvatting raadsleden

Aan de raadsleden is gevraagd om voor acht taakgroepen aan te geven: *'in welke mate raadsleden de verschillende taken van het raadswerk van belang achten'*. In het onderzoek zijn acht stellingen opgenomen die refereren aan één van de kerntaken. Vier stellingen wijzen op de *volksvertegenwoordigende rol*. Voor het meten van de

controleerende en *kaderstellende taak* zijn voor beide taken twee stellingen geformuleerd. Hieruit is op te maken wat de taakopvatting is van raadsleden.

5.7.1 Volksvertegenwoordigende rol

Raadsleden vinden ‘weten wat er speelt en leeft in de gemeente door in (persoonlijk) contact te treden met burgers en/of maatschappelijke organisaties’ de belangrijkste taak van de volksvertegenwoordigende rol. Opmerkelijk hierbij is het aantal antwoorden gering of enig belang bij de taken ‘creëren van draagvlak bij burgers en/of maatschappelijke organisaties’ (25%), ‘contact tot stand brengen met burgers om ze te betrekken bij de beleidsvorming’ (20%) en ‘verantwoording afleggen aan burgers over genomen bestuursbeslissingen’ (18%).

5.7.2 Controlerende rol

Van de twee taken die behoren bij de controlerende taak zijn de raadsleden het unaniem eens dat ‘het vaststellen van de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid’ het belangrijkste is. ‘Het controleren van B&W en het ambtelijke apparaat’ kwalificeert 82% van de raadsleden van (zeer) groot belang. De overige raadsleden vinden dit van gering of enig belang.

5.7.3 Kaderstellende rol

Het ‘voeren van politieke debatten’ als onderdeel van de kaderstellende taak is voor een kleine meerderheid van de raadsleden (56%) van (zeer) groot belang. De overige raadsleden zien hier slechts een gering of enig belang in. Het ‘vertegenwoordigen van burgerbelangen in de gemeenteraad’ is voor een vijfde van de raadsleden van gering of enig belang.

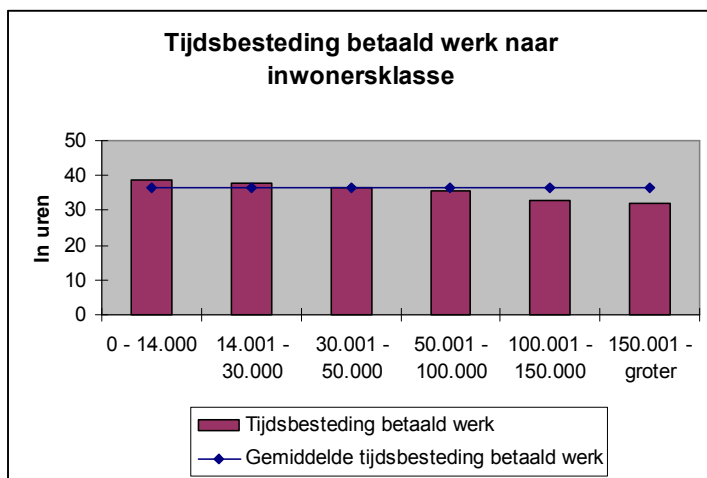
Naar aanleiding van de antwoorden op de stellingen is de conclusie dat raadsleden de controlerende en volksvertegenwoordigende taak als belangrijkste zien van het raadswerk. De tijdsbesteding van raadsleden onderschrijft deze conclusie maar ten dele. Ondanks dat raadsleden de volksvertegenwoordigende taak belangrijk vinden, besteden de raadsleden hier relatief weinig tijd aan.

5.8 Betaald werk

Op de vraag ‘hebt u naast het raadswerk een betaalde baan?’ antwoordt 70,9% van de raadsleden positief. Het raadswerk geldt als een nevenactiviteit. Na de constatering dat het gros van de gemeenteraadsleden naast het raadswerk een vaste aanstelling heeft, is gekeken naar het aantal uur per week dat raadsleden hiervoor werken.

