

# Decentrale autonomie als sterk verwaarloosd fenomeen

Over de cruciale pendulebeweging, omgekeerd medebewind en de afschaffing van geïsoleerd 'top-down'-beleid

Douwe Jan Elzinga

## 1. Decentrale autonomie als fundament van de gedecentraliseerde eenheidsstaat

Vergelijkt men het Nederlandse decentrale bestuur met dat in andere Europese landen dan scoort ons bestel traditioneel goed tot zeer goed. Vrijwel nergens in Europa hebben de decentrale bestuurslichamen zo veel bevoegdheden en een zo omvangrijk budget als in ons land. En dat betekent dat de gedecentraliseerde eenheidsstaat in ons land betekenisvol is en een scherp profiel heeft. Wie echter specifiek kijkt, ontwaart in de meer recente periode aanmerkelijke en zwaarwegende problemen. De zeer aanvaardbare kwantiteit aan bevoegdheden en budget kan niet verhullen dat de kwaliteit van ons decentraal bestuur diverse problematische kanten heeft gekregen en dat heeft in het bijzonder te maken met de omstandigheid dat de vrije beleidsmarge van de decentrale bestuurslichamen zich in een sterk neerwaartse spiraal is gaan bewegen. En die neerwaartse spiraal doet zich zowel voor in de sfeer van het zogenaamde medebewind – dat is de verplichte uitvoering van nationale taken door het decentrale bestuur – als ook, en nog veel sterker, in de sfeer van de zogenaamde klassieke autonomie. Over de gehele linie – zowel financieel als overigens – is de afhankelijkheid van het decentraal bestuur van de nationale overheid in de afgelopen decennia spectaculair toegenomen, waardoor het functioneren van de decentrale bestuurslichamen als politieke gemeenschap en als zelfstandige vorm van bestuur aanzienlijk onder druk is komen te staan. In dit essay wordt dit vraagstuk geanalyseerd en worden voorstellen gedaan om aan deze ontwikkeling een einde te maken.

## 2. Wat is het wezenlijke onderscheid tussen medebewind en de klassieke autonomie?

Een wezenskenmerk van het Nederlandse bestel is dat de decentrale bestuurslichamen op twee onderscheiden manieren aan hun bevoegdheden komen. In de eerste plaats is dat met de klassieke autonomie als bron. De Grondwet en de organieke wetgeving formuleren dat provincies en gemeenten besluiten kunnen nemen en regels kunnen vervaardigen die nodig zijn met het oog op hun eigen huishouding. Een en ander wordt ook wel aangeduid als het bezit van een *open huishouding*. Dat begrip 'open huishouding' is een wezenskenmerk van een zelfstandige politieke gemeenschap, die binnen de grenzen van de wet, besluiten kan nemen en regels kan uitvaardigen om decentrale problemen op te lossen, voorzieningen in het leven te roepen, ondersteuning te bieden aan hen die dat nodig hebben en initiatieven te nemen die in het belang zijn van de decentrale politieke gemeenschappen. Wie terugkijkt in de geschiedenis ziet dat deze initiërende

activiteit de basis heeft gelegd voor de democratische en sociale verzorgingsstaat. Bij vele nationale wetgevingscomplexen in de sfeer van het sociale domein, de woningbouw, de ruimtelijke ordening, veiligheid en openbare orde etc. fungeerden provinciale en vooral gemeentelijke initiatieven en experimenten als bron. Het waren gemeenteraden en wethouders in de grote steden (Wibaut en anderen) die hierbij het voortouw namen, maar ook vele kleinere gemeenten droegen aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw en het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw hieraan hun steentje bij. Vanwege onder meer het gelijkheidsbeginsel werden na verloop van tijd de vele decentrale formats omgezet in nationale wetgeving, al dan niet onder teruggave aan decentraal van uitvoeringsbevoegdheid met een bepaalde mate van beleidsvrijheid. In de afgelopen 170 jaar is deze *pendulebeweging* van decentraal naar nationaal en weer terug naar decentraal zeer betekenisvol geweest en zij heeft inhoud gegeven aan het specifieke karakter van het Nederlandse stelsel.

