

Eerste- en tweederangs gemeenteraden

Het Haagse idee van A- en B-gemeenten, afhankelijk van hun takenpakket, is een slecht idee. Er bestaat maar één soort gemeenteraad, namelijk dé gemeenteraad.

Zo nu en dan hoor je uit de landelijke politiek geluiden waar je de rillingen van over de rug lopen. Zo las ik in Binnenlands Bestuur van 6 februari 2009 dat een meerderheid van de Tweede Kamer wel iets voelt voor differentiatie tussen gemeenten. Men denkt aan A-gemeenten en B-gemeenten, die verschillende takenpakketten zouden moeten krijgen. 'Er is niets op tegen als Wassenaar of Rijswijk de sociale werkvoorziening door Den Haag laten doen', aldus Pierre Heijnen van de PvdA. 'En wat de verantwoordelijkheid van de raad betreft,' zegt hij, 'dat is ook geen probleem, want nu al controleren centrumgemeenten het beleid voor daklozen.'

Eerste-, tweede en derderangs burgers

Het is niet voor het eerst dat zulke gedachten in de hoofden van beleidsmakers zijn opgekomen. Ik mag herinneren aan het rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie. Inderdaad, hét rapport waarop de gemeentelijke stelselwijziging is gebaseerd. Daarin stelde de commissie onder voorzitterschap van Elzinga voor om bij het kiezen van een burgemeester onderscheid te maken tussen drie categorieën gemeenten. De inwoners van de grote steden mochten zelf hun burgemeester kiezen. Tussen 50.000 en 100.000 inwoners was er de keuze tussen een bindende voordracht van de raad of een verkiezing. Onder de 50.000 inwoners mochten de burgers niet kiezen. Dit was een staaltje bestuurders-denken van de bovenste plank, waarvoor we behoed zijn gebleven. De aanbevelingen werden niet erg serieus genomen.

Gelukkig nam Elzinga in een artikel in de Staatscourant zelf afstand van dit wangedrocht van een politiek compromis. Maar toch, kennelijk vonden sommigen, en niet de eersten de besten, dat er zoiets bestaat als eerste-, tweede- en derderangsburgers.

Eerste- en tweederangs gemeenteraden

Het maken van onderscheid tussen gemeenten en hun takenpakket is hiermee vergelijkbaar. Waarschijnlijk gaan de politici ervan uit dat grote gemeenten beter in staat zijn om hun zaken te regelen dan kleine. Deze gedachte leidt tot eindeloze discussies. Die zijn al vaker gevoerd, vooral in het kader van gemeentelijke herindeling. (Ik zal mij, als ervaringsdeskundige op dit gebied, inhouden.)

Maar één ding is zeker: je komt er nooit uit waar de inwonertalgrens moet liggen. Want waarom zou een gemeente van 30.100 inwoners wel kunnen wat een gemeente van 29.900 niet kan? Dit geldt mutatis mutandis voor iedere inwonertalgrens die wordt getrokken.

Wat er momenteel in de Tweede kamer wordt gezegd over A- en B-gemeenten getuigt van onkunde aangaande het gemeentelijke reilen en zeilen. En vooral van een miskenning van de democratische rechten en plichten van kleine gemeenten. Want de argumenten die worden aangedragen over de uitvoering van sociale werkvoorziening en daklozen slaan, met alle respect, nergens op. Het gaat daarbij om uitvoerende werkzaamheden die door een andere gemeente worden gedaan. Dit gebeurt op grote schaal en op veel beleidsterreinen. Ook grote gemeenten besteden taken uit aan nog grotere. Meestal gebeurt dit uit efficiëntieoverwegingen, maar er zijn ook diverse regelingen van hogere overheden die dit mogelijk maken of zelfs voorschrijven.

Waar het om gaat is, dat een gemeenteraad voor zijn burgers het beleid bepaalt en dit vastlegt in verordeningen. Deze kaderstellende taak van de raad, die democratisch is gelegitimeerd, is cruciaal. Daarbij maakt het niet uit of het een kleine of grote gemeente is. Er bestaan geen eerste- en tweederangs gemeenteraden. Ook de raden van kleine gemeenten zijn goed in staat om het beleid voor hun burgers op hoofdlijnen te formuleren.

Uitvoering van het beleid

De uitvoering van het beleid is vervolgens aan het college in het kader van zijn bestuursbevoegdheid. In sommige gemeenten kan men besluiten om de uitvoering geheel of gedeeltelijk uit te besteden aan een andere, grotere gemeente die toch al het ambtelijke apparaat heeft. Dat uitbesteden gebeurt echter onder verantwoordelijkheid van het college, waarop de raad hem ook kan aanspreken. Het is immers volstrekt ondenkbaar dat de raad van de ene gemeente het beleid van het college van de andere democratisch controleert.

Het zou goed zijn als de Tweede Kamer meer vertrouwen had in de gemeenteraden en hun kaderstellende rol. En als de rijksoverheid zich minder zou bemoeien met de manier waarop gemeenten hun zaken praktisch regelen.

Verder heeft men in Den Haag de neiging om de ogen te sluiten voor constructies waarin gemeenten samenwerken bij de uitvoering, maar wel apart het beleid bepalen. De afzonderlijke raden van zulke gemeenten stellen het beleid vast, terwijl de ambtelijke organisaties in meerdere of mindere mate geïntegreerd zijn. Er zijn diverse voorbeelden waar dit goed werkt, zoals gemeenten die Samen En Toch Apart (SETA) zijn of heel kleine gemeenten waar de meeste uitvoerende taken door een grotere buurgemeente worden uitgevoerd.

Maar helaas, de politieke discussie gaat vrijwel direct over 'herindelen of niet', vanuit de stelling dat groter ook altijd beter is. Deze stelling is bij mijn weten nooit afdoende bewezen.

Er is maar één soort gemeenteraad

Ik breek een lans voor de gemeenteraad als democratisch gekozen orgaan. Deze moet zowel in grotere als kleinere gemeenten besluiten nemen over de hoofdlijnen van alle gemeentelijke taken. Dus geen A- of B-pakket, afhankelijk van de gemeentegrootte.

Als een categorie gemeenteraden het recht wordt ontnomen om democratische besluiten te nemen, dan wordt er in feite gehandeld in strijd met artikel 127 van de Grondwet. Daarin staat namelijk dat dé gemeenteraad de gemeentelijke verordeningen vaststelt. Er staat niet: sommige gemeenteraden.

Krijn van der Heijden,
Raadsgriffier Zutphen.