



LOKALE DEMOCRATIE, TIEN JAAR LATER: GOED NIEUWS ÉN SLECHT NIEUWS

Marcel Boogers

Tien jaar geleden, net na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010, verscheen van mij een bijdrage in het Jaarboek van de Vereniging van Griffiers, waar ik toen hoofdredacteur van was. Ik blikte in die bijdrage terug op de raadsverkiezingen van 2010 en deed een aantal voorstellen voor de versterking van de lokale democratie. In die tijd, lang voordat decentralisaties in het sociaal domein de lokale politiek zouden gaan beheersen, leefde het idee dat er sprake was van achterstallig onderhoud aan de lokale democratie. Vandaar dat vernieuwingsvoorstellen relevant werden gevonden. Nu, tien jaar later, is het interessant om na te gaan hoe het toenmalige beeld van de lokale democratie zich verhoudt tot het beeld dat betrokken nu hebben. Zijn de problemen van toen opgelost? Welke nieuwe problemen zijn ervoor in de plaats gekomen?

2010

In mijn bijdrage van 10 jaar geleden benadrukte ik dat de lokale politiek sterk in de schaduw staat van de landelijke politiek. Dat merkte je aan de gemeenteraadsverkiezingen, die toen grotendeels in het teken stonden van de landelijke verkiezingen die kort erna zouden worden gehouden door de val van het kabinet Balkenende-IV. De lokale verkiezingscampagnes waren in feite generale repetities voor de verkiezingscampagne voor de Tweede Kamerverkiezingen. Ook in de verkiezingsuitslagen zag iedereen dat duidelijk terug: in elke gemeente wonnen en verloren dezelfde partijen, ongeacht hun verkiezingsprogramma's of de prestaties van hun raadsleden of wethouders. Politicologen spreken dan over een *second-order election*: kiezers spreken zich bij lokale verkiezingen uit over de landelijke politiek, waarmee de lokale democratie in feite een soort tweederangsdemocratie is geworden.

Omdat dit in schril contrast stond met het streven van de VNG om gemeenten meer een eerste overheid te laten zijn – wat met de decentralisaties in het sociaal domein later ook is gelukt – deed ik in mijn bijdrage aan het jaarboek een aantal voorstellen om de lokale democratie wat “lokaler” te maken. Bijvoorbeeld door lokale politieke partijen meer te versterken, of door lokale referenda te stimuleren.

2020

Tien jaar later moet ik vaststellen dat er veel is veranderd. Lokale politieke partijen hebben een landelijk steunpunt gekregen dat hen kan ondersteunen, net als de bestuurdersverenigingen van landelijke partijen dat doen voor lokale partijafdelingen. Ook wordt er nu serieus nagedacht over subsidiëring van lokale partijen, net zoals landelijke partijen ook subsidies ontvangen. Referenda zijn landelijk wat meer in diskrediet geraakt sinds 2010, maar lokaal worden ze nog steeds gehouden. Een aanbeveling die me toen te ingewikkeld leek, blijkt uiteindelijk wel te zijn uitgevoerd: gemeenten hebben fors meer taken gekregen waarmee de lokale beleidsruimte voor gemeenten flink is toegenomen. Er is lokaal dus meer te kiezen, wat de lokale democratie veel levendiger én lokaler maakt. En dat is ook gebeurd, en dat is het goede nieuws. Laat ik daarmee beginnen: de lokale democratie is meer lokaal geworden. Ook de vele investeringen die BZK en VNG met het programma Democratie in Actie doen in de kwaliteit van de lokale democratie, dragen daaraan bij.

Goed nieuws

In de mediaberichtgeving rond de raadsverkiezingen van 2018 viel het op dat er meer aandacht was voor het eigene van de lokale politiek. Gemeenteraadsverkiezingen worden minder gezien als een populariteitspoll voor het zittende kabinet, maar vooral als verkiezingen voor gemeenteraden. Er is op de Hilversumse mediaredacties en de Amsterdamse krantenburelen een duidelijk andere wind gaan waaien, al kostte dat zichtbaar moeite. Het is immers veel gemakkelijker om een debat te organiseren tussen landelijke partijleiders die iedereen kent, dan om lokale lijsttrekkers aan het woord te laten die zelfs in de eigen gemeente onbekend zijn. Het is lastig om lokale politieke onderwerpen te bespreken die ook voor kijkers en lezers uit andere gemeenten relevant zijn.

“Gemeenteraadsverkiezingen worden minder gezien als een populariteitspoll voor het zittende kabinet, maar vooral als verkiezingen voor gemeenteraden.”

Bovendien is het makkelijk om een raadslid te zien als een lachwekkende amateur, wanneer je gewend bent aan Kamerleden met veel mediatraining. Dat laatste was goed zichtbaar bij de wekelijkse bespreking van lokale campagnespotjes door cabaretier Martijn Koning op televisie bij Jinek. Video-knutselwerkjes van lokale partijafdelingen werden met veel humor bespot, zonder de drijfveren van de getoonde kandidaten verder serieus te nemen. De kritiek die dit op social media opleverde leidde vrij snel tot een koerswijziging bij de redactie: de getoonde kandidaten werden in de studio in het zonnetje gezet en uitgebreid aan het woord gelaten. Er is dus wat veranderd, met verrassend veel aandacht voor thema's uit lokale campagnes. Vooral de grote steden kwamen daarbij goed aan bod, maar ook steden als Enschede, Weert en Emmen zagen vaker dan anders camerawagens voor het stadhuis.