Daarbij moet meteen worden opgemerkt – en dat is toenemende mate een problematisch aspect geworden - dat het bij de klassieke autonomie van de decentrale bestuurslichamen gaat om een *onbepaalde* bevoegdheid van provincie en gemeente, terwijl het bij de zogenaamde medebewindsbevoegdheden gaat om *bepaalde* bevoegdheden. Wordt een decentraal bestuurslichaam door de hogere overheid in medebewind groepen om taken uit te voeren, dan is in de hogere wetgeving nauwkeurig omschreven wat men moet of kan doen, worden het toezicht en het financiële arrangement in elkaar gestoken en afgesproken hoe verantwoording wordt afgelegd voor de uitvoering. Dat functioneert bij de klassieke autonomie op wezenlijke punten anders. Het staat provincies en gemeenten vrij om binnen het bereik van hun eigen en open huishouding, waarbij hogere regels als grensmarkering fungeren, om besluiten te nemen en regels uit te vaardigen die door hen als wenselijk worden beschouwd. En dat kan zich in eindeloos verschillende richtingen bewegen en de initiatieven in deze sfeer kenmerken zich door een grote mate van differentiatie. Met deze autonome bevoegdheid als bron kan een tweede theater worden gebouwd, kunnen subsidies worden verstrekt, kan een nieuwe verslaving onder jongeren worden bestreden, kunnen sociale voorzieningen worden aangevuld, kunnen maatschappelijke initiatieven worden beloond en gestimuleerd etc. etc. Omdat de autonome bevoegdheid vrij, open en dus onbepaald is, kan niet precies worden geduïd wat deze klassieke autonomie precies zou moeten inhouden en op welke wijze van deze bevoegdheid gebruik zou moeten worden gemaakt. En dat bijzondere karakter heeft tevens tot gevolg dat een kwalitatief oordeel over de betekenis van deze klassieke autonomie ook een nogal onbepaald en daardoor gecompliceerd karakter heeft. Een door de nationale overheid gegeven beleidsvrijheid in het kader van een specifieke medebewindsbevoegdheid – zoals bijvoorbeeld het geven van bijzondere bijstand - leent zich veel gemakkelijker voor een kwalitatief oordeel dan de autonome bevoegdheid om geld uit te delen aan allerlei initiatieven en voorzieningen die zich nauwelijks laten omschrijven en begrenzen. Desondanks moeten het behoud en de waarborging van de klassiek autonome bevoegdheid worden aangeduid als een wezenlijk fundament van ons stelsel van decentraal bestuur. En die betekenis kan als volgt onder woorden worden gebracht.

### 3. De meeste maatschappelijke problemen hebben een decentrale component of bron

De ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat heeft getoond dat de pendulebeweging van decentraal naar nationaal en weer terug naar decentraal cruciaal is geweest en ook tegenwoordig is die wisselwerking nog steeds van grote betekenis. Aan de voet van de samenleving doen vele

problemen zich het eerst voor, is er zicht op de dimensies daarvan en kan gericht, creatief en experimenteel worden nagedacht over oplossingen. De 'bottum-up' dimensie van overheidsbeleid is verre te verkiezen boven een van de samenleving geïsoleerd 'top-down'-beleid. En het is ook om die reden dat de aanwezigheid van een georganiseerde politieke gemeenschap aan de voet van het democratisch stelsel onmisbaar is. Indien via een stelsel van periodieke verkiezingen decentrale volksvertegenwoordigingen in het leven worden geroepen, dan is de vooronderstelling dat door dit politieke bedrijf eigen keuzes kunnen worden gemaakt en initiatieven kunnen worden genomen die in het belang zijn van de inwoners die worden vertegenwoordigd. En dat betekent dat daarvoor substantiële bevoegdheden moeten bestaan en financiële middelen moeten worden vrij gemaakt. En het is om die reden dat de klassieke autonomie van provincies en gemeenten een onmisbaar fenomeen is dat moeten worden gewaarborgd en versterkt.

