AUTORISME

# Ook lokaal zakt de democratie weg

RAADSEL 16 MAART

Gemeenteraden verliezen hun grip op het lokaal bestuur. Maar liefst 40 procent van de lokale budgetten wordt inmiddels buiten de controle van de raden om besteed. De beslissingen worden niet meer genomen door de mensen die wij kiezen.

AUTEURS
LIESTE HAGEN, SAMUEL PEYNENBURG

FOTOGRAAF EN VIDEOGRAFIE RICHARD BROCKEN

LUISTEREN 5 MIN 16 MIN

Het is pijnlijk incidenten. Koppen van lokale media, nieuwsberichten die allen relevant lijken als de steek in kwestie je hetmat is. Maar samen vullen ze op iets groters, zoepenkleinkes gebeel.

In Twente waarschuwen de rekenkamers dat de gemeenteraden buitenspel staan in de regio en geen zicht hebben op grote beslissingen. In Culemborg wordt de raad bekritiseerd voor te weinig grip op het afvalbeleid. In Breda schuift de gemeenten samenwerkingsverband voor de energieopwekking af. De reden? De vetes voor te weinig inhoud.

Dit soort voorvallen zijn tekenend voor de spanningen tussen de gemeenteraden en de samenwerkingsverbanden, ook wel bekend als gemeenschappelijke regelingen. Dit zijn clusters van gemeenten die samenwerken op thema's als jeugdzorg, energie en afval. De laatste jaren zijn ze enorm in aantal gegroeid en steeds machtiger geworden. De plaats van de raden worden grote beslissingen steeds vaker in deze verbanden genomen. Het resultaat? Een niewe bestuurslaag die zich buiten de kaders van onze democratie bewegt.

De democratische legitimiteit van deze gemeenschappelijke regelingen komt tenslotte van de raden zelf – en die hebben grote moeite om de verbanden te controleren.

'We krijgen veel kritische signalen van raadsleden', zegt Roel Bartlaan, woordvoerder van de Nederlandse Vereniging van Raadsleden (NVR). 'Ze maken zich zorgen over hun afnemende invloed en de legitimiteit van de verbanden.'

Op de voorzoomd van de gemeenteraadsverkiezingen roept de opmaan van de verbanden een vits aan ongemakkelijke vragen op. Wat is nog de democratie van de gemeenteraden? En hoe democratisch is de lokale democratie nog?

## Gebed zonder end

'Samenwerkingsverbanden hollen de lokale democratie uit', zegt Simon Otjes, politicoloog aan de Universiteit Leiden. 'Over steeds minder onderwerpen hebben gemeenteraden daadwerkelijk iets te zeggen. Raadsleden geven aan dat ze minder grip hebben en de werkzaahen in het bestuur van de verbanden bewegen dat. Je kan ochtendgebeden aan het idee dat onze eren impact heeft, dat wij beslissingen veranderen, als de beslissingen niet worden genomen door de mensen die wij verkiezen.'

In het meest extreme geval wordt in de raden veel politiek bedreven en geen beleid gemaakt, zegt Otjes. Terwijl er in het verband veel beleid wordt gemaakt waarover geen politiek wordt bedreven.

Het is opvallend. Als het over ernste van de democratie gaat, gaat het vaak over het parlementair niveau – partijen als PVV en Groen Links zouden een grexar voor de democratische rechtstaat vormen. Minder wordt er gelaken naar antidemocratische krachten op lokaal niveau. Terwijl de politiek *lokaal* concreet wordt en vorm krijgt voor de burger. Lokaal vindt de democratie hoorsel – of zakt er weg.

## Rutte-II

De vijfjes zijn verdwenen. Waar in 2017 het totaal aantal samenwerkingsverbanden in Nederland nog op 1.346 lag, was dat in 2024 gemoegen naar 1.759 – meer dan het vijfvoudige van het aantal gemeenten in het land (342). Gemiddeld zit een gemeente in wel 42 samenwerkingsverbanden. In 2017 waren dat er nog 27.

*Wat verklaart die explosie?*

Het antwoord op die vraag ligt verborgen in een lange geschiedenis. Al sinds de oorlog woedt de discussie over de juiste politieke organisatie van de regio. Moeten de gemeenten groter? De provincies kleiner? Het blijkt een gebed zonder end. Het is wel evident dat de grootste impuls voor de recente ontwikkelingen van de regio was Rutte-II afkomstig is. 'Decentralisatie' was het toverwoord van dit kabinet, 'efficiëntie' het oogmerk. Na 2012 werd er een ongekend aantal taken overgeheveld van de centrale overheid naar de provincies en gemeenten.

'De knoch van decentralisaties, van dingen aan gemeenten overlaten, is dat het dicht bij de mensen gebeurt', stelt Rutte in januari 2014.