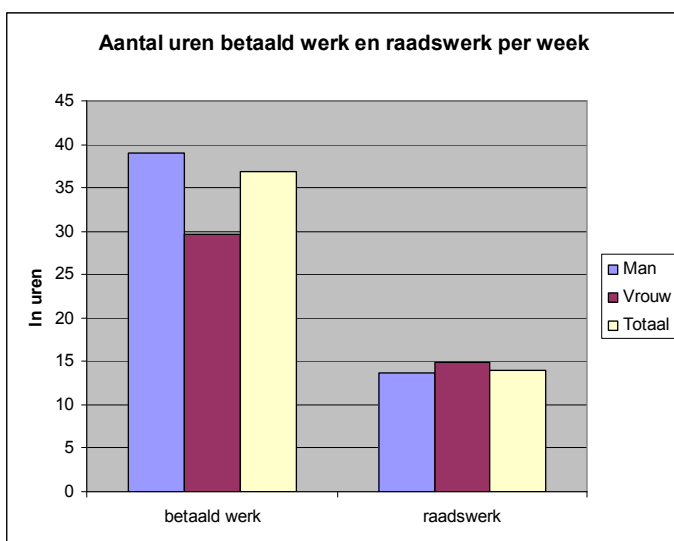
In 2007 werken raadsleden gemiddeld 36,9 uur per week voor de betaalde aanstelling. De meest voorkomende waarde is 40 uur per week met een minimum van 8 uur en een maximum van 80 uur per week.

Verder blijkt dat het gemiddelde aantal uur betaald werk per week lager is naarmate de inwonersklasse toeneemt. Dit is te verklaren uit het feit dat het gemiddelde aantal uur raadswerk toeneemt met de inwonersklasse. Een visualisatie is te zien in figuur 5.16.



Figuur 5.16 Aantal uren betaald werk en raadswerk per week (N= 2094)

Figuur 5.17 toont een overzicht van het aantal uren betaald werk en raadswerk per week voor mannen en vrouwen. Van alle vrouwelijke raadsleden heeft 64,1% een betaalde baan naast het raadswerk. Vrouwelijke raadsleden verrichten gemiddeld 29,5 uur per week betaald werk.



Figuur 5.17 Aantal uren betaald werk en raadswerk per week naar geslacht (N= 2076)

Van alle mannelijke raadsleden heeft 74,3% een betaalde baan naast het raadswerk. Mannelijke raadsleden verrichten gemiddeld 38,9 uur per week betaald werk. Mannelijke raadsleden spenderen meer tijd aan het betaalde werk en minder aan het raadswerk. Vrouwelijke raadsleden besteden ten opzichte van de mannelijke raadsleden minder tijd aan betaald werk en meer aan het raadswerk.

5.9 Raadswerk als fulltime functie

Aan de raadsleden is de stelling voorgelegd: *De functie van raadslid zou goed als fulltime functie ingevuld kunnen worden.* Bijna 50% van de raadsleden is het er (zeer) mee oneens dat de functie van raadslid goed als fulltime functie ingevuld kan worden. Daarentegen is ruim 35% het eens met de stelling. In een nadere analyse is de inwonersklasse in relatie gebracht met deze stelling. In het oog springende uitkomsten zijn te zien bij inwonersklassen 100.000 – 150.000 en > 150.000. Op de stelling scoren deze gemeenten respectievelijk 55% en 60% op (zeer) mee eens. De kleinere gemeenten (< 50.000) scoren daarentegen rond de 55% op de categorieën zeer mee oneens en mee oneens. De uitkomsten ondersteunen de veronderstelling dat de tijdsbesteding en werkdruk bij grote gemeenten hoger liggen.

5.10 Tijd en vergoeding

Een andere stelling met betrekking tot het raadslidmaatschap en de tijdbesteding is als volgt: *Als ik meer tijd en vergoeding krijg voor het raadswerk, dan lever ik beter werk.* De meningen bij deze stelling zijn uiteenlopend. Zowel ongeveer 40% is het er (zeer) mee oneens als (zeer) mee eens. Nadere analyse naar gemeentegrootte resulteert niet in noemenswaardige uitkomsten. Gezien het grote aantal raadsleden dat niet tevreden is met de huidige tijdsindeling (zie 5.6) en het grote aantal raadsleden dat de tweede stelling met (zeer) mee eens beantwoordt is de conclusie dat een verhoging van de tijd en vergoeding een positief effect zal hebben op de kwaliteit van het raadswerk.

