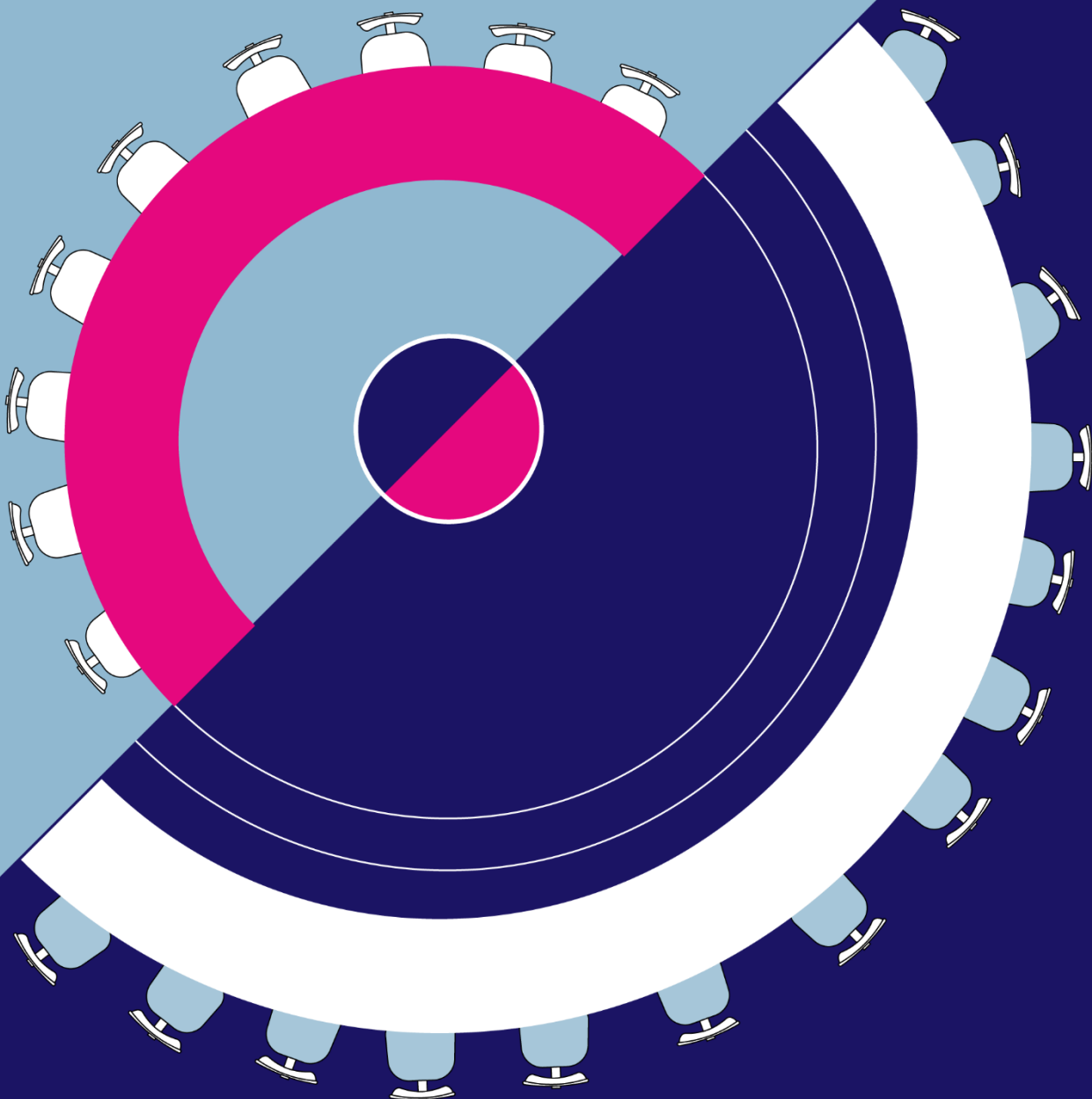


Meer volksvertegenwoordigers: een versterking van de volksvertegenwoordiging?

Onderzoek naar de uitbreiding van het
aantal raads- en Statenleden



Colofon

Datum

26 maart 2025

Auteurs

Dr. Sabine van Zuydam

Prof. dr. Marcel Boogers

Dr. Inge Stortenbeker

Dr. Imke Kruitwagen

Nick Woudstra MSc.

Dr. Simon Otjes (Universiteit Leiden)

Prof. dr. Geerten Boogaard (Universiteit Leiden)

Begeleidingscommissie

Roger Broer (VNG)

Henk Bouwmans (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden)

Jeroen van Gool (Wethoudersvereniging)

Hester den Oudsten (Vereniging van Griffiers)

Petra Paulidus (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden)

Hilde Westera (Nederlands Genootschap van Burgemeesters)

Marianne de Widt (Statenlidnu)

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoud

1.	Onderzoek naar de uitbreiding van de volksvertegenwoordiging	4
1.1	Onderzoeksvragen	5
1.2	Leeswijzer	5
1.3	Onderzoeksaanpak	6
2	De ideale omvang van gemeenteraad en Provinciale Staten: theoretische kwaliteitsnormen	10
2.1	Representativiteit en responsiviteit	10
2.2	Besluitvorming en deliberatie	12
2.3	Sturing en controle	14
2.4	Resumerend: waarden en omvang	15
2.5	Vergroting volksvertegenwoordiging: drie varianten	15
3	Varianten voor uitbreiding volksvertegenwoordiging nader verkend	18
3.1	Drie varianten en één o-optie	18
4	Impact omvang gemeenteraad op functioneren lokaal bestuur	21
4.1	Relatie omvang volksvertegenwoordiging met representatie, deliberatie en sturing	22
4.2	Relatie omvang volksvertegenwoordiging met praktische overwegingen	32
5	Impact omvang volksvertegenwoordiging op functioneren lokaal bestuur verdiept: uitwerking en waardering in verschillende varianten	37
5.1	Wenselijkheid uitbreiding volksvertegenwoordiging voor representatie, deliberatie en sturing	38
5.2	Wenselijkheid uitbreiding volksvertegenwoordiging voor praktische omstandigheden	43
5.3	Juridische consequenties uitbreiding volksvertegenwoordiging	45
6	Politieke ambtsdragers over de omvang van gemeenteraden	47
6.1	Oordelen over een goed functionerende volksvertegenwoordiging	47
6.2	De wenselijkheid van het uitbreiden van de gemeenteraad	49
6.3	Verbeteren werkdruk en uitvoerbaarheid raadslidmaatschap	51
7	De omvang van de volksvertegenwoordiging in Provinciale Staten	55
7.1	Variant voor het vergroten van de omvang van Provinciale Staten	56
7.2	Duiding verband omvang volksvertegenwoordiging op functioneren openbaar bestuur in Provinciale Staten	57
7.3	Statenleden aan het woord	58
8	Tot slot	61
	Bijlage 1 – Gebruikte datasets & gesprekspartners	67
	Bijlage 2 – Onderzoeksverantwoording secundaire analyse	69

1. Onderzoek naar de uitbreiding van de volksvertegenwoordiging

Tegen de achtergrond van discussies over de toegenomen werkdruk van gemeenteraads- en Provinciale Statenleden en de gevolgen daarvan voor de aantrekkelijkheid van het ambt, wordt nagedacht over de vraag of de omvang van gemeenteraden en Provinciale Staten nog wel passend is. Ook omdat het aantal decentrale volksvertegenwoordigers in Nederland veel lager is dan in andere Europese landen.¹ In de Kamerbrief Versterking decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen van 4 september 2023 geeft de minister aan te willen verkennen of het huidige aantal wettelijk vastgelegde volksvertegenwoordigers in gemeenten en provincies nog past bij de huidige taken en opgaven en of het vermeerderen van het aantal raads- en statenleden een mogelijke oplossing kan zijn voor de zorgen die bijvoorbeeld rondom de werkdruk bestaan.²

Als het gaat om de versterking van gemeenteraden en Provinciale Staten, is het uitbreiden van het aantal raads- en Statenleden niet de enige knop om aan te draaien. Zoals de minister al in de eerder genoemde kamerbrief stelt, is hiervoor een veel breder pakket aan beleidsmaatregelen denkbaar. Daarbij wijst de minister op het belang van duidelijke uitgangspunten voor de taaktoedeling aan gemeenten en provincies. De minister stelt verder voor om de rol van raads- en Statenleden binnen het regionaal bestuur te versterken. Tot slot noemt de kamerbrief de versterking van de griffieondersteuning en de rekenkamerfunctie voor raden en Staten. Anderen hebben in dit verband ook gewezen op het belang van goed functionerende raads- en Statencommissies en een adequate financiële vergoeding voor raadsleden en burgerraadsliden.³

In dit onderzoek licht de focus op een eventuele uitbreiding van de volksvertegenwoordiging. In zekere zin staat daarmee in dit onderzoek één mogelijke oplossing centraal, in plaats van de problematiek waarop het een antwoord is. Niettemin is er reden voor een diepgravend onderzoek naar de omvang van de volksvertegenwoordiging. Vanuit democratisch oogpunt omdat de volksvertegenwoordiging de basis vormt van de representatieve democratie. Hier hoort ook de vraag bij wat de ideale omvang is van een volksvertegenwoordiging om haar taak goed te kunnen vervullen. Vanuit politiek oogpunt omdat de omvang van de volksvertegenwoordiging in de afgelopen decennia meermaals aan de orde is gesteld, met soms wel en soms niet aanpassing tot gevolg. Denk aan de discussie in de periode 2011-2013 over het (gestrande) initiatiefvoorstel van Kamerlid Heijnen om een 'dualiseringscorrectie' toe te passen, waarbij het aantal raadsleden teruggebracht zou worden omdat wethouders niet langer meer lid waren van de gemeenteraad.⁴ Of aan de reductie van het aantal Statenleden in 2007.⁵ Of juist aan het recente voorstel om het aantal raadszetels van de Eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit te breiden, zodat het in lijn is met de omvang van gemeenteraden in Nederland.⁶ Tegelijkertijd is er nog veel onbekend over de mogelijke gevolgen die het uitbreiden van een volksvertegenwoordiging

¹ Otjes, S. (2024). De grootte van de gemeenteraad in vergelijkend perspectief. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op 26 november 2024 via:

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2024/02/28b/de-grootte-van-de-gemeenteraad-in-vergelijkend-perspectief/Onderzoeksrapport+Universiteit+Leiden.pdf>

² 2023-0000419189. Kamerbrief Versterking decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen

³ Zie onder meer: Brandsma, G. J., & Otjes, S. (2024). *Gauging the roles of parliamentary staff*. Parliamentary Affairs (2024) 77, pg. 537-557

⁴ Initiatiefvoorstel – Heijnen (33.084). Vermindering wettelijk maximumaantal gemeenteraadsliden en wethouders.

Geraadpleegd op 2 februari 2025 via: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33084_initiatiefvoorstel_heijnen

⁵ TK 1999-2000, 27 214. *Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten*, nr. 3. Memorie van Toelichting.

⁶ Afspraken werkconferentie WolBES/FinBES (4-6 maart 2024). Geraadpleegd op 2-2-2025 via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail/detail?id=2024D23908&did=2024D23908>

heeft voor het functioneren van het openbaar bestuur. Dus ook vanuit een onderzoeksmatig oogpunt is er alle reden om ons hierin te verdiepen.

1.1 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek hebben we aandacht voor de redenen waarom een aanpassing daarin aan de orde zou kunnen zijn en op wat voor manier, evenals wat de gevolgen daarvan zijn in politiek-bestuurlijk, juridisch en praktisch opzicht. Hierin beantwoorden de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. *In hoeverre, in welk opzicht en waarom behoeft het aantal volksvertegenwoordigers in gemeenten en provincies in Nederland aanpassing?*
 - a. Wat is de ideale omvang van een (decentrale) volksvertegenwoordiging? Waarom?
 - b. Hoe verhoudt de situatie in Nederland zich tot de ideale omvang van de volksvertegenwoordiging?
2. *Op welke wijzen kan het aanpassen van het aantal volksvertegenwoordigers in gemeenten en provincies vorm krijgen en wat zijn daarvan de consequenties voor de representatieve, deliberatieve en sturingskwaliteit, evenals in institutionele termen (praktisch en juridisch)?*
 - a. Welke varianten zijn denkbaar voor het aanpassen van het aantal raads- en Statenleden?
 - b. Wat is de verwachte impact van elk van de varianten op deelaspecten van representatieve, deliberatieve en sturingskwaliteit?
 - c. In hoeverre en zo ja op welke punten is voor elke variant aanpassing van wet- en regelgeving nodig?
 - d. Met welke praktische consequenties dient bij elk van de varianten rekening gehouden te worden?
3. *Hoe is de haalbaarheid van de varianten om het aantal raads- en Statenleden aan te passen te beoordelen in termen van sterkten, zwakten, risico's en kansen en wat is het draagvlak voor elke variant onder betrokkenen?*
 - a. Wat zijn de sterkten en zwakten van elke variant voor aanpassing van het aantal raads- en Statenleden in het licht van het versterken van de representatieve, deliberatieve en sturingskwaliteit en welke kansen en risico's zijn er voor het slagen ervan?
 - b. In hoeverre zijn de voor elke variant benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving haalbaar?
 - c. In hoeverre zijn de praktische consequenties van elk van de varianten haalbaar?
 - d. In hoeverre is er draagvlak voor elk van de varianten onder politieke ambtsdragers en hun vertegenwoordigers in het decentraal bestuur?

1.2 Leeswijzer

Dit verkennende onderzoek naar de passendheid van de omvang van gemeenteraden en provinciale staten en de mogelijkheden voor de uitbreiding hiervan, bestaat uit 8 hoofdstukken. In het vervolg van dit inleidende hoofdstuk schetsen we de gehanteerde onderzoeksaanpak.

In de hoofdstukken daarna zetten we allereerst op basis van theorie en internationale onderzoekgegevens uiteen hoe de optimale omvang van een volksvertegenwoordiging kan worden bepaald en welke aspecten hiervoor van belang zijn (hoofdstuk 2). Vervolgens werken we in hoofdstuk 3 naast een o-variant waarin er niets verandert een drietal varianten uit voor een eventuele vergroting van decentrale volksvertegenwoordigingen, in het bijzonder hoe dat bij gemeenteraden vorm kan krijgen. De relatie tussen de omvang van de volksvertegenwoordiging (in het bijzonder de

gemeenteraad) en aspecten van representatie, deliberatie en sturing wordt in hoofdstuk 4 onderzocht. Hierbij is eveneens apart aandacht voor praktische consequenties. In hoofdstuk 5 beschrijven we wat de gevonden verbanden betekenen in het licht van een eventuele uitbreiding van de gemeenteraad in het algemeen en voor de verschillende varianten in het bijzonder. In hoofdstuk 6 gaan we in op het belang dat raadsleden, wethouders, burgemeesters en griffiers hechten aan verschillende waarden voor een goed functionerende volksvertegenwoordiging, de mate waarin zij uitbreiding van de volksvertegenwoordiging wenselijk vinden en de mogelijkheden die zij (vooral) zien voor het verbeteren van de werkdruk en de uitvoerbaarheid van het ambt. Waar in de voorgaande hoofdstukken vooral de gemeenteraad centraal staat, vertalen we in hoofdstuk 7 de bevindingen tot dan toe naar de situatie in Provinciale Staten en delen we de opvattingen van Statenleden, gedeputeerden, cdK's en griffiers over de omvang van de volksvertegenwoordiging. In hoofdstuk 8 presenteren we tot slot een slotbeschouwing, met daarin een antwoord op de vraag in hoeverre een aanpassing van de omvang van de volksvertegenwoordiging in gemeenten en provincies op zijn plaats is, evenals welke verdere aandachtspunten we zien voor het versterken van raden en Staten.

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de geformuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we een verscheidenheid aan methoden en activiteiten ingezet, zodat we het vraagstuk vanuit verschillende perspectieven en invalshoeken onderzochten. Elke onderzoeksvraag had daarbij zijn eigen aanpak.

Onderzoeksactiviteit	Draagt bij aan beantwoording onderzoeksvraag
Literatuurverkenning	1: In hoeverre, in welk opzicht en waarom behoeft het aantal volksvertegenwoordigers in gemeenten en provincies in Nederland aanpassing?
Secundaire analyse bestaande datasets ambtsbeleving raadsleden	2: Op welke wijzen kan het aanpassen van het aantal volksvertegenwoordigers in gemeenten en provincies eventueel vorm krijgen en wat zijn daarvan de consequenties voor de representatieve, deliberatieve en sturingskwaliteit, evenals in institutionele termen (praktisch en juridisch)?
Ontwerpsessies en gesprekken	
Doorrekening verkiezingsuitslag GR2022	
Analyse debatkwaliteit	
Analyse vergaderproductiviteit	3: Hoe is de haalbaarheid van de varianten om het aantal raads- en Statenleden aan te passen te beoordelen in termen van sterkten, zwakten, risico's en kansen en wat is het draagvlak voor elke variant onder betrokkenen?
Vragenlijst onder politieke ambtsdragers	
Juridische toetsing	

Literatuurverkenning

De literatuurverkenning had tot doel om in beeld te brengen wat vanuit wetenschappelijke literatuur en eerder onderzoek mogelijke antwoorden zijn op de vraag wat de ideale omvang is van een volksvertegenwoordiging. We putten hierin veelal uit empirische studies waarin de relatie tussen de omvang van een volksvertegenwoordiging en een aspect van representatie, deliberatie en/of sturing in beeld is gebracht.

Secundaire analyse bestaande datasets ambtsbeleving raadsleden

In de afgelopen jaren is in verschillende onderzoeken informatie verzameld over hoe raadsleden hun ambt beleven. En breder: hoe inwoners aankijken tegen het raadslidmaatschap en hoe de rekrutering en selectie van kandidaten en kandidaatstellingsoverwegingen verlopen. Gemeentegrootte in enige vorm is ook onderdeel van deze datasets, wat het mogelijk maakt deze data opnieuw te analyseren en te benutten voor dit onderzoek. Dit doen we aan de hand van logistische en lineaire regressieanalyses,

waarbij we gebruik maken van het feit dat in Nederland de omvang van de gemeenteraad afhangt van de inwonersklasse waarin een gemeente valt (de staffel). Hoe groter de gemeente qua aantal inwoners, ook hoe meer raadszetels de gemeenteraad telt. In onze analyse kijken we dan ook in het bijzonder naar in hoeverre de ambtsbeleving van raadsleden op allerlei aspecten verschilt tussen raadsleden in gemeenten die net boven of net onder een grens van een inwonersklasse in de staffel vallen en raadsleden in gemeenten waarbij dat niet het geval is. Aanvullend betrekken we daar waar relevant ook gemeentegrootte als zodanig in de analyse (zie bijlage 2 bij dit rapport voor de onderzoeksverantwoording).

De volgende datasets zijn betrokken in onze analyse⁷:

- Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA) 2023 onder lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders;
- Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) uit 2022 onder inwoners;
- Onderzoek naar kandidaatstelling bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 onder partijen en kieslijsten door Marcel Boogers en Gerrit Voerman
- Griffiemonitor van Necker uit 2024 onder griffiers;
- Midterm-onderzoek uitgevoerd door Citisens en Necker in opdracht van Binnenlands Bestuur uit 2020 onder raadsleden;
- Opkomstcijfers per gemeente tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2022, ontleend aan de databank van de Kiesraad.

Ontwerpsessies & gesprekken

In september en oktober 2024 hebben 4 ontwerpessies plaatsgevonden met griffiers, raadsleden, Statenleden en wethouders. Daarnaast is gesproken met vertegenwoordigers van politieke partijen (landelijke politieke partijen en het Kennispunt Lokale politieke partijen) en met vier burgemeesters. Dit zijn de betrokkenen die de gevolgen van een eventuele uitbreiding van het aantal volksvertegenwoordigers ervaren. Ofwel direct omdat het henzelf betreft, ofwel omdat zij nauw met volksvertegenwoordigers samenwerken zoals burgemeesters, wethouders en politieke partijen.

Tijdens de ontwerpessies is het onderzoek geïntroduceerd en zijn deelnemers meegenomen in de verschillende kwaliteitsnormen die relevant kunnen zijn voor het bepalen van de ideale omvang van een volksvertegenwoordiging. Vervolgens zijn de drie varianten voor het uitbreiden van de volksvertegenwoordiging gepresenteerd, zoals we die op basis van de uitkomsten van de literatuurverkenning hebben geformuleerd. Dit zijn ook de varianten die we in dit rapport, naast de o-variant van geen aanpassingen in de omvang, nader uitwerken. De deelnemers is gevraagd om te reageren op de verschillende varianten: welke (eerste) reactie riepen de scenario's op? Die reacties zijn verder uitgediept en in aanvulling daarop zijn gericht verschillende politiek-bestuurlijke en praktische consequenties voorgelegd.

⁷ Zie voor nadere informatie over deze datasets:

- Lokaal Kiezersonderzoek 2022: <https://www.dpes.nl/wp-content/uploads/2024/02/Democratie-in-de-gemeente-LKO-2022-eindrapport.pdf>
- Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2023: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/11/4/basismonitor-politieke-ambtsdragers-2024>
- Kandidaatstellingsonderzoek 2022: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2023/03/20/kandidaat-voor-de-raad/Kandidaat+voor+de+raad+2022.pdf>
- Griffiemonitor 2024: <https://www.necker.nl/nieuws/de-griffiemonitor-2024/>
- Midtermonderzoek 2020: verschillende artikelen in Binnenlands Bestuur, waaronder <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/eenderde-van-raadsleden-wil-zeker-door>
- Opkomst verkiezingen gemeenteraad 2022: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/10/overzicht-raadszetels-en-opkomst-verkiezingen-gemeenteraad-2022>

Van elke ontwerpessie zijn aantekeningen gemaakt als intern onderzoeksmateriaal. De uitkomsten van de ontwerpessies hebben we benut om de mogelijke gevolgen van een uitbreiding van het aantal volksvertegenwoordigers aan te vullen.

Doorrekening verkiezingsuitslag GR2022

We hebben de verkiezingsuitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, 2018 en 2014 doorerekend op: 1) gemiddeld aantal partijen per gemeenteraad, 2) het aantal eenpersoonsfracties, 3) partijpolitieke evenredigheid, 4) de man/vrouwverhouding in de gemeenteraad, 5) het aantal personen dat de lijstvolgorde doorbreekt, 6) het aantal gevallen van lijstuitputting en 7) het aantal kandidaten waarbij het lot beslist.

Aan de hand van deze eerdere uitslagen zijn we nagegaan hoe gemeenteraden eruitgezien zouden hebben als ze groter waren geweest. We beseffen dat naast de mechanische effecten die we hier doorrekenen, ook gedragsveranderingen kunnen optreden als de gemeenteraad groter is. Kiezers, kandidaten en partijen kunnen dan andere keuzes maken. Zo is het denkbaar dat meer partijen deelnemen aan verkiezingen als de kans om een zetel te halen groter wordt. Verder is het ook mogelijk dat mensen niet in een grotere raad willen zitten omdat dit minder prestige heeft dan een kleine raad. Kortom: deze analyse betreft een schatting van de samenstelling van de gemeenteraad bij een grotere omvang.

In bijlage B van de bijlagenbundel is de doorrekening van de verkiezingsuitslag nader uitgewerkt.

Analyse vergaderproductiviteit

We hebben een eerste verkennende analyse uitgevoerd naar de vergaderproductiviteit van gemeenteraden (en gemeenten) van verschillende grootte. Hiertoe zijn vier gemeenten geselecteerd, uit de selectie die ook in de debatanalyse onder de loep is genomen (Groningen, Haarlem, Gemert-Bakel en Wierden, zie hieronder). Deze gemeenten zijn geografisch gespreid over Nederland, verschillen in grootte en begrotingsruimte, maar hebben tegelijkertijd een enigszins vergelijkbaar vergadermodel (commissiemodel met BOB-structuur).

Voor elke gemeente is geïnventariseerd wat de begrotingsruimte is (uitgedrukt per raadslid), evenals het aantal besluiten en de vergaderduur in 2023. Hierbij ging het om: de totale vergadertijd in commissie- (beeldvormend en oordeelsvormend) en raadsvergaderingen, het beleidsdomein waarop het onderwerp betrekking had, het aantal genomen besluiten (hamerstukken en besprekstukken) en het aantal moties en amendementen. Zo kon niet alleen in beeld worden gebracht hoeveel tijd gemeenteraden van verschillende grootte besteden aan vergaderen, maar ook hoe zij die tijd benutten.

In bijlage C in de bijlagebundel bij deze rapportage is deze analyse en de werkwijze daarbij nader toegelicht.

Analyse debatkwaliteit

Over de relatie tussen de kwaliteit van het debat in een volksvertegenwoordiging en het aantal leden ervan, bestaan vanouds veel opvattingen maar is nog weinig empirisch onderzoek beschikbaar. Om daarmee een klein begin te maken hebben we twee keer vier gemeenteraden geselecteerd die in omvang verschillen maar verder veel op elkaar lijken. De eerste groep zijn de relatief kleine gemeenten Sluis, Wierden, Gemert-Brakel en Midden-Drenthe, waarbij de eerste twee raden met 19 zetels hebben en de laatste 23. De tweede groep zijn de relatief grote gemeenten Haarlem, Nijmegen, Utrecht en Groningen, waarbij de eerste twee een raad met 39 raadsleden hebben en de laatste twee 45 zetels. Van deze gemeenteraden hebben we acht relatief vergelijkbare debatten over onderwerpen in het

fysieke domein geselecteerd en die debatten geanalyseerd met een methode die internationaal wordt gebruikt om de deliberatieve kwaliteit van een debat te scoren. Op de resultaten zijn regressieanalyses uitgevoerd, met de raads grootte als onafhankelijke variabele en de verschillende indicatoren voor de kwaliteit van debatbijdrage en interactie als afhankelijke variabelen. Daarnaast is rekening gehouden met de versplintering in de gemeenteraad, de gemiddelde fractiegrootte en de grootte van de fractie namens wie een raadslid sprak.

In bijlage D van de bijlagebundel zijn de casusselectie, methoden van dataverzameling en -analyse nader uitgewerkt.

Vragenlijst onder politieke ambtsdragers

Om te achterhalen wat onder de brede groep van politieke ambtsdragers (raadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers, Statenleden, gedeputeerden en commissarissen van de Koning) belangrijk wordt gevonden waar het gaat om de volksvertegenwoordiging en het functioneren daarvan, is een vragenlijst uitgezet. Deze vragenlijst bestond uit 4 onderdelen: 1) vereisten aan een goed functionerende raad/Provinciale Staten, 2) het functioneren als raads- of Statenlid en het verbeteren daarvan, 3) het vergroten van de gemeenteraad of Provinciale Staten als optie op het functioneren ervan te verbeteren en 4) enkele achtergrondkenmerken van de respondent.

Politieke ambtsdragers zijn individueel via e-mail uitgenodigd om deel te nemen aan deze digitale vragenlijst. Deze kon worden ingevuld van 4 tot en met 20 december 2024, wat 2.566 ambtsdragers hebben gedaan. In totaal hebben 1.756 raadsleden, 621 burgemeesters, wethouders en griffiers van gemeenteraden, 168 Statenleden en 21 commissarissen van de Koning, gedeputeerden en griffiers van Provinciale Staten de vragenlijst ingevuld. In de analyse van de resultaten is met name gebruik gemaakt van beschrijvende analyses. Daarnaast is gezien in hoeverre het ambt dat invullers vervullen en gemeentegrootte (in het geval van invullers uit gemeenten), verschil maakte voor de uitspraken van politieke ambtsdragers.

Juridische toetsing

De juridische toetsing is uitgevoerd door een literatuurstudie naar de directe en meer indirecte consequenties van een uitbreiding van het aantal raads- en Statenleden, in het bijzonder voor de Gemeentewet en Provinciewet en de rechtspositieregeling.

2 De ideale omvang van gemeenteraad en Provinciale Staten: theoretische kwaliteitsnormen

Sinds het verschijnen van de *Federalist Papers*⁸ is er discussie over het optimale aantal volksvertegenwoordigers. De observatie dat “geen politiek vraagstuk zo weinig vatbaar is voor een precieze oplossing als het aantal volksvertegenwoordigers” geldt nog steeds.⁹ Er zijn sommige sociaalwetenschappers die stellig beweren het optimale aantal volksvertegenwoordigers te kunnen vaststellen, de meeste prominente hiervan is Taagepera’s derdemachtswortelwet.¹⁰ Volgens deze wet dient de omvang van de volksvertegenwoordiging gelijk te zijn aan de derdemachtswortel van het aantal te vertegenwoordigen inwoners. Hij weegt daarbij twee waarden tegenover elkaar af: responsiviteit (wat vraagt om een grote volksvertegenwoordiging) en effectiviteit (wat juist een kleine volksvertegenwoordiging vereist). Toch is deze benadering beperkt: er kunnen immers meer waarden worden afgewogen bij de beslissing over het aantal volksvertegenwoordigers.

Wij kiezen er daarom voor om in dit onderzoek naar de ideale omvang van decentrale volksvertegenwoordiging drie waardenclusters centraal te stellen: i) representativiteit en responsiviteit, ii) besluitvorming en deliberatie en iii) sturing en controle.¹¹ Aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie geven we per waardencluster theoretische argumenten en empirisch bewijs voor een grote of kleine volksvertegenwoordiging. Daarmee beantwoorden we in dit hoofdstuk de eerste centrale onderzoeksvraag:

1. *In hoeverre, in welk opzicht en waarom behoeft het aantal volksvertegenwoordigers in gemeenten en provincies in Nederland aanpassing?*
 - a. Wat is de ideale omvang van een (decentrale) volksvertegenwoordiging? Waarom?
 - b. Hoe verhoudt de situatie in Nederland zich tot de ideale omvang van de volksvertegenwoordiging?

2.1 Representativiteit en responsiviteit

Het eerste waardencluster heeft betrekking op de mate waarin raden en Staten de diversiteit van opvattingen en achtergronden van burgers in de gemeente of provincie vertegenwoordigen. Daarbij gaat het niet alleen om de diversiteit van de volksvertegenwoordigers zelf, maar ook om hun vermogen om diverse signalen uit de samenleving een stem te geven. In de theorie wordt dit aangeduid als het onderscheid tussen descriptieve en substantiële representatie.¹² Descriptieve representatie is de mate waarin volksvertegenwoordigers lijken op de inwoners die zij vertegenwoordigen, niet alleen in partijpolitiek maar ook in demografisch opzicht. Bij dat laatste gaat het om demografische kenmerken

⁸ Madison, J. (1788). “*Federalist Paper 55: The Total Number of the House of Representatives*” In: Jay, J., Hamilton, A. & Madison, J. (eds.) *Federalist Papers. Penguin Classics*.

⁹ Putman, M. (2023). Ledenaantallen van volksvertegenwoordigingen en de historie: een onderzoek naar de argumentatie achter de omvang van de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraden in Nederland vanaf het begin van de negentiende eeuw. *Master Scriptie: Universiteit Leiden*.

¹⁰ Taagepera, R. (1972). *The size of national assemblies*. *Social science research*, 1(4), 385-401.

¹¹ Muzzio, D., & Tompkins, T. (1989). *On the size of the city council: Finding the mean*. *Proceedings of the Academy of Political science*, 37(3), 83-96.

