

Column: Hoe groot moet de raad zijn?

Het congres in Maastricht was voor inmiddels oud-voorzitter en ereid van de VvG, Jaap Paans, de laatste gelegenheid om in functie zijn visionaire doorkijkjes over ons uit te storten. "Laat de omvang van raden en staten vrij", was één van zijn vier voorstellen, bedoeld om discussie uit te lokken. Over dit onderwerp heeft de vereniging ook een notitie aan de kringen gestuurd.

In deze column pak ik graag de handschoen op. In een volgende column komt wellicht één van zijn andere voorstellen aan bod.

Mede aanleiding voor de discussie is het voornemen van het Kabinet Rutte om het aantal volksvertegenwoordigers terug te brengen. Daar zit vermoedelijk weinig visie achter (zoals wel vaker bij dit kabinet het geval is). De maatregel is een gewone bezuiniging. Overigens moet ter verdediging van de regering gezegd worden dat ook bij vorige kabinetten de gedachte van kleinere raden en staten al is opgekomen. Zo is bij de afgelopen verkiezingen het aantal leden van Provinciale Staten vrij drastisch verminderd. Ik hoor uit die hoek geen paniekverhalen dat de democratie nu niet meer werkt, of iets dergelijks. Kennelijk is de keuze voor het aantal volksvertegenwoordigers binnen bepaalde marges redelijk arbitrair.

Het aantal raadsleden doet op zichzelf niet zo ter zake

Wij weten niet precies wat de wetgever heeft gedacht toen hij artikel 8 van de Gemeentewet (en het overeenkomstige artikel uit de Provinciewet) vaststelde. In dat artikel staan aantallen raadsleden per gemeente voorgeschreven, afhankelijk van de gemeentegrootte gerekend naar het aantal inwoners. Daar zou bijvoorbeeld ook een norm "oppervlakte van de gemeente" hebben kunnen gelden, maar daarvoor is niet gekozen. Kennelijk werd er een verband verondersteld tussen het aantal inwoners en de werkdruk van de raad. Maar waarom dat voor een gemeente nu precies 29 raadsleden moeten zijn of misschien 25 of 35, dat wordt niet uitgelegd.

Op het eerste gezicht dringt zich de conclusie op dat het aantal raadsleden niet erg ter zake doet.

Daar lijkt, ook zonder een visie, best een flinke bezuiniging op in te boeken, zonder dat er democratische ongelukken gebeuren.

Maar er zijn grenzen...

Als je echter je gedachten laat gaan over de "limiet" van die benadering, dan rijzen er toch vraagtekens. Het verschil tussen 29 en 25 raadsleden mag dan niet zo groot zijn, maar stel dat er in een gemeente van 45.000 inwoners negen raadsleden zouden zijn. Zo'n gemeente heeft bij de huidige verkiezingsopkomst ongeveer 20.000 uitgebrachte stemmen. De kiesdeler is dus 2.222. Bij vijf raadsleden zou de kiesdeler 4.000 stemmen zijn.

Er kunnen dan wel degelijk democratische ongelukken gebeuren, want het wordt voor kleinere politieke partijen praktisch onmogelijk om een raadslid gekozen te krijgen. Waarschijnlijk haalt géén van de kandidaten – als er flink wat partijen meedoen – een kiesdeler. Om nog maar te zwijgen over de berekening van restzetels, die dan opeens letterlijk een heel ander gewicht krijgt: één restzetel op een raad van negen is qua invloed iets anders dan één op de negenentwintig.

Ik toon met dit voorbeeld aan dat de omvang van de raad dus wel degelijk ter zake doet. Als er substantieel meer of minder raadsleden komen, verandert de democratische kiezerslegitimering van de gekozen leden. Zo kunnen electorale belangen gaan meespelen in de keuze van het aantal raadsleden. Geen goede zaak!

Wat verwacht je van een raadslid?

De Doema, het Russische parlement, heeft vele honderden leden, die – als we op het VvG-congres goed naar De Beaufort hebben geluisterd – allemaal braaf op commando klappen en bij acclamatie besluiten, zonder noemenswaardige individuele inbreng. Daar kunnen er waarschijnlijk wel een paar honderd van af, zonder dat dit consequenties heeft voor de besluitvorming.

Maar in onze democratische traditie ligt dit totaal anders.

Een raadslid is geen volgzaam lid van het collectief, maar heeft een belangrijke rol in de gemeente. Iedere stem in de raad telt. Elk raadslid kan over elk onderwerp een eigen oordeel vormen en onafhankelijk van wie dan ook ("zonder last") een stem uitbrengen. Individuele raadsleden hebben instrumenten om het bestuur van het college te controleren. Zij kunnen zelf beleid initiëren via moties en initiatiefvoorstellen. Kortom, zoals de lokale democratie nu werkt zijn raadsleden drukke mensen die veel tijd steken in het bestuur en in het houden van contacten met hun achterbannen.

Dit zou de voorafgaande vraag moeten zijn: welke functie en taak heeft de raad – hebben raadsleden – in het bestuur van de gemeente?

Veel fundamentele

Er moet dan ook fundamentele worden gekeken naar het probleem van de omvang van de raden en staten. Vóórdat je over aantallen raadsleden gaat praten, moet je je afvragen wat er van een raadslid wordt verwacht. Een paar opties.

De bestaande situatie

Een goede optie is wat mij betreft voortzetting van de huidige rol en werkwijze van de gemeenteraad. De juridische context kan in hoofdlijnen ongewijzigd blijven. Hierbij is wellicht een bescheiden reductie (10 à 15%?) van het aantal raadsleden mogelijk, maar verwacht daar niet te veel van.

Raad van bestuur

Dit is een door sommige bestuurskundigen gepropageerd model waarin een professioneel college met vrijwel alle bevoegdheden de gemeente bestuurt. Er is daarnaast een gemeenteraad die op afstand een oogje in het zeil houdt. Zo'n raad van bestuur, naar het voorbeeld van grote bedrijven, hoeft niet groot te zijn, maar moet wel uit erg goede mensen bestaan. Zwaargewichten, die de uitvoerende macht van het college in toom kunnen houden. Hiervoor is een vergaande wijziging van wetgeving en bevoegdheden nodig. Wie mij kent weet dat ik geen voorstander ben van dit model, omdat hierin de bevolking te weinig tot zijn recht komt. Ik geloof er niet in dat de kiezer in staat zal zijn om zo'n raad van bestuur via verkiezingen kwalitatief vorm te geven. Dat geeft het college vrij spel en daarmee doet de kiezer zichzelf te kort. Ik vind dit model dan ook per definitie niet-democratisch.

Volksvertegenwoordigers

Nog een optie is het Duitse model, waarin de raad geen parlement is, maar bij de uitvoerende macht behoort. Raadsleden zijn dan veel meer volksvertegenwoordigers dan bestuurders, met een geheel eigen dynamiek. Bij zo'n model horen totaal nieuwe bevoegdheidsverdelingen tussen de overheden. Maar dit betekent in feite het einde van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Ik zou nog even door kunnen gaan, maar deze column is eigenlijk al te lang. Daarom eindig ik met de stelling dat een discussie over de omvang van raden en staten op zichzelf niet zo interessant is. We moeten ons bezig houden met de onderliggende vragen.

Krijn van der Heijden
Raadsgriffier Zutphen.