5.11 Conclusie

Raadsleden besteden gemiddeld 14,0 uur per week aan het raadswerk. Het aantal uren neemt toe met de gemeentegrootte. Raadsleden in kleine gemeenten besteden gemiddeld ruim 10 uur per week. Raadsleden uit de grootste gemeenten besteden gemiddeld ruim 22 uur per week aan het raadswerk. Raadsleden van 61 jaar en ouder besteden de meeste tijd aan het raadswerk, in vergelijking met andere leeftijdsgroepen. Verder besteden vrouwen meer tijd aan het raadswerk dan mannen. Raadsleden beschouwen de controlerende en volksvertegenwoordigende rol als de belangrijkste elementen van het raadswerk. Ondanks dat raadsleden de volksvertegenwoordigende rol als belangrijk beschouwen, besteden raadsleden hier relatief weinig tijd aan.

6 Honorering gemeenteraadsleden

De laatste onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: *'wat is de vergoeding die gemeenteraadsleden in Nederland ontvangen voor het raadswerk?'*. In de eerste paragraaf komt de vergoeding aan de orde. Paragraaf 2 gaat in op het uurtarief van raadsleden. Daarna volgt een paragraaf over de kosten per activiteit. Tot besluit van het hoofdstuk volgt een conclusie.

6.1 Vergoeding

In artikel 2, tweede lid, van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden is de vergoeding voor de werkzaamheden voor raadsleden vastgesteld. Hieruit is een maximum vergoeding voor raadsleden naar gemeentegrootte vastgesteld per 1 januari 2006. Deze bedragen zijn exact overgenomen in de vragenlijst van het onderzoek. In het onderzoek is aan de gemeenteraadsleden de vraag voorgelegd of het genoemde bedrag overeenkomt met de daadwerkelijke vergoeding.

Het merendeel van de raadsleden (81,4%) ontvangt een vergoeding die overeenkomt met de bedragen die in het Rechtspositiebesluit zijn opgenomen. De overige raadsleden (18,6%) is gevraagd hoe hoog de vergoeding is die men daadwerkelijk ontvangt. Daaruit blijkt dat deze raadsleden gemiddeld een vergoeding ontvangen die 93,5% bedraagt van de maximale vergoeding zoals die is vastgesteld in het Rechtspositiebesluit. De totale populatie raadsleden ontvangt op grond van deze cijfers gemiddeld een vergoeding van 98,8%¹⁷ van de bedragen die in het Rechtspositiebesluit zijn vastgelegd. Gezien dit hoge percentage worden in de hierna volgende berekeningen de vergoedingen conform het Rechtspositiebesluit gebruikt.

Tabel 6.1 geeft een overzicht van het aantal raadsleden per inwonersklasse. Iedere inwonersklasse kent zijn eigen vergoeding voor raadsleden. De laatste kolom geeft de totale kosten voor de vergoeding aan raadsleden op jaarbasis weer voor iedere inwonersklasse¹⁸. Onderaan de kolom zijn de totale kosten aan vergoedingen aan raadsleden zichtbaar. Dit betekent dat er jaarlijks voor € 76.340.880,33 aan publieke gelden besteed wordt aan de vergoeding voor Nederlandse raadsleden. Bij deze berekening zijn de deelgemeenten van Amsterdam en Rotterdam niet meegenomen, omdat deze in dit onderzoek niet zijn betrokken. Dit betekent dat het werkelijke bedrag hoger ligt. In deze berekening zijn de vergoedingen aan fracties en kosten die gemeenten maken voor het mogelijk maken van het raadswerk - zoals bijvoorbeeld de kosten voor het beschikbaar stellen van vergaderruimte in het stadhuis - niet meegenomen.