¹² Pitkin, H.F., 1967. *The Concept of Representation*, University of California Press.

als geslacht, maar ook etniciteit en of alle gebiedsdelen van de gemeente of provincie vertegenwoordigd zijn. In eerder onderzoek komt naar voren dat:

- *Een grotere volksvertegenwoordiging is demografisch representatiever.* Waar het gaat om descriptieve vertegenwoordiging op demografische kenmerken zoals geslacht, leeftijd en etniciteit is een grotere volksvertegenwoordiging representatiever. Er is brede empirische ondersteuning dat onafhankelijk van het kiesstelsel vrouwen beter vertegenwoordigd zijn in grotere raden. Ook waar het gaat om etniciteit scoren grotere raden beter.¹³ Verder blijkt in grotere gemeenteraden het aandeel jongere raadsleden hoger te zijn dan in kleinere gemeenteraden.¹⁴
- *Met meer volksvertegenwoordigers neemt de partijpolitieke representativiteit toe.* Waar het gaat om partijpolitieke voorkeur is in een puur proportioneel lijstenstelsel, zoals het Nederlandse, hier een simpele reden voor: de afrondingsfout wordt kleiner. Stel dat er drie partijen zijn en deze krijgen 34%, 33% en 33% van de stemmen. Als we vier raadszetels te verdelen hebben zou de meest evenredige verdeling 2-1-1 zijn. Dat betekent dat de grootste partij omdat deze 1% groter is dan één na grootste 25% meer vertegenwoordigers krijgt. Als we 40 zetels te verdelen hebben dan is de evenredige verdeling 14-13-13. Dat betekent dat de partij die 1% groter is maar 2.5% meer vertegenwoordigers krijgt dan de tweede partij. De effectieve kiesdrempel daalt ook met het aantal raadsleden, waardoor het aantal kiezers dat ondanks hun stem geen enkele vertegenwoordiger heeft, afneemt. Dat is vanuit het perspectief van representativiteit winst. Een grotere volksvertegenwoordiging is daarom qua partijpolitieke samenstelling representatiever.¹⁵
- *Een grotere volksvertegenwoordiging kan de wensen van kiezers beter vertegenwoordigen.* Als er meer vertegenwoordigers gekozen worden, is de kans groter is dat de meerderheid van die vertegenwoordigers in lijn stemt met publieke opinie dan wanneer er minder vertegenwoordigers gekozen worden. Dat blijkt uit hun onderzoek naar Zwitserse referenda waarbij kiezers en vertegenwoordigers over dezelfde wetten stemmen.¹⁶
- *Bij een grotere volksvertegenwoordiging is de verkiezingsopkomst hoger.* Voorstanders van een grotere volksvertegenwoordiging stellen soms dat een grotere raad de participatie van burgers in de politiek kan vergroten.¹⁷ De kans dat de stem van een burger ertoe doet is groter naar mate de raad groter is: de kans dat jouw stem bepalend is voor nét die ene zetel groeit met het aantal te verdelen zetels.¹⁸

Naast descriptieve representatie is er ook substantiële representatie. Dit heeft betrekking op het vertegenwoordigen van de wensen en opvattingen van kiezers. Substantiële representatie valt daarom sterk samen met responsiviteit: beiden hebben immers betrekking de op het vermogen om te reageren

¹³ Allen, G., & Stoll, H. (2023). A number most convenient? The representational consequences of legislative size. *Electoral Studies*, 82, 102594; Lucardi, A., & Micozzi, J. P. (2022). District magnitude and female representation: evidence from Argentina and Latin America. *American Journal of Political Science*, 66(2), 318-336.

¹⁴ Kjaer, U., & Elklit, J. (2014). The impact of assembly size on representativeness. *The Journal of legislative studies*, 20(2), 156-173.

¹⁵ Dit geldt niet alleen voor proportionele kiesstelsels maar ook voor majoritaire of gemengde kiesstelsels. Bodet, M. A., Rivard, A. B., Boucher-Lafleur, V., & Lanouette, C. (2024). Assembly size and electoral distortion in an SMP system. *Representation*, 60(1), 217-226; Shugart, M.S., & Taagepera, R. (2017). *Votes from seats: Logical models of electoral systems*. Cambridge University Press.

¹⁶ Stadelmann, D., Portmann, M., & Eichenberger, R. (2014). The law of large districts: How district magnitude affects the quality of political representation. *European Journal of Political Economy*, 35, 128-140.

¹⁷ Muzzio, D., & Tompkins, T. (1989). On the size of the city council: Finding the mean. *Proceedings of the Academy of Political science*, 37(3), 83-96.

¹⁸ Lyytikäinen, T., & Tukiainen, J. (2019). Are voters rational? *European Journal of Political Economy*, 59, 230-242.

op informatie die ze van inwoners krijgen.¹⁹ Daarvoor moeten politici actief communiceren met burgers om kennis te kunnen nemen van hun voorkeuren.

- *Met meer volksvertegenwoordigers is er meer contact met de samenleving.* In het klassieke perspectief van Taagepera leidt een grotere volksvertegenwoordiging tot een toename van het aantal communicatiekanalen tussen inwoners en politici. Empirisch is hier enige ondersteuning voor. Hoe meer inwoners er per volksvertegenwoordiger zijn, hoe kleiner de kans is dat burgers contact hebben met hun volksvertegenwoordiger.²⁰ Het vergroten van de volksvertegenwoordiging kan een manier zijn om ervoor te zorgen dat politici meer contact hebben inwoners en daarmee responsiever kunnen zijn naar hun behoeften.

2.2 Besluitvorming en deliberatie

Dit waardencluster heeft betrekking op het vermogen van de gemeenteraad of Provinciale Staten om tot een politiek besluit te komen waarin alle relevante belangen en gezichtspunten doelmatig én zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen. In eerder onderzoek komt naar voren:

- *Bij een toename van het aantal volksvertegenwoordigers neemt de doelmatigheid van de besluitvorming af, om daarna weer toe te nemen.* Doelmatigheid is het centrale argument van Taagepera voor een kleinere volksvertegenwoordiging. Iedere extra volksvertegenwoordiger betekent dat het aantal relaties tussen volksvertegenwoordigers uitbreidt met het aantal volksvertegenwoordigers (min één). Dat betekent dat iedere volksvertegenwoordiger met meer volksvertegenwoordigers moet overleggen: dat levert meer communicatiekanalen op. Op een bepaald moment is een volksvergadering zo groot dat niet iedere vertegenwoordiger alle vertegenwoordigers goed genoeg kent om hiermee samen te werken. Grote volksvertegenwoordigingen kunnen potentieel een sterke complexiteit kennen, maar in de praktijk blijken hiervoor vaak complexiteits-reducerende mechanismen te worden ontwikkeld.²¹ In grote volksvertegenwoordigingen volgen communicatie- en relatiepatronen vaker partijlijnen en commissies waardoor ze minder complex zijn.
- *Bij een toename van het aantal volksvertegenwoordigers neemt hun werkdruk toe, die met een goede interne organisatie kan worden verlicht.* Het bovengenoemde argument geldt ook voor de werkdruk van volksvertegenwoordigers. Extra volksvertegenwoordigers zouden eerder voor meer werk kunnen zorgen dan voor minder. Een goede organisatie van de volksvertegenwoordiging in commissies zou dit probleem deels kunnen adresseren. Maar in dat geval zou een sterke commissieorganisatie het probleem met werkdruk überhaupt kunnen verlichten.

Zorgvuldige besluitvorming is niet alleen een kwestie van stemmen tellen, maar ook van het uitwisselen van argumenten.²² In de literatuur wordt dan gesproken van deliberatie. Hier zijn argumenten niet slechts gebaseerd op overtuigingen maar ook op feiten, deze argumenten richten zich op het publieke belang, en de discussie is erop gericht om consensus te vinden waarin zoveel mogelijk volksvertegenwoordigers zich in kunnen vinden. Zulk debat is verder respectvol en eerlijk. Uit eerder onderzoek naar deze factoren en de omvang van de volksvertegenwoordiging volgt:

¹⁹ In de praktijk is het de vraag of raadsleden met hun handelen ervoor zorgen dat beleid dichter bij de voorkeur van de inwoners komen. Substantiële en descriptieve representatie staan niet los van elkaar: de beleidsvoorkeuren van kiezers lopen namelijk deels langs lijnen van geslacht, etniciteit of woonplaats. Een politica kan haar ervaring als vrouw inbrengen in de discussies over beleid.

²⁰ Squire, P. (1993). Professionalization and public opinion of state legislatures. *Journal of Politics*, 55(2), 479-491.

²¹ Kirkland, J. H. (2014). Chamber size effects on the collaborative structure of legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 39(2), 169-198.

²² Steenbergen, M. R., Bächtiger, A., Spöndli, M., & Steiner, J. (2003). Measuring political deliberation: A discourse quality index. *Comparative European Politics*, 1, 21-48

- *Bij een grotere volksvertegenwoordiging neemt de kwaliteit van de deliberatie toe.* De literatuur stelt dat een grotere volksvertegenwoordiging de kwaliteit van de deliberatie bevordert. Er nemen meer stemmen deel aan het debat, wat betekent dat meer perspectieven meegenomen kunnen worden en alternatieven op tafel kunnen komen.²³ Als grotere volksvertegenwoordigingen inderdaad een meer diverse samenstelling hebben (zie hierboven onder representativiteit), betekent dit dat ook meer perspectieven van gemarginaliseerde groepen worden meegenomen. Verder zou het de kans op *group think* kleiner kunnen zijn.²⁴ Ook is de kans groter dat de raad zich organiseert in commissies waar experts op basis van inhoudelijke argumenten met elkaar het debat aangaan. Empirisch onderzoek naar de omvang van de volksvertegenwoordiging en deliberatie is er bij ons weten niet. Wel is het opvallend dat wederom de organisatie van de volksvertegenwoordiging hieraan bij kan dragen.
- *Bij een grotere volksvertegenwoordiging neemt de kans op machtsconcentratie toe, wat de deliberatie kan bemoeilijken.* Vanuit democratisch opzicht is machtsconcentratie onwenselijk: macht corrupteert en absolute macht corrupteert absoluut.²⁵ Hoe groter de volksvertegenwoordiging, des te groter de kans dat een beperkt aantal volksvertegenwoordigers bovenmatig veel invloed heeft.²⁶ In een grotere volksvertegenwoordiging is de kans namelijk groot dat er een invloedrijke *front bench* is en een relatief machteloze *back bench*. Ook bij de discussie in de negentiende eeuw over het aantal Kamerleden kwam dit argument op. Zo stelde Schimmelpenninck: "hoe talrijker de vergadering is, hoe meer het feitelijk onmogelijk wordt dat alle leden aan de beraadslagingen deelnemen en hoe meer men er toe zal komen om aan de natuurlijke hoofden het woord te laten".²⁷ Er is bij ons weten geen empirisch onderzoek naar de relatie tussen spreiding van macht en de omvang van de volksvertegenwoordiging. Bovendien: de organisatie hoeft niet per sé in fracties. De raad kan ook georganiseerd worden in commissies.²⁸ Dat betekent dat machtsverdeling gelijkmatiger zal zijn. Dit wijst wederom (net als bij deliberatie en werkdruk) op het belang van een goed werkend commissiestelsel.
- *Het lijkt logisch dat de kwaliteit van de vertegenwoordigers afneemt in een grote volksvertegenwoordiging, maar bewijs hiervoor ontbreekt.* Empirisch onderzoek naar de relatie tussen de kwaliteit van raadsleden en het aantal raadsleden is beperkt. Er wordt wel gesteld dat het te verwachten is dat een grotere raad raadsleden trekt van lagere kwaliteit omdat het lidmaatschap van een grotere raad voor ieder individueel raadslid minder prestige oplevert. Hier komt bij dat mogelijk in grotere raden het individuele raadslid minder te zeggen heeft dan in kleinere raad (zie machtsverspreiding). Toch is geen bewijs voor dit mechanisme gevonden.²⁹
- *De vrees bestaat dat volksvertegenwoordigers in een grotere volksvertegenwoordiging zich in hun belangenafweging minder laten leiden door het algemeen belang, maar empirisch bewijs hiervoor is*

²³ Muzzio, D., & Tompkins, T. (1989). On the size of the city council: Finding the mean. *Proceedings of the Academy of Political science*, 37(3), 83-96.

²⁴ Muzzio, D., & Tompkins, T. (1989). On the size of the city council: Finding the mean. *Proceedings of the Academy of Political science*, 37(3), 83-96.

²⁵ Figgis, J. N., & Laurence, R. V. (1967). *Historical essays and studies*. Freeport, NY: Books for Libraries Press.

²⁶ Madison, J. (1788). "Federalist Paper 58: objection That The Number of Members Will Not Be Augmented as the Progress of Population Demands Considered" In: Jay, J., Hamilton, A. & Madison, J. (eds.) *Federalist Papers*. Penguin Classics.

²⁷ Putman, M. (2023). *Ledenaantallen van volksvertegenwoordigingen en de historie: een onderzoek naar de argumentatie achter de omvang van de Tweede Kamer, de Provinciale staten en de gemeenteraden in Nederland vanaf het begin van de negentiende eeuw*. Master Scriptie: Universiteit Leiden.

²⁸ Muzzio, D., & Tompkins, T. (1989). On the size of the city council: Finding the mean. *Proceedings of the Academy of Political science*, 37(3), 83-96.

²⁹ Karnig, A. K., & Welch, S. (1979). Sex and ethnic differences in municipal representation. *Social Science Quarterly*, 60(3), 465-481.

zwak. In lokale verkiezingen is de informatie die burgers over de prestaties van raadsleden hebben beperkt: burgers volgen de lokale politiek niet op voet en verslaggeving over lokale politiek is beperkt.³⁰ Raadsgrootte kan een rol spelen in deze verantwoordingsrelatie.³¹ Hoe groter de raad is, des te meer raadsleden een kiezer moet controleren, des te groter de kans dat het handelen van een raadslid zich aan het zicht van kiezers onttrekt. In de meest extreme variant zouden raadsleden zich niet richten op het publieke belang maar op het eigen belang: corrupt handelen. Empirisch bewijs hiervoor is echter zwak.³²

2.3 Sturing en controle

Het laatste waardencluster heeft betrekking op de mate waarin raden en staten in staat zijn sturing te geven aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en deze aanpak effectief kunnen controleren. Uit eerder onderzoek blijkt:

- *In een grote volksvertegenwoordiging is de productiviteit van volksvertegenwoordigers lager, al is er ook onderzoek dat het tegendeel aantoont.* Hoe groter de volksvertegenwoordiging, hoe groter de kans dat vertegenwoordigers zich gaan opstellen als *free riders*.³³ In een grotere volksvergadering is de gemiddelde volksvertegenwoordiger minder actief met wetgeving. Dit is immers is een publiek goed: alle volksvertegenwoordigers kunnen met hun claim voor een bepaald wetsvoorstel gestemd te hebben de campagne ingaan, terwijl een ander de tekst precies heeft uitgewerkt. Onderzoek laat zien dat iedere extra volksvertegenwoordiger in het Amerikaans deelstaatsparlement het gemiddelde aantal wetsvoorstellen per volksvertegenwoordiger naar beneden brengt.³⁴ Zo blijkt er ook een negatieve relatie tussen het aantal regionaalsleden en het aantal wetten in Italië. Iedere extra volksvertegenwoordiger lijkt de volksvertegenwoordiging minder productief te maken.³⁵ Toch laat ander onderzoek zien dat er geen relatie is tussen het aantal volksvertegenwoordigers en wetgevende productie in Amerikaanse deelstaatsparlementen.³⁶ Andere onderzoekers vonden juist een positieve relatie tussen het aantal Congresleden en het aantal wetten in de Verenigde Staten.³⁷
- *Het is logisch dat in een grotere volksvertegenwoordiging groepsbelangen boven het algemeen belang gaan, maar empirisch bewijs hiervoor ontbreekt.* Een productieve volksvertegenwoordiging is één, maar wat betekent hun wetgeving voor de samenleving? Aan de ene kant is er het theoretisch perspectief dat iedere vertegenwoordiger het belang van zijn of haar achterban nastreeft om herkozen te worden. De kosten hiervan worden gedragen door alle belastingbetalers, terwijl de baten geconcentreerd kunnen worden bij een specifieke achterban. Bovendien: aangezien een grotere volksvertegenwoordiging een evenrediger zetelverdeling kent (zie boven onder representativiteit en responsiviteit), is de kans groter dat er coalities gesloten moeten worden. Coalities kunnen ook lastiger de hand op de knip houden omdat er partijen moeten worden afgekocht in dergelijke uitruilen. Dit zou betekenen dat beslissingen kostbaarder zijn in grotere volksvertegenwoordigingen omdat uitgaven ten gunste van groepsbelangen economisch minder

³⁰ Vollaard, H., Jansen, G., Binnema, H., De Blok, L., Boogers, M., Dekker, P., Den Ridder, J. (2022). *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. SKON.

³¹ Muzzio, D., & Tompkins, T. (1989). On the size of the city council: Finding the mean. *Proceedings of the Academy of Political science*, 37(3), 83-96.

³² Bergh, A., Fink, G., & Öhrvall, R. (2017). More politicians, more corruption: evidence from Swedish municipalities. *Public Choice*, 172, 483-500.

³³ Rogers, J. R. (2002). Free riding in state legislatures. *Public Choice*, 113(1), 59-76.

³⁴ Rogers, J. R. (2002). Free riding in state legislatures. *Public Choice*, 113(1), 59-76.

³⁵ Fiorino, N., & Ricciuti, R. (2008). "Laws and legislature size in Italian regions: which will be the effect of an increase in the number of legislators?" In: Padovano, F., & Ricciuti, R. (Eds.). (2007). *Italian institutional reforms: a public choice perspective*. Springer Science & Business Media. (pp. 77-88).

³⁶ Crain, W. M. (1979). Cost and output in the legislative firm. *Journal of Legal Studies*, 8(3), 607-621.

³⁷ Shughart, W.F. & Tollison, R. (1986). On the growth of government and the political economy of legislation. *Research. in Law & Economics*, 9, 111.

efficiënt zijn dan uitgaven voor het algemeen belang.³⁸ Onderzoek nuanceert deze verwachtingen. Een overzichtsstudie van onderzoeken naar de relatie tussen het aantal volksvertegenwoordigers en overheidsuitgaven, laat juist zien dat overheidsuitgaven bij een grote volksvertegenwoordiging juist relatief lager zijn.³⁹

- *Een grotere volksvertegenwoordiging kan het bestuur effectiever controleren.* Theoretisch gezien zou een grotere volksvertegenwoordiging juist betere controle over het bestuur kunnen uitvoeren door specialisatie.⁴⁰ De meeste studies laten zien dat een grotere volksvertegenwoordiging strenger let op de overheidsuitgaven.⁴¹

2.4 Resumerend: waarden en omvang

In de paragrafen hierboven presenteerden wij drie waardenclusters: i) representativiteit en responsiviteit, ii) besluitvorming en deliberatie en iii) sturing en controle. Verschillende onderzoeken lijken aan te geven dat een grotere volksvertegenwoordiging bijdraagt aan representativiteit. Het bewijs voor een positieve relatie met responsiviteit en opkomst is positief maar beperkt. Waar het gaat om besluitvorming is er een opvallend verschil tussen de Nederlandse discussie (meer raadsleden zijn nodig om de werkdruk te verlagen) en het wetenschappelijke debat (extra volksvertegenwoordigers maken besluitvorming minder efficiënt): het empirisch bewijs ondersteunt die negatieve relatie. Het bewijs voor de relatie met besluitvorming en deliberatie is verder op zijn zachtst gezegd gemengd. De relatie met spreiding van de macht, kwaliteit van raadsleden en deliberatie is empirisch niet of nauwelijks onderzocht. Er is beperkt bewijs dat grotere raden de verantwoordingsrelatie verzwakken. Ook voor wat betreft de sturing en controle is het verband met de omvang van de volksvertegenwoordiging wisselend.

Rekening houdend met deze waarden voor een goede volksvertegenwoordiging is op basis van de literatuur en eerder onderzoek het potentiële effect van het vergroten van de volksvertegenwoordiging niet eenduidig. Het uitbreiden van het aantal raadsleden vergroot de representativiteit van raden en hun responsiviteit waarschijnlijk, maar dit zal de werkdruk niet per sé verlagen noch de deliberatie en sturing per sé versterken. Reden te meer om dit nader in beeld te brengen en te doordenken.

2.5 Vergroting volksvertegenwoordiging: drie varianten

Gezien de theoretische overwegingen en het empirisch bewijs daarvoor zijn er niet direct logische varianten voor het uitbreiden van de volksvertegenwoordiging aan te wijzen. Wel kunnen we aansluiten bij internationale empirische gegevens over de omvang van decentrale volksvertegenwoordigingen in Europa.⁴² Op basis daarvan kunnen globaal drie varianten worden onderscheiden voor het aanpassen van de omvang van gemeenteraden en staten, naast de 0-variant die geen aanpassingen doorvoert. We formuleren deze varianten in eerste instantie vanuit het perspectief van gemeenteraden.

³⁸ Fiorino, N., & Ricciuti, R. (2008). "Laws and legislature size in Italian regions: which will be the effect of an increase in the number of legislators?" In: Padovano, F., & Ricciuti, R. (Eds.). (2007). *Italian institutional reforms: a public choice perspective*. Springer Science & Business Media. (pp. 77-88).

³⁹ Pettersson-Lidbom, P. (2012). Does the size of the legislature affect the size of government? Evidence from two natural experiments. *Journal of Public Economics*, 96(3-4), 269-278.

⁴⁰ Pettersson-Lidbom, P. (2012). Does the size of the legislature affect the size of government? Evidence from two natural experiments. *Journal of Public Economics*, 96(3-4), 269-278.

⁴¹ Pettersson-Lidbom, P. (2012). Does the size of the legislature affect the size of government? Evidence from two natural experiments. *Journal of Public Economics*, 96(3-4), 269-278.

⁴² Otjes, S. (2024). De grootte van de gemeenteraad in vergelijkend perspectief. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op 26 november 2024 via:

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2024/02/28b/de-grootte-van-de-gemeenteraad-in-vergelijkend-perspectief/Onderzoeksrapport+Universiteit+Leiden.pdf>

Vanzelfsprekend vergt dat later ook een vertaling naar Provinciale Staten. De varianten die we onderscheiden – en in het volgende hoofdstuk cijfermatig verder uitwerken – zijn de volgende:

Variant 0: Het aantal volksvertegenwoordigers niet aanpassen

De 0-variant is dat het aantal raadsleden niet wordt uitgebreid en dat ook de staffel voor het aantal raadsleden gelijk blijft. Wel kan worden bezien welke andere mogelijkheden er zijn om het functioneren van raden te versterken. Daarbij kan worden gedacht aan het versterken van commissies, het uitbreiden van ondersteuning van commissies, fracties en de raad zelf, regulering en financiering van de rol van duo-raadslid en uitbreiding van de raadsvergoeding. Dat wil zeggen het verkennen van “de alles behalve de raads grootte”-strategie (zie ook hieronder in het kader ‘Factoren die de effecten van het aantal volksvertegenwoordigers beïnvloeden’).

Variant 1: Het gericht vergroten van raden die nu bijzonder klein zijn

Met name raden in kleine en middelgrote gemeenten (met minder dan 80.000 inwoners) en die in de grootste gemeenten (meer dan 150.000 inwoners) zijn nu kleiner dan het Europese gemiddelde voor gemeenten van eenzelfde grootte.⁴³ Met name de kleinste gemeenten (met minder dan 30.000 inwoners) hebben een flink kleinere raad. Waar raden klein zijn en fracties ook klein, zullen veel fracties niet in staat zijn om in alle commissies deel te nemen. Dit kan worden geadresseerd door gericht deze raden uit te breiden. Bovendien: het is te verwachten dat hier grotere raden ook bijdragen aan partijpolitieke en demografische diversiteit. Tegelijkertijd zou uitbreiding zonder verdere maatregelen kunnen leiden tot meer eenmansfracties.

Variant 2: Verhoging van het aantal raadszetels in alle gemeenten met acht zetels

Hiermee komt Nederland op het Europese gemiddelde. Dit betekent dat het werk onder meer raadsleden gedeeld kan worden, wat zou passen bij het uitgebreidere takenpakket waar gemeenten vandaag de dag voor staan. Dit *kan* een vermindering van de werkdruk opleveren, maar kan potentieel ook extra werkdruk opleveren omdat er meer raadsleden zijn waarmee gecoördineerd moet worden. Sterkere ondersteuning van raden, commissies en fracties is daarom belangrijk. De uitbreiding kan ten goede komen aan de demografische representativiteit van gemeenteraden, tegelijkertijd kan het ook leiden tot extra eenpersoonsfracties waarvoor het raadswerk zwaar is. Daarom zou overwogen kunnen worden om een kiesdrempel in te voeren zoals die nu ook landelijk bestaat: een partij krijgt enkel zetels als deze de eerste zetel zelf haalt.⁴⁴ Een voorstel hiervoor ligt op dit moment bij de Tweede Kamer.⁴⁵ Deze maatregelen kunnen samen met de maatregelen bij de 0-variant worden ingevoerd.

Variant 3: Verhoging van het aantal raadszetels in alle gemeenten met 12-15 zetels

Hiermee komt Nederland hoog in het Europees gemiddelde. Hiervoor gelden dezelfde voor- en nadelen als bij variant 2, maar dan in grotere omvang. Het werk kan onder meer raadsleden worden verdeeld, passend bij het uitgebreidere takenpakket van gemeenten. De werkdruk kan daardoor afnemen, of juist toenemen door de extra raadsleden om mee te coördineren. De uitbreiding kan nog beter dan in variant 2 de demografische representativiteit versterken, maar mogelijk nog meer eenpersoonsfracties met zich mee brengen. Ook in deze variant kunnen de maatregelen bij de 0-variant worden benut om eventuele nadelen teniet te doen.

⁴³ Otjes, S. (2024). De grootte van de gemeenteraad in vergelijkend perspectief. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op 26 november 2024 via:

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2024/02/28b/de-grootte-van-de-gemeenteraad-in-vergelijkend-perspectief/Onderzoeksrapport+Universiteit+Leiden.pdf>

⁴⁴ Vissers, N. (2022). Kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen, de oplossing tegen het probleem van versnippering? Montesquieu Instituut Policy Paper #13.

⁴⁵ Binnenlands Bestuur (28 oktober 2024). <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/ook-decentraal-pas-restzetel-bij-behalen-zetel> Pas een restzetel bij behalen kiesdeler. Geraadpleegd op 31-10-2024 via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/ook-decentraal-pas-restzetel-bij-behalen-zetel>

Factoren die de effecten van het aantal volksvertegenwoordigers beïnvloeden

Zoals de verschillende onderzoeken al lieten zien, wordt het functioneren van de volksvertegenwoordiging door meer factoren bepaald dan het aantal volksvertegenwoordigers. Met een schuine blik op de literatuur zijn er in het werk van raadsleden vier typen factoren van belang: de werkwijze van de raad, de ondersteuning, de vergoeding en de taken.

- **Werkwijze.** In de wetenschappelijke discussie over het aantal raadsleden speelt de organisatie van de raad voortdurend op de achtergrond: een sterk commissiestelsel zou bij kunnen aan tal van waarden zoals de efficiëntie van besluitvorming, aan de bestrijding van onnodige uitgaven, aan spreiding van de macht en deliberatie. Empirisch onderzoek naar het effect van subnationale commissiestructuren is beperkt, maar laat wel zien dat een meer intensieve commissiestructuur zorgt voor meer wetgevende productie.⁴⁶ Op dit moment is er niets in de Gemeentewet en Provinciewet opgenomen over commissiestructuren en wordt dit overgelaten aan raden en Staten zelf. Over het algemeen hebben raden en Staten een ontwikkeld commissiestelsel. De vraag is wat er nodig is om dit goed te laten functioneren. Eén factor is voldoende raads- en Statenleden per commissie: iedere partij zou genoeg zetels moeten hebben om in iedere commissie een specifieke woordvoerder te hebben.⁴⁷ Dat klinkt als een pleidooi voor meer raadsleden maar is dat niet noodzakelijk: immers een grotere volksvertegenwoordiging betekent een lagere kiesdrempel en daarmee mogelijk nieuwe eenpersoonsfracties waarvan het een hoge werkdruk oplevert als dat lid in alle commissies functioneert. Het ligt eerder voor de hand om ervoor te zorgen dat alle in de raad gekozen fracties in alle commissies kunnen functioneren door commissieleden aan te stellen die het woord voeren in de fractie.
- **Ondersteuning.** Commissieleden zijn een manier om fracties te ondersteunen, maar ook staf speelt een belangrijke rol in het werk van vertegenwoordigers.⁴⁸ Staf van gemeenteraden en Provinciale Staten kan de volksvertegenwoordiging als geheel dienen, specifieke commissies en specifieke fracties. Dit kan in de vorm van griffies en fractiemedewerkers die het directe raads- en Statenwerk ondersteunen maar ook door ondersteuning op grotere afstand zoals Rekenkamers. Ondersteuning lijkt een positief effect te hebben op zowel responsiviteit en efficiëntie. De professionaliteit van de staf heeft een positief effect op de kwaliteit van de relatie tussen kiezers en gekozenen.⁴⁹ Verder heeft de omvang van de staf een positief effect op de wetgevende productie.⁵⁰
- **Vergoeding.** Onderzoek laat zien dat hoe vaker de volksvertegenwoordiging bijeenkomt, des te meer wetsvoorstellen zij produceert. Toch blijkt er (vrijwel) geen relatie te zijn tussen de hoogte van de vergoeding en hoeveel wetsvoorstellen een volksvertegenwoordiger produceert.⁵¹
- **Taken.** Het opvallende is dat in de discussie over de grootte van de raad de verantwoordelijkheden van de raad buiten beschouwing wordt gelaten. In landen met meer lokale autonomie blijken gemeenteraden groter te zijn. Gezien het feit dat gemeenteraden in het afgelopen decennium flink meer taken hebben gekregen ligt uitbreiding voor de hand.⁵²

⁴⁶ Kirkland, J. H. (2014). Chamber size effects on the collaborative structure of legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 39(2), 169-198; Rogers, J. R. (2002). Free riding in state legislatures. *Public Choice*, 113(1), 59-76.

⁴⁷ Reutter, W. (2019). Zur Größe von Landesparlamenten. Kriterien für eine sachliche Diskussion. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 50(2), 263-275.

⁴⁸ Brandsma, G. J., & Otjes, S. (2024). Gauging the roles of parliamentary staff. *Parliamentary Affairs*, gsae001.

⁴⁹ Squire, P. (1993). Professionalization and public opinion of state legislatures. *Journal of Politics*, 55(2), 479-491.

⁵⁰ Rogers, J. R. (2002). Free riding in state legislatures. *Public Choice*, 113(1), 59-76.

⁵¹ Rogers, J. R. (2002). Free riding in state legislatures. *Public Choice*, 113(1), 59-76.

⁵² Otjes, S. (2024). De grootte van de gemeenteraad in vergelijkend perspectief. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op 26 november 2024 via:

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2024/02/28b/de-grootte-van-de-gemeenteraad-in-vergelijkend-perspectief/Onderzoeksrapport+Universiteit+Leiden.pdf>

3 Varianten voor uitbreiding volksvertegenwoordiging nader verkend

Naast het handhaven van de status quo (o-variant) introduceerden we in het vorige hoofdstuk drie varianten om op verschillende manieren en in wisselende gradaties het aantal volksvertegenwoordigers uit te bereiden. We vertrekken daarbij vanuit het perspectief van gemeenteraden.

Voor deze varianten hebben we geconcretiseerd hoeveel zetels de gemeenteraad in elke gemeente zou hebben op basis van het inwoneraantal van die gemeente. De huidige staffel met de indeling van gemeenten naar gemeentegrootte vormde hiervoor het startpunt, zodat kleinere gemeenten met minder inwoners een relatief kleinere volksvertegenwoordiging hebben. Dit doet recht aan de afweging tussen verschillende waardenclusters, met name die tussen representatie & responsiviteit enerzijds en efficiëntie van besluitvorming. En: we behouden de oneven zetelaantallen zodat de kans op stakende stemmen kleiner is en sluiten aan bij de gelijkmatige opbouw van het aantal zetels door de gehele staffel heen.

Op een enkel punt doen we niettemin ook een aanpassing, namelijk voor de grootste Nederlandse gemeenten. In de huidige staffel is terug te zien uit welke tijd deze stamt en hoe groot gemeenten toen (maximaal) waren. Dat is inmiddels veranderd en een aantal gemeenten zijn inmiddels groter dan dat eerder voor mogelijk werd gehouden. Om beter recht te kunnen doen aan de verhouding tussen het aantal inwoners en het aantal volksvertegenwoordigers in deze grote gemeenten hebben we de categorie in de staffel '200.001 inwoners of meer' opgedeeld in drie categorieën.

