

Geen democratie zonder politiek, ook niet in de regio's

Gemeenteraden krijgen maar moeilijk grip op de vele regionale samenwerkingsverbanden die er zijn en dat leidt tot een pijnlijk gebrek aan democratische legitimiteit. Een oplossing kan zijn om het aantal samenwerkingsverbanden terug te dringen. Wellicht ontkomen we uiteindelijk ook niet aan een extra democratisch gekozen regionale bestuurslaag.

MARIJE VAN DEN BERG & GEERTEN BOOGAARD

Marije van den Berg is onderzoeker/adviseur democratische kwaliteit en auteur van het boek 'Stop. Stopstrategie voor organisaties'; Geerten Boogaard is hoogleraar decentrale overheden aan de Universiteit Leiden (Thorbecke-leerstoel)

Politici en ambtenaren kunnen elkaar lang bezighouden zonder een stap verder te komen. Dat komt door wat Sir Arnold in de Britse politieke serie *Yes Prime Minister* 'the politicians logic' noemt: 'something must be done. This is something. Therefore, we must do it.'¹ Een dergelijke *action bias* sluit prima aan bij die van topambtenaar Sir Humphrey Appleby: 'We don't measure our success by results but by activity and the activity is considerable and productive.'² De lange zoektocht naar effectieve en legitieme regionale samenwerking van de afgelopen decennia heeft er alles van weg.

Raadsleden klagen al jaren over een gebrek aan zicht, invloed en controle op wat in het jargon 'verbonden partijen' heten: organisaties en samenwerkingsverbanden waarin hun gemeente een financieel én een bestuurlijk belang heeft. Meestal gaat het dan om gemeenten die onderling of met andere bestuurslagen (provincie, waterschappen) samenwerken in een publiekrechtelijke constructie. Deze

constructies worden geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en worden ook wel 'verlengd bestuur' genoemd. Al is dat meestal niet echt hoe raadsleden de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ervaren. Daarom wordt er al jaren gesleuteld aan de wettelijke bepalingen voor regionale samenwerking. Ook het kabinet-Rutte III deed weer een voorstel om de Wet gemeenschappelijke regelingen aan te passen en de positie van volksvertegenwoordigers in gemeenteraden, Provinciale Staten en het algemeen bestuur van waterschappen te versterken.³

Terwijl dat voorstel nog plenair door de Tweede Kamer moet worden behandeld, ligt er al een plan voor de volgende kabinetsperiode klaar. De invloedrijke ambtelijke studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen adviseerde onlangs dat een onafhankelijke interbestuurlijke taskforce aangesteld moet worden, die het nieuwe kabinet binnen een jaar adviseert over een alternatief

voor de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat alternatief is bedoeld om meer ruimte en flexibiliteit te bieden voor zowel samenwerking tussen overheden als publiek-private samenwerking.⁴ Kortom: 'the activity is considerable and productive', maar het lek lijkt nog niet boven water.

Gemeenten zitten gemiddeld in 33 samenwerkingsverbanden

Dat lek zal ook in dit artikel niet boven water komen. Het gebrek aan democratische controle en legitimiteit van het 'verlengd bestuur' is daarvoor een te taai en ingewikkeld probleem. Toch denken wij dat we de zoektocht naar een betere democratische legitimatie een stapje verder kunnen helpen. Dat doen we door afstand te nemen van de politiek-bestuurlijke dynamiek en na te gaan wat we eigenlijk weten over de oorzaken van de problemen die spelen rondom intergemeentelijke samenwerking. Ons uitgangspunt is daarbij: geen democratie zonder burgers, geen representatieve democratie zonder volksvertegenwoordiging en vooral: geen democratie zonder politiek. Ook niet regionaal.

We schetsen in dit artikel het probleem eerst wat grof: hoeveel samenwerkingsverbanden zijn er en wat zijn precies de klachten? Vervolgens beschrijven we drie patronen die de problemen in stand houden en zelfs versterken; patronen die we moeten doorbreken omdat we het probleem anders niet oplossen. Die drie patronen gaan over depolitisering, over de rol van vakdepartementen en over de vierde bestuurslaag. We bespreken wat we kunnen doen om deze patronen te doorbreken, en vooral: waar we mee moeten stoppen. Dat geldt met name voor het taboe op de vierde bestuurslaag. Om een regionaal bestuur te

krijgen dat democratisch én politiek werkt, moeten we dat taboe doorbreken, is onze stellingname.