¹⁷ Als volgt berekend: $81,4\% \times 100 + 18,6\% \times 93,5$

¹⁸ In de wet is niet bepaald hoeveel weken raadsleden per jaar niet-actief zijn. In dit onderzoek is uitgegaan van een maand non-activiteit van de gemeenteraad, bestaande uit een zomer- en kerstreces. De maandelijkse vergoeding maal het aantal raadsleden is in tabel 4.5 daarom vermenigvuldigd met 11 maanden.

| Klasse | Inwonertal | Maximale maandelijkse vergoeding | Aantal raadsleden | Totaal aan vergoedingen op jaarbasis |
|--------|-------------------|----------------------------------|-------------------|--------------------------------------|
| 1 | 0 - 6.000 | € 183,52 | 126 | € 254.358,72 |
| 2 | 6.001 - 8.000 | € 203,27 | 196 | € 438.250,12 |
| 3 | 8.001 - 10.000 | € 236,38 | 363 | € 943.865,34 |
| 4 | 10.001 - 12.000 | € 274,14 | 564 | € 1.700.764,56 |
| 5 | 12.001 - 14.000 | € 321,19 | 390 | € 1.377.905,10 |
| 6 | 14.001 - 18.000 | € 404,24 | 861 | € 3.828.557,04 |
| 7 | 18.001 - 24.000 | € 500,64 | 1246 | € 6.861.771,84 |
| 8 | 24.001 - 30.000 | € 629,58 | 1189 | € 8.234.276,82 |
| 9 | 30.001 - 40.000 | € 777,11 | 1203 | € 10.283.496,63 |
| 10 | 40.001 - 50.000 | € 931,10 | 953 | € 9.760.721,30 |
| 11 | 50.001 - 60.000 | € 1.011,73 | 246 | € 2.737.741,38 |
| 12 | 60.001 - 80.000 | € 1.105,44 | 711 | € 8.645.646,24 |
| 13 | 80.001 - 100.000 | € 1.183,88 | 406 | € 5.287.208,08 |
| 14 | 100.001 - 125.000 | € 1.269,44 | 273 | € 3.812.128,32 |
| 15 | 125.001 - 150.000 | € 1.344,08 | 235 | € 3.474.446,80 |
| 16 | 150.001 - 250.000 | € 1.424,71 | 317 | € 4.967.963,77 |
| 17 | 250.001 - 375.000 | € 1.565,81 | 45 | € 775.075,95 |
| 18 | 375.001 - | € 1.906,32 | 141 | € 2.956.702,32 |
| | | | 9465 | € 76.340.880,33 |

Tabel 6.1 Overzicht van de vergoeding naar inwonersklasse

Op 1 oktober 2007 heeft Nederland 16.391.604 inwoners. Uitgaande van de totale vergoedingen op jaarbasis betaalt de Nederlandse burger per hoofd van de bevolking € 4,66 per jaar aan vergoedingen voor raadsleden.