In dit hoofdstuk werken we de drie varianten nader uit en zetten we die af tegen de o-variant van het handhaven van de huidige situatie. Daarmee geven we in dit hoofdstuk een antwoord op de eerste deelvraag bij de tweede centrale onderzoeksvraag:

1. *Op welke wijzen kan het aanpassen van het aantal volksvertegenwoordigers in gemeenten en provincies vorm krijgen en wat zijn daarvan de consequenties voor de representatieve, deliberatieve en sturingskwaliteit, evenals in institutionele termen (praktisch en juridisch)?*
 - a. Welke varianten zijn denkbaar voor het aanpassen van het aantal raads- en Statenleden?

3.1 Drie varianten en één o-optie

De varianten om eventueel de omvang van de gemeenteraad te vergroten zijn: o) het handhaven van de huidige situatie, 1) het gericht corrigeren van de omvang van de gemeenteraad, 2) uitbreiden van de gemeenteraad tot het Europees gemiddelde en 3) het uitbreiden van de gemeenteraad tot de Europese top. Tabel 3.1 bevat de uitwerking van deze varianten. Dat wil zeggen: het exacte zetelaantal in elke variant in elke inwonerscategorie en het aantal gemeenten in de betreffende inwonersklasse.

Variant o - handhaven huidige situatie.

Dit betekent dat er geen aanpassingen worden gedaan in de omvang van de volksvertegenwoordiging en dat ook de staffel op geen enkele wijze wordt aangepast. Wel is het mogelijk andere maatregelen te nemen, zoals het versterken van het commissiestelsel, het uitbreiden van de ondersteuning van raadsleden, fracties en gemeenteraden en het verhogen van de schadeloosstelling.

Met de huidige staffelindeling waren er in 2022 in totaal 8.551 raadsleden actief in de 345 gemeenten die Nederland toen rijk was.⁵³ Dit komt neer op gemiddeld 25 raadsleden per gemeente, variërend van 9 raadsleden in de kleinste gemeenten tot 45 raadsleden in de grootste gemeenten. Elk raadslid vertegenwoordigt tussen de 203 en 20.776 inwoners.

Variant 1 - Gericht vergroten van raden die nu bijzonder klein zijn. In deze variant wordt de omvang van de gemeenteraad vergroot in gemeenten die 10 zetels of meer te klein zijn vanuit het oogpunt van het Europees gemiddelde. Dit geldt in Nederland voor gemeenten tussen de 6.000 en 35.000 inwoners. Dit betekent niet dat die gemeenteraden allemaal met tien zetels in grootte toenemen. Geredeneerd vanuit de wens om naast het bieden van ruimte voor groei ook de logica van de opbouw van de staffel te respecteren, hebben we de zetelaantallen dusdanig herschikt dat deze logisch oploopt.

Uitgaande van het aantal en de omvang van gemeenten in 2022, zijn er in deze variant ruim duizend raadsleden meer actief in Nederland dan in de huidige situatie. Namelijk: 9.651 raadsleden in plaats van 8.551 raadsleden. Gemiddeld zijn dat er 28 per gemeente, variërend van 19 in de kleinste en 45 in de grootste gemeenten. Gemeenten tot 45.000 inwoners krijgen er 2 tot 10 zetels bij. Voor gemeenten groter dan 45.001 inwoners verandert er niets. Omgerekend naar het aantal inwoners per raadslid vertegenwoordigt elk raadslid circa 96 tot 20.776 inwoners.

Variant 2 – Verhoging van het aantal raadszetels in alle gemeenten tot Europees gemiddelde. De gemeenteraden van alle Nederlandse gemeenten zijn kleiner dan het Europees gemiddelde. Het vergroten van de omvang van de gemeenteraad tot dat Europees gemiddelde is de kern van deze variant.⁵⁴ Hierbij nemen vooral de kleinste gemeenten (3.000 – 35.000 inwoners) en de grotere gemeenten (100.001 inwoners of meer) in omvang toe. Ook in deze variant hebben we vervolgens getracht de zetelaantal logisch te laten oplopen en waar mogelijk verder de logica van de staffel te respecteren.

In deze variant zijn er in Nederland 11.639 raadsleden, een toename van ruim een derde ten opzichte van de huidige situatie. Gemiddeld heeft elke gemeente 34 raadsleden, uiteenlopend van 15 raadsleden in de kleinste gemeenten tot 73 raadsleden in de grootste gemeenten. De gemeenteraden in alle gemeenten nemen met minimaal 6 zetels toe, oplopend tot 28 zetels erbij in gemeenten met 500.001 inwoners of meer. Ieder raadslid vertegenwoordigt 122 tot 12.807 inwoners. Daarmee is bij de grootste gemeente de grootste stap zichtbaar in de ratio van het aantal raadsleden op het aantal inwoners.

Variant 3 - Verhoging van het aantal raadszetels in alle gemeenten tot Europese top. Deze variant lijkt op de tweede variant. Waar we in de tweede variant echter de omvang van de Nederlandse gemeenteraad uitbreiden tot het Europees gemiddelde van lokale volksvertegenwoordigingen, kiezen we in deze schatting voor een uitbreiding tot een hoge schatting.⁵⁵ Wederom laten we de zetelaantallen logisch oplopen en respecteren we zo veel als mogelijk de logica van de staffel.

Vergroten tot de Europese top wat betreft de omvang van de gemeenteraad betekent logischerwijs ook dat in deze variant het aantal raadsleden in Nederland het meest toeneemt ten opzichte van de huidige situatie, namelijk tot 12.557 raadsleden. Gemiddeld telt een gemeenteraad in Nederland dan 36 raadsleden, waarbij de kleinste gemeenteraden 17 zetels hebben en de grootste 79 zetels.

⁵³ Inmiddels is de gemeente Weesp bij de gemeente Amsterdam gevoegd en vormen de gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne samen de nieuwe gemeente Voorne aan Zee.

⁵⁴ Zie voor een verdere (methodologische) uitwerking van de werkwijze Otjes, S. (2024). De grootte van de gemeenteraad in vergelijkend perspectief. Universiteit Leiden. Geraadpleegd op 16 oktober 2024 via:

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2024/02/28b/de-grootte-van-de-gemeenteraad-in-vergelijkend-perspectief/Onderzoeksrapport+Universiteit+Leiden.pdf>

⁵⁵ 95% betrouwbaarheids interval.

Gemeenteraden van gemeenten kleiner dan 3.000 inwoners en gemeenten tussen de 45.001 en 100.000 inwoners krijgen er 8 zetels bij. Dat is de kleinste toename. In gemeenten met 500.001 inwoners of meer maken de gemeenteraden de grootste groei door, namelijk met 34 zetels erbij. En: eveneens passend bij de grootste toename in het aantal raadsleden is de ratio van het aantal inwoners dat een raadslid vertegenwoordigt in dit scenario het kleinst met tussen de 108 en 11.835 inwoners per raadslid.

Tabel 3.1: Concretisering drie varianten voor eventuele uitbreiding van de gemeenteraad in zetelaantallen per inwonerscategorie in de staffel.

Aantal inwoners	Aantal gemeenten in inwonersklasse (in 2022)	Variant 0 (huidige situatie)	Variant 1 (Gericht corrigeren grootte volksvertegenwoordiging)	Variant 2 (Uitbreiden volksvertegenwoordiging tot Europees gemiddelde)	Variant 3 (Uitbreiden volksvertegenwoordiging tot Europese top)
1 – 3,000	3	9	19	15	17
3,001 – 6,000	3	11		19	21
6,001 – 10,000	6	13		23	25
10,001 – 15,000	27	15	21	25	27
15,001 – 20,000	33	17	23	27	31
20,001 – 25,000	46	19	25	29	33
25,001 – 30,000	40	21		31	
30,001 – 35,000	32	23	27	33	35
35,001 – 40,000	21	25			
40,001 – 45,000	22	27	29	35	37
45,001 – 50,000	22	29			
50,001 – 60,000	22	31	31	37	39
60,001 – 70,000	14	33	33	39	41
70,001 – 80,000	7	35	35	41	43
80,001 – 100,000	15	37	37	43	45
100,001 – 200,000	24	39	39	49	53
200,001 – 300,000	4	45	45	55	59
300,001 – 500,000	1			63	67
500,001 en meer	3			73	79

4 Impact omvang gemeenteraad op functioneren lokaal bestuur

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen over de relatie tussen de omvang van de volksvertegenwoordiging (in het bijzonder de gemeenteraad) en aspecten van representatie, deliberatie en sturing. Ook hebben we oog voor praktische gevolgen, bijvoorbeeld voor ondersteuning en facilitering.

In het volgende hoofdstuk reflecteren we op de wenselijkheid van een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging in het licht van de gevonden verbanden. Daarmee beantwoorden we in dit hoofdstuk ten dele de tweede en vierde deelvraag van de tweede centrale onderzoeksvraag:

2. *Op welke wijzen kan het aanpassen van het aantal volksvertegenwoordigers in gemeenten en provincies vorm krijgen en wat zijn daarvan de consequenties voor de representatieve, deliberatieve en sturingskwaliteit, evenals in institutionele termen (praktisch en juridisch)?*
 - b. Wat is de verwachte impact van elk van de varianten op deelaspecten van representatieve, deliberatieve en sturingskwaliteit?
 - d. Met welke praktische consequenties dient bij elk van de varianten rekening gehouden te worden?

Hierbij benutten we de secundaire analyse van de eerder verzamelde datasets, de ontwerpessies, een doorrekening van de verkiezingsuitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 tot 2022, een analyse van debatkwaliteit in de gemeenteraad, een analyse van vergaderproductiviteit en enkele gegevens uit de vragenlijst die we in het kader van dit onderzoek hebben uitgezet onder politieke ambtsdragers (zie hoofdstuk 1 voor een nadere toelichting op de verschillende onderzoeksactiviteiten).

Toelichting analyses verband met omvang gemeenteraad.

In dit hoofdstuk maken we veelal gebruik van regressieanalyses waarin we kijken naar het verband tussen enerzijds een aspect van representatie, deliberatie, sturing of praktische omstandigheden en anderzijds 1) de omvang van de gemeenteraad en 2) gemeentegrootte.

De maat voor de omvang van de gemeenteraad vergt een nadere toelichting. Om het verband met de omvang van de gemeenteraad in beeld te brengen kijken we naar de relatieve grootte van de gemeenteraad in relatie tot het aantal inwoners van de gemeente. Hiervoor maken we gebruik van de positionering van gemeenten binnen de staffel uit de Gemeentewet (Art. 8, lid 1) waarin het aantal raadsleden per inwonersklasse is bepaald. Het minimum aantal raadsleden bedraagt 9 voor gemeenten tot 3.000 inwoners en loopt in zestien stappen op tot maximaal 45 leden voor gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. Een inwonersklasse werkt als een afkappunt, waarbij gemeenten die niet heel verschillend zijn qua grootte toch een ander aantal raadsleden hebben. Zo heeft bijvoorbeeld een gemeente met 19.500 inwoners een raad met 17 leden en een gemeente met 20.500 inwoners een raad met 19 leden (want de grens ligt bij 20.000 inwoners). Dit heeft als gevolg dat gemeenten die vlak voor de stap naar een nieuwe inwonersklasse zitten een relatief kleine gemeenteraad hebben voor het aantal inwoners en gemeenten die daar net boven vallen juist een relatief grote. Door de gemeenten met een relatief kleine en relatief grote gemeenteraad te vergelijken met raden van 'normale' omvang kunnen we nagaan in hoeverre de omvang van de gemeenteraad verschil lijkt te maken. In bijlage 2 lichten we deze 'staffelmaat' nader toe en geven we een nadere toelichting op de gehanteerde werkwijze bij deze analyses.

4.1 Relatie omvang volksvertegenwoordiging met representatie, deliberatie en sturing

Om het effect te onderzoeken van de omvang van de volksvertegenwoordiging op representatie, deliberatie en sturing, hebben we een scala aan aspecten op acht onderwerpen in ogenschouw genomen. Te weten:

1. Representatie Kandidaatstelling • Bereidheid kandidaat te stellen • Redenen voor kandidaatstelling (of dat niet te doen) • Moeite om voldoende kandidaten te vinden	2. Representatie Opkomst bij verkiezingen • Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen 2022
3. Representatie Samenstelling raden: sociaal-demografische achtergrond raadsleden • Migratieachtergrond • Opleidingsniveau • Leeftijd • Geslacht	4. Representatie, deliberatie en sturing Samenstelling raden: aantal en omvang fracties • Aantal fracties • Aantal éénpersoonsfracties • Disproportionaliteit • Voorkeurszetels • Lijstuitputting • Raadsleden waarbij lot beslist
5. Representatie, deliberatie en sturing Rolinvulling raadsleden • Tijdsbesteding • Belang taken • Tevredenheid taakvervulling	6. Deliberatie Deliberatie en kwaliteit debatten • Levendigheid debatten • Conflictmijding • Onderling respect • Debatkwaliteit
7. Deliberatie & sturing Invloedsverhoudingen • Samenspel raad en college • Invloedsverdeling raad en college • Aantal wethouders • Ervaren eigen invloed	8. Sturing Productiviteit • Analyse agenda's gemeenteraden

Kandidaatstelling

Bij kandidaatstelling gaat het over de mate waarin inwoners overwegen zich kandidaat te stellen voor het raadslidmaatschap en welke redenen zij daarvoor hebben. Daarnaast is de moeite die politieke partijen hebben om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor op de lijst relevant. Deze informatie is terug te vinden in het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) en kandidaatstellingsonderzoeken die zijn uitgevoerd door Marcel Boogers en Gerrit Voerman.⁵⁶

Gemeentegrootte en naar verwachting de relatieve omvang van de gemeenteraad maken geen verschil voor de bereidheid van burgers om raadslid te worden

⁵⁶ Een aandachtspunt in de analyse is dat het LKO enkel gegevens bevat over gemeentegrootteklassen, zodat we niet kunnen bepalen hoe die gemeentegrootte zich exact verhoudt tot de grenzen van de verschillende inwonersklassen in de staffel. We gebruiken daarom gemeentegrootte om te onderzoeken welke impact er is op kandidaatstelling, om dat vervolgens te duiden in het licht van de omvang van de gemeenteraad. Met de gegevens in de kandidaatstellingsonderzoeken die zijn uitgevoerd door Marcel Boogers en Gerrit Voerman is wel mogelijk gemeenten net onder en boven een inwonersklassegrens in de staffel te vergelijken met andere gemeenten.

Uit het LKO komt naar voren dat 15 procent van de Nederlanders wil overwegen om zich kandidaat te stellen voor de gemeenteraad als ze daarvoor gevraagd zouden worden. Een bijdrage leveren aan de samenleving (76%) en het invloed uitoefenen op de besluitvorming (65%) zijn de meest genoemde redenen door Nederlanders om zich kandidaat te stellen. Anderzijds zijn te weinig binding met een politieke partij (33%) en onzekerheid over de eigen geschiktheid (27%) de twee meest genoemde redenen om nee te zeggen tegen de vraag om kandidaat te zijn voor de gemeenteraad.

Gemeentegrootte maakt niet uit voor de bereidheid van inwoners om zich kandidaat te stellen.⁵⁷ Wel zijn de negatieve aandacht in de media en de hoogte van de financiële vergoeding in grote gemeenten (> 150.000 inwoners) vaker een reden voor inwoners om zich *niet* kandidaat te stellen dan inwoners van kleinere gemeenten (<50.000 inwoners).⁵⁸ In redenen als werkdruk, tijdsbelasting, het aantal uur vergaderen en de mogelijkheid om beleid te beïnvloeden zitten geen verschillen tussen inwoners van grote en kleine gemeenten. Hiermee is het ook niet te verwachten dat de relatieve omvang van de gemeenteraad direct uitmaakt voor de zelfgerapporteerde bereidheid om raadslid te worden.

De relatieve omvang van de gemeenteraad maakt geen verschil voor de moeite die partijen hebben om voldoende kandidaten te vinden. Wel is de verwachting dat rekruteringsproblemen vooral in kleinere gemeenten zullen toenemen als de gemeenteraad wordt uitgebreid.

Kandidaatstellingsonderzoeken die tussen 2006 en 2022 zijn gehouden laten zien dat hoe kleiner de gemeente is, hoe vaker partijen aangeven veel moeite te hebben om voldoende geschikte kandidaten te vinden. Het aantal partijen dat aangeeft veel moeite te hebben om voldoende kandidaten te vinden varieert van 26% van de partijen in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners tot 9% in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Dat in kleinere gemeenten minder raadszetels te vervullen zijn weegt blijkbaar niet op tegen het beperktere rekruteringspotentieel voor raadsleden. Het om en nabij de inwonersklasssegrens in de staffel vallen maakt hierin niet uit. Het is dus niet zo op basis van deze data dat bijvoorbeeld in gemeenten waar de gemeenteraad relatief veel raadsleden heeft omdat de gemeente net boven een inwonersklasssegrens valt, partijen meer of minder moeite hebben om voldoende kandidaten te vinden.

Kortom, uit deze data volgt dat de moeite die het kost om voldoende kandidaten te vinden niet samenhangt met de omvang van de raad, maar met gemeentegrootte. Tegelijkertijd zou het vergroten van de omvang van de gemeenteraad wel degelijk consequenties kunnen hebben, afhankelijk van in welke gemeente die vergroting plaatsvindt. Zo zal vermoedelijk in kleine gemeenten een vergroting van het aantal raadsleden tot meer problemen leiden om voldoende kandidaten te vinden, waar dat in grote(re) gemeenten niet of minder uitmaakt.

Opkomst bij verkiezingen

De Kiesraad beschikt over de opkomstpercentages per gemeente bij de gemeenteraadsverkiezingen, waaronder die van 2022.⁵⁹ Deze opkomstpercentages zijn via de inwonersaantallen van elke gemeente te relateren aan de relatieve raadsomvang.

⁵⁷ "Als het u zou worden gevraagd, zou u dan bereid zijn zich kandidaat te stellen als gemeenteraadslid?". Invullers konden kiezen tussen "ja, ik zou het overwegen", "nee" en "ik weet het niet"

⁵⁸ Negatieve aandacht in de media: voor 8% van de inwoners van grotere gemeenten (>150.000) reden om niet kandidaat te stellen vaker, tegenover 4% in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

Te lage financiële vergoeding: voor 8 % van de inwoners in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners een reden om zich niet kandidaat te stellen als raadslid, tegenover 5% in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

⁵⁹ De opkomstpercentages zijn ontleend aan de bijlage van een kamerbrief (dd. 10-10-2022) over de uitkomsten van het onderzoek opkomst verkiezingen gemeenteraad 2022. Zie: Bijlage bij Kamerbrief – Overzicht raadszetels en opkomst GR2022 (oktober 2022). Geraadpleegd op 16 oktober 2022 via:

De relatieve omvang van de gemeenteraad maakt geen verschil voor de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen

In 2022 ging gemiddeld 51% van de kiesgerechtigde inwoners stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Er waren grote verschillen tussen gemeenten, variërend van een opkomst van 39% in Rotterdam tot 80% in Rozendaal en op Schiermonnikoog. Een analyse van de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 laat zien dat de relatieve omvang van de gemeenteraad geen verschil maakt voor de opkomst. De opkomst is niet anders in gemeenten waarbij het aantal inwoners net boven een inwonersklassegrens in de staffel valt dan in andere gemeenten. Wel is er zoals al langer bekend een relatie tussen de opkomst en de omvang van de gemeente, waarbij geldt dat de opkomst lager is naarmate de gemeente meer inwoners heeft.⁶⁰ Redenen daarvoor liggen elders dan bij de omvang van de gemeenteraad.

Samenstelling raden: achtergronden volksvertegenwoordigers

De mate waarin de volksvertegenwoordiging representatief is, is allereerst in sociaal-demografische zin uit te drukken (zie ook hoofdstuk 2 van dit onderzoeksrapport). Uit de Staat van het Bestuur (2023) volgt dat in 2022 65% van de raadsleden man en 35% vrouw was. De gemiddelde leeftijd onder raadsleden was 53 jaar, waarbij 62% ouder was dan 50 jaar, 30% tussen de 31 en 50 jaar en 8% tussen de 18 en jaar. Het merendeel (69%) van de raadsleden had een diploma op hbo- of wo-niveau. In ander onderzoek is tot slot naar voren gekomen dat in 2023 naar schatting 5,9% van de raadsleden een migratieachtergrond heeft, een vergelijkbaar percentage als in 2006.⁶¹

We beschikken in de kandidaatstellingsonderzoeken en de Basismonitor Politieke Ambtsdragers over zelfgerapporteerde gegevens over de man/vrouw verhouding, leeftijd, opleidingsniveau en het al dan niet hebben van een migratieachtergrond, zowel in het proces van kandidaatstelling als wie uiteindelijk daadwerkelijk het ambt vervuld. Voor het hebben van een migratieachtergrond en de man-vrouwverhouding hebben we dat ook kunnen nagaan aan de hand van een doorrekening van de verkiezingsresultaten van de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, 2018 en 2014 op de drie varianten voor het vergroten van de gemeenteraad.

Er is geen verband tussen de relatieve omvang van de gemeenteraad en de sociaal-demografische representativiteit ervan, wel maakt gemeentegrootte uit

Uit de gegevens uit de kandidaatstellingsonderzoeken en de BPA volgt dat de omvang van de gemeenteraad zeer beperkt verband houdt met de sociaal-demografische representativiteit van (kandidaat)raadsleden. Enkel op opleidingsniveau zien we een klein verschil. In gemeenten waarin de raad relatief klein is omdat het inwonersaantal net onder een inwonersklassegrens in de staffel valt, staan er relatief meer praktisch geschoolde kandidaten op een verkiesbaar geachte plaats dan in andere gemeenten (24% tegenover 15%). Het mechanisme dat achter dit verband bij kandidaatstelling is onduidelijk. Het verband is bovendien onder raadsleden zelf niet zichtbaar.

Er is geen verband tussen de omvang van de gemeenteraad en de man-vrouwverhouding, leeftijd en het hebben van een migratieachtergrond, zo volgt uit de kandidaatstellingsonderzoeken en de BPA. Dit blijkt ook uit de doorrekening van de resultaten van gemeenteraadsverkiezingen uit 2014 tot 2022 voor

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/10/overzicht-raadszetels-en-opkomst-verkiezingen-gemeenteraad-2022>

⁶⁰ Zo was het opkomstpercentage in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners 59%, terwijl deze 51% was in gemeenten met een omvang van 50.000 tot 200.000 inwoners. Het laagste was de opkomst in gemeentes met meer dan 200.000 inwoners, namelijk 45%.

⁶¹ Vermeulen, F. (2023). *Hoe divers zijn de Nederlandse gemeenteraden*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam

migratieachtergrond en man-vrouwverhouding: het aandeel raadsleden met een Marokkaanse of Turkse naam en die man-vrouwverhouding verandert niet.⁶²

Gemeentegrootte zelf is wel van belang voor de sociaal-demografische achtergrond van (kandidaat)raadsleden, met name in migratieachtergrond, opleidingsniveau en leeftijd.⁶³ Die lijken echter vooral de verschillende inwonerssamenstelling van gemeenten te weerspiegelen.

Samenstelling raden: aantal en omvang fracties

Een grotere raad betekent niet alleen maar meer raadsleden, maar ook de samenstelling van gemeenteraden en het aantal en de omvang van de fracties daarin kan mogelijk veranderen. Hiervoor rekenden we de verkiezingsuitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, 2018 en 2014 door op: 1) gemiddeld aantal fracties per gemeenteraad, 2) het aantal eenpersoonsfracties, 3) partijpolitieke evenredigheid, 4) het aantal personen dat de lijstvolgorde doorbreekt, 5) het aantal gevallen van lijstuitputting en 6) het aantal kandidaten waarbij het lot beslist.

Op hoofdlijnen laat de doorrekening zien dat als de gemeenteraad groter wordt, het aantal fracties in de gemeenteraad zeer bescheiden toeneemt, het aantal eenpersoonsfracties licht afneemt en de vertegenwoordiging van partijen in de gemeenteraad beter overeenkomt met de verkiezingsuitslag. Tegelijkertijd worden bij een grotere gemeenteraad meer personen met voorkeursstemmen gekozen en ook het aandeel raadsleden dat de lijstvolgorde doorbreekt stijgt. De kans op lijstuitputting neemt toe als de gemeenteraden groter worden, maar het aantal gevallen is beperkt. Een belangrijke kanttekening bij de deze doorrekening is niettemin dat er geen rekening is gehouden met gedragseffecten: mensen gaan zich vermoedelijk anders gedragen als de gemeenteraad meer zetels heeft, wat de gevonden verbanden zou kunnen versterken of juist nuanceren.

Gemiddeld aantal fracties per gemeenteraad neemt in de doorrekening licht toe

In het huidige stelsel bestaan Nederlandse gemeenteraden direct na verkiezingen uit gemiddeld net meer dan acht fracties. Hierbij bestaan er grote verschillen naar gemeentegrootte: in kleine gemeenten is het gemiddeld aantal fracties 3, tegenover 12 fracties in grote gemeenten. Het aantal fracties in de gemeenteraad neemt in de doorrekening toe als de gemeenteraad groter wordt, maar beperkt. De

⁶² Zie voor een nadere toelichting op de werkwijze in deze doorrekening het kopje 'Samenstelling raden en staten: Aantal en omvang fracties en bijlage B van de bijlagenbundel.

⁶³ Zo hebben raadsleden in grote gemeenten relatief vaker een migratieachtergrond, hoewel het om kleine aantallen blijft gaan. In gemeenten met 100.000 tot 200.000 inwoners zijn raadsleden vaker (6%) in het buitenland geboren dan raadsleden in kleinere gemeenten (bijv. 2% in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners). In gemeenten met 100.000-200.000 inwoners bestaan de kandidatenlijsten bovendien voor 16% uit inwoners met een migratieachtergrond, vergeleken met een gemiddelde tussen de 2 tot 7% bij gemeenten met minder dan 100.000 inwoners.

Daarnaast zijn raadsleden in grotere gemeenten vaker theoretisch opgeleid. In de kleinste gemeenten (<20.000 inwoners) is 79% van de raadsleden theoretisch geschoold en dat percentage loopt op tot 93% van de raadsleden uit de grootste gemeenten (>200.000 inwoners). Dit verband is ook al zichtbaar bij de kandidaatstelling. In gemeenten met minder dan 20.000 inwoners heeft 25% van de kandidaten voor de gemeenteraad met een Mbo-opleiding, terwijl dit bijvoorbeeld 12% is bij gemeenten met een omvang van 50.000 tot 100.000 inwoners. In de grootste gemeenten met meer dan 200.000 inwoners blijft het aantal kandidaten met Mbo-opleiding steken op 3%.

Ook zijn raadsleden in grotere gemeenten relatief jonger dan in kleinere gemeenten: de gemiddelde leeftijd van raadsleden in de kleinste gemeenten (<20.000) is 57,3 jaar, in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners 55 jaar, en in gemeenten met 100.000-200.000 inwoners is dat 49,4 jaar. Onder kandidaten doet dit verschil zich niet voor. Een verklaring hiervoor kan wederom zijn dat de relatief jongere kandidaat-raadsleden hoger op de lijst staan en vaker in de gemeenteraad worden gekozen in grotere gemeenten dan oudere kandidaat-raadsleden.

Op man-vrouwverhouding zien we ook hier geen verschil, zowel niet onder raadsleden in het ambt als onder kandidaten.

mate waarin en de manier waarop de gemeenteraad wordt vergroot maakt hiervoor uit. Zo groeit het gemiddeld aantal fracties van 8,37 naar 8,72 in de meest extreme variant die we hebben doorerekend waarbij gemeenteraden ieder gemiddeld 12 zetels groter worden.

Tegelijkertijd is het belangrijk hierbij op te merken dat bij het vergroten van de gemeenteraad de kiesdrempel ook omlaaggaat, het sterkst in kleine gemeenten. Een mogelijk gedragseffect is daar dan ook mogelijk het grootst. Als er meer raadszetels te verdelen zijn kan dat een prikkel zijn om (alsnog) met een nieuwe partij de verkiezingen in te gaan.

Aantal eenpersoonsfracties neemt af

Een gemeenteraad heeft in het huidige stelsel direct na verkiezingen gemiddeld bijna twee eenpersoonsfracties. Uit de doorrekening blijkt dat het aantal eenpersoonsfracties afneemt als raden groter worden. De raden zijn groter dus alle fracties worden groter: eenpersoonsfracties worden tweepersoonsfracties.

De mate waarin het aantal eenpersoonsfracties afneemt, hangt wederom af van de mate en de wijze waarop de raad wordt vergroot. Als dat zich vooral richt op het vergroten van de kleinere raden, dan neemt het aantal eenpersoonsfracties met 0,4 af. Bij een vergroting van het aantal raadsleden in alle gemeenten daalt het aantal eenpersoonsfracties van 1,81 naar 1,24. Als we de kleinere raden vergroten neemt hier het aantal eenpersoonsfracties gemiddeld met 0,4 af. Het totaaleffect is een bescheiden daling van het aantal eenpersoonsfracties. Ook als we het aantal raadsleden over de hele linie verhogen daalt het aantal eenpersoonsfracties van 1,81 tot 1,10 in het meest extreme scenario waarbij de gemeenteraad gemiddeld 12 zetels groter wordt. Hierbij geldt, hoe groter de vergroting, hoe meer het aantal eenpersoonsfracties afneemt.

Bij deze resultaten moeten we echter weer opmerken dat gedragseffecten buiten beschouwing zijn gelaten: het is te verwachten dat als de kiesdrempel naar beneden gaat meer partijen deelnemen aan de verkiezingen en dat kiezers als zij zich bewust zijn van de kiesdrempel ook vaker een risico nemen door op een kleine partij te stemmen.

Partijpolitieke evenredigheid: afspiegeling verkiezingsuitslag in gemeenteraad verbetert

De mate waarin de verkiezingsuitslag in partijpolitieke zin is weerspiegeld in de samenstelling van de gemeenteraad verbetert naarmate de gemeenteraad groter is. Dat wil zeggen: het verschil tussen de verkiezingsuitslag en de uiteindelijke zetelverdeling in de gemeenteraad neemt af.

Een maat om de mate van evenredigheid (of disproportionaliteit) te berekenen is de Gallagher-index.⁶⁴ Hoe dichterbij de 0, hoe lager de disproportionaliteit is en hoe beter de samenstelling van de gemeenteraad de verkiezingsuitslag volgt. Hoe groter gemeenteraden worden, hoe meer de disproportionaliteit afneemt. Het gemiddelde op de Gallagher-index is nu 3,21 en dat neemt af tot 2,29 in het meest extreme scenario in dit onderzoek waarbij de gemiddelde gemeenteraad met 12 zetels toeneemt.

Aantal personen dat lijstvolgorde doorbreekt en het aantal voorkeurszetels neemt beperkt toe

In de huidige kieswet is de voorkeursdrempel een kwart van de kiesdeler, behalve in gemeenten waar de raad minder dan 19 zetels heeft. Dit betekent dat het vergroten van de raad de voorkeursdrempel verlaagt. Het aantal kandidaten dat de voorkeursdrempel haalt stijgt van gemiddeld 20 per gemeente onder de huidige regels naar 29 in het meest extreme scenario met een toename van gemiddeld 12

⁶⁴ Dit is de wortel van de helft van de som van het gekwadeerde verschil tussen de zetelaandelen en de stemmenaandelen.

zetels. Uitgedrukt in het aandeel raadsleden dat gekozen is met een voorkeursmandaat stijgt dat van één op de elf onder het huidige stelsel naar één op de negen.

