

Lokaal bestuur

Gemeenten moeten steeds ingewikkelder taken uitvoeren en dus gaan ze samenwerken. Maar die constructies zijn amper meer te controleren, waarschuwen kenners.



Rampenoefening Eindhoven Airport (2011)
Gemeenten hebben steeds vaker een gezamenlijke brandweer

Raadsleden kunnen nieuwe bestuursmoloch niet de baas

Door onze redacteur **Ingmar Vriesema**

AMSTERDAM. De Nederlandse democratie wordt bedreigd. Niet door Brussel of eurosepsis. Niet door de PVV of moslimterroisme. Niet door cybercrime of droneaanvallen.

Maar door gemeenschappelijke regelingen.

Een saaie term. Precies dat maakt gemeenschappelijke regelingen gevaarlijk, zeggen kenners. Bijna niemand maakt zich er druk om. Maar lever je je eenmaal over aan een gemeenschappelijke regeling, zegt een ervaringskundige, „dan geef je jezelf ook echt uit handen”.

Om te beginnen: wat is een gemeenschappelijke regeling?

Een samenwerkingsverband tussen twee of meer gemeenten, die samen taken uitvoeren. Want dat is goedkoper.

Neem de brandweer. Het is goedkoper om samen ladderwagens en blusapparatuur aan te schaffen dan als afzonderlijke gemeente. Ook gezondheidsdienst GGD is gezamenlijk geregeld. Net als - vaak - de regionale muziekschool en het archief. En, de zogeheten ‘regionale uitvoeringsdiensten’, die gaan over handhaving van mili-

euvergunningen. Een gemeenschappelijke regeling (GR) van tien, vijftien of twintig gemeenten is heel gewoon.

Prima, toch?

Niet helemaal. De gemeenteraden van de deelnemende gemeenten staan namelijk op afstand. Het bestuur van een GR wordt bevolkt door wethouders uit de deelnemende gemeenten. Zij stemmen voor of tegen die nieuwe brandweerwagens, zij gaan over dat nieuwe pand voor het regionaal archief, zij beslissen over de uitbreiding van de GR met een tweede ambtelijk directeur. Maar een centraal, controlerend orgaan ontbreekt, in die GR. Tegenover dat ene bestuur - of dat nu de brandweer is of een regionale vuilophaler - staat dus altijd een veelvoud aan gemeenteraden. Twee, vijf, acht, twaalf en soms wel twintig. Wie van hen controleert dat bestuur? Zij allemaal, of niemand?

Dit ‘democratische gat’ baart alle partijen in het lokaal bestuur steeds meer zorgen. Want gemeenten nemen vaak aan zo’n twintig gemeenschappelijke regelingen (GR) tegelijkertijd deel, en dat aantal neemt alleen maar toe. Er komen immers steeds meer grote taken op gemeenten af.

De verenigde gemeentesecretarissen, de verenigde griffiers, de verenigde rekenka-

NIEUWE WET

Een nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen is in de maak, en zal op zijn vroegst medio 2014 in werking treden. De wet maakt de positie van gemeenteraden iets steviger. Ze hebben straks acht en niet zes weken om te reageren op de begroting van een gemeenschappelijke regeling: een samenwerkingsverband tussen meerdere gemeenten

De wet schrijft ook voor dat gemeenteraden ruim op tijd de voorlopige financiële plannen ontvangen. Maar het democratische gat blijft. Besturen van gemeenschappelijke regelingen kunnen de gemeenteraad negeren

mers, de verenigde raadsleden, diverse hoogleraren: allen zeggen desgevraagd dat de structuur van een GR een groot probleem aan het worden is.

De rekenkamers stuurden minister Plasterk (Binnenlandse Zaken, PvdA) er onlangs een brief over, de griffiers (juridische beleidsadviseurs) beleggen binnenkort een aparte vergadering over de kwestie, en raadsledenvereniging Raadslid.nu praat haar leden er in 2014 in speciale bijeenkomsten over bij.

Rob de Greef, onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de VU: „Elke gemeenteraad is voor de informatie over het reilen en zeilen van de GR afhankelijk van hun ene wethouder. Maar ook voor die wethouder is het lastig om een volledig beeld te krijgen van de bedrijfsvoering van zo’n GR. Want het gaat om grote, complexe organisaties. Om een GGD of milieudienst met honderden gespecialiseerde werknemers.”

Bestuur is onkwetsbaar

Raadsleden hebben een informatieachterstand, zegt ook Anne Doornbos, vers gepensioneerd gemeentesecretaris in het Drentse Noordenveld. Ze krijgen weliswaar de begroting van de GR te zien, en ze mogen er hun zienswijze op indienen. Maar die zienswijze is niet-bindend. Doornbos: „Raadsleden kunnen hun eigen wethouder natuurlijk naar huis sturen,

maar de kans dat vijf, acht of twintig andere gemeenteraden hetzelfde doen met hún wethouder, is zeer klein.” Het bestuur van een gemeenschappelijke regeling is dus relatief onkwetsbaar.