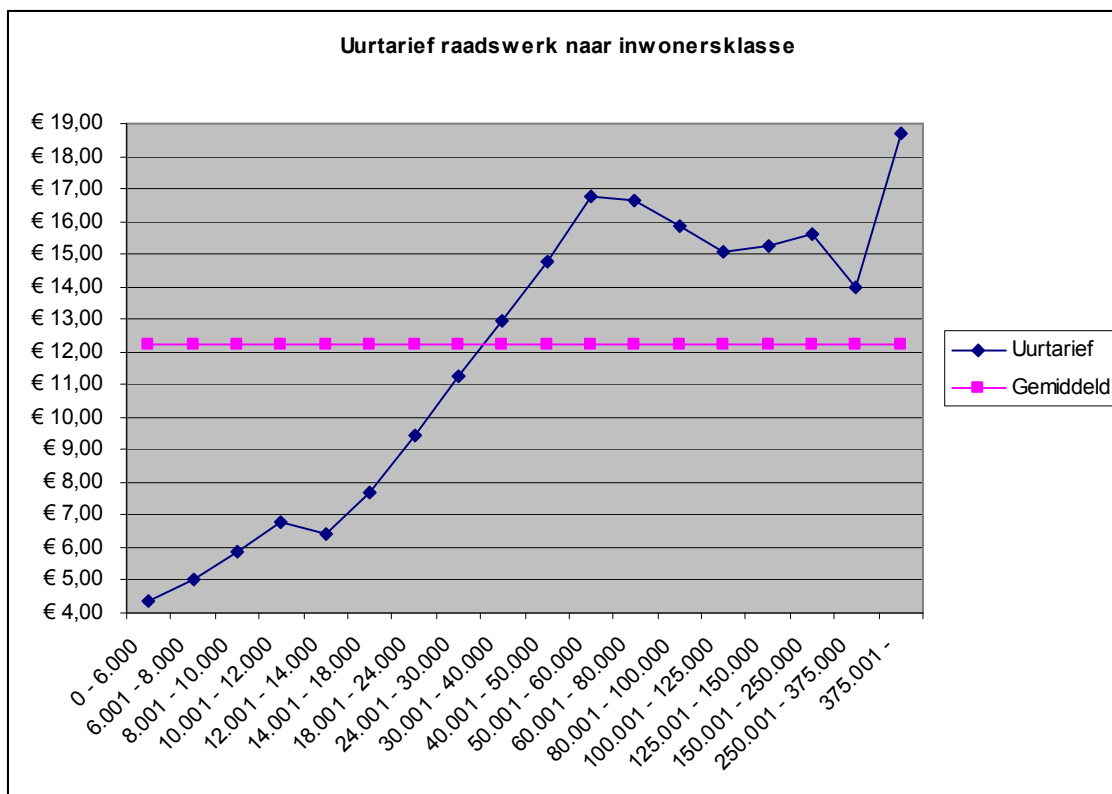
6.2 Uurtarief gemeenteraadsleden

Zoals ook al in 4.2 aan de orde kwam, is de vergoeding van raadsleden gebaseerd op inwonersklasse omdat een gemeente met meer inwoners meer problemen en beleidsvraagstukken zou kennen, wat resulteert in meer werk. De laatste tijd is menig discussie gevoerd over de tijdsbesteding en de honorering van gemeenteraadsleden. Hieruit blijkt dat de theoretische beredenering bij een aantal raadsleden twijfels oproept¹⁹.

Om te beoordelen of deze twijfels terecht zijn, is berekend wat het uurtarief van raadsleden in de verschillende inwonersklassen is. Daarbij is de maandelijkse vergoeding gedeeld door de gemiddelde tijdsbesteding per maand. Ook is het gemiddelde uurtarief berekend door het totaal aan vergoedingen te delen door de totale tijdsbesteding op jaarbasis. Figuur 6.1 geeft een overzicht van het uurtarief per inwonersklasse, inclusief het gemiddelde uurtarief.

¹⁹ Informatie van praktijkervaringen (www.anjameulenbelt.sp.nl/weblog) toont een aantal argumenten waarom een vergoeding naar inwonersklasse niet gerechtvaardigd zou zijn:

- Decentralisatie van grote wetgeving (WWB, WMO) is voor elke gemeente tijdverwend
- Kleine gemeenten hebben niet de capaciteit om werkzaamheden te alloceren
- Ongeacht gemeentegrootte dienen raadsleden zich te scholen, in te lezen, mensen te bezoeken et cetera
- Opstellen van de begroting is niet minder tijdrovend voor kleine gemeenten



Figuur 6.1 Overzicht van het uurtarief van raadsleden naar inwonersklasse

De vergoeding die raadsleden ontvangen blijkt onevenredig verdeeld te zijn. In paragraaf 4.2 bleek dat raadsleden in grote gemeenten meer uren maken dan raadsleden in kleine gemeenten, maar de bijbehorende vergoeding blijkt meer te groeien dan de tijdsbesteding. Raadsleden uit kleine gemeenten moeten genoegen nemen met een vergoeding van € 4,36 per uur. Deze vergoeding komt overeen met het loon dat 19- tot 20-jarigen per uur ontvangen. Dit betekent dat raadsleden van de kleinste gemeenten een vergoeding ontvangen die 56,6% van het minimumloon bedraagt. Raadsleden in de grootste gemeenten ontvangen daarentegen een vergoeding van € 18,69 per uur. Deze vergoeding is dus meer dan het viervoudige van de vergoeding die raadsleden in kleine gemeenten ontvangen, terwijl in theorie het uurtarief voor raadsleden gelijk zou moeten zijn. De raadsleden uit gemeenten tot 30.000 inwoners ontvangen een vergoeding die naar verhouding laag is. In totaal ontvangt ruim 52% van de raadsleden een vergoeding die laag is in verhouding tot de tijdsbesteding. Raadsleden in gemeenten met meer dan 30.000 inwoners ontvangen een vergoeding die hoger is dan het gemiddelde uurtarief.