Als de gemeenteraad groter wordt gaan ook meer personen de lijstvolgorde doorbreken, het wordt immers makkelijker om een voorkeurszetel te halen. Dit neemt toe van 2,58 raadsleden in het huidige stelsel naar 3,7 raadsleden in het meest extreme scenario. Ook hier geldt weer: hoe groter de raad wordt, hoe vaker de lijstvolgorde doorbroken wordt.

Lijstuitputting neemt beperkt toe

Een ongewenst effect van het vergroten van de gemeenteraad kan zijn dat partijen niet genoeg kandidaten op hun lijst hebben om het aantal zetels te vullen. Fracties worden immers groter. Dit kan zich voordoen direct na de verkiezingen, of gedurende een raadstermijn. We kijken hier naar het eerste.

In het huidige stelsel kwam lijstuitputting direct naar de verkiezingen niet voor. Als gemeenteraden groter worden, dan zal dit in maximaal 9 gemeenten bij een partij gebeuren. Dit is in het meest extreme scenario in deze doorrekening en zonder rekening te houden met gedragsveranderingen die ook te verwachten zijn: kandidatenlijsten zullen omvangrijker worden. Al met al maakt dit het probleem van eventuele lijstuitputting bij het groter worden van de gemeenteraad beperkt.

Aantal kandidaten waarbij het lot beslist wordt groter, maar blijft in absolute zin laag

Het lot moet beslissen in gevallen waarin twee personen op dezelfde lijst evenveel voorkeursstemmen hebben gehaald maar er in de fractie maar ruimte voor een van beiden is. Dit komt in het huidige stelsel 9 keer voor. Bij het vergroten van de gemeenteraad neemt de kans hierop toe, tot 24 gevallen in het meest extreme scenario dat is meegenomen in de doorrekening. Bezien over het totaal aantal raadsleden in Nederland is dat nog steeds beperkt.

Rolinvulling volksvertegenwoordigers

Bij de manier waarop volksvertegenwoordigers hun rol invullen letten we op de tijd die zij besteden aan hun ambt en aan welke activiteiten dat wordt besteed. Daarnaast staan we stil bij de taakopvatting van volksvertegenwoordigers en de tevredenheid met de manier waarop die taken worden vervuld.

Tijdsbesteding is lager in relatief grote gemeenteraden voor hun inwonersaantal

Uit de BPA blijkt dat raadsleden in 2024 gemiddeld 20 uur per week besteden aan werkzaamheden uit hoofde van hun ambt. Het aantal uur dat raadsleden besteden aan het ambt neemt toe naarmate de gemeente waarin zij actief zijn groter is. Zo besteedt een raadslid uit een gemeente met minder dan 20.000 inwoners gemiddeld 16,5 uur aan de werkzaamheden en varieert het tussen de 18,1 en 22,3 uur voor raadsleden uit gemeenten tussen de 20.000 en 200.000 inwoners. Raadsleden uit gemeenten met meer dan 200.000 besteden opvallend veel tijd aan hun werkzaamheden per week: gemiddeld 28,4 uur. Hoewel raadsleden in deze grootste gemeenten meer tijd besteden meer aan zowel interne als externe activiteiten, blijkt dat de interne uren voor het voorbereiden en bijwonen van vergaderingen meer toenemen (2,9 uur) dan de uren die opgaan aan externe werkzaamheden (0,9 uur).

Er lijkt echter meer te spelen: in gemeenten waarin de raad relatief groot is omdat het aantal inwoners net boven de grens van een inwonersklasse in de staffel valt, is de tijdsbesteding van raadsleden gemiddeld 1,8 uur per week lager dan in andere gemeenten. Deze lagere tijdsbesteding gaat vooral ten koste van externe activiteiten, zoals het onderhouden van contact met inwoners.

Belang dat raadsleden hechten aan taken van de gemeenteraad verschilt niet naar gelang raadsomvang

Raadsleden hechten het meeste belang aan het vertegenwoordigen van inwoners (rapportcijfer: 9,0), gevolgd door het controleren van het gemeentebestuur (8,8), het bepalen van de hoofdlijnen van het

beleid van het gemeentebestuur (8,7) en het ervoor zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt (8,6). Aan het nemen van initiatieven voor nieuw beleid hechten zij relatief het minste belang (7,7).⁶⁵ Voor het ervaren belang van elk van deze taken maakt het niet uit of de gemeenteraad relatief groot of klein is in verhouding tot het aantal inwoners in de gemeente, zo blijkt uit een analyse van gegevens uit de BPA.

Wel maakt gemeentegrootte uit voor de taakopvatting van raadsleden. In grotere gemeenten hechten raadsleden zowel meer belang aan het controleren van het gemeentebestuur als aan het nemen van initiatieven voor nieuw beleid. Hoe meer inwoners, hoe hoger het rapportcijfer dat raadsleden geven. In de grootste gemeenten met meer dan 200.000 inwoners, geven raadsleden een gemiddeld cijfer van 9,18 voor het belang van het controleren van het gemeentebestuur terwijl raadsleden in kleinere gemeenten een score van 8,8 geven. Het rapportcijfer voor het belang van het nemen van initiatieven is gemiddeld 7,6 bij gemeenten kleiner dan 100.000 inwoners en 7,9 bij meer dan 100.000 inwoners.

Goede en uitvoerbare besluiten nemen wordt dan weer iets belangrijker gevonden door raadsleden in kleinere gemeenten: in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners is het rapportcijfer hiervoor een 8,7, tegenover een 8,5 in gemeenten met 100.000 tot 200.000 inwoners.

Tevredenheid over het nemen van goede en uitvoerbare besluiten is hoger onder raadsleden uit relatief grote raden. Raadsleden uit relatief kleine raden zijn tevredener over het controleren van het gemeentebestuur en het vertegenwoordigen van inwoners

Raadsleden hechten niet alleen het meeste belang aan het vertegenwoordigen van inwoners, maar ze zijn ook het meest tevreden over hoe de gemeenteraad deze taak invult (7,1). Zowel de tevredenheid met het controleren van het gemeentebestuur en het ervoor zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt scoort gemiddeld een 6,6. Het rapportcijfer voor de tevredenheid met het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid van het gemeentebestuur is gemiddeld een 6,5. Met een gemiddeld cijfer van 5,9 zijn raadsleden het minst tevreden over het nemen van initiatieven voor nieuw beleid.⁶⁶

Uit de BPA blijkt op een enkel punt dat er een verschil is in de tevredenheid met de taakvervulling door de gemeenteraad naar gelang de omvang van de raad. Dat speelt allereerst bij het nemen van goede en uitvoerbare besluiten. Raadsleden uit gemeenten met een relatief grote gemeenteraad omdat ze net boven de grens van een inwonersklasse in de staffel vallen, zijn hierover iets tevredener (rapportcijfer 6,7) dan raadsleden uit andere gemeenten (rapportcijfer 6,5). Relatief met veel zijn lijkt in dit opzicht dus te lonen, hoewel we eerder al zagen dat dit niet samenhangt met de hoeveelheid tijd die deze raadsleden aan het ambt besteden. Mogelijk is de kwaliteit van de besluitvorming geholpen met meer mensen die meedenken en debatteren.

Daarnaast zijn raadsleden uit gemeenten met juist een relatief kleine raad voor het aantal inwoners, omdat ze net onder de grens van een inwonersklasse in de staffel vallen, tevredener over het kunnen vertegenwoordigen van inwoners (0.49 rapportpunt) en het controleren van het gemeentebestuur (0.35 rapportpunt) dan andere raadsleden. Kortom: met minder zijn werkt in de beleving van raadsleden wellicht efficiënter en meer raadsleden betekent niet per definitie het beter kunnen vertegenwoordigen van inwoners. Dit laatste is opvallend, omdat we bij de tijdsbesteding zagen dat raadsleden uit gemeenten die dichtbij de grens van een inwonerscategorie in de staffel zitten (zowel

⁶⁵ Van Zuydam, S. & Boogers, M. (2024). Tevreden over de burgemeester, kritisch op de gemeenteraad: politieke ambtsdragers over hun taakvervulling en het belang daarvan. In H. Vollaard (ed.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp.30-39).

⁶⁶ Van Zuydam, S. & Boogers, M. (2024). Tevreden over de burgemeester, kritisch op de gemeenteraad: politieke ambtsdragers over hun taakvervulling en het belang daarvan. In H. Vollaard (ed.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp.30-39).

net erboven als net eronder) minder tijd besteden aan externe activiteiten zoals het contact onderhouden met inwoners. Mogelijk speelt hier zichtbaarheid en bekendheid een rol.

Op andere taakonderdelen van de gemeenteraad bestaat er geen verschil in tevredenheid in relatie tot de omvang van de gemeenteraad. Wel maakt ook hier gemeentegrootte uit. Zo zijn raadsleden uit grotere gemeenten minder tevreden over hoe de raad de hoofdlijnen van het beleid bepaalt en het vertegenwoordigen van inwoners. Daarentegen zijn deze raadsleden juist tevredener over het nemen van initiatieven voor nieuw beleid dan raadsleden uit kleinere gemeenten.

Deliberatie & kwaliteit debatten

Het is de vraag of de omvang van de gemeenteraad samenhangt met de kwaliteit van het debat – en daarmee wellicht ook met de kwaliteit van besluitvorming. In hoofdstuk 2 zagen we dat in de literatuur de verwachting is dat in grotere volksvertegenwoordigingen de kwaliteit van het debat toeneemt, maar veel empirisch onderzoek daarnaar is niet beschikbaar.

Omvang van de gemeenteraad lijkt geen verband te houden met de ervaren levendigheid van de debatten en de mate van ervaren onderling respect. Wel worden politieke meningsverschillen in de ervaring van raadsleden meer vermeden in relatief kleine raden.

In de BPA zijn gegevens beschikbaar over de ervaren levendigheid van debatten, conflictvermijding en de mate waarin raadsleden elkaar met respect behandelen.⁶⁷ De levendigheid van debatten wordt door raadsleden beoordeeld met een score van 2,8 op een schaal van 1 (laag) tot en met 5 (hoog). Op de stelling “we gaan conflicten zelden uit de weg” is de score 3,1, eveneens op een schaal van 1 (nee, we gaan ze wel uit de weg) tot en met 5 (eens). Op de vraag of men in de gemeenteraad respectvol met elkaar omgaat zijn raadsleden overwegend positief: de gemiddelde score is 3,7 op de schaal van 1 (nee, dat is niet het geval) tot en met 5 (ja, dat is het geval).

Uit onze analyse volgt dat de omvang van de gemeenteraad samenhangt met de mate van ervaren conflictvermijding. Raadsleden in relatief kleine gemeenteraden, waarbij het inwoneraantal net onder de grens van een inwonersklasse in de staffel valt, geven meer aan conflicten uit de weg te gaan (0,25 punt op een schaal van 1 tot 5), dan raadsleden in andere gemeenten. Er is geen verband tussen de staffelgrens enerzijds en de ervaren levendigheid van het debat en mate van respectvolle omgang anderzijds. Een volksvertegenwoordiging die relatief klein is lijkt dus met name een cultuur in de hand te werken waarin politieke meningsverschillen worden vermeden.

Gekeken naar gemeentegrootte zien we een effect op de ervaren respectvolle onderlinge verhoudingen in het lokaal bestuur: in gemeenten met meer dan 200.000 inwoners wordt de respectvolle omgang met elkaar gemiddeld 0.11 punt op een schaal van 1 tot 5 lager beoordeeld dan in gemeenten met minder dan 20.000 tot 100.000 inwoners. Ook zien we dat hoe groter de gemeente, hoe levendiger de debatten worden ervaren. Dit verschil is met name zichtbaar in gemeenten uit de grootste inwonercategorie (>200.000 inwoners): daar is de ervaren levendigheid van debatten 3.2 op een schaal van 1 tot 5, terwijl deze in kleinere gemeenten (<20.000 inwoners tot 100.000 inwoners) varieert tussen de 2,7 en 2,8. Ook worden in deze grootste gemeenten conflicten minder vermeden in de raad (.16 afname in conflictvermijding). Al met al betekent dit dat gemeentegrootte meer mee lijkt te spelen dan de omvang van de gemeenteraad voor het duiden van de ervaren debatkwaliteit in termen van levendigheid, conflictmijding en respectvolle omgang.

⁶⁷ In de BPA zijn aan raadsleden de volgende stellingen voorgelegd: “Debatten in de gemeenteraad zijn erg levendig”, “we gaan conflicten vaak uit de weg” en “We gaan respectvol met elkaar om”. Voor elk van de stelling konden raadsleden aangeven in hoeverre de stelling voor hun raad van toepassing was (1 = helemaal niet van toepassen, 5 = helemaal van toepassing).

Omvang van de gemeenteraad zelf lijkt geen verband te houden met de kwaliteit van de debatbijdragen van raadsleden en de kwaliteit van interactie. Het is vooral gemeentegrootte dat uit lijkt te maken.

Om de relatie tussen de omvang van de gemeenteraad en de kwaliteit van het debat in beeld te brengen hebben we voor acht gemeenteraden een raadsdebat geanalyseerd op aspecten die samenhangen met de kwaliteit van de debatbijdragen van raadsleden en de kwaliteit van de interactie. Denk hierbij aan de mate waarin raadsleden verwijzen naar groepsbelangen of het algemeen belang, de kwaliteit van de onderbouwing van hun standpunten, het respect voor tegenargumenten en de mate waarin zij een constructieve houding in het debat laten zien.

In de literatuur is de verwachting naar voren gebracht dat de kwaliteit van het debat hoger is in grotere volksvertegenwoordigingen, omdat individuele raadsleden vanwege een kleinere portefeuille meer tijd zouden hebben om hun debatbijdrage voor te bereiden. In deze eerste verkennende analyse vinden we daarvoor geen bewijs. Tenminste: de kwaliteit van de debatbijdrage van raadsleden is hoger in grotere gemeenten (met grotere gemeenteraden), dan in de kleinere onderzochte gemeenten. Dit lijkt echter samen te hangen met de gemeentegrootte en niet zozeer met de omvang van de volksvertegenwoordiging als zodanig. Ook als we de mate van versplintering in de gemeenteraad, de gemiddelde fractiegrootte en de grootte van de fractie van het raadslid dat spreekt in ogenschouw nemen blijft deze bevinding overeind.

Invloedsverhoudingen

De omvang van de volksvertegenwoordiging kan ook doorwerken in de invloedsverhoudingen en het samenspel tussen de raad en het college van B&W. Zo zou een relatief grotere gemeenteraad bij een gelijkblijvend aantal collegeleden meer invloed kunnen hebben doordat er bijvoorbeeld meer mensen zijn die het college kunnen controleren. Over het geheel genomen achten raadsleden de invloed van het college groter dan die van de raad.⁶⁸ Zij geven hiervoor gemiddeld een score van 61,1 op een schaal van 0 (alle invloed ligt bij de raad ligt) tot 100 (alle invloed bij het college ligt).⁶⁹

Een relatief grote gemeenteraad heeft in ervaring van raadsleden min of meer evenveel of zelfs minder invloed ten opzichte van het college. De omvang van de gemeenteraad maakt niet uit voor de eigen ervaren invloed als raadslid

Een relatief grotere gemeenteraad blijkt bij een gelijkblijvend aantal collegeleden niet meer invloed te hebben, tenminste niet in de ervaring van raadsleden op basis van data uit de BPA. Integendeel, raadsleden uit gemeenteraden die relatief klein zijn doordat het aantal inwoners net onder de grens van een inwonersklasse in de staffel valt, schatten hun invloed ten opzichte van het college hoger in dan raadsleden in andere gemeenten (namelijk 6,2 punt hoger op 100 punten). Over het samenspel wordt niet anders geoordeeld in relatief kleine of grote raden ten opzichte van anderen. Gemiddeld genomen zijn raadsleden daarover positief met een score van 3,4 op een schaal van 1 (zeer negatief) tot en met 5 (zeer positief).⁷⁰

Gemeentegrootte maakt op basis van de data in de BPA in dit kader ook uit. In grotere gemeenten beoordelen raadsleden het samenspel met het college iets negatiever dan in kleinere gemeenten, vooral in de gemeenten met 100.000 inwoners of meer. Zo ligt de waardering van dat samenspel in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners rond een score van 3,2-3,3 op een schaal van 1 tot 5, terwijl die score gemiddeld 3,4-3,5 op dezelfde schaal is in kleinere gemeenten. Ook wordt de invloed van het

⁶⁸ Boogers, M. & Van Zuydam, S. (2024). Veel ambtsdragers tevreden over hun gemeentebestuur. In H. Vollaard (ed.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp. 43-52)

⁶⁹ Op deze schaal zou een score van 50 dus betekenen dat de raad en het college evenveel invloed hebben.

⁷⁰ Boogers, M. & Van Zuydam, S. (2024). Veel ambtsdragers tevreden over hun gemeentebestuur. In H. Vollaard (ed.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp. 43-52)

college in grotere gemeenten hoger ingeschat, vooral in gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. Daar ligt de ervaren invloed van het college 7 van de 100 punten hoger ten opzichte van de andere gemeenten. De complexiteit van taken en besluitvorming en de omvang van het takenpakket is in grotere gemeenten hoger dan in kleinere, dat kan in het voordeel van het college werken. Niettemin vinden we ook hierin dus geen indicatie dat in absolute zin met meer zijn bijdraagt aan het versterken van de raad.

Verder hebben we gekeken naar de eigen ervaren invloed als raadslid op de besluiten die in de gemeente worden genomen. Raadsleden geven daarvoor gemiddeld een score van 45,1 op een schaal van 0 tot 100.⁷¹ Daarin zien we geen verband met de omvang van de volksvertegenwoordiging, noch met gemeentegrootte.

Productiviteit

Om zicht te krijgen op de productiviteit van gemeenteraden en daarmee de sturing en controle die zij geven, hebben we voor de gemeenten Groningen, Haarlem, Gemert-Bakel en Wierden gekeken naar 1) het aantal besluiten dat zij nemen in welk tijdsbestek, 2) de raadsinstrumenten die zij in zetten om kaders te stellen of te controleren, 3) de omvang van de begrotingsruimte per raadslid en 4) het aantal ambtenaren in dienst bij de gemeenten.⁷² De onderzoeksverantwoording voor deze verkennende vergadertijd- en besluitvormingsanalyse is te vinden in de bijlagebundel bij dit rapport (zie ook hoofdstuk 1 in dit rapport).

Het ligt niet voor de hand dat de relatieve omvang van de gemeenteraad uitmaakt voor de vergaderproductiviteit

Uit deze verkennende analyse volgt dat er een aanzienlijk verschil is tussen de grootste gemeente, Groningen, en de andere gemeenteraden in de efficiëntie van bespreking. De raad van Groningen met zijn 45 raadsleden besteedde in 2023 gemiddeld iets meer dan een uur en elf minuten vergadertijd⁷³ aan één genomen besluit.⁷⁴ De gemeenteraad van Haarlem met 39 raadsleden vergadert daarentegen een stuk sneller: hij besteedde gemiddeld minder dan een half uur aan één besluit: 29 minuten. Ook in Wierden (19 raadsleden) vergadert de gemeenteraad gemiddeld ongeveer een halfuur per besluit: 34 minuten. Gemert-Bakel (23 raadsleden) volgt deze lijn en vergadert gemiddeld 30 minuten per besluit.

Vanzelfsprekend zijn dit bevindingen op basis van slechts vier gemeenten en daarmee zijn deze bevindingen vooral illustratief. Niettemin lijkt op basis van deze verkennende analyse het niet voor de hand te liggen dat de relatieve omvang van de gemeenteraad samenhangt met de vergadertijd per besluit. We zien namelijk dat de begrotingsruimte per raadslid toeneemt met de grootte van de gemeente (als een hele ruwe indicator voor complexiteit) én dat tegelijkertijd de genomen tijd voor een besluit niet een duidelijke samenhang vertoont met de omvang van de gemeente of de omvang van de raad. De genomen tijd in Haarlem is immers vergelijkbaar met die in Gemert-Bakel en Wierden, twee gemeenten die meer dan 100.000 inwoners minder hebben. Hoewel verder onderzoek hiernaar nodig is, lijkt dit eerder wijzen op bestuurscultuur als een mogelijke belangrijke factor voor de vergaderefficiëntie.

⁷¹ Boogers, M. & Van Zuydam, S. (2024). Veel ambtsdragers tevreden over hun gemeentebestuur. In H. Vollaard (ed.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp. 43-52)

⁷² Deze gemeenten zijn verschillend qua omvang van de bevolking en begrotingsruimte, maar kennen een min of meer vergelijkbaar vergadermodel. We hebben gebruik gemaakt van vergaderdata uit 2023.

⁷³ Vergadertijd is zowel beeldvormend, oordeelvormend als besluitvormend.

⁷⁴ Een besluit is een motie, amendement, hamerstuk of vergaderstuk.

4.2 Relatie omvang volksvertegenwoordiging met praktische overwegingen

Naast gevolgen voor representatie, deliberatie en sturing, kan het veranderen van de omvang van de volksvertegenwoordiging ook praktische gevolgen hebben. Daarbij staan we in deze paragraaf stil, waarbij we in het bijzonder hebben gekeken naar:

Ambtsbeleving	Ondersteuning & facilitering
• Werkdruk • Werk-privébalans • Werkplezier • Stoppen als raadslid in volgende periode en tussentijds • Redenen om te stoppen tussentijds • Teleurstelling drijfveren	• Behoeft en gebruik ondersteuning • Tevredenheid ambtelijke ondersteuning • Omvang griffie-ondersteuning • Vergader & IT faciliteiten • Financiële vergoeding

Ambtsbeleving: werkdruk, werk-privébalans en aantrekkelijkheid van het ambt

Bij ambtsbeleving gaat het om zaken als de ervaren werkdruk, de werk-privébalans en werkplezier. In de BPA uit 2023 geven raadsleden voor de werkdruk een gemiddeld rapportcijfer van 5,9, de werk-privébalans een 5,8 en krijgt het werkplezier een 7,3.⁷⁵

De relatieve omvang van de gemeenteraad maakt geen verschil voor de ervaren werkdruk en werk-privébalans, gemeentegrootte maakt wel uit: raadsleden uit grote gemeenten zijn minder tevreden

Uit de BPA blijkt dat de omvang van de gemeenteraad geen verschil maakt voor de ervaren werkdruk en werk-privébalans. Dat wil zeggen: raadsleden uit gemeenten die qua inwonersaantal net boven of onder een inkomensklasse grens in de staffel vallen zijn hierover niet meer of minder tevreden dan andere raadsleden. Los van het relatieve aantal raadsleden, doet gemeentegrootte er wel toe. Raadsleden in gemeenten met meer dan 200.000 inwoners zijn minder tevreden. Zij beoordelen de werkdruk met een gemiddeld rapportcijfer van 5,1 (tegenover 5,9-6,1 in kleinere gemeenten) en hun tevredenheid met de werk-privébalans scoort een 4,9 (waar dat in kleinere gemeenten tussen de 5,6-6 is). Mogelijk speelt hierin de complexiteit en omvang van het takenpakket van deze gemeenten een rol, in combinatie met het feit dat boven de 200.000 inwoners het aantal raadsleden niet langer toeneemt.

Daarnaast maakt ook de omvang van de fractie waarin raadsleden functioneren verschil. De resultaten van een enquête in het kader van dit onderzoek (zie ook hoofdstuk 1 en hoofdstuk 6 voor meer informatie) laten zien dat de tevredenheid van raadsleden met de werkdruk daalt naarmate de omvang van hun fractie toeneemt. Zo scoort de tevredenheid met de werkdruk gemiddeld een score van 4,25 op een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot 7 (zeer tevreden) bij raadsleden uit fracties van 1 tot 2 personen, in fracties met 10 of meer leden scoort deze tevredenheid gemiddeld 4,02.

Er is geen verband tussen de relatieve omvang van de gemeenteraad en de bereidheid om door te gaan als raadslid, wel achten raadsleden uit relatief grote gemeenteraden de kans lager dat zij tussentijds stoppen

De bereidheid om in de volgende raadsperiode door te gaan als raadslid of de redenen waarom zij afhaken hangt in de data uit de kandidaatstellingsonderzoeken eveneens niet samen met de omvang van de volksvertegenwoordiging. Raadsleden uit relatief grote en kleine raden voor hun inwonersaantal zijn hiertoe net zo bereid als raadsleden in andere gemeenten.

⁷⁵ Van Zuydam, S. & Boogers, M. (2024). Tijd voor een politiek ambt: over tijdsbesteding, tevredenheid en ondersteuning. In H. Vollaard (ed.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp.15-24).

Tegelijkertijd volgt uit het midtermonderzoek uitgevoerd in opdracht van Binnenlands Bestuur in 2020 dat raadsleden uit relatief grote gemeenteraden voor hun inwoneraantal de kans dat zij tussentijds stoppen lager achten dan raadsleden in andere gemeenten. Zij beoordelen die kans met gemiddeld een 6,2 op een schaal van 1 (zeer grote kans) tot 7 (zeer kleine kans), tegenover gemiddeld een 6,0 onder andere raadsleden. Als raadsleden aangaven te overwegen tussentijds te stoppen was dat ongeacht de omvang van de raad en gemeentegrootte bovenal vanwege de hoge werkdruk en de politieke arena.

Niettemin doet ook op dit punt gemeentegrootte ertoe. In lijn met de eerdere bevinding op basis van de BPA dat vooral in de grotere gemeenten raadsleden meer tijd aan hun ambt besteden en minder tevreden zijn over de werkdruk en de werk-privébalans, geven partijafdelingen en partijen in de kandidaatstellingsonderzoeken uit grote gemeenten ook vaker aan dan andere partijafdelingen en partijen dat het tijdsbeslag een reden is om te stoppen. Waar van partijafdelingen en partijen uit kleinere gemeenten 26-35% dit als reden opgeeft, was dat voor 73% van partijen en partijafdelingen uit de grootste gemeenten het geval.⁷⁶

De relatieve omvang van de gemeenteraad hangt niet samen met het ervaren werkplezier door raadsleden

Er is in de BPA geen verband gevonden tussen de omvang van de volksvertegenwoordiging of gemeentegrootte en de tevredenheid met het werkplezier van raadsleden. Wel zagen we in de vragenlijst die we in het kader van dit onderzoek onder meer bij raadsleden uitzetten dat het werkplezier afnam naarmate raadsleden in grotere fracties functioneerden: waar de tevredenheidsscore gemiddeld 4,06 is in fracties met 1 tot 2 personen (wederom op de schaal van 1 tot 7), daalt die tevredenheid tot gemiddeld 3,68 voor raadsleden uit fracties met 10 of meer leden.

Uit het midtermonderzoek uit 2020 volgt evenmin dat een eventuele teleurstelling van raadsleden in het kunnen realiseren van de drijfveren waarmee zij zich kandidaat hebben gesteld samenhangt met de relatieve omvang van de volksvertegenwoordiging. Zo verschillen raadsleden uit relatief grote en kleine gemeenteraden niet van andere raadsleden in hun tevredenheid over de mate waarin zij uitvoering kunnen geven aan politieke ideeën, een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving of dat ze iets kunnen veranderen op een bepaald onderwerp. Gemeentegrootte maakt hierin alleen uit voor de tevredenheid van raadsleden over hoe zij hun talenten kunnen inzetten en verder ontwikkelen: hoe groter de gemeente, hoe tevredener raadsleden hierover zijn.

Ondersteuning & facilitering raden

Volksvertegenwoordigers worden op verschillende manieren ondersteund en gefaciliteerd om hun ambt goed te kunnen vervullen. Het gaat dan bijvoorbeeld om griffieondersteuning, ambtelijke bijstand, en scholing en training. Maar ook om de vergader- en IT-faciliteiten en de vergoeding die volksvertegenwoordigers ontvangen voor hun inzet.

Behoefte aan ondersteuning niet afhankelijk van de relatieve omvang van de volksvertegenwoordiging, wel van gemeentegrootte

Uit de BPA volgt dat de relatieve omvang van de gemeenteraad niet uit lijkt te maken voor de behoefte aan ondersteuning die raadsleden hebben, bijvoorbeeld in het volgen van opleidingen, van elkaar leren of coaching.⁷⁷ De grootste behoefte hebben raadsleden aan ondersteuning door het ambtelijk

⁷⁶ Het aantal invullers voor het onderzoek naar kandidaatstelling uit de gemeenten met meer dan 200.000 inwoners was wel laag, namelijk 11. Deze specifieke verschillen dienen met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

⁷⁷ In de BPA zijn de volgende vormen voorgelegd: 1) volgen van opleidingen, cursussen en studiedagen, 2) van elkaar leren, 3) coaching, 4) digitale leeromgevingen, tools en online cursussen, 5) schriftelijk informatiemateriaal en 6) ondersteuning door de ambtelijk organisatie, door de griffie of andere vormen van assistentie. Raadsleden gaven aan in hoeverre ze daar geen (1) of veel (5) behoefte aan hadden.

apparaat, de griffie of andere vormen van assistentie (69%), gevolgd door het uitwisselen van persoonlijke ervaringen en inzichten met anderen (48,1%).⁷⁸

Wel zien we in deze data een verschil naar gemeentegrootte. Hoe groter de gemeente, hoe minder raadsleden behoefte hebben aan ondersteuning via digitale leeromgevingen of schriftelijk informatiemateriaal. Daarentegen neemt wel de behoefte aan ondersteuning van het ambtelijk apparaat of de griffie toe, zeker in gemeenten met 200.000 inwoners of meer (score 4,1 op een schaal van 1 (zeer weinig) tot en met 5 (zeer veel)), ten opzichte van raadsleden in gemeenten met minder inwoners). Het lijkt dus niet zozeer de omvang van de gemeenteraad te zijn die invloed heeft op de behoefte aan ondersteuning, maar vooral de aard en complexiteit van het raadswerk in grotere gemeenten.

Gebruik van ondersteuning: Raadsleden in relatief kleine raden maken minder tijd vrij om te leren van elkaar dan andere raadsleden. Verder maakt de omvang van de volksvertegenwoordiging geen verschil

De vormen van ondersteuning waar de meeste behoefte aan is, zijn ook de vormen van ondersteuning waar het meeste gebruik van wordt gemaakt: 92% maakt gebruik van ondersteuning door het ambtelijk apparaat, de griffie of andere vormen van assistentie en 81,8% wisselt persoonlijke ervaringen uit met anderen.⁷⁹

Uit de BPA komt naar voren dat raadsleden uit relatief kleine gemeenteraden doordat het inwonersaantal net onder de grens van een inwonersklasse in de staffel valt, relatief minder vaak tijd maken voor het leren van elkaar dan raadsleden in andere gemeenten (76% tegenover 83%). Voor de overige ondersteuningsmogelijkheden is er geen verschil voor gemeenten die net boven of juist net eronder vallen.

Ook verschilt het gebruik van ondersteuning tussen gemeenten van verschillende omvang, zo volgt uit de BPA. Raadsleden in grotere gemeenten maken vaker gebruik van coaching dan in kleinere gemeenten. Zo maakt 20% van de raadsleden uit gemeenten in de inwonersklasse <20.000 inwoners en 20.000-50.000 inwoners gebruik van coaching, en 25% van de raadsleden uit gemeenten van de inwonersklasse 100.000-200.000. Raadsleden in de grootste gemeenten met meer dan 200.000 inwoners maken het vaakst gebruik van coaching, namelijk 33%. Het gebruik van schriftelijk informatiemateriaal en digitale leeromgevingen daalt steeds een paar procentpunten naarmate gemeenten meer inwoners hebben. In gemeenten met meer dan 200.000 maakt bijvoorbeeld 57% gebruik van schriftelijke ondersteuning en 33% van digitale leeromgevingen, ten opzichte van respectievelijk 71% en 47% van de raadsleden in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.

Tevredenheid over ambtelijke ondersteuning: geen verschil op basis van de relatieve omvang van de volksvertegenwoordiging

Raadsleden beoordelen hun tevredenheid met de ambtelijke ondersteuning die zij krijgen met gemiddeld een 6,6.⁸⁰ Er is in de data van de BPA geen verband tussen de relatieve omvang van de volksvertegenwoordiging en de tevredenheid van raadsleden over de ambtelijke ondersteuning door de ambtelijke organisatie of de griffie.