#### 4. Decentrale autonomie als rechtsbeginsel van de democratische rechtsstaat

De klassieke autonomie van de decentrale bestuurslichamen in haar huidige vorm komt uit de koker van Thorbecke, is door hem en de (grond)wetgever gejuridificeerd en ze heeft de tand des tijds in de afgelopen anderhalve eeuw met vlag en wimpel doorstaan. Hoewel ook eerdere grondwetten – zoals die van 1814/1815 - de originaire positie van de decentrale bestuurslichamen profileerden – waren het de Grondwet van 1848 en de daarop aansluitende organieke wetgeving in Provincie- en Gemeentewet die de klassieke autonomie van een stevig fundament voorzagen. Hoewel rond de grondwetsherziening van 1983 – vooral vanuit bestuurskundige hoek – het onderscheid tussen autonomie en medebewind werd gerelativeerd, kwam vanuit het parlement een stevige beweging op gang om het autonomiebeginsel te behouden en te versterken.

Artikel 124 van de Grondwet vestigt een vrije beleids sfeer voor de decentrale overheden. Eerste lid: 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.' Tweede lid: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.' Het eerste lid ziet derhalve op het klassieke autonome taakgebied van de decentrale overheden; het tweede lid op het medebewind. Van belang is nu in hoeverre de (grond)wettelijke toedeling van een vrije beleids sfeer het mogelijk maakt hier beperkingen op aan te brengen. Wat is de kern van de decentrale vrijheid en op welke wijze kan deze vrijheid worden geclausuleerd? In wezen gaat het hier om de gelede kernvraag of (1) de autonomenorm uit de Grondwet een juridisch beperkende functie heeft ten opzichte van de hogere overheden en (2) als dat het geval is, welke dan precies deze beperkingen zijn. Door sommigen is verdedigd dat het onderscheid tussen autonomie en medebewind geen zin meer heeft en uit de tijd is. Er is reden tegen deze opvatting krachtig stelling te nemen. Het parlement heeft dat ook nadrukkelijk gedaan. Bij de grondwetsherziening van 1983 heeft het parlement - in het bijzonder de Tweede Kamer - er stevig op gehamerd dat dit verschil betekenisvol is. Ze zette dat standpunt kracht bij door het aannemen van een amendement-Faber (13 990, nr. 19), dat vrijwel Kamerbreed werd ondersteund.<sup>1</sup> Het begrip 'autonomie' werd aangeduid als 'regeling en bestuur van de eigen huishouding', een aanduiding die vanaf de geboorte van het Koninkrijk (1814/1815) in de diverse Grondwetten - hoewel niet steeds in exact dezelfde bewoordingen - heeft

---

<sup>1</sup> Zie A.H.M. Dölle, Nieuwe grondwetsartikelen mbt provincies en gemeenten, TvO 1982, nr. 12, p. 369 en C.A.J.M. Kortmann, De grondwetsherzieningen 1983 en 1987, Deventer 1987, p. 346-350.