6.3 Kosten per activiteit

Uitgaande van de vergoedingen uit het Rechtspositiebesluit kan het kostenplaatje voor de Nederlandse belastingbetaler inzichtelijk gemaakt worden. Tabel 6.2 geeft een overzicht van de kosten voor elke activiteit.

| Bestuurlijke activiteiten | % van het totaal | Kosten op jaarbasis |
|--|------------------|------------------------|
| Vergaderingen | 31,9% | € 24.352.740,82 |
| - Fractievergadering | 10,6% | € 8.092.133,31 |
| - Commissievergadering | 9,2% | € 7.023.360,99 |
| - Raadsvergadering | 8,2% | € 6.259.952,19 |
| - Partijvergadering | 3,9% | € 2.977.294,33 |
| Lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten | 20,1% | € 15.344.516,95 |
| Internet activiteiten; email, internetdiscussie, etc. ²⁰ | 6,3% | € 4.809.475,46 |
| Stadhuiswerk; maken van notities en opstellen van schriftelijke vragen | 4,5% | € 3.435.339,61 |
| Telefonische contacten | 3,9% | € 2.977.294,33 |
| | 66,7% | € 50.919.367,17 |
| Vertegenwoordigende activiteiten | | |
| Activiteiten in maatschappelijke organisaties | 6,8% | € 5.191.179,86 |
| Persoonlijk contact met (groepen van) burgers | 6,4% | € 4.885.816,34 |
| Werkbezoeken | 4,8% | € 3.664.362,26 |
| Buurt- en wijkbijeenkomsten | 4,1% | € 3.129.976,09 |
| Internet activiteiten; email, internetdiscussie, weblog etc. ²⁰ | 3,1% | € 2.366.567,29 |
| Politieke avond / Spreekuur | 2,7% | € 2.061.203,77 |
| Contact met media | 1,6% | € 1.221.454,09 |
| | 29,5% | € 22.520.559,70 |
| Overige activiteiten | | |
| | 3,8% | € 2.900.953,45 |
| | | |
| Totaal raadsactiviteiten | 100,0% | € 76.340.880,32 |

Tabel 6.2 Kosten per activiteit op jaarbasis

Jaarlijks betaalt de Nederlandse belastingbetaler alleen al aan vergoedingen aan raadsleden ruim € 50,9 miljoen aan bestuurlijke activiteiten en ruim € 22,5 miljoen aan volksvertegenwoordigende activiteiten. De kosten voor het vergaderen en het lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten bedragen bijna € 39,7 miljoen op jaarbasis.

6.4 Conclusie

Raadsleden ontvangen een vergoeding die varieert van € 183,52 per maand in kleine gemeenten tot € 1.906,32 per maand in grote gemeenten. Na het omrekenen van deze bedragen naar een uurtarief blijkt dat raadsleden in grote gemeenten een uurtarief (€ 18,69) ontvangen van ruim vier keer het bedrag dat raadsleden in kleine gemeenten per uur ontvangen (€ 4,36). In totaal bedragen de kosten voor de Nederlandse belastingbetaler voor vergoedingen aan raadsleden op jaarbasis € 76.340.880,34. Dit komt neer op € 4,66 per hoofd van de bevolking. Ruim € 24 miljoen gaat op aan vergaderingen.

²⁰ Onder de internetactiviteiten vallen zowel bestuurlijke als vertegenwoordigende activiteiten. De activiteiten lopen uiteen van het mailen met andere politici tot het bijhouden van een weblog. Uit de interviews tijdens het vooronderzoek is gebleken dat de verdeling van de internetactiviteiten over bestuurlijke en vertegenwoordigende activiteiten 2:1 is. Deze verdeling is in tabel 6.2 verwerkt.