⁷⁸ Van Zuydam, S. & Boogers, M. (2024). Tijd voor een politiek ambt: over tijdsbesteding, tevredenheid en ondersteuning. In H. Vollaard (ed.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp.15-24).

⁷⁹ Van Zuydam, S. & Boogers, M. (2024). Tijd voor een politiek ambt: over tijdsbesteding, tevredenheid en ondersteuning. In H. Vollaard (ed.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp.15-24).

⁸⁰ Van Zuydam, S. & Boogers, M. (2024). Tijd voor een politiek ambt: over tijdsbesteding, tevredenheid en ondersteuning. In H. Vollaard (ed.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp.15-24).

Omvang van de griffie hangt niet samen met de relatieve omvang van de volksvertegenwoordiging, wel met gemeentegrootte: hoe groter de gemeente, hoe groter de griffie

In de griffiemonitor van Necker uit 2024 is gekeken naar het totaal aantal fte op de griffie en het aantal fte per functie (griffier, raadsadviseurs, communicatie- en/of participatieadviseurs, griffiemedewerkers en secretaris van de rekenkamer). Hieruit volgde dat 46% van de gemeenten in 2024 een formatie had op de griffie van 1-3 fte, 32% had 3-5 fte en 22% beschikte over 5 fte of meer.

De omvang van de griffie verschilt niet voor gemeenten die net boven de grens van een inwonersklasse in de staffel vallen ten opzichte van andere gemeenten. Wel zijn er grote verschillen in de omvang van de griffie voor gemeenten van verschillende grootte. Zo is het aantal fte op de griffie voor kleinste gemeenten gemiddeld 2,2, oplopend naar 9,0 fte voor gemeenten met 100.000-200.000 inwoners en 15,7 fte bij >200.000 inwoners. Het aantal fte voor de verschillende functies loopt ook op naarmate een gemeente meer inwoners heeft. De enige uitzondering is het aantal fte voor de secretaris van de rekenkamer(commissie); deze is vergelijkbaar voor gemeenten van verschillende omvang.

Er valt echter een kanttekening te plaatsen bij de bevinding dat de relatieve omvang van de gemeenteraad niet uitmaakt voor de omvang van de griffie. Eerder heeft de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden een infographic opgesteld over hoe te komen tot de ideale omvang van de griffie.⁸¹ Factoren om rekening mee te houden zijn het aantal raadszetels, het aantal fracties, het aantal commissies of beleidsvelden, het aantal gemeenschappelijke regelingen, het aantal inwoners en de ondersteuning van hulptroepen zoals de rekenkamer. In dit licht is het te begrijpen dat op basis van data uit de griffiemonitor de omvang van de griffie niet samenhangt met de relatieve omvang van de gemeenteraad, maar wel met gemeentegrootte. Rondom de inkomensklassiegrens in de staffel zijn de verschillen tussen gemeenteraden op deze factoren die bepalend zijn voor de ideale omvang van de griffie beperkt. In het geval de omvang van de raad groter wordt ligt het volgens dit model echter voor de hand dat ook de omvang van de griffie (licht) toeneemt, er komen immers meer raadszetels bij. Op andere factoren die de ideale omvang van de griffie bepalen maakt een toename van het aantal zetels niet uit. Tenminste, zonder eventuele gedragseffecten mee te nemen zagen we immers eerder dat het aantal fracties slechts beperkt toeneemt als de raad groter wordt.

Meer raadsleden vraagt meer vergader- en IT-faciliteiten

In de ontwerpessies met griffiers, raadsleden en wethouders is naar voren gebracht dat een uitbreiding van het aantal raadsleden gevolgen heeft voor de raadszalen en de inrichting daarvan, de benodigde elektronische apparatuur en digitale systemen, en de inzet van personeel naast de griffie om vergaderen mogelijk te maken, zoals bodes.

Deelnemers brachten naar voren dat afhankelijk van de exacte toename van het raadsleden, niet alleen het huidige meubilair in de raadszaal onvoldoende zou zijn om iedereen een plek geven. De grootte van de zaal zou een probleem vormen om überhaupt meer meubilair en mensen kwijt te kunnen. De uitbreiding zou dan niet alleen een andere inrichting van de raadszaal vergen, maar ook een verbouwing van het gemeentehuis in meer of mindere mate of het verhuizen naar een compleet andere locatie. Hoewel het op basis hiervan niet mogelijk is om uitspraken te doen over het aantal gemeenten waarvoor dit zou gelden, is het aannemelijk om te veronderstellen dat dit voor meer dan een enkele gemeente geldt.

Meer raadsleden betekent ook meer elektronica en digitale systemen. Het gaat hierbij om de audiovisuele ondersteuning die aanwezig is in de raadszaal, zoals microfoons en mogelijk camera's. Daarnaast beschikken veel raadsleden over een tablet of laptop vanuit de gemeente om makkelijk bij

⁸¹ Nederlandse vereniging voor raadsleden (z.d.). *De ideale omvang van de griffie*. Geraadpleegd op 1 november 2024 via: https://www.raadsleden.nl/assets/de_ideale_omvang_van_de_griffie_o-v3.pdf

stukken te kunnen en om hun raadswerk te kunnen doen. Evenredig met de toename van het aantal raadsleden neemt ook de behoefte aan deze apparatuur toe. Het gebruik van digitale raadsinformatiesystemen en vergaderapps is veelal afhankelijk van het aantal gebruikers. Meer raadsleden betekent meer gebruikers en dus meer benodigde accounts of licenties.

Naast zitplaatsen en elektronica vraagt het organiseren van vergaderen ook meer andere ondersteunende inzet, buiten de griffie. Denk aan de inzet van bodes en cateringkosten. Dat zou zeker het geval zijn als het vergroten van de gemeenteraad betekent dat er meer wordt vergaderd. Het gaat hierbij niet zozeer om de duur van de vergaderingen, als wel het aantal vergaderingen (al dan niet parallel).

Raadsleden van relatief grote gemeenteraden zijn tevredener over financiële vergoeding. In grotere gemeenteraden gaan de kosten van de raadsvergoedingen omhoog (bij een gelijkblijvende vergoeding per raadslid)

Uit de BPA volgt dat de gemiddelde tevredenheid van raadsleden met de financiële vergoeding een 5,7 scoort. Deze tevredenheid hangt samen met de relatieve omvang van de gemeenteraad. Raadsleden in gemeenten die qua inwonersaantal net boven een inwonersklassegrens in de staffel vallen, zijn tevredener over hun vergoeding dan raadsleden uit andere gemeenten (rapportcijfer van 6,0 ten opzichte van 5,5 op een schaal van 0 tot 10). De tevredenheid met de hoogte van de vergoeding verschilt in deze data niet statistisch significant tussen gemeenten van verschillende omvang.

Een logisch gevolg van het uitbreiden van het aantal raadsleden in gemeenteraden is dat ook de totale som aan uit te betalen vergoedingen omhooggaat. Tenminste: als de vergoeding per raadslid niet wordt aangepast.

Overige opbrengst ontwerpessies

Naast de mogelijke gevolgen van een uitbreiding van de gemeenteraad die we empirisch hebben kunnen toetsen, zijn in de ontwerpessies een aantal andere mogelijke gevolgen naar voren gebracht. Hoewel we niet over de data beschikken om deze gevolgen te kunnen beoordelen, benoemen we ze hier voor de volledigheid wel. Zo werd naar voren gebracht:

- Commissieleden (of afhankelijk van de terminologie in een gemeente: burgerleden, fractievolgers, duo-raadsleden) hebben een functie in het opleiden en interesseren van mensen voor het raadslidmaatschap. Tegelijkertijd zijn er plekken in het land waar ze functioneren als raadsleden zonder stemrecht. Op het moment dat er meer raadsleden zijn in een gemeenteraad, zou die functie van commissielid mogelijk minder noodzakelijk zijn.
- De herkenbaarheid van raadsleden voor de samenleving zou zowel kunnen toenemen als kunnen afnemen. Toenemen omdat als er meer raadsleden zijn, de kans groter is dat een inwoner een van hen kent of hen makkelijker tegenkomt. De herkenbaarheid kan ook afnemen omdat er meer personen zijn voor inwoners om in de gaten te houden en te volgen.
- Het elkaar kennen als raadslid wordt minder makkelijk als er meer raadsleden zijn in een gemeente. Er zijn dan immers meer contacten waarin geïnvesteerd dient te worden en die onderhoud vergen. Dit heeft tevens invloed op de bestuurscultuur.
- Mogelijk wordt het ambt minder aantrekkelijk als er meer raadsleden zijn. Als er meer raadsleden zijn kan het werk meer worden verdeeld (in de situatie dat er niet vooral éénmansfracties bij komen), maar dat betekent ook dat raadsleden een minder brede portefeuille hebben.
- Met meer raadsleden zijn en het werk kunnen verdelen kan ook gevolgen hebben voor de werkwijze van de gemeenteraad. Het zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat er meer commissies komen die al dan niet parallel vergaderen.

5 Impact omvang volksvertegenwoordiging op functioneren lokaal bestuur verdiept: uitwerking en waardering in verschillende varianten

In het vorige hoofdstuk onderzochten we in hoeverre en hoe de omvang van de gemeenteraad effect heeft op allerlei aspecten die betrekking hebben op representatie, deliberatie en sturing en op praktische omstandigheden als ambtsbeleving en ondersteuning. De vraag die overblijft wat de gevonden verbanden betekenen in het licht van een eventuele uitbreiding van de gemeenteraad in het algemeen en voor de verschillende varianten in het bijzonder. Met alle mitsen en maren, pleit een gevonden verband (of ontbreken daarvan) voor of tegen een grotere omvang van de gemeenteraad, of maakt het niet uit? Wat zijn sterkten en zwakten? En: welke kansen en risico's zijn te identificeren? Hierbij hebben we ook oog voor de juridische gevolgen en eventuele benodigde wijzigingen in wet- en regelgeving.

Daarmee beantwoorden we in dit hoofdstuk (gedeeltelijk) de volgende onderzoeksvragen:

2. *Op welke wijzen kan het aanpassen van het aantal volksvertegenwoordigers in gemeenten en provincies vorm krijgen en wat zijn daarvan de consequenties voor de representatieve, deliberatieve en sturingskwaliteit, evenals in institutionele termen (praktisch en juridisch)?*
 - b. Wat is de verwachte impact van elk van de varianten op deelaspecten van representatieve, deliberatieve en sturingskwaliteit?
 - c. In hoeverre en zo ja op welke punten is voor elke variant aanpassing van wet- en regelgeving nodig?
 - d. Met welke praktische consequenties dient bij elk van de varianten rekening gehouden te worden?
3. *Hoe is de haalbaarheid van de varianten om het aantal raads- en Statenleden eventueel aan te passen te beoordelen in termen van sterkten, zwakten, risico's en kansen en wat is het draagvlak voor elke variant onder betrokkenen?*
 - a. Wat zijn de sterkten en zwakten van elke variant voor aanpassing van het aantal raads- en Statenleden in het licht van het versterken van de representatieve, deliberatieve en sturingskwaliteit en welke kansen en risico's zijn er voor het slagen ervan?
 - b. In hoeverre zijn de voor elke variant benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving haalbaar?
 - c. In hoeverre zijn de praktische consequenties van elk van de varianten haalbaar?

In de varianten die we in hoofdstuk 3 onderscheidden we naast een o-variant, drie varianten waarbij de omvang van de gemeenteraad wordt uitgebreid. In variant 1 is dat alleen in relatief kleine gemeenten, tot 50.000 inwoners. In de andere twee varianten is dat over de gehele linie, waarbij we twee aanvullende inwonersklassen voor de grootste gemeenten aan de staffel toevoegden. De tweede en derde variant onderscheiden zich van elkaar in de mate waarin raden groter worden: dat is in variant 3 extremer dan in variant 2. Ondanks de verschillen tussen de varianten blijft daarmee het verband tussen de omvang van de gemeenteraad en aspecten van representatie, deliberatie, sturing,

ambtsinvulling en ondersteuning in de kern hetzelfde. In hoofdstuk 4 vonden we immers op een enkele uitzondering na een lineair verband tussen de omvang van de gemeenteraad en de verschillende consequenties voor het functioneren van de gemeenteraad.

We starten daarom met het duiden van het vergroten van omvang van de volksvertegenwoordiging vanuit de gevolgen die het heeft voor representatie, sturing en deliberatie en in praktisch opzicht. Vanuit daar reflecteren we op elk van de drie varianten om eventueel de volksvertegenwoordiging uit te breiden.

5.1 Wenselijkheid uitbreiding volksvertegenwoordiging voor representatie, deliberatie en sturing

In hoeverre zijn er aanwijzingen dat een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging positieve gevolgen heeft voor het functioneren van het openbaar bestuur in termen van representatie, deliberatie en sturing? In tabel 5.1 zetten we op een rij welke concrete aanwijzingen de data-analyse (zie hoofdstuk 4) hiervoor geeft.

De resultaten laten een wisselend beeld zien. Op de meeste aspecten van representatie, deliberatie en sturing die we hebben onderzocht zien we in de data geen (duidelijk) verband met de relatieve omvang van de gemeenteraad. Niet in de negatieve zin, maar ook niet in positieve zin. Denk bijvoorbeeld aan de bereidheid van inwoners om zich kandidaat te stellen, de diversiteit van gemeenteraden en het belang dat raadsleden hechten aan verschillende taken van de raad. Dit betekent niet dat er geen verschillen zijn tussen grote en kleine raden. Die zijn er wel degelijk, maar die zijn eerder toe te schrijven aan de omvang van de gemeente dan aan het aantal raadsleden in een gemeente als zodanig.

Indicaties dat het uitbreiden van de volksvertegenwoordiging positief kan uitpakken zijn het sterkst waarneembaar voor representatie en responsiviteit, en dan met name op politiek vlak. De gevolgen voor de demografische representatie lijken namelijk gering te zijn op basis van de beschikbare data, maar die voor de partijpolitieke vertegenwoordiging des te groter. Partijen lijken bij een uitbreiding van de gemeenteraad evenrediger te zijn vertegenwoordigd en het aantal eenpersoonsfracties neemt af, zonder dat dit leidt tot een sterke toename van de politieke versnippering, lijstuitputting of een groot aantal kandidaten bij wie het lot beslist over wie raadslid wordt. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat in de analyse geen rekening is gehouden met mogelijke gedragseffecten bij het vergroten van de gemeenteraad.

Verder zijn er indicaties dat de kwaliteit van het debat mogelijk is gebaat bij een relatief grotere raad: het politieke conflict wordt in de ervaring van raadsleden minder geschuwd, zonder dat dat ten koste gaat van een respectvolle omgang. Ook zijn raadsleden in relatief grotere raden in de beschikbare data tevredener over de mate waarin het hen lukt om goede en uitvoerbare besluiten te nemen, wat eveneens een indicatie is dat de waarde 'deliberatie' mogelijk is gebaat bij een grotere omvang van de gemeenteraad. Tegelijkertijd blijkt niet uit de debatanalyse die we hebben uitgevoerd dat in relatief grote gemeenteraden de kwaliteit van de debatbijdragen van raadsleden en hun interactie hoger wordt.

Indicaties die kunnen pleiten tegen een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging zien we op basis van onze analyse van de beschikbare data vooral bij het waardencluster 'sturing en controle'. In een relatief grote raad neemt de tevredenheid met het controleren van het college van B&W af, zo zagen we op basis van bijvoorbeeld de BPA. Ook ervaren raadsleden op basis van deze data dat de gemeenteraad juist relatief minder invloed heeft ten opzichte van het college dan relatief kleinere

gemeenteraden. Dit lijkt erop te wijzen dat in de beleving van raadsleden zelf de gemeenteraad effectiever kan sturen als deze kleiner is qua omvang.

Tabel 5.1 Duiding verband omvang aantal volksvertegenwoordigers met representatie, deliberatie en sturing (zwart = geen verband, *roze* = pleit voor uitbreiding raad, *geel* = pleit tegen uitbreiding raad)

Bij uitbreiden van de gemeenteraad ...	
Representatie Kandidaatstelling	
• Bereidheid kandidaat te stellen	Geen verband
• Redenen voor kandidaatstelling (of dat niet te doen)	Geen verband
• Moeite om voldoende kandidaten te vinden	- In kleine gemeenten: meer moeite om voldoende kandidaten te vinden - In grote gemeenten: geen kandidaatstellingsproblemen
Representatie Opkomst bij verkiezingen	
• Opkomst bij GR2022	Geen verband
Representatie Samenstelling raden: sociaal-demografische achtergrond raadsleden	
• Migratieachtergrond	Geen verband
• Opleidingsniveau	Geen verband
• Leeftijd	Geen verband
• Geslacht	Geen verband
Representatie, deliberatie en sturing Samenstelling raden: aantal en omvang fracties	
• Aantal fracties	Blijft nagenoeg gelijk
• Aantal eenpersoonsfracties	Minder eenpersoonsfracties
• Evenredige vertegenwoordiging	Vertegenwoordiging van partijen wordt evenrediger
• Voorkeurszetels	Meer raadsleden met voorkeurszetels gekozen
• Lijstuitputting	Neemt zeer beperkt toe
• Raadsleden waarbij lot beslist	Neemt zeer beperkt toe
Representatie, deliberatie en sturing Rolinvulling raadsleden	
• Tijdsbesteding	Zowel in relatief kleine als grote raden ligt tijdsbesteding lager. Gaat wel vooral ten koste van externe activiteiten, zoals contact met inwoners
• Belang taken	Geen verband
• Tevredenheid taakvervulling	
○ Goede en uitvoerbare besluiten nemen	In relatief grote raden zijn raadsleden tevredener over de mate waarin de raad goede en uitvoerbare besluiten neemt.
○ Controleren	In relatief grote raden zijn raadsleden minder tevreden over hoe de raad zijn controlerende taak vervult
○ Vertegenwoordigen van inwoners	In relatief grote raden zijn raadsleden minder tevreden over het vertegenwoordigen van inwoners
○ Nemen initiatieven nieuw beleid	Geen verband
○ Bepalen hoofdlijnen van beleid	Geen verband
Deliberatie & sturing Invloedsverhoudingen	
• Samenspel raad & college	Geen verband
• Invloedsverdeling raad & college	Raadsleden in relatief kleine raden ervaren dat de raad meer invloed heeft ten opzichte van het college, dan raadsleden in relatief grote of 'normale' raden
• Ervaren eigen invloed	Geen verband
Deliberatie Deliberatie en kwaliteit debatten	

• Levendigheid debatten	Geen verband
• Conflictmijding	In relatief grote raden worden politieke meningsverschillen minder vermeden in de ervaring van raadsleden
• Onderling respect	Geen verband
• Debatkwaliteit	Geen verband
Sturing Productiviteit	
• Efficiëntie besluitvorming	Geen verband

Dan zijn er nog een aantal verbanden waarbij de wenselijkheid van het een uitbreiding van de raad niet eenduidig te beoordelen is. Dat geldt bijvoorbeeld voor de tijdsbesteding door raadsleden. Enerzijds zagen we dat in relatief grote gemeenteraden raadsleden minder tijd aan hun ambt besteden. Dat is positief omdat nogal eens wordt gesteld dat de tijdsinvestering die van raadsleden wordt gevraagd te hoog is.⁸² Een positief oordeel is echter niet per se op zijn plaats. We zagen namelijk ook in de data dat de lagere tijdsinvestering door raadsleden in relatief grotere raden vooral ten koste gaat van externe activiteiten, zoals het onderhouden van contacten met inwoners. Over het invullen van hun volksvertegenwoordigende rol zijn raadsleden al minder tevreden zo constateerden we eerder, zeker in relatief grotere raden. Het (verder) terugbrengen van de tijd die ze aan die rol besteden is dan ook wellicht minder wenselijk, wat dus tegen het uitbreiden van de gemeenteraad pleit.

Ook de beoordeling van het verband van de omvang van de gemeenteraad met het aantal raadsleden dat met voorkeursstemmen wordt gekozen is niet eenduidig. Is het immers positief of negatief voor het functioneren van het openbaar bestuur dat meer raadsleden met voorkeursstemmen worden gekozen? Waar sommigen zullen beargumenteren dat dit een kracht is omdat zo de band tussen kiezer en gekozen wordt versterkt, kunnen anderen er bijvoorbeeld op wijzen dat voorkeursstemmen ten koste gaan van de collectiviteit van de partij. Zo zou het tot gevolg kunnen hebben dat de uiteindelijk gekozen raadsleden minder complementair aan elkaar zijn dan vooraf beoogd door de partij.⁸³

Tot slot is de wenselijkheid van een eventuele uitbreiding van de volksvertegenwoordiging in het licht van kandidaatstelling niet eenduidig. In de beschikbare data kwam naar voren dat het partijen in kleinere gemeenten meer moeite kost om voldoende geschikte kandidaten te vinden, dan partijen in grotere gemeenten. Een uitbreiding van de gemeenteraad zou dan ook in kleine gemeenten kunnen betekenen dat de moeilijkheden toenemen. Er zijn dan immers ook meer kandidaten nodig. Voor grotere gemeenten geldt deze zorg op basis van de door partijen zelf gerapporteerde moeite om voldoende kandidaten te vinden minder en zijn er minder indicaties dat een grotere raad tot problemen zou kunnen leiden.

Drie varianten nader beschouwd

Naast de vraag in hoeverre de gevonden verbanden tussen de omvang van de gemeenteraad en aspecten van representatie, deliberatie en sturing al dan niet pleiten voor een eventuele uitbreiding van de volksvertegenwoordiging, is de volgende stap om na te gaan hoe dat kan doorwerken in de drie varianten die we eerder formuleerden. Hiervoor reflecteren we op de gevonden verbanden met de omvang van de gemeenteraad, in combinatie met de gevonden verbanden met gemeentegrootte. De

⁸² Zie bijvoorbeeld: Raad voor het openbaar bestuur (2018). *Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*. Den Haag: Rob; maar ook de reactie daarop indertijd van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (23 april 2018). *Raadslid zijn voor minder dan twaalf uur is onrealistisch*. Geraadpleegd op 7 november 2024 via: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadslid-zijn-voor-minder-dan-twaalf-uur-is-onrealistisch/>

⁸³ Wauters, B., Thijssen, P., Van Aelst, P. & Pilet, J. (2015). Centralized personalization at the expense of decentralized personalization. The decline of preferential voting in Belgium (2003–2014). *Party politics*, 24(5), pp. 511–523; Karvonen, L. (2010). *The personalization of politics: A study of parliamentary democracies*. London: ECPR Press.

drie varianten verschillen van immers elkaar in a) de mate waarin de volksvertegenwoordiging eventueel wordt uitgebreid en b) voor welke gemeentekomvang dat geldt.

Variant 1: Gericht vergroten van raden die nu bijzonder klein zijn

In deze variant worden de raden van gemeenten tot 45.000 inwoners gericht vergroot met 2 tot 8 zetels.

Doorredenerend vanuit de gevonden verbanden zou in deze variant de partijpolitieke representatie sterker worden: partijen zijn evenrediger vertegenwoordigd en het aantal eenpersoonsfracties neemt af, zonder dat dit leidt tot een grote toename van het aantal fracties, lijstuitputting of een groot aantal kandidaten bij wie het lot beslist over wie raadslid wordt. Ook de positieve indicaties van het versterken van de deliberatieve kwaliteit werken door in deze variant, namelijk de mate waarin in de ervaring van raadsleden politieke meningsverschillen worden vermeden neemt af, zonder dat dit ten koste gaat van een respectvolle omgang. Daarnaast zijn er indicaties dat de tevredenheid met de mate waarin de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt kan toenemen in deze variant.

De belangrijkste kanttekening is dat de positieve indicaties zich alleen voordoen in de gemeenten tot 45.000 inwoners. Immers wordt alleen in die gemeenten de omvang van de gemeenteraad vergroot. In niet alle gevallen is dat even erg, zo is de neiging om politieke conflicten te vermijden in grotere gemeenten al minder sterk aanwezig en zou er daar dus minder te winnen zijn. Op de andere onderdelen zou ook wenselijk zijn daar de grotere gemeenten van te laten profiteren.

Tegelijkertijd zou verwacht kunnen worden dat een aantal schaduwzijden van het vergroten van het aantal raadsleden zich in deze variant het minst sterk voordoen, juist omdat alleen de raden van gemeenten tot 45.000 inwoners groter worden. Dat geldt voor de tevredenheid van raadsleden met het controleren van het college van B&W, die is lager in relatief grote gemeenteraden, maar te meer nog voor de tevredenheid met het vertegenwoordigen van inwoners en de ervaren invloed op het college. Over deze laatste twee aspecten zijn niet alleen raadsleden uit relatief grote gemeenteraden minder tevreden, ook gemeentegrootte maakt verschil: raadsleden uit grote(re) gemeenten zijn minder tevreden dan raadsleden uit kleine(re) gemeenten. Die lagere tevredenheid in grotere gemeenten zou mogelijk alleen maar lager worden als daar de raad groter wordt. In variant 1 is dat niet het geval.

Waar deze variant minder positief op te beoordelen is, zijn de mogelijke gevolgen voor het vinden van voldoende geschikte kandidaten door politieke partijen. Partijen in kleine gemeenten geven vaker aan daar (veel) moeite mee te hebben dan partijen in grotere gemeenten. Aangezien in deze variant er juist de raden van de kleinere gemeenten worden vergroot, is het te verwachten dat zich hier meer kandidaatstellingsproblemen gaan voordoen.

De beoordeling van variant 1 op het aspect van tijdsbesteding is niet eenduidig. De tijdsbesteding in relatief grote raden is lager en zou in variant 1 dus vooral afnemen in de kleinere gemeenten. In deze raden ligt de gemiddelde tijdsbesteding aan het ambt echter al lager dan in grotere gemeenten. Hoewel dit nog steeds als te hoog ervaren kan worden, is er in kleinere gemeenten dus minder mee te winnen. Daarnaast zagen we eerder al dat de lagere tijdsbesteding vooral ten koste gaat van externe activiteiten zoals het onderhouden van contact met inwoners. Die tevredenheid daarover is weliswaar hoger onder raadsleden van kleine gemeenten dan die van grote gemeenten, maar niettemin zagen we dat tevredenheid daarmee ook lager is in relatief grote gemeenteraden.

Tot slot hangt de beoordeling van variant 1 op de mogelijke gevolgen voor het aantal raadsleden dat met voorkeursstemmen wordt gekozen af van de waardering ervan voor het functioneren van het openbaar bestuur. Zijn meer voorkeurszetels wenselijk of niet? Het is de verwachting dat met name in kleine gemeenten het aantal voorkeurszetels zal toenemen, omdat daar de voorkeursdrempel het

laagst zal komen te liggen. Dit zijn precies de gemeenten waarvan de raden in deze variant worden uitgebreid.

Variant 2 en 3: Verhoging van het aantal raadszetels in alle gemeenten tot Europees gemiddelde of Europese top

In deze varianten worden de gemeenteraden over de gehele linie groter. In variant 2 is dat met 6 tot 28 zetels en in variant 3 met 8 tot 34 zetels. We reflecteren op deze twee varianten gezamenlijk, omdat het achterliggende mechanisme van de uitbreiding van de gemeenteraad gelijk is. Enkel de gradatie verschilt.

Net als bij variant 1 zou het op basis van de gevonden verbanden de verwachting zijn dat ook in varianten 2 en 3 de partijpolitieke representatie versterkt. Namelijk: minder eenpersoonsfracties en een evenrediger vertegenwoordiging van partijen, zonder dat er veel fracties bijkomen of dat er sprake is van lijstuitputting of veel meer kandidaten bij wie door het lot wordt bepaald wie er raadslid wordt. Ten opzichte van variant 1 zouden we dit in varianten 2 en 3 over de hele linie van gemeenten terugzien, niet alleen bij de kleinere gemeenten. Variant 3 onderscheidt zich daarbij van variant 2 in de mate waarin de partijpolitieke representatie wordt versterkt. Aangezien in variant 3 het aantal raadszetels sterker wordt vergroot dan bij variant 2, doen deze verwachte positieve gevolgen zich mogelijk ook sterker voor.

Ook de positieve indicaties voor de ervaren kwaliteit van het debat doen zich in varianten 2 en 3 net zo goed voor als in variant 1. Zo is op basis van de gevonden verbanden de verwachting dat het vergroten van de raad helpt om goede en uitvoerbare besluiten te nemen en dat de neiging om politieke meningsverschillen te vermijden vermindert. Niet alleen in kleinere gemeenten (zoals in variant 1), maar ook in grotere gemeenten. Mogelijk geldt dat sterker voor variant 3 dan voor variant 2, aangezien daarin het aantal raadsleden met meer toeneemt. Een kanttekening hierbij is dat de neiging tot het vermijden van conflicten in de ervaring van raadsleden minder sterk aanwezig is in grotere gemeenten en dat er in dat opzicht dus ook minder te winnen valt.

Aan de andere kant zijn er een aantal indicaties die pleiten tegen een uitbreiding van de gemeenteraad die zich ook in varianten 2 en 3 voordoen en wellicht zelfs sterker dan in variant 1. Het gaat hier om de aspecten die in de reflectie op variant 1 al naar voren kwamen als de schaduwzijden die zich in die variant het minst sterk voordoen omdat daarin alleen de raden van gemeenten tot 45.000 inwoners groter worden. Met het uitbreiden van de gemeenteraad daalt mogelijk de tevredenheid met het controleren van het college, evenals de tevredenheid met het vertegenwoordigen van inwoners en de ervaren invloed van de raad op het college. Over de laatste twee aspecten zijn raadsleden uit grotere gemeenten al minder tevreden dan in kleinere gemeenten en dat gevoel kan versterkt worden als juist ook in die gemeenten de gemeenteraad groter wordt. Dat geldt te meer in variant 3

Dat geldt dan weer niet voor de mogelijke negatieve gevolgen van een grotere raad voor het kunnen vinden van voldoende geschikte kandidaten. Dat is nu al een aandachtspunt in kleinere gemeenten, maar in grotere gemeente ervaren partijen minder tot geen problemen. Het vergroten van de gemeenteraad maakt het vinden van voldoende kandidaten daarom mogelijk vooral moeilijker in kleinere gemeenten dan in grote. Dat is variant 1 zo, maar ook in variant 2 en 3. In variant 2 en 3 neemt echter ook de omvang van de raden van de grotere gemeenten toe, maar zonder dat de verwachting is dat dit tot problemen voor het vinden van voldoende geschikte kandidaten leidt.

Voor de tijdsbesteding van raadsleden geldt in alle varianten en dus ook in variant 2 en 3 dat in een relatief grote raad het aantal besteedde uren licht afneemt, maar dat het wel ten koste gaat van externe activiteiten. Daarmee is de beoordeling hiervan niet eenduidig. Zeker in grote gemeenten ligt de tijdsbesteding hoog (te hoog wordt wel gesteld in het maatschappelijke debat) en een vermindering

daarvan zou welkom kunnen zijn, maar dan wellicht liever wel zonder dat het ten koste gaat van tijd voor het vertegenwoordigen van inwoners aangezien raadsleden daar al minder tevreden over zijn naarmate de gemeente waarin ze actief zijn groter is.

Het aantal raadsleden dat met voorkeursstemmen wordt gekozen neemt toe naarmate de gemeenteraad meer wordt uitgebreid. In variant 3 zullen dan ook meer raadsleden met voorkeursstemmen worden gekozen dan in variant 2, waarbij met name in de kleinere gemeenten een relatief sterke toename te verwachten is, omdat daar de voorkeursdrempel relatief laag wordt. Of dit erg is of juist wenselijk hangt af van de waardering van voorkeursstemmen in ons democratisch stelsel.

5.2 Wenselijkheid uitbreiding volksvertegenwoordiging voor praktische omstandigheden

Naast mogelijke gevolgen voor representatie, deliberatie en sturing die kunnen pleiten voor het uitbreiden van de volksvertegenwoordiging, zijn ook mogelijke praktische gevolgen in ogenschouw te nemen. In tabel 5.2 zetten we op een rij hoe we op deze praktische omstandigheden reflecteren op basis van de data-analyse uit hoofdstuk 4.