gestaan. Vanwege de zware druk vanuit het parlement rond de grondwetsherziening 1983 erkende de regering toen ook het principiële belang van het onderscheid. Aannemelijk is daarom dat het autonomiebeginsel in de nationaal-Nederlandse context een rechtsbeginsel is, dat niet alleen van betekenis is voor de interne positie van provincie en gemeente, maar ook van betekenis voor de handelwijze van hogere overheden, speciaal de nationale overheid. Dit rechtsbeginsel van de decentrale autonomie manifesteert zich als volgt: op basis van de Grondwet moet de algehele beleidsvrijheid voor gemeenten en provincies 'substantieel' zijn. Van betekenis is derhalve dat de hogere overheden de algehele beleidsvrijheid van gemeenten en provincies niet teniet mogen doen, ja zelfs voortdurend erop gericht moeten zijn die beleidsvrijheid te vergroten, teneinde deze op substantieel niveau te houden. Op dit punt is het in beginsel niet van beslissend belang of de beleidsvrijheid wordt gerealiseerd via de weg van de autonomie (artikel 124, eerste lid, Grondwet), dan wel via de weg van het medebewind (artikel 124, tweede lid, Grondwet). Maar wel met dien verstande dat de klassieke autonomie duidt op de vrijheid om wel of geen beleid te voeren, derhalve een initiatiefrecht laat aan de decentrale overheden, terwijl bij medebewind de nationale overheid de agenda en de beleidsruimte definieert en de mogelijkheid om geen beleid te voeren uitdrukkelijk ontbreekt. Dat verschil betekent ook dat het niet is toegestaan om de vrije beleids sfeer geheel via de route van het medebewind te realiseren en het initiatiefrecht van de gemeenten te minimaliseren dan wel feitelijk af te schaffen. Ook de klassieke autonomie in de bovenbedoelde zin moet overeind blijven, in ieder geval moet de gehele beleidsruimte 'substantial' zijn.

#### 5. Nadere profilering via het Europees Handvest lokale autonomie

Het uit 1985 daterende Handvest formuleert in de Preambule: 'Overwegende dat de lokale autoriteiten één van de belangrijkste grondslagen van elk democratisch bewind zijn. Overwegende dat het recht van burgers deel te nemen aan het openbaar bestuur één van de democratische beginselen is die alle lidstaten van de Raad van Europa gemeen hebben. Verklarend dat dit het bestaan van lokale autoriteiten noodzakelijk maakt die beschikken over op democratische wijze tot stand gekomen besluitvormende organen, die in hoge mate autonoom zijn met betrekking tot hun bevoegdheden, de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend en de financiën die voor deze uitoefening vereist zijn.' Het verdrag omschrijft lokale autonomie als het recht en het vermogen van lokale autoriteiten binnen de grenzen van de wet (zowel in formele als materiële zin), een belangrijk ('substantial') deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren (art. 3, eerste lid, Handvest). Het Handvest vestigt derhalve als het ware een recht van de burger op een substantieel autonoom lokaal bestuur.

De vraag is nu hoe dit Handvest lokale autonomie zich verhoudt tot de regeling van autonomie en medebewind in de Nederlandse grondwettelijke context. De normatieve kracht van het autonomiebeginsel kan uit deze combinatie worden afgeleid. Een volgende vraag is dan de wijze waarop in ons land met dit rechtsbeginsel wordt omgegaan.

Volgens het Handvest lokale autonomie is lokale autonomie het recht en het vermogen van lokale autoriteiten binnen de grenzen van de wet, een substantieel deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren. Artikel 4 Handvest vestigt vervolgens de plicht voortdurend te waarborgen dat

overheidsverantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij de burger worden uitgeoefend. Ook nationaal bestaat een voorkeur voor de 'basiscel' van het democratisch bestel, de gemeente, hetgeen onder meer blijkt uit de artikelen 114 t/m 117 Gemeentewet, artikel 107 Provinciewet (het door-delegatieartikel) en het vaak instemmend gehanteerde adagium 'lokaal wat lokaal kan'. Natuurlijk is die voorkeur voor de gemeente niet absoluut, maar om het voorzichtig uit te drukken, er is in het algemeen en op zijn minst een lichte normatieve voorkeur voor het gemeentelijke niveau als het gaat om taaktoedelingen. Aan deze normen uit het Handvest - in combinatie met artikel 124 Grondwet - kan een program van voortdurende decentralisatie worden ontleend. Op de hogere overheid rust bij taak- en bevoegdheidstoedelingen de bewijslast om te motiveren waarom voor een meer centrale invulling wordt geopteerd. Problematisch nu is steeds de vraag welk niveau van algehele beleidsvrijheid nog wel en welk niet meer door de constitutionele beugel kan.