7. Conclusies en aanbevelingen

Voorliggend onderzoek is ingegaan op de tijdsbesteding, werkzaamheden en honorering van gemeenteraadsleden. Dit hoofdstuk geeft de conclusies en aanbevelingen weer.

7.1 Conclusies

Hierna volgen allereerst de antwoorden op elke onderzoeksvraag, waarna de hoofdvraag beantwoord wordt.

7.1.1 Theoretisch profiel

In het literatuuronderzoek naar *wat er bekend is over het profiel van raadsleden en de tijdsbesteding en de werkzaamheden van raadsleden* is naar voren gekomen dat het raadslidmaatschap theoretisch gezien bestaat uit drie kerntaken: volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend. Uitgangspunt is dat raadsleden tot integere afwegingen komen en vandaar uit de politieke lijn vaststellen. Dit resulteert in politieke opdrachten aan het uitvoerend bestuur, oftewel kaders. Tot slot dient de gemeenteraad het uitvoerend bestuur te controleren of het beleid is uitgevoerd binnen de door de raad gestelde kaders.

Aan deze takenscheiding tussen raad en uitvoerend bestuur ligt een belangrijke ontwikkeling ten grondslag, het dualisme. In 2002 is het duale bestuursstelsel ingevoerd. Het dualisme heeft voor de lange termijn een drietal kerndoelen:

- Herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum
- Herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad
- Versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger

Specifiek voor de raadsleden gelden aanbevelingen als gevoel houden met de samenleving door hoofdtaken elders in de samenleving uit te voeren, de raadstijd reduceren en de helft van de raadstijd buiten het stadhuis door te brengen.

7.1.2 Tijdsbesteding

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag *Wat is de tijdsbesteding van gemeenteraadsleden in Nederland?* is dat het Nederlandse raadslid gemiddeld 14,0 uur per week aan het raadswerk spendeert. Het aantal uren neemt toe met de omvang van de gemeente. Raadsleden uit de kleinste gemeenten (< 14.000) spenderen gemiddeld ruim 10 uur per week aan het raadswerk en raadsleden uit de grotere gemeenten (>100.000) gemiddeld 21 uur per week.

Uit nadere analyse blijkt dat raadsleden van 61 jaar en ouder gemiddeld de meeste tijd besteden aan het raadswerk. Verder is gebleken dat vrouwelijke raadsleden meer tijd aan het raadswerk besteden dan mannen.

7.1.2 Werkzaamheden

Bij de derde onderzoeksvraag is de tijdsbesteding nader onderzocht: *Waaruit bestaan de werkzaamheden van gemeenteraadsleden in Nederland?* Raadsleden in Nederland spenderen gemiddeld 66,7% van de raadstijd aan bestuurlijke activiteiten en 29,5% aan volksvertegenwoordigende activiteiten. De overige 3,8% van de raadstijd gaat op aan 'overige' activiteiten. Het lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten vergt

verreweg de meeste tijd, namelijk 20,1%. In totaal vergaderen raadsleden gedurende 31,9% van de tijd: raadsvergaderingen, commissievergaderingen, fractievergaderingen en partijvergaderingen. Van de respondenten geeft 62,6% aan niet tevreden te zijn met de huidige tijdsindeling. Uit het onderzoek is gebleken dat raadsleden vooral meer tijd willen steken in volksvertegenwoordigende activiteiten. Raadsleden prefereren hierbij het persoonlijk in contact treden boven contact via internet of de media.