De onderzoeksgegevens laten bovenal zien dat op een groot deel van de onderzochte praktische omstandigheden niet duidelijk samenhangen met de relatieve omvang van de gemeenteraad. Het eventueel uitbreiden van de volksvertegenwoordiging zou dan geen tot weinig verschil moeten maken. Dit zien we zowel bij aspecten van ambtsbeleving als bij aspecten van ondersteuning en facilitering. Dit betekent niet dat er geen verschillen zijn tussen grote en kleine gemeenteraden, maar die verschillen hangen eerder samen met gemeentegrootte dan met het aantal raadsleden in een gemeente als zodanig.

Tabel 5.2 Duiding verband omvang aantal volksvertegenwoordigers met praktische omstandigheden voor uitoefening raadslidmaatschap (zwart = geen verband of niet positief/niet negatief, roze = pleit voor uitbreiding raad, geel = pleit tegen uitbreiding raad)

Bij uitbreiden van de gemeenteraad...	
Ambtsbeleving	
• Werkdruk	Geen direct verband Mogelijk neemt tevredenheid met werkdruk af omdat in een grotere raad het aantal eenpersoonsfracties afneemt. Raadsleden zijn minder tevreden met de werkdruk naarmate ze in grotere fracties functioneren.
• Werk-privébalans	Geen verband
• Werkplezier	Geen direct verband Mogelijk neemt werkplezier af omdat in een grotere raad het aantal eenpersoonsfracties afneemt. Raadsleden zijn minder tevreden over het werkplezier naarmate ze in grotere fracties functioneren.
• Stoppen als raadslid in volgende periode	Geen verband
• Stoppen als raadslid tussentijds	In relatief grote gemeenteraden achten raadsleden de kans kleiner dat zij tussentijds stoppen
• Redenen om te stoppen tussentijds	Geen verband
• Teleurstelling in realisatie persoonlijke doelen	Geen verband

Vervolg tabel 5.2

Bij uitbreiden van de gemeenteraad...	
Ondersteuning en facilitering	
• Behoeftte en gebruik ondersteuning	Geen verband
• Tevredenheid ambtelijke ondersteuning	Geen verband
• Omvang griffieondersteuning	Bij een grotere gemeenteraad zal de omvang van de griffieondersteuning (moeten) toenemen
• Vergader- & IT-faciliteiten	Bij een grotere gemeenteraad zijn meer (en mogelijk deels nieuwe) vergader- en IT-faciliteiten benodigd
• Tevredenheid financiële vergoeding	In relatief grote gemeenteraden zijn raadsleden tevredener over hun financiële vergoeding
• Totaal uit te betalen aan vergoedingen	Bij een grotere gemeenteraad zijn meer vergoedingen uit te betalen aan raadsleden, tenzij de vergoeding per raadslid daalt

Op enkele punten zijn er wel bevindingen die zowel voor als tegen een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging kunnen pleiten. Zo zagen we dat een relatief grote raad niet lijkt uit te maken voor het voornemen om te stoppen als raadslid in de volgende periode, maar wel tussentijds. Daarbij geven raadsleden uit relatief grote raden minder vaak aan te overwegen tussentijds te stoppen. Waarom dit zo is, is ingewikkelder te duiden. De redenen waarom raadsleden overwegen tussentijds te stoppen verschillen niet naar gelang de relatieve omvang van de raad. Bovendien zijn de twee meest genoemde redenen werkdruk en de politieke arena. Voor werkdruk kwam al naar voren dat we daar in de data geen samenhang zien met de relatieve omvang van de gemeenteraad. Al met al lijkt de positieve indicatie op het onderdeel 'tussentijds stoppen als raadslid' een uitzondering in de ambtsbeleving en lijkt het in zijn geheel niet te verwachten zijn dat die ambtsbeleving verbetert (of verslechtert) bij een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging.

Bij de ondersteuning en facilitering van gemeenteraden zagen we dat bij een eventuele uitbreiding van de volksvertegenwoordiging het te verwachten is dat de omvang van de griffie-ondersteuning zal moeten toenemen, evenals dat er een groter beroep zal worden gedaan op vergader & IT-faciliteiten en dat er meer vergoedingen uit te betalen zijn (tenzij de vergoeding per raadslid omlaag gaat). Deze facetten brengen vooral extra kosten met zich mee en het uitbreiden van griffies betekent ook een wervingsopgave. Dat is niet noodzakelijk goed of slecht, maar vooral iets om rekening mee te houden. Een belangrijk aandachtspunt daarbij zou dan ook zijn voor wiens rekening die kosten komen.

Op het aspect van de tevredenheid met de financiële vergoeding een indicatie die zou kunnen pleiten voor een grotere volksvertegenwoordiging. Zo zagen we dat in relatief grote gemeenteraden de tevredenheid onder raadsleden met de financiële vergoeding hoger was. Wel betekent een groter aantal volksvertegenwoordigers dat er in totaal meer vergoedingen zijn uit te keren, bij een gelijkblijvende vergoeding per raadslid. Net als bij de vergader- & IT-faciliteiten en de uitbreiding van de griffie is dat niet per se goed of slecht, maar vooral iets om rekening mee te houden en te doordenken voor wiens rekening de kosten komen.

Tot slot zijn er een aantal mogelijke indirecte gevolgen van het vergroten van de gemeenteraad te overwegen. Zo nemen we in de data geen direct verband waar tussen de omvang van de gemeenteraad en de ervaren werkdruk en de werk-privébalans, maar zien we wel dat naarmate de gemeente groter wordt raadsleden daar minder tevreden over zijn. Ook zagen we dat als de omvang van de fractie toeneemt, raadsleden minder tevreden zijn met de werkdruk. Aangezien het aantal eenpersoonsfracties afneemt als de omvang van de gemeenteraad toeneemt, kan een uitbreiding mogelijk indirect de werkdruk juist verhogen. Eenzelfde soort nuance is te maken bij het ervaren werkplezier. Op dit punt is er geen directe samenhang met de omvang van de gemeenteraad noch de

gemeentegrootte, maar zagen we wel dat het werkplezier afneemt onder raadsleden naarmate ze in grotere fracties functioneren. Aangezien het aantal eenpersoonsfracties afneemt als de relatieve omvang van de gemeenteraad toeneemt, kan dit hiervoor dus mogelijksterwijs eveneens negatief uitpakken.

Drie varianten nader beschouwd

De vervolgvraag is wat de positieve en negatieve indicaties voor een eventuele uitbreiding van de volksvertegenwoordiging in praktische zin betekenen voor de drie varianten die we onderscheiden. Gegeven het grote aantal aspecten van ambtsbeleving waarop de omvang van de volksvertegenwoordiging geen tot weinig verschil lijkt te maken, is het ook niet de verwachting dat ze verschil gaan maken in één van de drie varianten.

Wel zijn er consequenties voor de facilitering en ondersteuning van gemeenteraden. Als de omvang van de volksvertegenwoordiging toeneemt zal naar verwachting het beroep dat wordt gedaan op de griffie, op vergader- en IT-faciliteiten en de som van vergoedingen ook toenemen. In variant 1, waarbij de gemeenteraden van gemeenten tot 45.000 inwoners met 2 tot 8 zetels groter worden, spitst zich dat toe op de kleinere gemeenten. In varianten 2 en 3 waarin de gemeenteraden over de gehele linie groter worden, raakt dat alle Nederlandse gemeenten. Deze consequenties en de omvang daarvan zullen dan ook het sterkst waarneembaar zijn in variant 3 waarin de uitbreiding van de raden het grootste is en het minst in variant 1.

Wat betreft de tevredenheid met de financiële vergoeding merkten we eerder op dat die tevredenheid hoger ligt onder raadsleden uit relatief hogere raden. Daarnaast kwam in de analyse naar voren dat er een verband is met gemeentegrootte: hoe groter de gemeente, hoe minder tevreden raadsleden zijn met hun vergoeding. In variant 1 is doordat alleen raden van gemeenten tot 45.000 inwoners groter worden te verwachten dat in de kleine(re) gemeenten op dit punt de tevredenheid toeneemt, maar in grote(re) gemeenten verandert er niets. Dit terwijl daar de meeste winst te behalen is. In variant 2 en zeker variant 3 raakt dit mogelijk positieve gevolg van een grotere raad juist wél de grotere gemeenten, omdat daarin de raden van alle gemeenten groter worden en het meest nog die van 100.000plus gemeenten (waarin het vraagstuk van de financiële vergoeding nog eens extra actueel is).

5.3 Juridische consequenties uitbreiding volksvertegenwoordiging

Het vergroten van het aantal raadsleden of Statenleden zonder verdere aanpassing van de systematiek is wetstechnisch een eenvoudige ingreep: het vereist enkel een aanpassing of aanvulling van de categorieën uit artikel 8 Gemeentewet/Provinciewet. In het verleden is dat vaker gebeurd. De consequenties daarvan worden in de bestaande systematiek opgevangen, omdat die ook nu al meebeweegt met een flexibel aantal volksvertegenwoordigers. De Kieswet verklaart zoveel kandidaten verkozen als er zetels zijn te vervullen en de verschillende beslisregels in de Gemeentewet en de Provinciewet (het quorum en dergelijke) zijn relatief geformuleerd en bewegen dus automatisch mee. Van de rechtspositieregelingen zal vaker gebruik gemaakt worden, maar omdat die zelfstandig gerelateerd zijn aan het aantal inwoners van een gemeente, ontstaan daar geen systematische problemen door het vergroten van het aantal volksvertegenwoordigers. In zoverre is de voor de uitbreiding van de volksvertegenwoordiging benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving zonder meer haalbaar.

Maar met een iets bredere blik zijn er mogelijk wel andere juridische consequenties verbonden aan het verhogen van het aantal raadsleden. Dat gaat dan om de regels die veronderstellen dat de raad en de Staten ongeveer de omvang hebben die ze nu hebben. Het meest in het oog springende voorbeeld

hiervan is het maximaal aantal bestuurders dat meebeweegt met het aantal volksvertegenwoordigers. In het geval Amsterdam in variant 3 in totaal 79 raadsleden zou tellen zou het maximaal aantal wethouders naar zestien gaan – een klus die ze nu met negen wethouders aankunnen. Een groei van het aantal volksvertegenwoordigers zou dus aanleiding kunnen zijn om het aantal wethouders te heroverwegen.

Verder zijn er juridische consequenties te verwachten bij de regels voor de vergaderorde. Hoofdelijk of schriftelijk stemmen wordt bijvoorbeeld intensiever in vergaderingen met meer leden. En als de grootste gemeenteraden van Nederland in omvang de Eerste Kamer gaan halen, valt te verwachten dat ook in die gemeenteraden de druk op het fysieke quorum en de behoefte aan digitaal vergaderen zal toenemen. De Eerste Kamer kan de aanpassingen daarvoor zelf doorvoeren in het eigen Reglement van Orde. Maar voor de gemeenteraden en de Staten zal de wetgever dergelijke regels moeten aanpassen.

Voor de hand ligt het verder dat een hoger aantal volksvertegenwoordigers tot discussie zal leiden over het gewenste vergadermodel. Kleinere gemeenteraden die nu al overwegen om commissies in te voeren,⁸⁴ zullen dat bij een uitbreiding waarschijnlijk zeker doen. Een wijziging van het vergadermodel zal een wijziging van de lokale verordening vergen. Maar omdat er al veel materiaal en ervaring beschikbaar is in de gemeenteraden die deze omvang al hebben, zijn de benodigde inspanningen hier op zich te overzien. Wel wordt in de Nederlandse juridische literatuur vanouds gewaarschuwd 'niet uit het oog te verliezen, dat een te hoog opvoeren van het aantal raadsleden het gevaar met zich brengt, dat niet aan alle leden een redelijk aandeel kan worden gegeven in het zo belangrijke werk dat in raadscommissies wordt verricht.'⁸⁵

Meer principieel speelt in constitutioneel opzicht nog wel een andere punt: gemeenteraden werden vanouds tenminste ook gezien als bestuurscollege, zeker in wat vroeger officieel dorpen waren. Gemeenteraden zijn ook nu nog niet alleen 'algemeen vertegenwoordigend orgaan' in de zin van de Grondwet, maar ook 'bestuursorgaan' in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Onder de Omgevingswet oefenen zij soms geïndividualiseerde bevoegdheden uit die men onder het dualisme eigenlijk niet meer bij een volksvertegenwoordiging zou verwachten. Bij de bestuursrechter leidt dat soms tot spanning waar de rechter motiveringseisen stelt die logisch zijn bij een besluit van de burgemeester, maar minder goed toepasbaar zijn op een politieke discussie en een stemming in een volksvertegenwoordiging. Het verder opvoeren van het aantal leden in de gemeenteraad langs de lijnen van een optimaal functionerend parlement (politieke representatie en maximale controle in plaats van meebesturen) zal op termijn de druk op voeren om ook de dualisering van bevoegdheden strikter door te voeren.

⁸⁴ Inviator (2024). *Raadsvergadermodellen: Onderzoeksrapport*. Geraadpleegd op 28 januari 2025 via: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/vier-op-de-tien-raadsleden-wil-ander-vergadermodel/>

⁸⁵ Oud, P.J. (1956). *Handboek voor het Nederlands Gemeenterecht* (Deel 1). Zwolle: Tjeenk Willink, p. 101.

6 Politieke ambtsdragers over de omvang van gemeenteraden

Naar aanleiding van de ontwerpessies en de secundaire analyse van eerder verzamelde data over hoe raadsleden hun ambt ervaren, bleven een aantal vragen openstaan én ontstonden er nieuwe vragen. In een vragenlijst onder raadsleden, wethouders, burgemeesters en griffiers hebben we daarom de verdieping gezocht op 1) het belang dat zij hechten aan verschillende waarden voor een goed functionerende gemeenteraad, 2) de mate waarin zij de uitbreiding van de gemeenteraad wenselijk achten en 3) de mogelijkheden die zij (vooral) zien voor het verbeteren van de werkdruk en de uitvoerbaarheid van het ambt. In dit hoofdstuk schetsen we de bevindingen op deze – uiteenlopende – onderwerpen. Een nadere toelichting op onze werkwijze en respons is terug te vinden in hoofdstuk 1 van dit onderzoeksrapport.

6.1 Oordelen over een goed functionerende volksvertegenwoordiging

In dit onderzoek onderscheiden we drie waardenclusters voor een goed functionerende volksvertegenwoordiging en het nadenken over een ideale omvang ervan: representativiteit & representatie, besluitvorming & deliberatie en sturing & controle. Eerder zagen we op basis van de beschikbare data dat er vanuit het oogpunt van (politieke) representatie en onderdelen van debatkwaliteit redenen zouden kunnen zijn om de volksvertegenwoordiging te willen vergroten. Tegelijkertijd zijn er ook contra-indicaties, bijvoorbeeld waar het gaat om aspecten van sturing en controle. Kortom, de uitkomst van de weging in hoeverre een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging wenselijk is, is mede afhankelijk van het belang dat aan elk van de waardenclusters wordt gehecht.

Weging waardenclusters

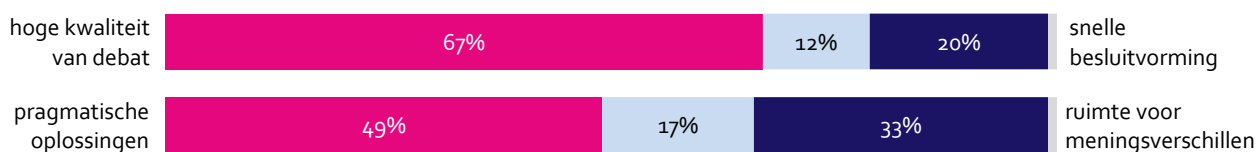
Wanneer we vragen om het belang van elk van de waardenclusters aan te geven door 100 punten te verdelen blijkt dat onder raadsleden het grootste belang wordt gehecht aan het waardencluster sturing & controle (zie figuur 6.1): de raad geeft goed sturing aan de manier waarop het college maatschappelijke vraagstukken aanpakt. Tegelijkertijd gaat voor veel raadsleden een hoge kwaliteit van het debat wel voor een snelle besluitvorming, waarbij meer raadsleden het belangrijk vinden dat in de gemeenteraad op zoek wordt gegaan naar pragmatische oplossingen dan dat er ruimte is voor meningsverschillen. Kortom, zij vinden het vooral belangrijk dat maatschappelijke vraagstukken op een pragmatische manier worden aangepakt. Het debat en de besluitvorming in de raad moet daar dienstbaar aan zijn.

Burgemeesters, wethouders en griffiers duiden het belang van de verschillende waardenclusters net anders. Zij dichten het belang van kwalitatief goede debatten, waarin belangen en gezichtspunten zorgvuldig tegen elkaar zijn afgewogen net hoger dan het belang van zowel goede sturing als goede representativiteit. Nog net wat sterker dan onder raadsleden vinden zij een hoge kwaliteit van het debat (71%) belangrijker dan een snelle besluitvorming. Daarnaast geven ze het bieden van ruimte voor meningsverschillen (41%) relatief meer prioriteit ten opzichte van het vinden van pragmatische oplossingen (39%).

Figuur 6.1: Belang van de drie waardenclusters volgens raadsleden⁸⁶



Waar hecht u meer waarde aan?



In het licht van de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging zoals we die in eerdere hoofdstukken in beeld brachten, pleit deze weging van waardenclusters door raadsleden en anderen die nauw bij de gemeenteraad zijn betrokken niet tegen eventuele uitbreiding. Tegelijkertijd zet het de noodzaak om de gemeenteraad te vergroten evenmin kracht bij. Uit de secundaire analyse bleek dat een relatief grotere raad mogelijk het nemen van goede en uitvoerbare besluiten bevorderde, wat kan bijdragen aan het goed sturing geven aan de manier waarop het college maatschappelijke vraagstukken aanpakt. Ook het nemen van initiatieven voor nieuw beleid en het bepalen van de hoofdlijnen van beleid kunnen hieraan bijdragen, maar hiervoor maakte de omvang van de gemeenteraad geen verschil. Bij de controlerende taak van de gemeenteraad, een ander aspect van goede sturing geven aan de manier waarop het college maatschappelijke vraagstukken aanpakt, zagen we dat een relatief grote raad juist nadelig kan uitpakken. Tot slot zagen we dat in relatief grotere gemeenteraden er weliswaar meer ruimte is voor politieke meningsverschillen, maar dat wordt door raadsleden dan weer minder belangrijk gevonden dan het zoeken naar pragmatische oplossingen.

Politieke representativiteit

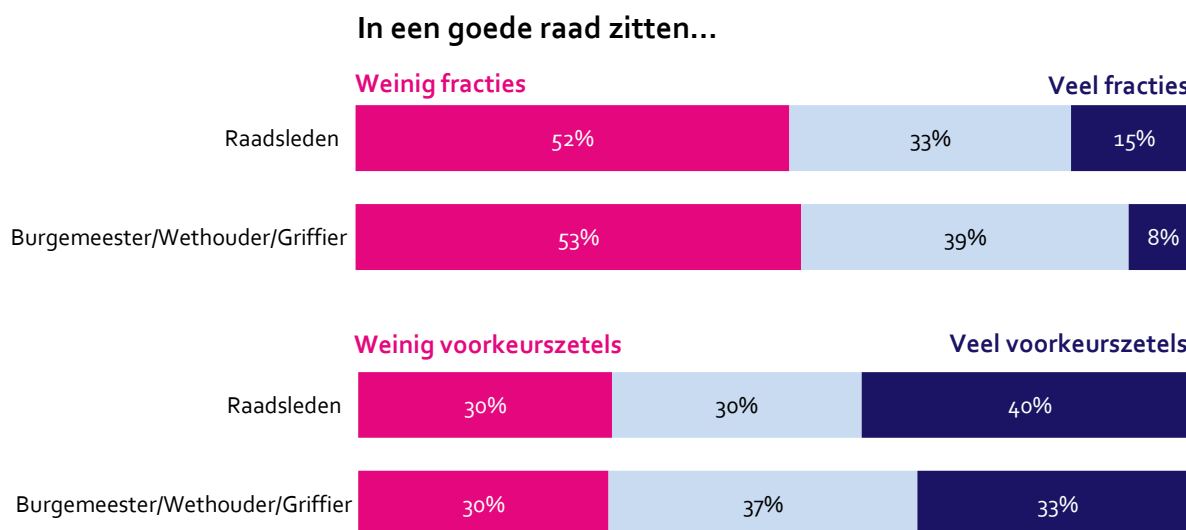
In de secundaire analyse van bestaande data kwam naar voren dat een vergroting van de volksvertegenwoordiging gevolgen kan hebben voor aspecten van politieke representatie: het aantal (eenpersoons)fracties, het aantal kandidaten dat met een voorkeursstem wordt gekozen en de evenredigheid van de vertegenwoordiging van politieke partijen. Dat het aantal eenpersoonsfracties bijvoorbeeld afneemt pleit voor een relatief grotere volksvertegenwoordiging. Op andere onderdelen is de beoordeling van een mogelijk gevolg minder evident. In het bijzonder hebben we daarom raadsleden, wethouders, burgemeesters en griffiers gevraagd naar hun kijk op voorkeursstemmen en het aantal fracties.

De secundaire analyse van bestaande data liet zien dat een uitbreiding van de gemeenteraad leidt tot een toename van het aantal raadsleden dat met voorkeursstemmen wordt gekozen. Ook het aantal fracties neemt toe, maar slechts minimaal. Uit de resultaten van de vragenlijst volgt dat raadsleden

⁸⁶ De percentages tellen niet allemaal op tot exact 100%. De categorie "weet niet" is niet opgenomen in de figuur.

verdeeld zijn over de wenselijkheid van veel voorkeurszetels, maar dat de grootste groep niettemin liever veel voorkeurszetels heeft dan weinig (zie figuur 6.2). Voor burgemeesters, wethouders en griffiers geldt hetzelfde, hoewel onder deze groepen het aandeel mensen dat voor, tegen of neutraal staat tegenover veel voorkeurszetels nog gelijk is verdeeld. Wel geven zowel raadsleden als anderen die nauw met hen samenwerken overwegend de voorkeur aan weinig fracties in de gemeenteraad, boven veel fracties (zie eveneens figuur 6.2). Al met al is op deze onderdelen van politieke representatie het uitbreiden van de volksvertegenwoordiging overwegend positief te beoordelen.

Figuur 6.2: wenselijkheid van hoeveelheid fracties en voorkeurszetels

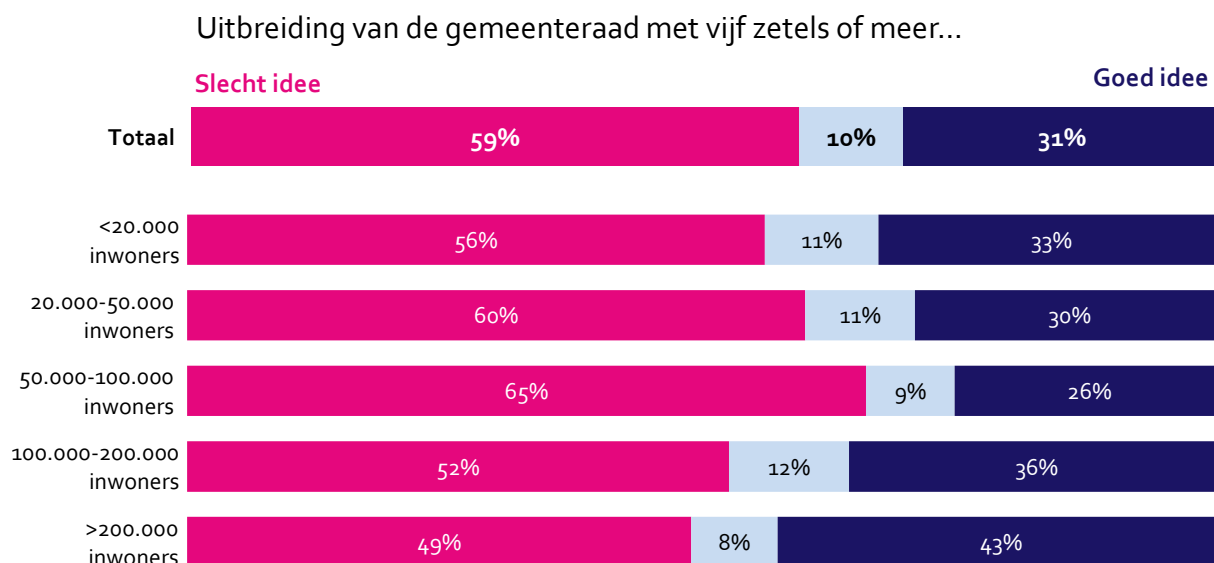


6.2 De wenselijkheid van het uitbreiden van de gemeenteraad

De wenselijkheid van het uitbreiden van de gemeenteraad hebben we op twee manieren uitgevraagd bij raadsleden, wethouders, burgemeesters en griffiers. Zo hebben we hen direct gevraagd naar de mate waarin zij het uitbreiden van de gemeenteraad met vijf zetels of meer een goed idee vinden en – meer indirect – wat voor hen de ideale omvang van de gemeenteraad in hun gemeente zou zijn.⁸⁷ Als we raadsleden en anderen die nauw met hen samenwerken direct vragen naar de wenselijkheid van het uitbreiden van de gemeenteraad, dan vindt het merendeel van hen dat een slecht idee (zie figuur 6.3). Raadsleden uit gemeenten met 50.000-100.000 inwoners zijn het meest negatief: 62% vindt een uitbreiding van de gemeenteraad met vijf zetels of meer een slecht idee, tegenover 25% die het een goed idee vindt. Het meest positief zijn de raadsleden uit de grootste gemeenten (meer dan 200.000 inwoners). Daarvan vindt 42% het juist wel een goed idee als de gemeenteraad groeit met 5 zetels of meer, staat 8% daar neutraal tegenover en vindt 47% het een slecht idee.

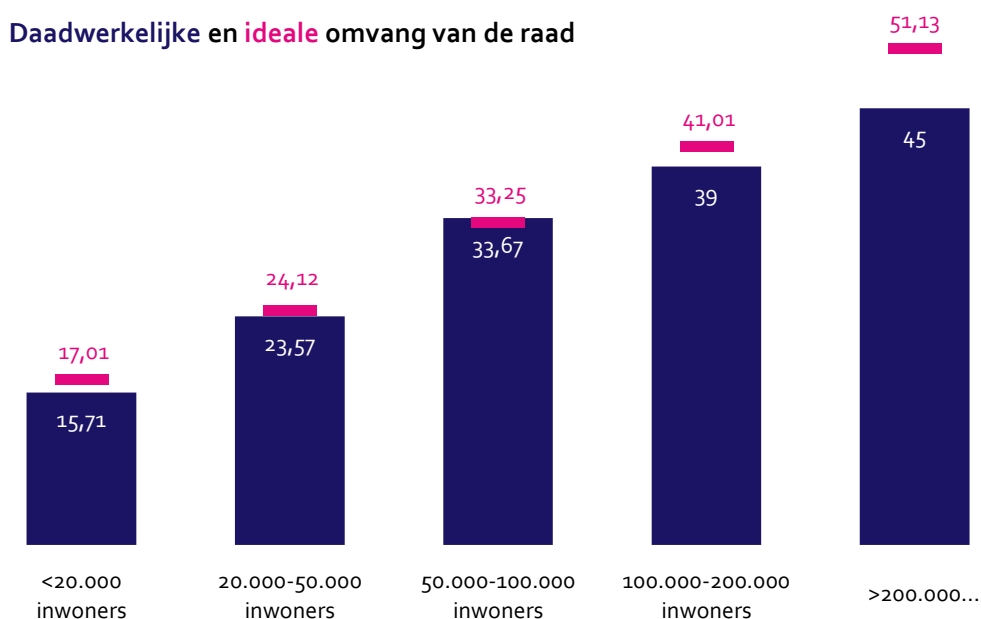
⁸⁷ De keuze voor een toename van 5 zetels of meer in de vraagstelling hangt samen met de uitbreidingsvarianten die in dit onderzoek centraal staan. In variant 1 van de uitbreidingsscenario's die in dit onderzoek centraal staan nemen de gemeenteraden van gemeenten tot 45.000 inwoners met 2 tot 10 zetels toe. In variant 2 worden de gemeenteraden van alle gemeenten minimaal zes zetels groter. Een toename van 5 raadszetels zit daarmee aan de meer behoudende kant of is zelfs al flink.

Figuur 6.3: Wenselijkheid uitbreiding gemeenteraad volgens raadsleden



Vragen we raadsleden, wethouders, burgemeesters en griffiers echter om zelf aan te geven wat in hun ogen de ideale omvang is van de gemeenteraad, dan ontstaat er een genuanceerder beeld. Door de bank genomen is volgens hen de ideale raadsomvang namelijk groter dan dat hij nu is, rekening houdend met de omvang van de gemeente (zie figuur 6.4). Wel is voor de meeste gemeentegrootteklassen het verschil bescheiden. Dat ligt anders voor raadsleden uit de grootste gemeenten. Waar de gemeenteraad in gemeenten met 100.000-200.000 inwoners nu bestaat uit 39 raadsleden, geven raadsleden uit deze gemeenten zelf aan dat hun ideale raad gemiddeld zo'n 41 zetels heeft. Raadsleden uit de grootste gemeenten, met meer dan 200.000 inwoners zien zelfs het liefst een gemeenteraad met gemiddeld 51 zetels, 6 zetels meer dan de huidige raadsomvang.

Figuur 6.4: Daadwerkelijk aantal zetels in de gemeenteraad versus het ideale aantal zetels in de gemeenteraad volgens raadsleden, uitgesplitst naar gemeentegrootte



De nuance in de wenselijkheid van het uitbreiden van de gemeenteraad komt ook naar voren als we de antwoorden analyseren op de open vraag waarom het wel of geen goed idee is. Tegenstanders stellen dat de kwantiteit van het aantal raadsleden nu niet zozeer het probleem is, maar eerder hoe de huidige raadsleden hun rol invullen en de ondersteuning die zij daarbij krijgen. Hierbij wijzen zij er bijvoorbeeld op dat raadsleden meer op hoofdlijnen kunnen debatteren, dan op detailniveau. De vrees is bovendien dat als er meer raadsleden komen de neiging om op vooral op details te richten alleen maar groter wordt. Het ambt gaat dan alleen maar meer tijd vragen, omdat meer afstemming nodig is en vergaderingen naar verwachting langer gaan duren. Ook wordt gesteld door de invullers dat er nu al (te veel) raadsleden zijn die weinig doen. Hen activeren zal al veel helpen. Tot slot zijn er zorgen dat een vergroting van de gemeenteraad tot meer versplintering leidt, met als risico meer verdeeldheid en het (nog) moeilijker worden om elkaar te vinden om tot besluiten te komen.

Voorstanders van het uitbreiden van de gemeenteraad geven daarentegen aan dat meer raadsleden helpt om het werk en de portefeuilles beter te verdelen, waardoor individuele leden een grotere inhoudelijke kennis en deskundigheid kunnen opbouwen die de kwaliteit van besluitvorming ten goede komt. Met de uitbreiding van de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten is dat geen overbodige luxe. Een voorwaarde is dan wel dat de fracties groter worden en niet dat er meer fracties komen, zo geven invullers aan. Daarnaast wijzen deze raadsleden en anderen die nauw met hen samenwerken erop dat een grotere raad kan leiden tot meer diversiteit en een betere afspiegeling van de samenleving.