Het probleem in grove lijnen

Intergemeentelijke samenwerking is geen nieuw verschijnsel in het Huis van Thorbecke. Variërend van hoofdzakelijk informele samenwerking of het gezamenlijk beheer van een brug over een rivier tussen twee gemeenten, via allerlei private constructies tot de inmiddels wettelijk opgetuigde gemeenschappelijke regelingen – gemeentelijke samenwerkingsverbanden met een eigen publiek-rechtelijke rechtspersoonlijkheid. Het *aantal* samenwerkingen lijkt echter hoger dan ooit.

Onderzoekers becijferden tussen 2017 en 2020 een groei van de samenwerkingsverbanden (in brede zin) van maar liefst 17%.⁵ Gemeenten werken inmiddels in gemiddeld 33 verbanden samen (tegenover 27 in 2017), en doen dat het meeste in Limburg en het minste in Fryslân. Opvallend genoeg werken gemeenten met minder dan 100.000 inwoners gemiddeld genomen minder vaak samen dan de grotere gemeenten: gemiddeld 33 tegenover 46 samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden betreffen hoofdzakelijk zogenoemde collegeregelingen – een gemeenschappelijk (overleg)orgaan waarin wethouders de deelnemende gemeenten vertegenwoordigen die hierover aan hun eigen gemeenteraad verantwoording afleggen. Ze gaan vaak over het fysieke domein (27%), gevolgd door het sociaal domein (20%).

Al deze samenwerkingsverbanden hebben met elkaar gemeen dat ze bovenlokaal zijn. Maar daar houdt de overeenkomst ongeveer op. Er is grote differentiatie in aard en intensiteit van de samenwerking en partners waarmee wordt samengewerkt. De Regioatlas van het ministerie van Binnenlandse Zaken laat zien dat Nederland op sociaal gebied in 49 verschillende soorten regio's is ingedeeld, op het gebied van veiligheid op 7 manieren, wat de bestuurlijke samenwerking betreft zijn

er 17 verschillende soorten regio's en in het fysieke domein is de kaart van Nederland op 7 verschillende manieren verdeeld.⁶ Een deel van deze regio-indelingen is wettelijk vastgesteld en landelijk vastgesteld, zoals bijvoorbeeld de Veiligheidsregio's. Andere regionale samenwerkingsverbanden zijn van onderop gegroeid.

Op papier is de democratische legitimatie van de intergemeentelijke samenwerking prima op orde. Met enige regelmaat wordt die theorie in mooie brochures uitgevent. Bijvoorbeeld in de handreiking *Grip op regionale samenwerking* uit 2015. Gemeenteraden hebben volgens deze handreiking zelf een sterke invloed op het aangaan van de regelingen.⁷ Dezelfde brochure adviseert raadsleden om goed op te letten of ze een bevoegdheid wel regionaal willen beleggen, want 'bevoegdheden die eenmaal weggegeven zijn, komen moeilijk terug.'

Is er toch een goed idee om iets samen met andere gemeenten aan te pakken – omdat het regionaal effectiever, efficiënter of meer gedragen kan – dan moeten gemeenteraden 'op voorhand concrete afspraken maken met het college van B en W over het proces, over de indicatoren voor de beoordeling en de momenten waarop de raad invloed kan uitoefenen'. Daarna is het een kwestie van goed je werk doen, concludeert de handreiking. 'Zoek uw collega's in andere raden op. Verlengd lokaal bestuur vergt verlengde democratische controle' en 'zorg voor expertise binnen de raad over wat de samenwerking is en hoe die werkt'. Kortom: een kind kan de was doen.