# 'De afstand naar ruimere wordt steeds groter'

De decentralisatie ging hand in hand met twee ontwikkelingen. Als minister van Binnenlandse Zaken stuurde Ronald Plasterk aan op gemeentelijke herindeling (groot, groter, grooter) om ontzond er een fine toename in het aantal verbanden. Op het gebied van jeugdzorg, Afval en milieu, Openbaar vervoer. Die trend werd door het rijk wettelijk opgelegd (de veiligheidsregio's, bijvoorbeeld) en een deel ging gemeenten op eigen initiatief en vrijwillig aan. Otjes, verbaasd – en gemeenten die niet over de mensen en middelen beschikt om iets zelf te organiseren, heeft geen andere keuze dan in een verband te treden.

Ruw samengevat, met de bedoeling om de politiek dichter bij de burger te brengen, baarde Rutte-II een niewe, minder democratisch bestuurslaag.

## Controle

'De afstand naar ruimere wordt steeds groter', beaamt Rob de Greef, raadslid voor de VVD in de gemeente Helmond. Hij noemt het onnoselijk voor een raadslid om het doen en laten van de samenwerkingsverbanden in de gaten te houden. 'Je kap hoef't beperkt inkiezen, want je hebt al veel dingen waarvoor de gemeenten op een raadsagenda. Dat leidt tot een enorme kennisachterstand.'

Dan is er ook nog de enorme complexiteit. Sommige gemeenten zitten klem in een soort 'spaghetti' van samenwerkingen. Raadslid Jan Vroomans uit de gemeente Gennep (Rabtal/Pitsje op lokaal) herkent het probleem. 'Ik denk dat de gemeenteraad hun grip op regionale samenwerkingsverbanden niet is verloren. Ik denk dat ze nooit echt grip hebben gehad.'

En dan zijn er ook de grote criticus. De VNG, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, eist de omzeug van de budgetten die zijn gekoppeld aan de samenwerkingsverbanden dat het grootste risico voor de democratische legitimiteit van het lokale bestuur. Woordvoerder Ruud Koerts zegt: 'Inmiddels wordt 40 procent van het gemeentebudget zonder controle van de gemeenteraden uitgegeven.'

Zijn er maniereen om de controle terug te pakken? Het blijft moeisaam, zegt De Greef. 'Om een gemeenschappelijke regeling te kunnen beïnvloeden als raadslid hebje niet alleen de meerderheid in je eigen gemeenteraad nodig. Je hebt ook de meerderheid van alle gemeenten in de gebiede regeling nodig. Soms heb je wel 21 raden in één regeling. Dat maakt sturing niet eenvoudig, maar wel ingewikkeld.'

## Lege handen

Het functioneren van de verbanden laat zich nyuk het beste vergelijken met de werking van de Europese Unie, eist Otjes. Als ik eens in de zoveel tijd vlieg er een oneetig van het bestuur van zo'n regelingsclaus. Dan kan de raad er een werbouder naartoe stuen met een opdracht. 'Net als Rutte die naar Brussel vertrok om namens het kabinet iets klaar te spelen', zegt Otjes. 'Maar eenmaal in Brussel moest Rutte er ook uitkomen met andere regentsgeleiders en concessies doen. Dan kwam hij terug naar Den Haag met een heel ander resultaat. Helaas, zet hij dan, ik kon geen meerderheid vinden, de opdracht is mislukt.'

# De nieuwe dynamiek biedt mogelijkheden voor politiek spel

Ook raadsleden krijgen dit voetbalverend van werkbezoeken te horen, zegt Otjes. En omdat ze geen zicht hebben op wat er precies in 'Brussel' gebeurt, weet hen geen andere keuze dan de uitkomst te accepteren.

Deze dynamiek biedt mogelijkheden voor politiek spel. Bijzonder hoogleraar Lokaal en Regionaal Bestuur Klaartje Peters noemde aan die werkouden regelmatig de instructies van de raad naast zich neerleggen als ben dat uitkomt. Als de opdracht niet in lijn lijkt met de wensen van hun partij, of ze willen geen sociaal verpleegkundigen, zeggen ze er voor de vorm wat over en kiezen vervolgens met lege handen naar de raad terug.