In de secundaire analyse van bestaande data in dit onderzoek zijn verschillende van deze verwachte voor- en nadelen van een grotere gemeenteraad onderzocht – en weerlegd. Zo zagen we dat in relatief grotere raden raadsleden niet meer tijd besteden aan hun ambt of per se langer vergaderen. Uit de doorrekening van de eerdere verkiezingsresultaten bleek daarnaast dat het aantal fracties nauwelijks groeit en dat vooral (eenpersoons)fracties groter worden.⁸⁸ Verder zagen we dat gemeenteraden inderdaad representatiever worden, maar vooral in politiek opzicht en niet sociaal-demografisch. Wat niettemin blijft staan is dat veel invullers erop lijken te wijzen dat een eventuele uitbreiding van de gemeenteraad alleen niet zozeer het verschil zal maken, maar dat vooral ook een verandering in werkwijze en ondersteuning wenselijk lijkt te zijn.

Gegeven deze uitkomsten ligt het over de hele linie aanpassen van de omvang van de gemeenteraad niet direct voor de hand. De steun voor het uitbreiden van de gemeenteraad is beperkt – ondanks dat een deel van de zorgen te weerleggen is - en de ideale omvang van de gemeenteraad is volgens raadsleden weliswaar groter dan dat deze daadwerkelijk is, maar het verschil is veelal beperkt. Tegelijkertijd valt te beargumenteren dat de grootste gemeenten een uitzondering vormen. Hoewel nog steeds geen meerderheid, is er onder raadsleden van gemeenten met meer dan 200.000 inwoners relatief veel directe steun voor het uitbreiden van de gemeenteraad. Bovendien is de ideale omvang van de gemeenteraad volgens raadsleden uit deze gemeenten met zes zetels substantieel groter dan dat hij nu is.

6.3 Verbeteren werkdruk en uitvoerbaarheid raadslidmaatschap

Als het uitbreiden van de omvang van de gemeenteraad niet een idee is waar door raadsleden veel heil in wordt gezien (behalve wellicht door die van de grootste gemeenten), wat zijn dan mogelijkheden

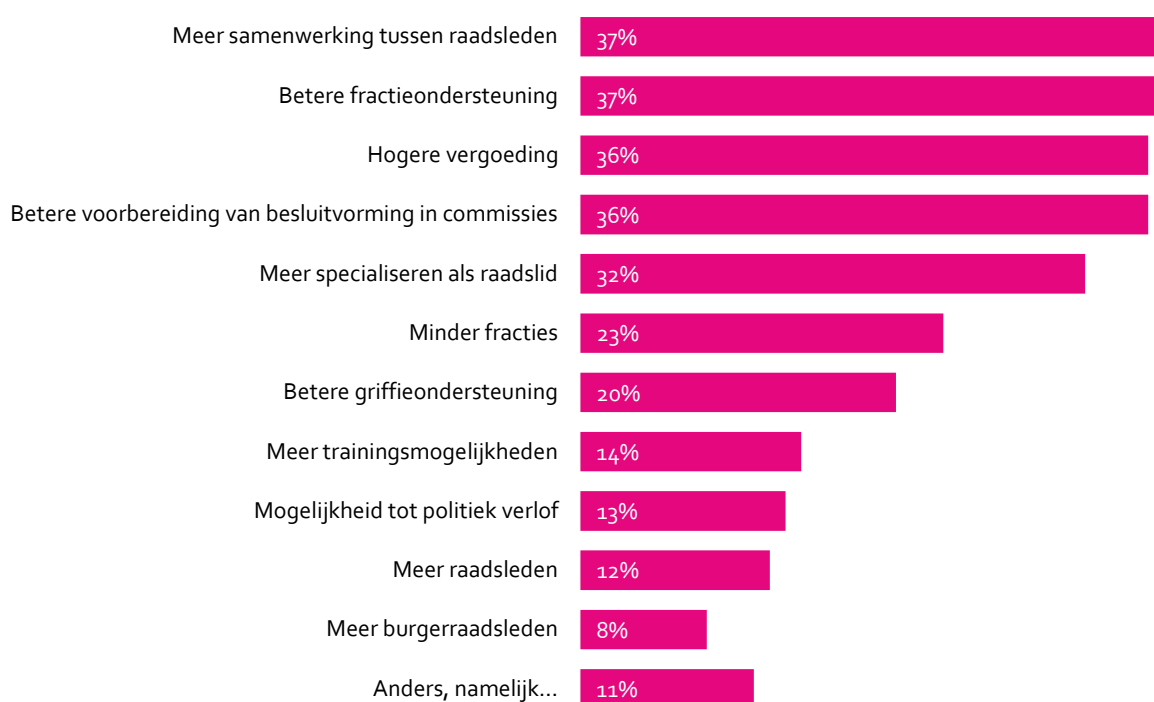
⁸⁸ Waarbij vanzelfsprekend nog steeds het voorbehoud geldt dat gedragseffecten hierin niet zijn meegenomen, bijvoorbeeld dat mogelijk meer politieke partijen gaan proberen zetels te winnen, omdat er meer zetels te verdelen zijn.

voor het verbeteren van de ervaren werkdruk door raadsleden en het vergroten van de uitvoerbaarheid van het raadslidmaatschap?

Investeren in verbeteren organisatie van het raadswerk

De meeste winst lijkt te behalen in het verbeteren van de wijze waarop het raadswerk is georganiseerd. Hierbij gaat het om zaken als 'meer samenwerking tussen raadsleden', 'betere fractieondersteuning', een 'betere voorbereiding van besluitvorming in commissies' en 'meer specialiseren als raadslid' (zie figuur 6.5). Samen met een hogere vergoeding is dit wat volgens grofweg een derde of meer van de raadsleden helpt om het raadslidmaatschap beter uit te kunnen voeren. Ook hier hebben we overigens de optie van meer raadsleden of burgerraadsleden voorgesteld, maar in lijn met de eerdere bevindingen wordt dit nauwelijks herkend als een mogelijkheid om de uitvoerbaarheid van het raadslidmaatschap te verbeteren.

Figuur 6.5: Zaken die kunnen helpen om het raadslidmaatschap beter uit te kunnen voeren volgens raadsleden



Wel maakt de grootte van de gemeente enigszins uit voor de opvattingen van raadsleden over wat zou helpen om het raadslidmaatschap beter uit te voeren. Raadsleden uit gemeenten met meer dan 200.000 inwoners noemen opvallend vaker een hogere vergoeding (51% vs. gemiddeld 36%), minder fracties (36% vs. gemiddeld 23%) en meer raadsleden (23% vs. gemiddeld 12%). Raadsleden uit de kleinste gemeenten tot 20.000 inwoners kiezen relatief vaker voor betere griffieondersteuning (24% vs. gemiddeld 20%) en meer burgerraadsleden (14% vs. gemiddeld 8%). Waar raadsleden uit de grotere gemeenten het beter uitvoerbaar maken van het raadswerk dus iets meer lijken te zoeken in de toerusting van individuele raadsleden, zien raadsleden uit kleinere gemeenten meer in oplossingen die raken aan de werkwijze van de gemeenteraad en zijn ondersteuning.

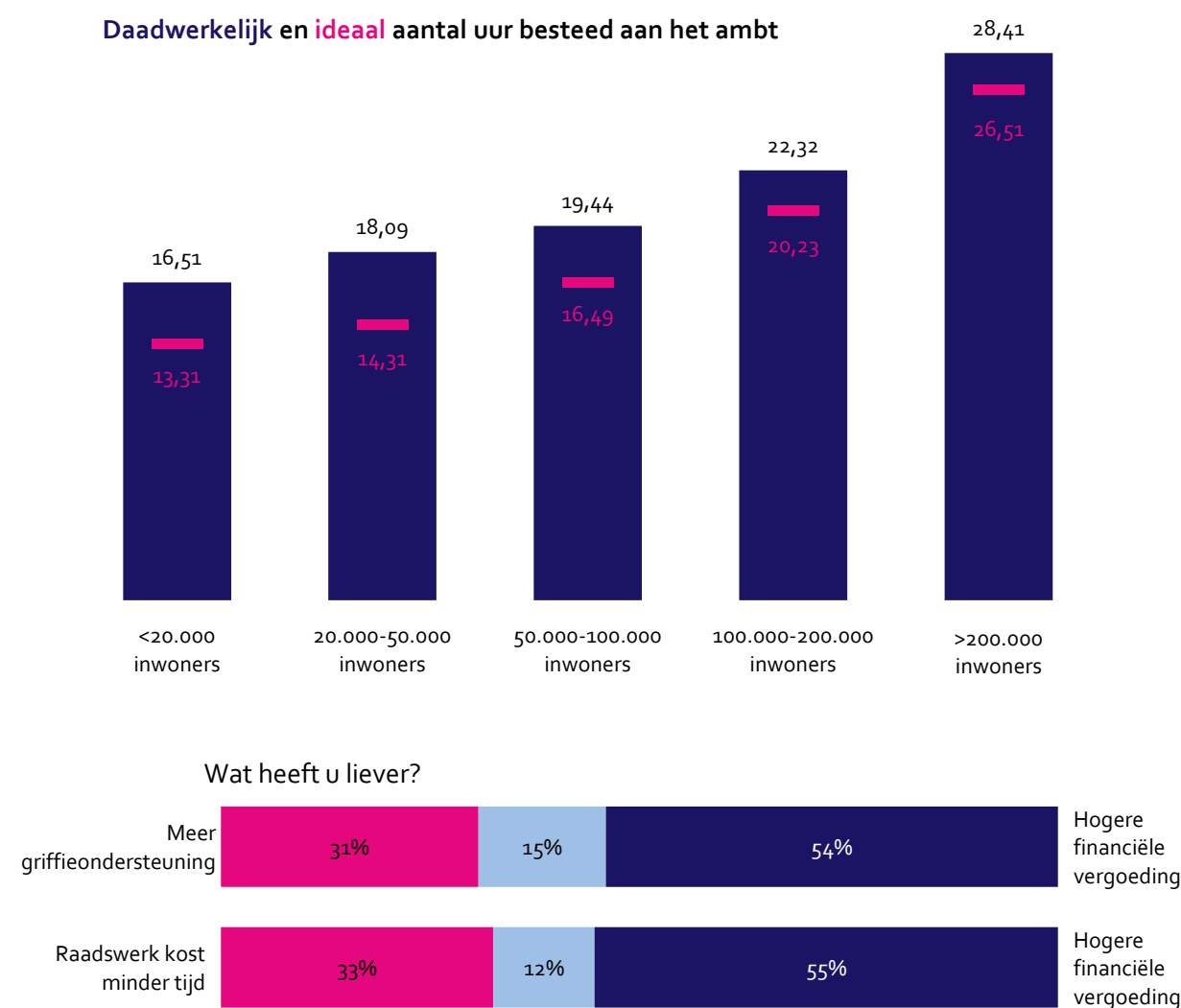
Vergoeding – tijdsbesteding – griffieondersteuning nader afgewogen

In de praktische omstandigheden die we eerder in de secundaire analyse verkenden kwam daarin vooral de aan het ambt besteedde tijd, de (griffie)ondersteuning en de tevredenheid met de financiële

vergoeding naar voren als zaken waar de omvang van de gemeenteraad impact op kan hebben. Het zijn dan ook drie knoppen waaraan gedraaid zou kunnen worden om het raadswerk beter uitvoerbaar te kunnen maken en de werkdruk wellicht te verlagen. Alleen, waar hechten raadsleden nu het meeste waarde aan? In de vragenlijst hebben we hen daarom niet alleen gevraagd om aan te geven hoeveel tijd zij idealiter aan het ambt besteden, maar hebben we hen ook gevraagd dat af te wegen tegen een hogere financiële vergoeding en meer griffieondersteuning.

Uit de resultaten komt naar voren dat raadsleden meer tijd besteden aan het ambt dan dat ze zouden willen doen (zie figuur 6.6). Dat verschil is het grootst voor raadsleden in gemeenten tot 50.000 inwoners, volgens wie het raadswerk per week 3 tot 4 uur minder zou moeten kosten. In de grootste gemeenten met meer dan 200.000 inwoners is het verschil tussen ideaal en werkelijkheid het kleinst met minder dan 2 uur.

Figuur 6.6: Uren besteed aan het raadswerk door raadsleden (daadwerkelijk versus ideaal) & afweging randvoorwaarden om raadswerk beter uitvoerbaar te maken.



Als raadsleden wordt gevraagd om aan te geven of ze liever een lagere tijdsbesteding aan het ambt hebben of een hogere financiële vergoeding, dan kiest het merendeel voor een hogere financiële vergoeding. Hetzelfde geldt als we hen vragen te kiezen tussen een hogere financiële vergoeding en

meer griffieondersteuning (zie figuur 6.6). De tevredenheid met de werkdruk blijkt hierin echter veel verschil te maken. Raadsleden die hier ontevreden over zijn kiezen relatief vaker voor een hogere financiële vergoeding (62%) in plaats van meer griffieondersteuning, dan raadsleden die tevreden zijn met de werkdruk (43%). Maar wanneer ze moeten kiezen tussen hogere financiële vergoeding en dat het raadswerk minder tijd kost, is een omgekeerd patroon te zien: raadsleden kiezen relatief vaker voor dat het raadswerk minder tijd kost wanneer ze ontevreden (39%) zijn met de werkdruk dan dat ze daar tevreden (25%) over zijn. Gemeentegrootte en fractiegrootte spelen geen rol in deze keuze. Kortom, de gedachte lijkt te zijn dat als het niet lukt om minder tijd aan het raadswerk te besteden en zo de werkdruk te verlagen, raadsleden er dan liever ook voor worden betaald – met mogelijk meer opties om op andere vlakken in hun leven de werkdruk te verlagen, bijvoorbeeld door minder te gaan werken.

Het raadslidmaatschap is voor raadsleden een deeltijdsambt

Eerder is geopperd om van het raadslidmaatschap een voltijdsambt te maken, met name in de grootste gemeenten.⁸⁹ De wenselijkheid hiervan is in deze vragenlijst niet direct aan raadsleden voorgelegd als een mogelijkheid om de werkdruk te verminderen. Wel valt hierover het een en ander af te leiden uit de vraag hoeveel tijd raadsleden idealiter aan hun ambt besteden en uit het verband dat bestaat tussen de keuze voor een lagere tijdsbesteding of hogere vergoeding en de ervaren werkdruk. Hierin zien we dat raadsleden zelf niet direct aan een voltijds ambt denken (zie figuur 6.6). Ook in de grootste gemeenten waar de ideale tijdsbesteding met 26,5 uur het hoogst ligt, ligt dat nog niet op het niveau van een voltijdsfunctie van 36 of 40 uur in de week.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld de brief van de voorzitters van de presidia en Dagelijks Bestuur van de gemeenteraden van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (5 juli 2023), geraadpleegd op 26 januari 2025 via: https://www.raadsleden.nl/assets/documents/brief_g4_aan_minister_bzk_inzake_werkdruk_raadsleden.pdf. Of: Nationaal raadsleden onderzoek 2019 (2020), geraadpleegd op 26 januari 2025 via: <https://www.raadsleden.nl/assets/documents/nationaal-raadsledenonderzoek-2019.pdf>

7 De omvang van de volksvertegenwoordiging in Provinciale Staten

Het provinciebestuur heeft een aantal bijzondere karakteristieken waarmee het zich onderscheidt van het gemeentebestuur, waardoor Provinciale Statenleden niet op alle punten vergelijkbaar zijn met raadsleden. Zo heeft de provincie andere taken dan de gemeente, staan inwoners in vergelijking met gemeenten wat verder op afstand en is het werk in de regel anders georganiseerd. In tegenstelling tot een groot deel van de gemeenten (de grootste gemeenten uitgezonderd) vergaderen de Staten in veel provincies veelal één vaste dag in de week waarbij zij overdag beginnen, om maar een klein voorbeeld te noemen. Wat hiervoor is geschreven over raadsleden geldt daarom niet automatisch ook voor Provinciale Statenleden. In dit hoofdstuk reflecteren we op de betekenis van bevindingen over de mogelijke gevolgen van het vergroten van de gemeenteraad voor Provinciale Staten.

Dat doen we eerst door de logica achter de drie eerder geformuleerde varianten voor het uitbreiden van de gemeenteraad te vertalen naar de staffel zoals die voor Provinciale Staten geldt. Vervolgens staan we voor elk van de drie waardenclusters en de praktische omstandigheden stil bij wat de eerder in de data gevonden verbanden zouden betekenen in de provinciale context. Tot slot beschrijven we de resultaten van de vragenlijst die hebben uitgezet onder Statenleden en anderen die nauw met hen samenwerken denken over 1) het belang dat zij hechten aan verschillende waarden voor een goed functionerende Provinciale Staten, 2) de mate waarin zij de uitbreiding van Provinciale Staten wenselijk achten en 3) de mogelijkheden die zij (vooral) zien voor het verbeteren van de werkdruk en de uitvoerbaarheid van het ambt van Statenlid.

Aanpassingen aan het aantal Statenleden in het verleden

In tegenstelling tot gemeenten, waar de verdeling van het aantal raadszetels per gemeentegrootteklasse (de 'staffel') sinds de eerste Gemeentewet van 1851 niet ingrijpend is gewijzigd, is die verdeling bij provincies wél enkele keren veranderd. Tot 1967 stond het aantal statenleden vast per provincie, waarbij rekening werd gehouden met verschillen in het inwonertal.⁹⁰ Hierna werd een vaste staffel ingevoerd met 12 categorieën, waarbij provincies beneden de 200.001 inwoners 39 Statenleden hadden en provincies boven 2.500.000 inwoners 83 Statenleden. In 2007 werd het aantal Statenleden fors gereduceerd. Het aantal categorieën van de staffel verminderde tot 9 (waarvan er overigens maar 6 van toepassing waren), waarmee ook het aantal statenleden per provincie verminderde. Provincies met minder dan 400.001 inwoners kregen 39 statenleden, provincies met meer dan 2.000.000 inwoners 55 statenleden. Hiermee daalde het totaal aantal Statenleden in Nederland van 746 in 2005 naar 564 in 2008.⁹¹

De eerste reden voor deze reductie van het aantal statenleden was dat zij zich hierdoor meer zouden gaan beperken tot de hoofdlijnen van beleid, wat de bestuurskracht van provincies ten goede zou komen. Een tweede argument was het relatief kleine takenpakket van provincies. Daarbij werd gewezen op het verschil met grote steden, die het vergeleken met de provincie met minder volksvertegenwoordigers moeten doen terwijl ze meer taken vervullen.⁹² Of het verwachte gevolg van het verkleinen van Provinciale Staten voor bijvoorbeeld het beperken tot de hoofdlijnen van

⁹⁰ C.W. van der Pot (1949). *Bestuurs- en rechtsinstellingen der Nederlandse provinciën*. Zwolle 1949; Harmen Binnema en Hans Vollaard (2021). *Provinciale politiek. De provincies democratisch getoetst*. Boom.

⁹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.). *Provincie: Aantallen bestuurders en inwoners*. Geraadpleegd op 2 februari 2025 via: <https://www.politiekeambtsdragers.nl/bestuurslagen/provincie/aantallen-bestuurders-en-inwoners>

⁹² TK 1999-2000, 27 214. *Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van Provinciale Staten en gedeputeerde staten*, nr. 3. Memorie van Toelichting.

beleid ook daadwerkelijk is uitgekomen is lastig vast te stellen. Een evaluatie hiervan heeft niet plaatsgevonden. Uit de meest recente editie van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers over politieke ambtsdragers uit provincies en waterschappen met cijfers uit 2020 komt weliswaar naar voren dat statenleden redelijk tevreden zijn over hoe zij de hoofdlijnen van het beleid van het provinciebestuur bepalen (rapportcijfer 6,7), maar we beschikken niet over gegevens om dat te vergelijken met de situatie voor 2007.⁹³

7.1 Variant voor het vergroten van de omvang van Provinciale Staten

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, is de vraag naar de passendheid van het aantal volksvertegenwoordigers volgens de minister van BZK ook van belang voor de Provinciale Staten. Daarbij werd onder meer gewezen op het toegenomen bestuurlijke gewicht van provinciale taken.⁹⁴ Voor de uitbreiding van de volksvertegenwoordiging op provinciaal niveau, kunnen we niet voortbouwen op inzichten uit de literatuur. We sluiten daarom aan bij de bevindingen over de omvang van (Europese) gemeenteraden, waarbij de gemiddelde gemeenteraad in Europa twee keer de bijna vierde-machtswortel is van het aantal inwoners.⁹⁵ Passen we dit toe op de omvang van Provinciale Staten in Nederland dan leidt dat tot bijvoorbeeld 55 zetels in een provincie als Zeeland en 99 zetels in een provincie als Zuid-Holland. Dit zijn stevige toenamen.⁹⁶ Om die reden stellen we voor om in plaats daarvan de oude staffel van voor 2007 als uitgangspunt te nemen voor het doordenken van een eventuele uitbreiding van de Provinciale Staten.

Tabel 7.1: Inwonertal per provincie, inwonersklasse, huidige zeteltal PS, zeteltal volgens Europees gemiddelde, zeteltal van herinvoering staffel van voor 2007.

Provincie	Aantal inwoners	Inwonersklasse in huidige staffel	Huidig aantal zetels (o-variant)	Europees gemiddelde	Herinvoering staffel voor 2007 (1-variant)
Friesland	661.904	500.001-750.000	43	63	55
Groningen	601.347	500.001-750.000	43	61	55
Drenthe	504.129	500.001-750.000	43	59	51
Overijssel	1.189.033	1.000.001 – 1.250.000	47	73	63
Flevoland	450.826	400.001-500.000	41	57	49*
Gelderland	2.149.071	> 2.000.000	55	83	77*
Utrecht	1.400.057	1.250.001 – 1.500.000	49	76	65*
Noord-Holland	2.976.487	> 2.000.000	55	93	83
Zuid-Holland	3.840.460	> 2.000.000	55	99	83
Zeeland	391.634	< 400.001	39	55	47
Noord-Brabant	2.644.739	> 2.000.000	55	91	79
Limburg	1.133.255	1.000.001 – 1.250.000	47	73	63

*Het aantal statenleden is hier hoger dan voor 2007, omdat de provincie door een stijging van het inwonertal in een andere provinciegroottecategorie is gekomen.

⁹³ Jansen, G., Denters, B. & Van Zuydam, S. (2021). *Basismonitor politieke ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt*.

⁹⁴ TK 2022-2023, nr. 0000419189. *Kamerbrief Versterking decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen*.

⁹⁵ Otjes, S. (2024). De grootte van de gemeenteraad in vergelijkend perspectief. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁹⁶ Hierbij hanteren we als aanvullende uitgangspunten dat een oneven zetelaantal gewenst is en we de huidige indeling in inwonerscategorieën volgen.

7.2 Duiding verband omvang volksvertegenwoordiging op functioneren openbaar bestuur in Provinciale Staten

Zoals in hoofdstuk 5 is gebleken, heeft de uitbreiding van het aantal raadsleden verschillende gevolgen voor grote steden en kleinere gemeenten. Positieve effecten van uitbreiding, voor zover de onderzoeksgegevens die laten zien, zijn in grote steden het geringst, terwijl de negatieve effecten in grote steden juist sterker aanwezig zijn. Het is om verschillende redenen aannemelijk dat dit ook voor Provinciale Staten geldt, vooral omdat de omvang van de volksvertegenwoordiging hier wat groter is dan bij grote steden. Aangezien onderzoek laat zien dat er geen verschillen zijn in de taak- en rolopvatting van Staten- en raadsleden, gelden inzichten over raadsleden in grote lijnen dus ook voor statenleden.⁹⁷

Representatie en responsiviteit

In hoofdstuk 5 is al aangegeven dat een mogelijk positieve uitwerking van het vergroten van de omvang van de volksvertegenwoordiging het sterkst waarneembaar is op het gebied van representatie en responsiviteit, en dan met name op politiek vlak. Bij een grotere volksvertegenwoordiging zijn politieke partijen evenrediger vertegenwoordigd, terwijl het aantal eenpersoonsfracties afneemt. Dit effect is minder sterk in grote gemeenteraden, die zowel demografisch als partijpolitiek een grotere representativiteit kennen en waar de meerwaarde van een uitbreiding geringer is. Gezien de omvang van de provinciale volksvertegenwoordiging, zal dat waarschijnlijk ook gelden voor Provinciale Staten.

Deliberatie en besluitvorming

De onderzoeksgegevens laten zien dat er aanwijzingen zijn dat de kwaliteit van het debat gebaat is bij een vergroting van de volksvertegenwoordiging: het debat wordt dan levendiger zonder dat dit ten koste gaat van een respectvolle omgang. Ook zijn volksvertegenwoordigers in grote volksvertegenwoordigingen tevredener over hun vermogen om goede en uitvoerbare besluiten te nemen, wat eveneens een indicatie is dat de kwaliteit van deliberatie en besluitvorming toeneemt met een grotere volksvertegenwoordiging. Toch geldt ook hier dat een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging een minder sterk effect heeft in grote volksvertegenwoordigingen. De kwaliteit van deliberatie en besluitvorming is hier al hoger, zodat er met een uitbreiding minder te winnen valt.

Sturing en controle

Als het gaat om effectieve sturing en controle, bleek een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging overwegend negatieve gevolgen te hebben. In een relatief grote volksvertegenwoordiging neemt de tevredenheid met het controleren van het bestuur af, zo zagen we op basis van bijvoorbeeld de BPA. Ook ervaren volksvertegenwoordigers dat zij relatief minder invloed hebben ten opzichte van het college dan volksvertegenwoordigers in relatief kleinere gemeenteraden. Volksvertegenwoordigers lijken dus effectiever te kunnen sturen en controleren als zij met minder zijn. Aangezien deze negatieve gevolgen in grote steden wat sterker zichtbaar waren, mag worden aangenomen dat dit ook voor provincies zal gelden.

Praktische overwegingen

Als we kijken naar praktische aspecten als werkdruk, werk-privébalans en aantrekkelijkheid van het ambt en de behoefte aan ondersteuning voor staten, kunnen we op basis van BPA-gegevens over

⁹⁷ Jansen, G., Denters, B. & Van Zuydam, S. (2021). *Basismonitor politieke ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt*; Vollaard, H. (red) (2024). *Aansprekend en uitdagend: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*.

raadsleden enige voorspellingen doen over de praktische gevolgen van een uitbreiding van de Staten.⁹⁸ Het eerste wat opvalt, is dat de relatieve omvang van de volksvertegenwoordiging geen verschil maakt voor de ervaren werkdruk en werk-privébalans. Raadsleden uit gemeenten die qua inwonersaantal net boven of onder een inkomensklasse grens in de staffel vallen zijn hierover niet meer of minder tevreden dan andere raadsleden. Verder is er in de BPA geen verband gevonden tussen de relatieve omvang van de volksvertegenwoordiging en het ervaren werkplezier van volksvertegenwoordigers.

De BPA-gegevens laten verder zien dat de relatieve omvang van de volksvertegenwoordiging niet duidelijk samenhangt met hun ondersteuningsbehoefte, bijvoorbeeld voor het volgen van opleidingen, van elkaar leren of coaching.⁹⁹ Dat geldt ook voor de tevredenheid over hun ambtelijke ondersteuning, via de griffie of de ambtelijke organisatie: ook hier doet de relatieve omvang van de volksvertegenwoordiging er niet toe.

In ontwerpessies met Provinciale Statenleden is naar voren gebracht dat een vergroting van de volksvertegenwoordiging gevolgen zou kunnen hebben voor de onderlinge betrokkenheid van Statenleden. Met meer Statenleden worden de contacten nog oppervlakkiger, zo was de gedachte, waarmee het gevoel gezamenlijk verantwoordelijk te zijn voor het functioneren van de Staten ondergraven zou kunnen worden. Voor wat betreft vergader- of IT-faciliteiten zag men – in tegenstelling tot betrokkenen uit gemeenten – geen enkele gevolgen van een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging. Niettemin zouden wij stellen dat ook in de Staten zou gelden dat als er meer Statenleden zijn, de vergader- en IT-faciliteiten dienen te worden uitgebreid. Al is het maar dat er in letterlijke zin meer stoelen, Ipads/laptops en microfoons nodig zijn.

7.3 Statenleden aan het woord

In een vragenlijst onder Statenleden¹⁰⁰ hebben we gevraagd naar de waarden die ze in hun werk centraal willen stellen, de mate waarin zij de uitbreiding van de Staten wenselijk achten en de mogelijkheden die zij (vooral) zien voor het verbeteren van de werkdruk en de uitvoerbaarheid van het Statenlidmaatschap.

Als we Statenleden vragen naar de waarde die ze hechten aan de kwaliteit van representatie en responsiviteit, deliberatie en besluitvorming én sturing en controle, zien we een gemengd beeld. Als de kwaliteit van het debat tegenover de snelheid van besluitvorming tegenover elkaar worden gezet, kiezen Statenleden overwegend voor het eerste. Tegelijkertijd hebben ze een lichte voorkeur voor pragmatische oplossingen boven ruimte voor meningsverschillen.

Als ze moeten kiezen tussen representatie en responsiviteit (geworteld zijn in de samenleving) versus deliberatie en besluitvorming (dossiers kunnen doorgronden), kiezen de meesten voor het laatste. Dat lijkt erop te duiden dan hun volksvertegenwoordigende rol een wat minder sterk accent krijgt dan bij raadsleden, wat gezien het takenpakket van provincies niet verwonderlijk is.

Voor wat betreft de politieke representatie, hebben Statenleden een overwegende voorkeur voor weinig fracties, al valt op dat een grote groep hier geen uitgesproken oordeel over heeft. Als het gaat om het aantal Statenleden dat met voorkeursstemmen is gekozen, hebben Statenleden een minder

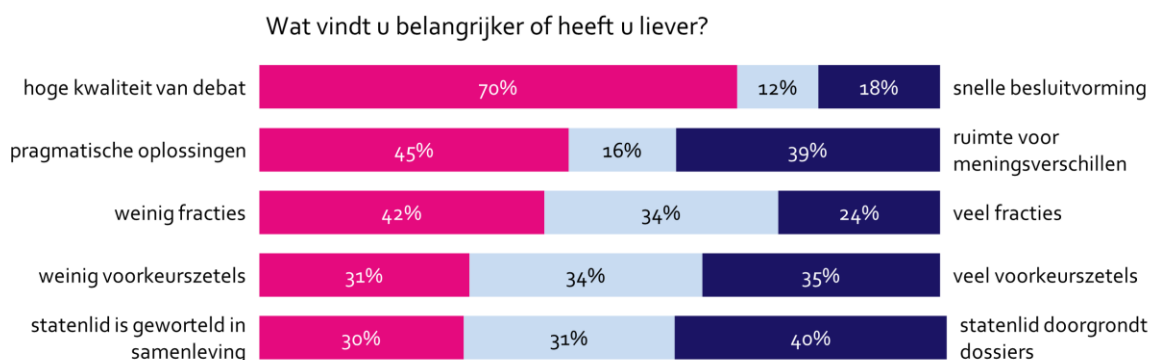
⁹⁸ In het provinciale BPA zijn geen provinciegrootteklassen vergeleken.

⁹⁹ In de BPA zijn de volgende vormen voorgelegd: 1) volgen van opleidingen, cursussen en studiedagen, 2) van elkaar leren, 3) coaching, 4) digitale leeromgevingen, tools en online cursussen, 5) schriftelijk informatiemateriaal en 6) ondersteuning door de ambtelijk organisatie, door de griffie of andere vormen van assistentie. Raadsleden gaven aan in hoeverre ze daar geen (1) of veel (5) behoefte aan hadden.

¹⁰⁰ Ook gedeputeerden, CvdK's en griffiers zijn bevraagd, maar hierover wordt hier nu niet gerapporteerd.

duidelijke voorkeur: de voor- en tegenstanders, evenals de groep die hier neutraal in staat zijn min of meer gelijk verdeeld.

Figuur 7.1: Voorkeur statenleden voor verschillende waarden in hun statenwerk.



De uitbreiding van de staten met 10 of meer zetels wordt door een kleine meerderheid van 57% een slecht idee gevonden. Hiertegenover staat een minderheid van 32% die dit voorstel zou ondersteunen, 7% heeft hier geen duidelijk oordeel over en 4% heeft hierover helemaal geen mening.