De praktijk is weerbarstiger. Ondanks het wettelijk instrumentarium en de voorlichting daarover, nemen klachten van raadsleden over de samenwerkingsverbanden toe. Inmiddels is meer dan de helft niet tevreden met zijn positie in het verlengd lokaal bestuur. In 2013 en 2017 liet de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden grote enquêtes uitvoeren onder raadsleden.⁸ Het beeld dat daaruit oprijst is weinig positief: 'Voor veel raadsleden is en blijft regionale samenwerking iets

ongrijpbaars. De resultaten uit 2017 laten geen positiever beeld zien ten opzichte van 2013. Zo geeft 56% van de raadsleden aan ontevreden te zijn over de eigen mogelijkheden om de besluitvorming rondom regionale samenwerking te beïnvloeden; 32% (2013: 30%) van de raadsleden geeft daarnaast aan onvoldoende kennis en expertise te hebben om hun controlerende taak als raadslid uit te oefenen op de (uitvoering) van gemeenschappelijke regelingen. Ook geeft 36% (2013: 30%) van de raadsleden aan doorgaans geen tijd te hebben zich te verdiepen in de gemeenschappelijke regeling. Deze uitkomsten bevestigen het beeld dat de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen in toenemende mate in gevaar komt.'

Dit alles bij elkaar roept een aantal vragen op. In de afgelopen jaren is met de grote decentralisaties naar de gemeenten het aantal bovenlokale samenwerkingsverbanden alleen maar toegenomen. Dat geldt ook voor de samenwerkingen die gemeenten vrijwillig aangaan en niet alleen kleine gemeenten met weinig bestuurskracht doen dat. Zelden was de samenwerking op expliciet initiatief van de gemeenteraden, veel vaker zijn het de colleges die de samenwerking zoeken. Soms ongemerkt omdat er nu eenmaal al een overleg was, soms geïnitieerd door de ambtelijke organisatie (directeuren van diensten en uitvoeringsorganisaties) en soms werken gemeenten samen vanuit het idee dat er efficiency nodig is, bijvoorbeeld in bedrijfsvoering of expertise.

Niet zonder reden wordt in dit verband van een (dubbele) decentralisatieparadox gesproken.⁹ De forse *afschaling* (decentralisatie) van de overheidstaken in het sociaal domein heeft een nieuwe *opschaling* in het lokaal bestuur veroorzaakt. Dat is de eerste paradox. De tweede, daarmee verwant, is dat de gemeenteraad die in het sociaal domein aan het stuur moest komen door de regionalisering juist meer op afstand is geraakt.

Maar waarom raken raadsleden verstrikt in samenwerkingen waar ze vervolgens steen

en been over klagen? In theorie hebben raadsleden beslissende invloed op het aangaan van samenwerkingen en kunnen zij er ook weer vanaf. En die theorie klopt. Waarom houden raadsleden er dan niet mee op, als ze er zelf vanaf willen? En als ze er toch niet vanaf willen: waarom verstevigen ze hun grip op die samenwerkingen dan niet met de middelen die ze wél hebben?

In theorie zijn er nu al veel meer mogelijkheden om de grip op een regionale samenwerking te verstevigen dan waar raadsleden gebruik van maken. En ook die theorie klopt. Maar waarom voelen raadsleden zich dan nog steeds slachtoffer? Is dat onterecht zelfmedelijden of klopt de theorie toch niet helemaal? In onze zoektocht naar antwoorden op deze vragen vonden we drie patronen die het probleem in stand houden.

Patroon 1: Depolitisering is de smeerolie van regionale samenwerking

De stand van de regionale samenwerking in Nederland valt slecht te begrijpen zonder kennis van de verzuiling. Na de Tweede Wereldoorlog – toen de taak van de overheid zich ontwikkelde tot die van een moderne verzorgingsstaat – was in het grootste deel van Nederland één zuil dominant. Bovenlokale vraagstukken konden gemakkelijk binnen het netwerk van de zuil worden opgelost. Hoogleraar Regionaal Bestuur Marcel Boogers (Universiteit Twente) schrijft: 'Waar elders in Europa problemen op het gebied van de volkshuisvesting, volksgezondheid of economische ontwikkeling als 'regionale vraagstukken' op de agenda verschenen, werden deze in Nederland binnen verzuilde regionale kaders opgelost door gelijkgestemde gemeentebezuurders en bestuurders van werkgeversverenigingen, vakbonden, woningcorporaties, zorginstellingen en scholingsinstituten'.¹⁰ Na het afbrokkelen van de zuilen begon in de jaren zeventig van de vorige eeuw een discussie over regio's die tot op de dag van vandaag voortduurt.