Landelijke media hadden drie goede redenen voor deze koerswijziging - en die hebben ze nog steeds. De eerste reden is dat steeds meer beleid door gemeenten wordt gemaakt. Door grote decentralisatieoperaties sinds de jaren '90 (waarvan de recente decentralisaties op het gebied van jeugdzorg, Wmo en participatie het omvangrijkst waren) is steeds meer beslissingsmacht op lokaal niveau komen te liggen. De gemeenteraadsverkiezingen gaan ergens over, meer dan eerst. De tweede reden is dat nijpende problemen op het gebied van woningmarkt, maatschappelijke voorzieningen en veiligheid vooral in gemeenten spelen. Voor gerichte maatregelen voor de beheersing van de coronacrisis geldt dat evenzeer. Thema's die het landelijk nieuws beheersen, worden op lokaal en regionaal niveau aangepakt. De derde reden heeft te maken met de blijvende groei van lokale politieke groeperingen. Bij de laatste verkiezingen haalden deze niet-partijgebonden groeperingen ruim 30% van de stemmen. Niet alleen in het zuiden van het land, waar ze een lange traditie hebben, maar ook in de rest van het land zijn deze partijen een factor van belang geworden in het gemeentebestuur. Hoewel de groei van deze lokale politieke groeperingen ook wat te maken heeft met een algemene afkeer van gevestigde landelijke politieke partijen, maakt hun succes de lokale politiek flink lokaler. De verkiezingsuitslagen zijn dankzij hen niet meer gemakkelijk te vertalen naar landelijke politieke verhoudingen. Dat is kortom het goede nieuws: de lokale democratie is lokaler geworden.

Slecht nieuws

Maar helaas is er ook slecht nieuws. De overdracht van taken naar gemeenten heeft namelijk maar in beperkte mate geleid tot meer beleidsvrijheid en democratische keuzeruimte voor gemeenten. In de eerste plaats omdat veel van de overgedragen taken door regionale samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd. Bestuurskundigen noemen dat de decentralisatieparadox: schaalverkleining (van landelijk naar lokaal) en schaalvergroting (van lokaal naar regionaal) gaan hand in hand. Inwoners en hun raadsleden hebben hierdoor in feite slechts indirecte invloed – via de wethouders in het regiobestuur – op jeugdzorg-aangelegenheden en andere taken die aan gemeenten zijn overgedragen.

Het tweede slechte bericht is dat de Rijksoverheid gemeenten bij de overgedragen taken niet veel ruimte heeft gegeven om eigen afwegingen te maken. Niet alleen door de erg strakke financiële kaders bij decentralisaties (nagenoeg alle decentralisatieoperaties gingen gepaard met bezuinigingen), maar ook omdat departementen zich via richtlijnen en leidraden nog vaak met lokale uitvoeringspraktijken blijven bemoeien. Wat ook niet helpt, is dat gemeenten weinig tijd krijgen om zich voor te bereiden op decentralisaties, waardoor het meestal een à twee bestuursperiodes duurt voordat een gemeente de tijd heeft om het gedecentraliseerde beleid af te stemmen op lokale wensen en problemen en de gemeenteraad zijn invloed heeft kunnen laten gelden.

“Het oude adagium ‘je gaat erover of niet’ wordt daarbij verlaten. In plaats ervan gaat iedereen er een beetje over.”

Het derde slechte bericht is de verrommeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het binnenlands bestuur. In het kader van het Interbestuurlijk Programma (IBP) werken gemeenten, provincies en de rijksoverheid als één overheid samen bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven op het gebied van energie, huisvesting of economie. Het oude adagium 'je gaat erover of niet' wordt daarbij verlaten; in plaats ervan gaat iedereen er een beetje over. Een voorbeeld van deze werkwijze zijn de Regionale Energiestrategieën, waar gemeenten, provincies en waterschappen regionale afspraken maken over duurzame energie. Dit gebeurt in een quasi-regionaal bestuur, zonder wettelijk kader en op basis van informele afspraken. Dat mag effectief zijn, maar het nadeel is wel dat democratische sturing en verantwoording hier het kind van de rekening worden. Wat aan regionale energietafels wordt besproken, voltrekt zich grotendeels buiten het zicht van raads- en Statenleden en waterschapsbestuurders. Bij de totstandkoming van de RES houden ze weliswaar nog wel een soort vetorecht, maar de informele afspraken tussen de koepels VNG, IPO en UvW bepalen dat het eigenlijk niet de bedoeling is dat zo'n veto ook wordt uitgesproken. Dat afstand is gedaan van het credo 'je gaat erover of niet' betekent dus dat volksvertegenwoordigers er in ieder geval *niet* meer over gaan.

Een nieuwe bijdrage

Als ik nu een nieuwe bijdrage zou schrijven over problemen van de lokale democratie en de mogelijke versterking ervan, dan zouden die hier betrekking op hebben. Het toegenomen gewicht van regionaal bestuur, het groeiend aantal decentralisaties die eigenlijk helemaal geen decentralisaties zijn, en de populariteit van 'opgavegerichte' interbestuurlijke samenwerkingen, zorgen ervoor dat de lokale democratie niet wordt versterkt, maar eerder wordt uitgehold. Inderdaad, dat zou een heel ander verhaal worden dan tien jaar geleden.