Daar zit wel een logica achter, zegt onderzoeker Rob de Greef. „Als je een controlerende raad aan elke GR zou toevoegen, ontstaat er een soort supergemeente. En daar deinst de wetgever voor terug. Het Rijk moet al rekening houden met de belangen van provincies en gemeenten, en dan zou daar nog een belangenclub voor gemeenschappelijke regelingen bijkomen. Liever niet, zegt het Rijk.”

Er is dus staan raadsleden zwak. Ze staan niet alleen op grote afstand van de GR, maar - hier zit het venijn - de afzonderlijke gemeenten draaien ook op voor alle kosten die de GR maakt. Zo werkt de wet. Budgetoverschrijdingen komen dus ook op het bordje van de gemeenten. Saillant detail: de GR kan volgens de wet niet failliet gaan. Er is dan ook geen maximum voor budgetoverschrijdingen - *the sky is the limit*.

Dat bedoelt de voormalige Zutphense gemeentegriffier Krijn van der Heijden als hij zegt dat „je jezelf [als gemeenteraad] echt uit handen geeft. De begroting van een GR is een verplichte uitgaaf voor de deelnemende gemeenten. Daar helpt geen moedertje lief meer aan.”

Raadsleden zijn vaak slecht op de hoogte van de werking van gemeenschappelijke

regelingen, zegt Van der Heijden. „Ze hebben bijvoorbeeld het recht om ‘nee’ te zeggen tegen het optuigen van een gemeenschappelijke regeling. Maar raadsleden doen er vrijwel nooit moeilijk over.” Van der Heijden: „Ze hebben geen tijd om zich erin te verdiepen.” Raadsleden in Nederland zijn allen parttimers. En al hadden ze tijd, zegt Van der Heijden: „De gemeenschappelijke regeling lééft gewoon niet. Raadsleden denken er vaak niet over na.”

En dat kunnen ze zich ook veroorloven, zegt Heijnen, want ook kiezers liggen niet bepaald wakker van het democratische gat in de gemeenschappelijke regeling.

Tot het misgaat.

Een miljard euro schuld

Dan vinden raadsleden de saaie gemeenschappelijke regeling ineens wel boeiend.

Zoals raadsleden in het Friese Opsterland, die zich in september tevergeefs verzetten tegen uitbreiding van de Veiligheidsregio Fryslân met een extra directeur.

Of de raadsleden van het Utrechtse Ronde Venen, die nerveus worden van het financieel wanbeleid bij hun Omgevingsdienst Regio Utrecht. De directeur is vorige maand geschorst. Het tekort loopt dit jaar op tot boven de 1 miljoen euro. De Ronde Venen is in elk geval 65.000 euro kwijt, en dat wordt mogelijk meer dan een ton.

Of neem de raadsleden van 48 gemeenten in het westen van Nederland die via vier gemeenschappelijke regelingen aandeelhouder zijn van afvalverbrandingsbedrijf HVC. Allemaal prima, totdat afgelopen voorjaar bleek dat HVC een schuld had van bijna een miljard euro en niettemin 75 miljoen euro duurzaam wilde investeren in een windmolenpark boven Schiermonnikoog. Waarna raadsleden van Alblasterdam tot Zeewolde aan hun 48 wethouders vroegen of dit wel kon en of dit niet finan-

cieel riskant was. Antwoord: twee maal ja. Maar HVC blijft gewoon aandeelhouder in het windmolenpark. Een onafhankelijk onderzoek, aangezengeld door zeventien lokale rekenkamers, moet uitwijzen in hoeverre al die gemeenteraden eigenlijk betrokken zijn bij de besluiten van HVC.

Dit is nog maar het halve verhaal. Het Rijk hevelt in 2015 sociale taken als jeugdzorg en grote brokken van de ouderenzorg over naar gemeenten. Enorme taken, die gemeenten opnieuw gezamenlijk zullen regelen. En dit keer gaat het niet om ‘politiek-neutrale’ taken, zoals de Groningse hoogleraar staatsrecht Douwe-Jan Elzinga onlangs schreef in het tijdschrift *Binnenlands Bestuur*. Niet over bluswagens, niet over het streekarchief, maar over politiek licht ontvlambare dossiers als de zorg voor kwetsbare jongeren en ouderen. Raadsleden, cliëntenraden en het publiek zullen geen genoeg nemen met wethouders die zich verschuilen achter andere wethouders uit de gemeenschappelijke regeling, zegt Elzinga tegen deze krant: „Indien er in de jeugdzorg fouten worden gemaakt, moet er een duidelijke politieke verantwoordelijkheid zijn.”

De vaak genoemde miljardenbezuinigingen die met de decentralisaties gepaard gaan, maken het democratisch gat van de GR’s alleen maar problematischer, zegt Elzinga. De gemeenschappelijke regelingen gaan over de inkoop van zorg, maar omdat er te weinig geld is, wordt die inkoop een politieke keuze. Gaat de euro naar jong gehandicapten of naar kinderen met gedragsproblemen. En hoe leggen de wethouders die keuzes uit aan de afzonderlijke raden, die hun eigen politieke koers willen varen? En aan de kiezers? Elzinga: „Gezamenlijk wethoudersbestuur gaat net zo lang goed tot het ergens flink mis gaat. En dan zijn de rapen gaar.”