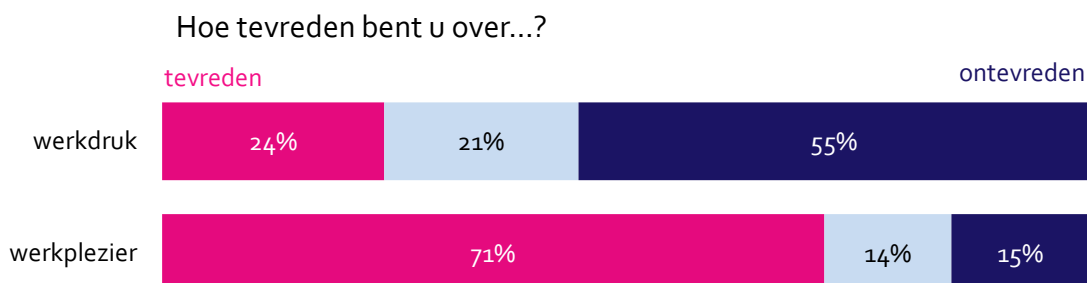
Figuur 7.2: Opvatting statenleden over uitbreiding Provinciale Staten met 10 of meer zetels.

Stel: het aantal statenleden in uw provincie wordt met 10 of meer uitgebreid.
Wat vindt u van dit idee?



Dat statenleden geen voorstander zijn van een uitbreiding van de Staten, wil niet zeggen dat ze tevreden zijn met hun werkdruk. Hoewel ze in grote meerderheid (71%) aangeven genoeg werkplezier te ervaren, is 55% ontevreden over de werkdruk.

Figuur 7.3: Tevredenheid statenleden met werkdruk en werkplezier.



Als gevraagd wordt naar maatregelen om het Statenlidmaatschap beter uit te kunnen voeren noemen Statenleden de hoogte van de vergoeding het meest. Verder wordt relatief vaak gewezen op zaken die

de organisatie van het Statenwerk betreffen, zoals de voorbereiding van besluiten in commissies. De uitbreiding van het aantal Statenleden wordt minder vaak genoemd, maar wel vaker dan oplossingen die zich vooral richten op individuele Statenleden als verlofregelingen en trainingsmogelijkheden.

Figuur 7.4: Opvattingen statenleden over wat het meest helpt om het statenlidmaatschap beter uit te kunnen voeren (meer antwoorden mogelijk)



8 Tot slot

Dit onderzoek startte vanuit de vraag in hoeverre de omvang van raden en Staten aanpassing behoeft, hoe dat vorm kan krijgen met welke gevolgen en hoe haalbaar verschillende varianten daarvoor zijn. Een vraag die we vanuit verschillende invalshoeken en benaderingen hebben onderzocht: politiek-theoretisch én empirisch. Hiertoe voerden we een literatuurverkenning uit, analyseerden we eerder verzamelde en nieuwe data over de achtergrond van raadsleden en hun ambtsvervulling en consulteerden we politieke ambtsdragers van gemeenten en provincies.

Representatie, deliberatie & sturing zijn centrale waarden om naast praktische omstandigheden de omvang van de volksvertegenwoordiging te beoordelen

De Estse politicoloog Taapegeera beargumenteerde dat het niet voor niets is dat de gemiddelde omvang van een volksvertegenwoordiging ongeveer gelijk is aan de derdemachtswortel van het aantal inwoners, omdat dan de waarden van responsiviteit en efficiëntie met elkaar in evenwicht zijn.¹⁰¹ Wij beargumenteerden dat er meer waarden zijn die afgewogen kunnen worden bij het bepalen van het aantal volksvertegenwoordigers. Hierin onderscheidden we drie waardenclusters: representativiteit & responsiviteit, deliberatie & besluitvorming en sturing & controle. Daarnaast zijn er praktische omstandigheden te overwegen die samenhangen met de uitvoerbaarheid van het ambt, zoals de werkdruk en het werkplezier.

Zoals in dit onderzoek naar voren kwam, is het afwegen van deze waardenclusters en praktische omstandigheden niet een kant-en-klare rekensom met als uitkomst dé ideale omvang van raden en Staten. Uit de literatuur en onze secundaire analyse van bestaande data kwam naar voren dat het vooral een kwestie is van in meer of mindere mate kunnen realiseren van deze waarden in volksvertegenwoordigingen van verschillende omvang, in plaats van dat een waarde compleet afwezig of aanwezig is. Voor het beoordelen van de wenselijkheid van het uitbreiden van raden en Staten is het dan ook maar net welke (minimale) norm wordt gehanteerd. En: welke waarde(n)clusters het meeste prioriteit krijgen. We hebben daarom bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag het uitgangspunt gehanteerd dat over het geheel genomen, met een afweging van alle plussen en minnen, een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van de huidige situatie tot een verbetering zou moeten kunnen leiden.

Het ligt niet voor de hand om de volksvertegenwoordiging van gemeenten en provincies over de gehele linie sterk te vergroten

Alles overziend ligt het aanpassen van de omvang van gemeenteraden en Provinciale Staten op basis van dit onderzoek niet voor de hand. Tenminste: niet rigoureus en over de gehele linie van alle gemeenten en provincies. In Europees opzicht zijn de raden van Nederlandse gemeenten weliswaar relatief klein, te meer als we de omvang van het takenpakket in ogenschouw nemen. Hiervoor corrigeren zou betekenen dat in alle gemeenten de raden met minimaal 6 zetels groter worden, oplopend tot 28 zetels in gemeenten met 500.001 inwoners of meer. We zien echter weinig aanleiding in de data om te veronderstellen dat het vergroten van de omvang van de gemeenteraad, laat staan met deze aantallen, daadwerkelijk verschil maakt om in de breedte de waarden van een goed

¹⁰¹ Otjes, S. (2024). De grootte van de gemeenteraad in vergelijkend perspectief. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op 26 november 2024 via:

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2024/02/28b/de-grootte-van-de-gemeenteraad-in-vergelijkend-perspectief/Onderzoeksrapport+Universiteit+Leiden.pdf>

functionerende volksvertegenwoordiging beter te realiseren en het ambt van raadslid in praktische zin beter uitvoerbaar te maken. Ook voor Provinciale Staten zien we een dergelijke aanleiding niet.

- *Representativiteit en responsiviteit.* Op een aantal waarden van een goed functionerende volksvertegenwoordiging zijn mogelijk voordelen te verwachten van een grotere raad of staten, zo volgt uit de data. Het gaat dan vooral om zaken die samenhangen met politieke representativiteit. Het aantal eenpersoonsfracties neemt af en partijen zijn iets evenrediger vertegenwoordigd. Ook worden meer raadsleden met een voorkeurszetel gekozen, wat onder politieke ambtsdragers overwegend tot steun kan rekenen. Tegelijkertijd is er geen sterke toename van de politieke versnippering, lijstuitputting of een groot aantal kandidaten bij wie het lot beslist over wie raadslid wordt. Hier tegenover staat, dat het voor de meeste aspecten niet uitmaakt als de volksvertegenwoordiging groter wordt.
- *Deliberatie en besluitvorming.* Daarnaast lijken volksvertegenwoordigers positiever te zijn over de mate waarin er in het debat ruimte is voor politieke meningsverschillen en de mate waarin het lukt om goede en uitvoerbare besluiten te nemen – beiden aspecten van het waardencluster ‘deliberatie en besluitvorming’. Ook hier geldt echter dat een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging voor de meeste aspecten geen verschil maakt.
- *Sturing en controle.* Anderzijds zijn er op basis van de data net zoveel mogelijke nadelen van een grotere raad of staten te verwachten. Raadsleden uit relatief grote gemeenteraden zijn minder tevreden over de mate waarin het lukt om het college van B&W te controleren en zij ervaren dat de raad wat minder invloed heeft ten opzichte van het college. Met andere woorden: waar het gaat om het waardencluster ‘sturing en controle’ lijkt een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging eerder negatief uit te pakken. Voor alle andere aspecten heeft een vergroting van de volksvertegenwoordiging geen gevolgen.
- *Praktische omstandigheden.* Voor wat betreft de praktische omstandigheden die het raadswerk beter uitvoerbaar kunnen maken, zoals het verlagen van de werkdruk en het verbeteren van de werk-privébalans, maakt een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging geen verschil. Juist deze praktische omstandigheden waren een belangrijke aanleiding voor de minister van BZK om het uitbreiden van de volksvertegenwoordiging überhaupt te willen verkennen.¹⁰²

Bij de centrale conclusie dat het rigoureuus en over de gehele linie van gemeenten en provincies uitbreiden van de raden en staten niet voor de hand ligt, passen twee kanttekeningen. De eerste is meer methodologisch van aard, de ander inhoudelijk.

Evalueer en experimenteer met de uitbreiding van de volksvertegenwoordiging

Er is relatief weinig empirisch onderzoek voorhanden waarin de gevolgen van de omvang van een volksvertegenwoordiging voor het functioneren ervan zijn onderzocht. Dit onderzoek brengt daar verandering in doordat we bestaande data over de achtergrond van raadsleden en hun ambtsinvulling (opnieuw) hebben geanalyseerd. Voor uiteenlopende aspecten van de achtergrond van raadsleden en hun ambtsinvulling hebben we de antwoorden van raadsleden uit gemeenteraden die relatief groot waren omdat ze net in een hogere inwonersklasse in de staffel van de Gemeentewet vielen vergeleken met raadsleden uit gemeenteraden die niet op zo’n grens zaten. Dat heeft als gevolg dat de relatief grote raden veelal maximaal twee zetels groter waren (of 6 zetels bij de stap naar 200.001 inwoners of meer). Mogelijkerwijs zijn de gevolgen van het uitbreiden van de volksvertegenwoordiging groter en wél zichtbaar als er een grotere zeteltoename is. Voor alle analyses geldt bovendien dat we geen rekening hebben kunnen houden met eventuele gedragseffecten als de volksvertegenwoordiging inderdaad groter is.

¹⁰² 2023-0000419189. Kamerbrief Versterking decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen.

Dit pleit ervoor om (aankomende) aanpassingen in de omvang van de volksvertegenwoordiging – als een gemeente door een stijging van het inwonertal in een andere staffel komt – te evalueren en monitoren. De voorgenomen aanpassing van het aantal eilandsraadsleden in Bonaire, Sint Eustatius en Saba biedt daar – ervanuit gaande dat deze doorgang vindt – ook een gelegenheid voor. Het evalueren van de uitbreiding is al voorzien in dit voorstel. Belangrijk voor het vaststellen van wat de uitbreiding daadwerkelijk uitmaakt is echter ook om voorafgaand aan de uitbreiding een o-meting te doen, zodat er een uitgangspositie is waarmee het functioneren van de eilandsraden vergeleken kan worden.

Een verdergaande mogelijkheid om te achterhalen hoe een uitbreiding van de volksvertegenwoordiging het democratisch functioneren van gemeenten of provincies beïnvloedt, is de mogelijkheid tot lokale en provinciale experimenten. Op initiatief van gemeenten en provincies zou dan gedurende één of twee perioden het aantal volksvertegenwoordigers worden vergroot. Dit vraagt echter een aanpassing van de Gemeente- of Provinciewet, dan wel het toevoegen van een experimenteerbepaling aan deze wetten.¹⁰³ Niet alleen vanuit het legaliteitsbeginsel, maar ook om daadwerkelijk wat te kunnen zeggen over de gevolgen van de omvang van de volksvertegenwoordiging, is het zaak dat bij een dergelijk experiment helderheid bestaat over onder meer het beoogde doel, de (maximale) looptijd van het experiment, de bandbreedte of afbakening waarbinnen het mogelijk is om af te wijken, de evaluatiecriteria en de wijze van monitoring.

Voeg inwonersklassen toe aan de staffel voor gemeenten met meer dan 200.000 inwoners

De inwonersklasseindeling in de Gemeentewet voor het vaststellen van het aantal raadsleden in een gemeente is sinds 1897 niet veranderd.¹⁰⁴ Sinds die tijd bestaat de gemeenteraad uit maximaal 45 raadsleden, in alle gemeenten groter dan 200.000 inwoners. Inmiddels zijn er acht gemeenten die in de hoogste inwonersklasse vallen, variërend van Almere met 226.630 inwoners op 1 januari 2024 tot en met Amsterdam met 934.927 inwoners op diezelfde datum. Dat is een behoorlijke bandbreedte, die ook vele malen groter is dan in elke andere inwonersklasse. Een raadslid in Almere vertegenwoordigt 5.036 inwoners, terwijl een raadslid in Amsterdam 20.776 inwoners vertegenwoordigt; ruim vier keer zo veel.

Vooraf in het licht van de praktische uitvoerbaarheid van het ambt is het te beargumenteren dat het toevoegen van inwonersklassen in de staffel voor gemeenten met meer dan 200.000 inwoners – en dus het voor die gemeenten uitbreiden van de raad – wél zinvol kan zijn. Raadsleden uit gemeenten met meer dan 200.000 inwoners besteden de meeste tijd aan hun ambt: gemiddeld 28,4 uur per week. Hoewel sommigen pleiten voor het introduceren van een voltijds raadslidmaatschap in bijvoorbeeld de grootste gemeenten, geven raadsleden van deze gemeenten zelf aan dat zij hun raadslidmaatschap liever parttime invullen. De tijdsinvestering die het ambt vraagt is hier bovendien substantieel hoger dan wat raadsleden gemiddeld aan hun ambt besteden. In de secundaire analyse van de bestaande data zagen we dat raadsleden in relatief grote gemeenteraden minder tijd aan het ambt besteden. Kortom, het uitbreiden van de raad kan eraan bijdragen dat het ambt minder tijd kost. Daarnaast is er onder raadsleden van deze gemeenten relatief de meeste steun voor het uitbreiden van de gemeenteraad; hun ideale raadsomvang gemiddeld 51 zetels, zes meer dan nu.

Een vervolgvraag is welke uitbreiding van de gemeenteraad passend zou zijn, ook gegeven de mogelijke nadelen die in dit onderzoek aan bod kwamen. Dit is geen exacte wetenschap en elk aantal is enigszins arbitrair, zoals we ook al stelden bij het presenteren van de verschillende te verkennen varianten. De vergroting van het aantal volksvertegenwoordigers in de grootste gemeenten gaat in

¹⁰³ Nehmelman, R. & Landman, K. (2018). *Experimenteren met organieke wetgeving in de democratische rechtstaat*. Utrecht: Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op 2 februari 2025 via:

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2018/07/19/experimenteren-in-organieke-regelgeving>

¹⁰⁴ Binnenlands Bestuur (2 augustus 2024). 'Laat gemeenteraden zelf aantal leden bepalen'. Geraadpleegd op 2 februari 2025 via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/raden-andere-europese-landen-tellen-veel-meer-leden>

twee stappen: 1) het toevoegen van inwonersklassen aan de staffel en 2) het aantal extra zetels in elke nieuwe inwonersklasse.

- *Stap 1) toevoegen inwonersklassen aan de staffel.* Bij de eerste stap kan gedacht worden aan het opsplitsen van de hoogste inwonersklasse in 3 categorieën: 200.001-300.000 inwoners, 300.001 – 500.000 inwoners en 500.001 inwoners en meer. Omdat het marginale nut van extra raadsleden kleiner wordt naarmate de gemeenteraad (en gemeentegrootte) groter is, wordt bij de eerste categorie de bandbreedte van de voorgaande inwonersklasse aangehouden (100.001-200.000 inwoners), om daarna de bandbreedte te verdubbelen.
- *Stap 2) extra zetels voor elke nieuwe inwonersklasse.* In de varianten die we in dit onderzoek verkenden voor het uitbreiden van de gemeenteraad gingen we voor de grootste gemeenten uit van uitbreiden tot het Europees gemiddelde of tot de Europese top.¹⁰⁵ Oftewel: een raad die 10 tot 34 zetels groter is dan nu, afhankelijk van de huidige gemeentegrootte. Een dergelijk grote aanpassing achten we gezien de verwachte gevolgen en het draagvlak onder politieke ambtsdragers niet wenselijk en ook vanuit pragmatisch oogpunt minder passend omdat een aanpassing voor andere gemeenten niet voor de hand ligt. Als we voortborduren op de stappen in de huidige staffel kan worden gedacht aan een uitbreiding met zes zetels per inwonersklasse. Hiermee wordt de laatste sprong in zetelaantal in de huidige staffel (van 100.001 tot 200.000 inwoners) voortgezet in de nieuw toe te voegen inwonersklassen. Deze sprong sluit aan bij het door politieke ambtsdragers zelf aangegeven gewenste zetelaantal.

Hoewel we een uitbreiding van de gemeenteraad in de grootste gemeenten het overwegen waard achten, is dat alleen naar alle waarschijnlijkheid niet voldoende om de uitvoerbaarheid van het ambt te verbeteren. Daarvoor is het ook nodig aandacht te hebben voor de organisatie van het raadswerk, zowel voor de individuele omstandigheden als de werkwijze en ondersteuning van de gemeenteraad als geheel. Dit geldt echter niet alleen voor de grootste gemeenten, maar voor alle gemeenten en provincies.

Verbeteren uitvoerbaarheid vraagt aandacht voor organisatie raads- en Statenwerk

Om de uitvoerbaarheid van het raads- en Statenwerk te verbeteren zijn er andere maatregelen mogelijk dan alleen het vergroten van de omvang van de volksvertegenwoordiging. Sterker nog, deze lijken ook behulpzaam of zelfs noodzakelijk als gemeenteraden en Provinciale Staten groter worden. Hierbij gaat het om de ondersteuning van raads- en Statenleden en aanpassingen in de werkwijze van de volksvertegenwoordiging. Niet alleen de wetenschappelijk literatuur vraagt hier aandacht voor (zie hoofdstuk 2), maar ook de raads- en Statenleden zelf (zie hoofdstukken 5, 6 en 7).

Ondersteuning raads- en Statenleden

In de ondersteuning van volksvertegenwoordigers is er allereerst winst te behalen in de fractieondersteuning die tot hun beschikking staat. In dit onderzoek gaf 37% van de raadsleden en 35% van de Statenleden aan dat betere fractieondersteuning zou helpen om het ambt beter uitvoerbaar te maken. Fractieondersteuning geeft fracties de mogelijkheid om zelfstandig politiek inhoudelijke ondersteuning te organiseren en kan zo gericht volksvertegenwoordigers ontlasten in bijvoorbeeld hun voorbereiding op debatten. De relatief grote wens om dit te verbeteren sluit aan bij eerder onderzoek

¹⁰⁵ Dit waren varianten 2 en 3. In variant 1 werden enkel gericht de gemeenteraden van gemeenten tot 50.000 inwoners vergroot en veranderde er voor de grootste gemeenten niets. Zie onder meer hoofdstuk 3 in dit rapport voor een nadere toelichting.

dat liet zien dat fractieondersteuning nu veelal organisatorisch en administratief wordt ingevuld in plaats van dat er ook echt politiek inhoudelijke ondersteuning is.¹⁰⁶

Naast betere fractieondersteuning is ook betere griffieondersteuning door een vijfde van de raadsleden en 14% van de statenleden in dit onderzoek gewenst. De afgelopen jaren zien we al de trend dat de griffieondersteuning wordt uitgebreid en strategischer van aard wordt. Desondanks stelt eerder onderzoek dat volksvertegenwoordigers hun griffie onderbenutten en/of daar onterecht op bezuinigen.¹⁰⁷ Het verder ontwikkelen van een strategische rol blijft dan ook voor veel griffiers een grote wens,¹⁰⁸ evenals het uitbreiden van de griffiecapaciteit; een wens die door raads- en Statenleden in dit onderzoek wordt gedeeld.

Een derde veelgenoemde maatregel door volksvertegenwoordigers zelf om het ambt beter uitvoerbaar te maken is het verhogen van de financiële vergoeding. Relatief recent is de vergoeding voor raadsleden in de kleinste gemeenten al verhoogd. In dit onderzoek geeft 36% van de raadsleden en 45% van de statenleden echter aan dat een hogere vergoeding zou helpen om het ambt beter uitvoerbaar te maken. Onder raadsleden zijn het niet zozeer de raadsleden uit de kleine(re) gemeenten die hiervoor pleiten, maar juist die uit de grotere gemeenten. Voor hen kost het raadswerk ook meer tijd en een hogere vergoeding zou kunnen helpen om meer tijd vrij te kunnen maken, zodat het raadswerk makkelijker te combineren is.

Werkwijze gemeenteraden en Provinciale Staten

Het beter uitvoerbaar maken van het raads- en Statenwerk vergt ook een aanpassing van de wijze waarop zowel individuele volksvertegenwoordigers als de volksvertegenwoordiging hun werk inrichten. In dit onderzoek hebben verschillende gesprekspartners er meermaals is erop gewezen dat het zou helpen als volksvertegenwoordigers scherper hun prioriteiten zouden kiezen, zich meer op de hoofdlijnen zouden richten en meer zouden samenwerken. Ook in het veld wordt dit herkend: meer samenwerking tussen raads- en Statenleden en meer specialiseren als raads- of Statenlid behoren bijvoorbeeld tot de meest gekozen opties om het raads- en Statenwerk beter uitvoerbaar te maken.

Positie van burgerraads- (en staten-) leden

Bijzondere aandacht is tot slot op zijn plaats voor de werking van het commissiestelsel dat veel raden en Staten in enige vorm kennen en de positie van burgerraads- (of staten-)leden. Een betere voorbereiding van besluitvorming in commissies zou de druk op raads- en Statenleden kunnen verminderen. Burgerraadsleden kunnen daar een belangrijke bijdrage aan leveren.¹⁰⁹ Het hebben van burgerraadsleden is een wijdverbreid fenomeen, de meeste gemeenten en provincies maken er gebruik van. Het aanstellen van meer burgerraadsleden is hier dan ook niet zozeer het issue – in 2020 waren er naar schatting al zo'n 5.000 op in totaal 8.619 raadsleden in hetzelfde jaar¹¹⁰ – maar wel hoe zij hun rol

¹⁰⁶ Vellekoop, L. & Broekhuis, L. (2023). *Fractieondersteuning: hoe verder?* Utrecht: Berenschot. Geraadpleegd op 2 februari 2025 via: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2024/01/10/fractieondersteuning---hoe-verder/Fractieondersteuning+-+Hoe+verder.pdf>

¹⁰⁷ Paulides, P, Binnema, H. & Boogaard, G. (2023). *Eigenstandig en (on)afhankelijk: Nieuwe spelregels voor sterkere griffie(r)s*. Geraadpleegd op 2 februari 2025 via: <https://www.eerstekamer.nl/overig/20230904/rapport-eigenstandig-en-on/document>

¹⁰⁸ Necker (2024). *De griffiemonitor: Een landelijk onderzoek naar formatie, functies, inschaling en tijdsbesteding van griffies in Nederland*. Utrecht. Geraadpleegd op 2 februari 2025 via: https://www.necker.nl/wp-content/uploads/2024/07/2024_Griffiemonitor_Dig.pdf

¹⁰⁹ NVvR (2022). *Volwaardig en gelijkwaardig: burgerraadsleden in de praktijk - handreiking met tips voor gemeenteraad, griffiers, fracties en burgerraadsleden*. NVvR.

¹¹⁰ Staat van het bestuur 2020. Geraadpleegd op 2 februari 2025 via: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2021/01/21/staat-van-het-bestuur-2020/staat-van-het-bestuur-2020+gecomprimeerd.pdf>; Ouwendijk, L., Polders, W. & Boogaard, G. (2020). *Burgerleden in raadscommissies: Theorie, praktijk en juridisch kader*. Leiden: Universiteit Leiden. Geraadpleegd op 2 februari 2025 via: https://www.raadsleden.nl/assets/documents/rapport_burgerleden_in_raadscommissies.pdf

invullen. De praktijk van burgerraadsleden is veelvormig, zowel in aanstellingswijze, toegestane aantallen en taken die zij op zich (mogen) nemen. Dat er in de praktijk 39 verschillende benamingen zijn voor burgerraadsleden¹¹¹ laat zien dat er veel ruimte is voor lokale kleur, maar maakt tegelijkertijd de positie van deze commissieleden niet altijd zo sterk als deze zou kunnen zijn. Het uniformeren en landelijk beter borgen van de positie van commissieleden – zoals eerder ook al om meerdere redenen is bepleit¹¹² – kan hierin helpen.

¹¹¹ Buitengewoon fractielid, buitengewoon raadslid, burgercommissielid, burgerfractielid, burgerraadscommissielid, burgerraadslid, burger (niet zijnde raadslid), carroussellid, commissielid (niet zijnde raadslid), duo-commissielid, duo-lid, duo-raadslid, forumlid (niet zijnde raadslid), fractieassistent, fractiedeelnemer (niet zijnde raadslid), fractielid van buiten de raad, fractiemedewerker, fractieondersteuner, fractieopvolger, fractievertegenwoordiger, fractiewoordvoerder, kernteamlid, lijstopvolger, lid (niet zijnde raadslid, opvolger, plaatsvervangend (raads)lid, raadscommissielid, raadsopvolger, raadsvolger, steunlid, schaduwfractielid, schaduwraadslid, toegevoegd lid en vervanger. NVvR (2022). *Volwaardig en gelijkwaardig: burgerraadsleden in de praktijk - handreiking met tips voor gemeenteraad, griffiers, fracties en burgerraadsleden*. NVvR.

¹¹² Ouwendijk, L., Polders, W. & Boogaard, G. (2020). *Burgerleden in raadscommissies: Theorie, praktijk en juridisch kader*. Leiden: Universiteit Leiden. Geraadpleegd op 2 februari 2025 via:

https://www.raadsleden.nl/assets/documents/rapport_burgerleden_in_raadscommissies.pdf; VNG Magazine (28 april 2023). Burgerraadsleden: Meer dan het B-team. Geraadpleegd op 2 februari 2025 via: <https://vng.nl/artikelen/burgerraadsleden-meer-dan-het-b-team>

Bijlage 1 – Gebruikte datasets & gesprekspartners

Gebruikte datasets

Basismonitor Politieke Ambtsdragers (2024). *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* [dataset].

Lokaal Kiezersonderzoek (2022). *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022* [dataset].

Kandidaatstellingsonderzoek (2022). *Kandidaat voor de raad. Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022* [dataset].

Griffiemonitor (2024) *De griffiemonitor: Een landelijk onderzoek naar formatie, functies, inschaling en tijdsbesteding van griffies in Nederland* [dataset].

Necker (2022). *Midtermonderzoek gemeenteraad Binnenlands Bestuur* [dataset]

Opkomst gemeenteraadsverkiezingen (2022) *Overzicht raadszetels en opkomst GR2022* [dataset].

Deelnemers ontwerp sessies & gesprekspartners

Naam	Functie
Rosalie Bedijn	Statenlid PvdA Zuid-Holland
Petra Dassen	Burgemeester Kerkrade
Laurens de Graaf	Burgemeester Lopik
Anne Graumans	Kennispunt lokale politieke partijen
Eelco Groenenboom	Griffier Albrandswaard
Marc Haverkamp	CDA
Gert Heijkoop	Statenlid JA21 provincie Zeeland
Vincent Huijsdens	Commissielid SP provincie Drenthe
Menno Huisman	Griffier Den Helder
Johan Janssen	Griffier Zeist
Trees Janssens	Statenlid PvdD provincie Zeeland
Raymond Jeene	Griffier Leidschendam-Voorburg
Tosca de Jong	Griffier Blaricum
Dorien van der Kamp	Griffier Overbetuwe
Bastiaan de Leeuw	GroenLinks
Bert Nederveen	Wethouder Westerkwartier
Guus Pelzer	Statenlid VVD provincie Limburg
Joost Pluijmen	Volt
Nico Slagter	Wethouder Stede Broec
Rosanne Sloomweg	Griffier Castricum
Casper Sonderen	VVD

Harold van de Velde	Statenlid SGP provincie Zeeland
Marianne de Widt	Statenlid D66 provincie Utrecht
Marian Witte	Burgemeester Geertruidenberg
Jan van Zanen	Burgemeester Den Haag
Diverse raadsleden	Verschillende politieke partijen

Bijlage 2 – Onderzoeksverantwoording secundaire analyse

In hoofdstuk 1 kwam al naar voren dat een belangrijk deel van dit onderzoek is gebaseerd op een secundaire analyse van bestaande datasets over de ambtsbeleving van raadsleden. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van datasets zoals de Basismonitor Politieke Ambtsdragers, kandidaatstellingsonderzoeken en het Lokaal Kiezersonderzoek (zie bijlage 1). In deze bijlage geven we een nadere toelichting op hoe we in onze analyses te werk zijn gegaan.

In de analyse hebben we zowel gekeken naar gemeentegrootte als de omvang van de gemeenteraad. Steeds was daarbij de vraag in hoeverre gemeentegrootte en de omvang van de gemeenteraad uitmaakte voor het functioneren van het lokaal bestuur in termen van representatie & representativiteit, deliberatie & besluitvorming, sturing & controle en praktische omstandigheden. Hiervoor hebben we in de basis logistische en lineaire regressieanalyses gebruikt, waarbij gemeentegrootte en de omvang van de gemeenteraad de onafhankelijke variabelen waren en de verschillende elementen van het functioneren van het lokaal bestuur de afhankelijke variabelen.

We toetsten elk verband afzonderlijk, ondanks dat het aannemelijk is om te veronderstellen dat verschillende gevolgen van de omvang van de volksvertegenwoordiging op elkaar inwerken. Dit doen we vanwege de overzichtelijkheid, het verkennende karakter van deze analyses en de beperkingen van de data om grote en complexe modellen te bouwen.

Als een statistisch significante relatie uitblijft vermelden we dat. In die gevallen dat er een gedeeltelijk verband bestaat tussen de omvang van de gemeenteraad en een van de mogelijke vervolgen, dan rapporteren we enkel de significante bevindingen.

Analyseren omvang gemeenteraad

Daarnaast zat er een ingewikkeldheid in het kunnen analyseren van de omvang van de gemeenteraad. Hoeveel zetels een Nederlandse gemeenteraad telt hangt immers af van de gemeentegrootte. Als we alleen het zetelaantal mee zouden nemen in de analyse, nemen we indirect ook gemeentegrootte mee. Iets wat we juist niet wilden. We hebben daarom gebruik gemaakt van de inwonersklassen uit de staffel uit de Gemeentewet die bepaalt hoeveel zetels een gemeenteraad heeft.

Deze staffel werkt als een afkappunt. Zo heeft een gemeente met 14.500 inwoners 15 raadsleden en kent de raad 17 zetels bij een inwoneraantal van 15.500 inwoners. Een relatief klein verschil in het aantal inwoners, maar wel resulterend in een andere omvang van de gemeenteraad. Valt een gemeente net onder de grens van een inwonersklasse in de staffel, dan kent deze gemeente een relatief kleine gemeenteraad voor het aantal inwoners. Valt een gemeente net boven een inkomensklassengrens, dan is de gemeenteraad juist relatief groot. Door in de analyse de antwoorden van raadsleden uit relatief grote en kleine gemeenteraden te vergelijken met die uit 'normale' raden, konden we meer zicht krijgen op de mate waarin de omvang van de gemeenteraad uitmaakte. De mate waarin een gemeente net boven of onder een inkomensklassengrens valt, staat immers los van de grootte van een gemeente.

Om te bepalen of een gemeenteraad relatief groot of klein was hebben we twee maten gehanteerd, namelijk of het inwonersaantal binnen 10% of 25% rondom een inwonersklassengrens viel. Deze percentages zijn berekend over de bandbreedte van het inwonersaantal binnen een inwonersklasse. Een voorbeeld: een van de inwonersklassen binnen de staffel binnen de Gemeentewet is die van 15.001-

30.000 inwoners, waarbij de gemeenteraad 17 zetels kent. Gemeenten tot 16.501 inwoners vallen binnen 10% en gemeenten tot 18.751 inwoners binnen 25% boven de grens van deze inwonersklasse. Een gemeente met 16.000 inwoners heeft daarmee een relatief grote gemeenteraad (voor beide normen) en een gemeente met 20.000 inwoners een 'normale' raadsomvang.