Ondertussen is het recept voor succesvolle samenwerking uit de verzuiling niet veranderd: depolitisering. Politieke samenwerking gaat stukken makkelijker als het uitvoering heet, of beter nog: bedrijfsvoering. Hoe politiever de materie, hoe sneller de samenwerking gaat haperen.¹¹ Gemeenteraden staan immers primair voor het belang van hun eigen gemeente en het regionale belang is niet noodzakelijk de optelsom van de belangen van de deelnemende gemeenten. Het kan bijvoorbeeld in het belang van de regio als geheel zijn dat er maar één bedrijventerrein komt, maar de vraag in welke gemeente dat zal moeten gebeuren is daarmee, zacht gezegd, nog niet beantwoord.

Er is dus een duidelijke prikkel om regionale samenwerking zo veel mogelijk als niet-politieke materie te presenteren. Het stellen van een gedeeld regionaal belang wordt dan ook makkelijker: als iets efficiënter kan, is dat voor iedereen winst. Behalve dan voor raadsleden die politieke grip wilden houden.

De bestuurlijke logica van wethouders versterkt dit patroon van depolitisering. Veel regionale samenwerkingsverbanden zijn juridisch gezien collegeregelingen (samenwerkingen tussen colleges van burgemeester en wethouders) en wethouders zijn dus de facto het meeste actief in de regio. Zowel ten behoeve van hun onderlinge samenwerking als naar de raad toe maken wethouders hun politieke leven makkelijker als ze de regionale materie benaderen en presenteren als apolitieke kwesties. Dit effect is helemaal sterk in gemeenten waar gemeenteraden ervan overtuigd zijn 'dat zij niet over de uitvoering gaan' en het cultuur is dat gemeenteraadsleden bij voorkeur wegblijven op de plekken waar wethouders aan het werk zijn.¹² Zie dan als raadslid je controlerende werk nog maar eens te doen.

Opvallend aan de enquête onder raadsleden over regionale samenwerking is dat een derde van de ondervraagden aangeeft geen kennis te hebben over hoe de regio in elkaar zit of wat daar speelt én geen tijd heeft om die kennis te verwerven.¹³ Gebrek aan tijd is

echter altijd ook een kwestie van prioriteit. De raadsleden voelen wellicht onvoldoende urgentie om te doen wat ze wel zouden kunnen doen om hun grip op de regio te verstevigen. Voor dat deel van de raadsleden is het uitbesteden van lastige politieke dossiers aan depolitiserende samenwerkingsverbanden mogelijk een manier om politieke verantwoordelijkheid af te schuiven. Hun klachten over gebrek aan grip op de regio zijn dan onderdeel van

Wethouders maken hun politieke leven makkelijker als ze regionale materie presenteren als apolitieke kwesties

deze strategie van passiviteit, bedoeld voor de eigen achterban. Daarmee stoppen, vraagt ontmaskering van die strategie.

Dat ligt anders bij raadsleden die wél tijd vrijmaken om zich in de regio te verdiepen maar toch klagen over gebrek aan grip. In die gevallen signaleren de klachten over een gebrek aan grip wellicht onvrede over de mate waarin een kwestie gedepolitiseerd is om regionale aanpak mogelijk te maken. Wanneer regionaal een 'visie' vastgesteld moet worden bijvoorbeeld, of als de raad wil toezien op de kwaliteit van een regionale uitvoeringsorganisatie.

Waarschijnlijk gaat het de klagende raadsleden dan niet om een gebrek aan technische instrumenten om invloed uit te oefenen (een extra amendementsrecht, bijvoorbeeld), maar om een behoefte aan aangrijpingspunten om ergens politiek van te maken. Effectieve oplossingen voor het democratiseren van de regionale samenwerking zouden daar dan op moeten aansluiten om keuzes die in regionaal verband voorliggen weer als politieke keuzes zichtbaar te maken.