Het rechtsbeginsel van de decentrale autonomie heeft derhalve een duidelijk aanknopingspunt in het Europees Handvest lokale autonomie en in de Nederlandse Grondwet. De normatieve betekenis van het beginsel wordt verder versterkt door de lange historische wortels van de Nederlandse decentrale traditie. Nederland kent reeds eeuwen sterke decentrale gemeenschappen. Die gemeenschappen zijn niet het verzinsel of de constructie van toevallig actieve bestuurlijke generaties, maar zijn in talloos veel opzichten het product van een specifiek Nederlandse cultuur, waarin decentrale zeggenschap en initiatief toonaangevend zijn. Wie derhalve het decentrale bestuur tot in de wortels wil leren kennen en het veranderingspotentieel goed in het vizier wil krijgen, moet in de eerste plaats kijken naar de historische fundamenteën. Een feit dat vervolgens van betekenis is voor een goed begrip betreft de omstandigheid dat de Nederlandse autonome decentrale gemeenschap aanmerkelijk ouder is dan de Nederlandse nationale staat. In de 16e en 17e eeuw voerde Nederland ongeveer honderd jaar oorlog tegen de Spanjaarden; in 1648 kwam uit deze strijd de zelfstandige Republiek der Verenigde Nederlanden te voorschijn. Deze 'los' georganiseerde Republiek zou van grote betekenis zijn voor het huidige stelsel van decentrale autonomie. De vrijheden die op de Spanjaarden waren heroverd, kwamen vooral tot uitdrukking in sterke vormen van decentralisatie en autonomie. De zeven provincies in de Republiek bezaten een grote mate van zelfstandigheid; dat gold tevens in hoge mate voor de lokale gemeenschappen en steden. Met andere woorden: de hechte Nederlandse traditie van lokale en decentrale autonomie heeft haar ontstaansgrond in de 17e eeuw en gaat verder terug tot in de middeleeuwen. Het is vooral om die reden dat dit stelsel stevig is gefundeerd en wordt gedragen door een eeuwenlange consensus onder de Nederlandse bevolking. Aan het einde van de 18e eeuw en het begin van de 19e eeuw ontstond een korte breuk in de traditie van lokale en regionale autonomie. De Franse bezetting van Nederland bracht vergaande vormen van centralisatie. Na 1815 (en deels reeds in 1801) werd de decentrale traditie echter in ere hersteld, hoezeer ook elementen van het Franse systeem overbleven. Vergelijkt men nu de decentrale tradities met die van de nationale staat, dan kan worden gezegd dat die laatste minder lange wortels heeft en ook eigenlijk pas in de 19e eeuw goed vorm en inhoud heeft gekregen. De Nederlandse nationale staat is derhalve uit de decentrale gemeenschappen voortgekomen; met het weg denken van die decentrale gemeenschappen zou het specifieke karakter van de Nederlandse cultuur en van de nationale staat wegvallen. De grondwettelijke soevereiniteit van de Nederlandse

natie staat of valt derhalve met de boven omschreven partiële, maar wezenlijke zelfstandigheid van het decentrale bestuur.<sup>2</sup>