7.1.3 Vergoeding

De laatste onderzoeksvraag betreft *de vergoeding die gemeenteraadsleden in Nederland ontvangen voor het raadswerk*. De vergoeding van gemeenteraadsleden blijkt in ruim 80% van de gevallen overeen te komen met de vastgestelde vergoeding in het 'Rechtspositiebesluit raadsleden'. Uitgaande van de vergoedingen zoals die in het rechtspositiebesluit zijn vastgelegd, bedragen de vergoedingen voor Nederlandse raadsleden € 76.340.880,33 per jaar, ofwel € 4,66 per hoofd van de bevolking²¹. Het uurtarief dat raadsleden aan vergoeding ontvangen is onevenredig verdeeld. Waar er theoretisch geen verschil zou zijn in de vergoeding per uur, moeten raadsleden in kleine gemeenten genoeg nemen met een vergoeding van € 4,36 per uur, terwijl raadsleden uit de grootste gemeenten een vergoeding van € 18,69 per uur ontvangen. De vergoeding die raadsleden in de kleinste gemeenten per uur ontvangen, bedraagt 56,6% van het minimumloon. Voor de Nederlandse belastingbetaler bedragen de kosten voor vergoedingen aan raadsleden voor vergaderingen op jaarbasis ruim € 24 miljoen. Inclusief het voorbereiden door het lezen van stukken kost de vergadercultuur van raadsleden op jaarbasis bijna € 39,7 miljoen.

7.1.4 Antwoord op de hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek was: *Waaruit bestaan de werkzaamheden van gemeenteraadsleden, wat is de concrete tijdsbesteding voor deze raadswerkzaamheden en welke vergoeding ontvangen gemeenteraadsleden voor het raadswerk?* De werkzaamheden van raadsleden zijn te verdelen in 15 categorieën die weer te verdelen zijn in bestuurlijke en volksvertegenwoordigende activiteiten. Gemiddeld besteden raadsleden 14 uur per week aan het raadswerk. Tweederde daarvan wordt besteed aan bestuurlijke activiteiten. In totaal ontvangen alle raadsleden in Nederland gezamenlijk op jaarbasis een vergoeding van maximaal € 76.340.880,33. Dat komt neer op € 4,66 per hoofd van de bevolking.

Gekeken naar de (theoretische) doelstellingen van het dualisme en de empirische resultaten van dit onderzoek is de conclusie dat raadsleden zich anno 2007 meer dan gewenst bezighouden met bestuurlijke taken in plaats van volksvertegenwoordigende taken. Ook besteden raadsleden meer tijd aan het raadswerk dan binnen het dualisme wenselijk geacht wordt.

²¹ Op 1 oktober 2007 had Nederland 16.391.604 inwoners.

7.2 Aanbevelingen

Op grond van dit onderzoek is een drietal aanbevelingen te doen.

7.2.1 Inzoomen op activiteiten

Voorliggend onderzoek heeft inzicht gegeven in de globale tijdsbesteding van raadsleden. De deelnemende raadsleden hebben een inschatting moeten geven van de tijd die gemiddeld per maand nodig is voor het raadswerk. Door een aantal raadsleden te vragen gedurende een bepaalde periode tijd te schrijven van alle activiteiten die met het raadswerk te maken hebben, ontstaat een meer gedetailleerd beeld van de tijdsbesteding van raadsleden.

7.2.2 Experiment 50% buiten het stadhuis

Eén van de aanbevelingen in de Evaluatie dualisering gemeentebestuur was dat raadsleden tenminste de helft van de tijd buiten het stadhuis zouden moeten doorbrengen. Voorliggend onderzoek heeft laten zien dat raadsleden op dit moment een veel kleiner deel van hun tijd besteden aan volksvertegenwoordigende activiteiten. Een experiment zou duidelijk kunnen maken of het mogelijk is om de helft van de tijd buiten het stadhuis door te brengen. Op basis van vrijwilligheid zouden gemeenten kunnen experimenteren met deze 50% norm. Wat zou dat betekenen voor het raadswerk als geheel?

7.2.3 Onderzoek naar inhoud van vergaderingen

Dit onderzoek heeft aangetoond dat raadsleden nog altijd veel tijd besteden aan vergaderen en het voorbereiden van vergaderingen. In hoeverre geven raadsleden inhoud aan het raadswerk zoals het dualisme dat beoogde? Sturen gemeenteraden echt op hoofdlijnen, of vergadert de raad nog altijd over details? Een vervolgstudie naar de inhoud van raadsvergaderingen kan inzicht bieden in dit vraagstuk. Daarmee kan de discussie over het doorbreken van de vergadercultuur een nieuwe impuls krijgen.