Wat daar verder van zij, het is goed te beseffen dat het gebrek aan politieke grip waar raadsleden aanhoudend over klagen, geen hardnekkige ontwerpfout is. Depolitisering is de smeerolie van succesvolle regionale samenwerking. Het zit er *by design* in. En het kan er dus ook alleen *by design* uitgehaald worden. Maar niets heeft alleen maar voordelen.

Het (weer terug) politiseren van onderwerpen waarop regionaal wordt samengewerkt, komt niet zonder risico. Zoals het te veel depolitiseren tot klachten over te weinig grip leidt, zo zal het te veel politiseren de effectiviteit van de samenwerking op het spel zetten. Depolitisering is ook ergens goed voor. Als de politieke belangen van de eigen gemeente of een specifieke politieke kleur op de voorgrond komt te staan, kan de politieke vlam in de regionale pan slaan, waarna de bestuurlijke samenwerking stopt. Uiteindelijk zal het dus een evenwichtsoefening blijven.

Patroon 2: Regionale samenwerking is de achtertuin van vakdepartementen

Tegenwoordig valt op veel plekken te lezen hoe wenselijk differentiatie en maatwerk zijn in de inrichting van het openbaar bestuur. De uniformerende standaardoplossingen van het Huis van Thorbecke worden met regelmaat als knellend ervaren. Ameland is toch zeker Amsterdam niet? In dat licht is het opvallend dat op het gebied van regionale samenwerking, waar in de praktijk echt die gewenste duizend bloemen bloeien, juist weer wordt geklaagd over het gebrek aan overzicht over de ingewikkelde spaghetti van samenwerkingsverbanden. Zo ideaal is differentiatie dus niet.

Raadsleden die werk willen maken van hun vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak in het verlengde lokale bestuur zouden geholpen zijn als er geen veelvoud aan versnipperde gemeenschappelijke regelingen (samenwerkingsverbanden) zou bestaan, maar een paar grote en belangrijke regelingen waarin veel gebeurt.

Het ligt voor de hand dat de grip van raadsleden op regionale samenwerking toeneemt als de territoriale congruentie toeneemt, oftewel dat gemeenten in minder verschillende samenstellingen gaan samenwerken. Maar waarom gebeurt dat nauwelijks? Ongetwijfeld speelt hier mee dat het politieke kaliber toeneemt als een samenwerkingsverband meer taken (eventueel op meer beleidsterreinen) tegelijk uitvoert. Er moeten dan immers meer onderwerpen tegen elkaar worden afgewogen. Terwijl één eenvoudige regeling voor bijvoorbeeld de inzameling van afval, zorgt voor minder afwegingen en politiek. Versnippering draagt zo bij aan de depolitisering.

Maar er is nog iets. Regionale samenwerking is meer dan een voortzetting van lokale politiek met regionale middelen. Rond de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstond de zogenaamde 'materiële functionalisatie'. Hoogleraar Staatsrecht Douwe Jan Elzinga zegt daarover: 'Omdat het niet erg opschoot met gewestvorming, miniprovincies of de vorming van bestuurlijke landsdelen nestelden de vakdepartementen zich op grootse wijze op het regionale niveau. Daar werd men weinig gehinderd door lastige politici, daar vond men een aantrekkelijke schaal en van daaruit konden gemeenten en provincies onder controle en in de gaten worden gehouden: de komst van de "rijksheren in de regio".'¹⁴

Dit verschijnsel is zeker nog niet weg. Van *City Deal* tot energietransitie en veiligheid: vakdepartementen maken hun eigen indelingen op basis van hun eigen logica. Uit de aard der zaak zijn zij primair gericht op de effectiviteit van hun beleid, tegenwoordig doorgaans onder de vlag van het opgavegerichte werken. Hun eigen opgave, wel te verstaan, waarbij een eigen logische regio-indeling zal volgen. Wie vooral zijn eigen beleid wil uitrollen, heeft belang bij regio's waar raadsleden geen grip op hebben, laat staan alle burgers die zij vertegenwoordigen. Dat is geen kwade wil. Om efficiënt het beleid van het vakdepartement te kunnen uitvoeren, is dit volkomen logisch.