## 6. Grondwet en Handvest formuleren een garantienorm

Het Europees Handvest formuleert dat de decentrale beleidsvrijheid substantieel moet zijn. Nu kan over de betekenis van die kwalificatie uiteraard worden getwist, substantieel betekent echter in ieder geval: 'aanmerkelijk', 'niet verwaarloosbaar', 'van betekenis'. Het Handvest wil derhalve waarborgen dat de beleidsvrijheid niet tot een onaanvaardbaar laag niveau wordt gereduceerd. Een tweede waarborg is gelegen in artikel 124 Grondwet en wel in de autonomie bepaling (uit het eerste lid) ten opzichte van het medebewind (uit het tweede lid. De handhaving van de klassieke decentrale autonomie betekent de waarborging van een open huishouding voor gemeente en provincie. Het belangrijkste kenmerk van die open huishouding is het recht om in vrijheid initiatief te nemen en de vrijheid om wel of geen beleid te voeren. Zo kunnen nieuwe beleidsterreinen die nog niet door de overheid zijn betreden door de decentrale overheden worden opgepakt. De keuze dat wel of niet te doen, is een substantieel onderdeel van de decentrale autonomie, onder meer tot uitdrukking gebracht in het woord 'overgelaten' uit artikel 124 Grondwet. Dit aspect van de decentrale autonomie impliceert dan ook dat de beleidsvrijheid voor de decentrale overheden niet enkel via de figuur van het medebewind in het leven geroepen kan worden. Anders gezegd: een gesloten decentrale huishouding - met misschien nog meer decentrale beleidsvrijheid dan nu - die in zijn geheel wordt gecreëerd via de figuur van het medebewind, is in strijd met de Grondwet. Medebewind blijft een figuur die - hoezeer deze de provincie en de gemeente ook ruimte laat - bij uitstek de eenheidsstaatgedachte tot uitdrukking brengt. Of anders omschreven: Medebewind dwingt - hoe zacht de hand ook leidt en hoeveel beleidsvrijheid ook wordt gelaten - de gemeente tot een allocatie van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit en financiële middelen in een door de hogere overheid gewilde richting. Medebewind usurpeert vaak oorspronkelijk autonome bevoegdheden van de gemeente en retourneert deze met handleiding (soms meer of minder gedetailleerd) als vanwege de hogere overheid verstrekte bestuursinstrumenten. Hoe fraai het pand ook is ingericht, de gemeente handelend in medebewind blijft een filiaalhouder. De gemeente handelend in autonomie blijft, hoe armelijk wellicht ook de bedoening is, een zelfstandig neringdoende.<sup>3</sup>

## 7. Forse erosie van de klassieke autonomie

Toetst men de huidige bestuurspraktijk aan de normen uit de Grondwet, de organieke wetgeving en het Handvest dan moet de conclusie zijn dat de klassieke autonomie van provincie en gemeente een sterk verwaarloosd fenomeen is geworden. Samengevat – waarbij wordt verwezen naar analyses en onderzoeksbevindingen die elders zijn gepubliceerd – moet worden geconstateerd dat de 'open huishoudingen' van provincie en gemeente op papier nog wel bestaan, maar dat de ruimte en de

---

<sup>2</sup> Zie: D.J. Elzinga, *Recht, staat en democratie*, Deventer, 2020, opstel 21 'Decentrale autonomie als rechtsbeginsel en als politiek beginsel', p. 319 – 330. Zie ook: A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Het lokaal bestuur als fundament van het binnenlands bestuur. Over de noodzaak van een fundamentele keuze binnen permanente spanningsvelden*, WRR-achtergrond-studies, Den Haag 1995.

<sup>3</sup> Zie: A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, derde druk, Deventer, 2004, p. 157 en 158.

mogelijkheden om daar invulling aan te geven de afgelopen decennia sterk zijn gereduceerd. Het aandeel van het medebewind in de decentrale taakstellingen is gestegen naar een percentage dat zich beweegt rond de 80 procent.<sup>4</sup> De overblijvende ruimte voor eigen initiatief - en de daarbij horende financiële ruimte - in het kader van de klassieke autonomie wordt verder belast door een spectaculaire regionalisering van het decentrale bestuur. Op papier zijn provincie en gemeente overwegend 'eigenaar' van de vele vormen van regionaal bestuur, de mogelijkheden om die regionale bestuursactiviteit te sturen en te controleren zijn echter voor de afzonderlijke deelnemers uiterst beperkt. Cruciaal is vervolgens dat in de praktijk van het decentralisatiebeleid de nationale overheid in zeker opzicht misbruik maakt van het feit dat de decentrale bestuurslichamen op basis van het beginsel van de klassieke autonomie vrijelijk financiële middelen van het ene naar het domein kunnen overhevelen. Het gevolg daarvan is dat bij het ontstaan van medebewindstekorten bij de decentrale bestuurslichamen vrij besteedbare middelen aan het domein van de klassieke autonomie worden onttrokken waardoor de erosie van de klassieke autonomie een nog scherper karakter krijgt. Een en ander vloeit voort uit de sterke verkokering van de taaktoedeling aan provincie en gemeente en het gebrek aan overkoepelende regie over deze taaktoedeling.