## Het hoofd bieden

Let wel: de samenwerkingsverbanden zijn er niet voor niks. Zo wijzen Guido Zonneveld en Nienke Vijver, directeur en bestuurssecretaris van RSO Nederland, de landelijke vereniging van regionale samenwerkingsverbanden in de zorg, op de noodzaak van samenwerking. De zorgvraag neemt steeds meer toe, terwijl er een tekort is aan zorgmoedewerkers. Om een zorgstructuur te bewerkstelligen moet er veel meer onderling werken samengewerkt tussen de verschillende sectoren. Als je dat goed wil doen, dan moet dat in de regio's

Ook de VNG erwaart onder haar leden een noodzaak tot samenwerking. 'Sommige gemeenten zien in samenwerken de enige en voor de hand liggende optieomg om de grote opgaven aan te pakken en het hoofd te bieden aan het tekort aan mensen en middelen', zegt woordvoerder Ruud Koerts. Daarbij is de VNG gesaamenteerd over de democratische legitimiteit van de verbanden. 'Er zijn verschillen over de mate waarin en maniereen waarop de legitimiteit, dan de ruggensnap van de raad, op het spel staat', zegt Koerts. 'Zo gaat het soms om een aanbesteding in bijvoorbeeld de ICT of afvalverwerking – dat kan complex zijn, omdat het om een specialistisch proces gaat.'

Een ander voorbeeld is de vise op de openbare ruimte, zegt de woordvoerder van de VNG. 'Wat kunnt waar te staan binnen een regio? Uiteindelijk hebben de raden hier het laatste woord over, maar zij zijn niet per definitie betrokken bij alle afwegingen die gaandeweg worden gemaakt.'

SCHRIJF JE IN
Blijf up-to-date met onze dagelijkse nieuwsbrief
Jouw e-mail
Aanmelden
Door je aan te melden ga je akkoord met de algemene voorwaarden en privacy-policy

## Toekomst lokaal bestuur

Met nog op de ontvast onder de raadsleden en vraagtekens bij de democratische legitimiteit van de verbanden, is het duidelijk dat er iets moet veranderen. Maar wat?

'Er gaan vaak stemmen op om de gemeenten nog groter te maken, zodat ze zich kunnen ontwikkeln aan de wirwar van gemeenschappelijke regelingen', zegt Otjes. 'Maar dat zou niet werken. We weten dat er geen relatie bestaat tussen de grootte van een gemeente en het aantal verbanden waar het in zit. Ook is het onhaalbaar om alles te willen organiseren binnen één niewe bestuurslaag, zien Otjes. 'Het is voor gemeenten logischer om in verschillende formaten te werken. Er zijn soet te veel onderwerpen, en bovendien zijn ze te uiteenlopend, om alles aan te pakken binnen de kaders van één samenwerking.'

# 'Raadsleden zijn amateurs. Compenseer daarvoor.'

Pragmatisch bekeken is het soeral productief om de gemeenteraden te versterken, meent Otjes. Zo kunnen raden de verbanden beter in de gaten houden. 'Raadsleden zijn amateurs, in tegenstelling tot de werkouden in de gemeenschappelijke regelingen. Compenseer daarvoor. Geef raadsleden meer tijd. En meer geld. Zorg dat ze de ruimte hebben om hun pleik in de besluitvorming op te eisen.'

Ook de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVR) probeert gemeenteraden in de positie te brengen dat ze meer grip op de besluitvorming krijgen, zegt woordvoerder Bartlaan. 'We helpgen bijvoorkoomen. Er we organiseren het 'klaar voor 4 jaar'-programma, waarin we raadsleden klaarstomen voor een sterke raadsperiode.'

Raadslid De Greef (VVD Helmond) heeft grote ambities. Hij maakt zich hard voor niewe, directe volksrepresentatieregelingen op regionaal niveau, tussen de gemeenten en provincies in. 'Dat kan je op twee manieren bereiken', zegt De Greef. 'Aan de ene kant je niewe verkiezingen uitschrijven en een niewe bestuurslaag creëren. Wat je ook kunt doen, is het bestuur van de provincies afschaffen. Ze verdwijnt je de provincies in niewe regio's en kan je op die manier beter besluiten nemen.'

MEER OVER MACHT

Gerelateerd

ONDERZOEK
Nederlandse omgang met staatlozen in strijd met mensenrechten
De manier waarop de Nederlandse overheid omgaat met de 4500 erkend staatlozen mensen, is in strijd met internationale...
CHARID VAN DER BERG

INTERVIEW
'Ik draai nergens omheen'
Het enige waar Leff Laser - journalist met een...
YASMIN ATT ABDERRAHMAN

REPORTAGE
Gewelddloos verzet tegen ICE in Los Angeles
De mensie over het optreden van immigratiedienst ICE steeps...
LAILA FRAMM

VRIJ NEDERLAND

ONZE VERHALEN
De Week
Het Blad

DOSSIERS
Macht
Vrijheid
Samenleving
Ideeën
Cultuur
Natuur

MEER VAN ONS
Missie
Contact
Colofon
Nieuwsbriefen
Ledenservice

LUIRATSCHRAPPEN
Digitaal
Digitaal + Het Blad
Jongerenlidmaatschap
Proeflidmaatschap

STEUN ONS
Steun de journalistiek van Vrij Nederland en help bij het bewaken van de grenzen van onze vrijheid.
Word lid