Wie dat patroon zou willen doorbreken, moet de vakdepartementen strakker aan de hoofdstructuur houden waarin de decentrale democratie is georganiseerd of tenminste regio's meer congrueren. Hoe congruenter de regio's, hoe meer mogelijkheden om de verschillende regionale opgaven binnen hetzelfde regionale samenwerkingsverband – in weerwil van de belangen van de verkokerde vakdepartementen – ook *tegen elkaar* af te wegen. En hoe meer mogelijkheden er zijn om belangen tegen elkaar af te wegen, hoe meer ruimte er ontstaat voor echte politiek.

Patroon 3: Taboes over provincies en een vierde bestuurslaag

Er is nog een derde patroon dat de hardnekkigheid van de problemen met de democratische legitimatie van regionale samenwerkingen verklaart. Dat zijn de taboes die op voor de hand liggende oplossingen liggen. Boogers onderscheidt er enkele.¹⁵ Allereerst bestaat bij de inrichting van het openbaar bestuur vanouds een sterke argwaan jegens de provincies. Voordat Nederland één Koninkrijk werd, maakten zeven provincies hier de soevereine dienst uit. En sinds wij een eenheidsstaat zijn, proberen we te voorkomen dat de provincies zich hun machtige verleden herinneren en de controle weer overnemen.

Deze argwaan tegen provincies veroorzaakt dat er omvangrijke vormen van regionale samenwerkingen ontstaan die in oppervlakte soms precies de hele provincie dekken of inhoudelijk dicht tegen de provinciale huishouding aan zitten, maar toch liever bij een democratisch gemankeerde regionale samenwerking worden gelaten dan op een democratisch gelegitimeerd provinciaal niveau worden belegd.

Een andere voor de hand liggende oplossing om het gebrek aan democratie op regionaal niveau te compenseren, zou het organiseren van regionale verkiezingen zijn. Maar zo lang de samenwerking in regio's zich tussen de provincies en de gemeenten blijft

bevinden, zal deze gedachte snel afstuiten op het mantra dat Nederland geen ruimte heeft voor een vierde bestuurslaag.

Taboes zijn niet per se onterecht. Zeker de bezwaren tegen het optuigen van een integrale vierde bestuurslaag met een eigen rechtstreeks democratisch mandaat zijn goed voorstelbaar. Dat geldt zeker ook voor het derde taboe dat Boogers benoemt: de weerzin tegen écht grote gemeenten. Grote gemeenten kunnen kunstmatige constructies worden, helemaal losgezongen van feitelijk bestaande gemeenschappen. Maar wie wil begrijpen waarom het probleem van de gebrekige democratische legitimatie van regionale samenwerking zo hardnekkig is, kan er niet omheen dat op een aantal voor de hand liggende oplossingen een taboe rust.

Patronen doorbreken door te stoppen

De drie patronen die we in dit artikel zien zijn: depolitiserings, instrumentalisering door de vakdepartementen en een taboe op een vierde bestuurslaag. We hebben laten zien dat die patronen een goede reden hebben: soepele samenwerking, efficiënte uitvoering van sectoraal beleid en het voorkomen van te grote gemeenten of te veel macht bij de provincies. Die redenen zijn niet weg, en doorgaan op dit pad lijkt dus niet onlogisch.

Wie regionale opgaven (weer terug) wil politiseren om daarmee meer democratische legitimiteit voor besluiten te krijgen, moet juist met de vele verschillende samenwerkingsvormen stoppen of deze samenvoegen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken moet serieus werk maken van het opheffen van de plekken waar 'deals en strategieën' ten onrechte de plek van de politiek hebben ingenomen.

Slechts wat bijdraagt aan het uitgangspunt 'geen democratie zonder vertegenwoordiging' mag wat ons betreft blijven bestaan. Van de rest moeten gemeenteraden en met hen het ministerie van Binnenlandse Zaken zeggen: kunnen we ermee stoppen? Dat lijkt een eenvoudige vraag, maar we stellen hem zel-

den. Want suggereren dat je ergens mee stopt, is als het kind dat roept: de keizer heeft geen kleren aan. En er lopen nogal wat regionale keizers rond zonder kleren. Van strategische regiovisies en overlegtafels tot 'dashboards' die controle suggereren.

Het aantal klachten van raadsleden over de samenwerkingsverbanden neemt toe

Het is daarvoor ook nodig om het taboe op een regionale bestuurslaag te doorbreken. Want we hebben iets beters nodig om naar over te stappen. Burgers kunnen naar ons idee prima leven met een regionale bestuurslaag voor bijvoorbeeld de energietransitie, de jeugdzorg en de GGD's, waar dagelijks bestuurders door gekozen volksvertegenwoordigers worden gecontroleerd en bijgestuurd. Het wordt er politieker en democratischer op, en daarmee legitiemer dan nu.

Op beleidsterreinen en bij onderwerpen waar dat passend is kunnen we 'gewoon' eerst de provincie benutten. Waarom wilden de Zeeuwse gemeenten bijvoorbeeld de jeugdzorg niet teruggeven aan de provincie? Toen de minister van Binnenlandse Zaken dat idee in een lezing opperde, reageerden de wethouders daags erna zeer terughoudend. Maar waarom eigenlijk? Of een nog controversiële idee: kunnen de waterschappen een grotere rol spelen in de omgevingspolitiek?

Er is in elk geval niet veel tegen een regionale bestuurslaag om de politiek terug te brengen in het bovenlokale. Het alternatief – nieuwe vormen op maat erbij zodra de opgave ingewikkeld wordt – maakt het probleem van gebrek aan democratische grip en legitimering immers alleen maar taaier.

Laten we het taboe op de regionale bestuurslaag doorbreken en komen tot een regionale vorm van democratie rond maatschappelijke thema's. Dus afzonderlijke raden die expliciet de kwesties die spelen op het regionale niveau politiek willen maken. Of

een maatschappelijke opgave regionale, lokale, provinciale of landelijke processen nodig heeft, bepalen burgers en dus de volksvertegenwoordiging. Wij kiezen daarvoor. Maar eerst opruimen.

Noten

- 1 Yes Prime Minister. (1988, 7 januari). [So2E05]. *Power to the people*. 7 januari 1988.
- 2 Yes Minister. (1981, 23 februari) [So2E01]. *The compassionate society*. 23 februari 1981.
- 3 Kamerstukken II 2019/20 (2020, 1 juli) 35513, nrs. 1-3. *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen*.
- 4 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen. (2020, 10 september). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* Overheid van nu. p. 10.
- 5 PROOF adviseurs & KWINK groep. (2020). *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden* 2020.
- 6 www.regioatlas.nl (bijgewerkt tot 2017).
- 7 Vereniging van Griffiers. *Grip op regionale samenwerking Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Sdu 2015. De citaten komen uit de acht gouden lessen op p.10-11.
- 8 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2017). *Raad & Regionale Samenwerking 2017*.
- 9 Boogers, M. & Reussing, R. (2019). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Bestuurswetenschappen*, (73)2, pp. 22-46.
- 10 Boogers, M. (2018). *Regie in de regio. Waarom structuurdiscussies nodig zijn*. p. 10.
- 11 Boogers, M., Klok, M.J., Denters, B. & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente.
- 12 Het ontbreken van (invloed van) de volksvertegenwoordiging in de fase van uitvoering en beheer van de beleidscyclus, is overigens niet alleen bij regiozaken een probleem, zoals we bijvoorbeeld zagen bij het toeslagenschandaal en in de hoorzittingen over de uitvoeringsorganisaties.
- 13 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2017). *Raad & Regionale Samenwerking 2017*.
- 14 Elzinga, D.J. (2020, 10 december). *Vakdepartementen nestelen zich in de regio*. (column). raadsleden.nl.
- 15 Boogers, M. (2018). *Regie in de regio. Waarom structuurdiscussies nodig zijn*.