#### 8. Decentrale taaktoedeling als gooï en smijtwerk

Curieus is het verschijnsel dat in ons land de basisnormen in Grondwet en organieke wetgeving nauwelijks duidelijkheid geven over de taaktoedeling aan de decentrale bestuurslichamen. De open en onbepaalde bevoegdheid om besluiten te nemen en regels te stellen inzake de 'eigen huishouding' geeft weinig aanknopingspunt over de precieze inhoud van die activiteit. En de al even open bevoegdheid voor de hogere overheid om de decentrale bestuurslichamen in medebewind te roepen geeft geen uitsluitel over wat wel en niet in dat kader kan en mag worden ondernomen. Dit zeer open stelsel onderscheidt zich wezenlijk van de praktijk van taaktoedeling in andere Europese landen. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat in de Nederlandse bestuurspraktijk het de bijzondere wetgever en de vakdepartementen zijn die beslissen over welke taken aan de decentrale bestuurslichamen worden toebedeeld. En sinds de laatste decennia van de vorige eeuw - toen aan de decentralisatie-praktijk daadwerkelijk inhoud en vorm werd gegeven – is een beeld van gooï en smijtwerk ontstaan, waarbij zonder al te veel conceptuele uitgangspunten en algehele regie een sterk verkokerde praktijk van taaktoedeling de maat der dingen is geworden.

Vergelijkt men deze manier van opereren met die in andere Europese landen dan valt op dat elders wordt geopereerd vanuit taaktoedelingsbeginselen die voortvloeien uit de basale (grond)wetgeving dan wel op basis van conceptuele uitgangspunten die zijn neergelegd in algemene beleidsstukken waarin de contouren en de uitgangspunten van het decentraal bestuur zijn vastgelegd, alsmede de daaruit voortvloeiende criteria voor taaktoedeling. In ons land ontbreken deze normen in de basale wetgeving en zijn er ook nauwelijks criteria voor taaktoedeling. En dat heeft geleid tot de volgende bestuurspraktijk.

Ons land kent een rijke variatie aan vormen van decentraal c.q. uitvoerend bestuur. Territoriale decentralisatie, functionele decentralisatie, deconcentratie, zelfstandige bestuursorganen, verlengd

---

<sup>4</sup> Empirische verkenning organiek beleidskader, B&A-onderzoek, Den Haag, 2021, par. 2 en 3.

lokaal en provinciaal bestuur, publiek-private bestuursvormen, incidentele en informele bestuurlijke samenwerking, complementair bestuur, noodbestuur voor bijzondere omstandigheden etc.

Bij deze veelheid en variëteit dringt de vraag zich op aan de hand van welke criteria en uitgangspunten bij taaktoedeling door de rijksoverheid gekozen wordt voor de ene of de andere bestuursvorm. Bij iedere nieuwe vorm van medebewind - dat is de verplichte uitvoering van rijkstaken door decentrale bestuurslichamen - of bij andere vormen van uitvoering van rijksbeleid die door de vakdepartementen en/of de bijzondere wetgever worden geïnitieerd, ligt voortdurend en in ieder dossier de vraag voor naar welke bestuursvorm bij uitvoering de voorkeur uitgaat. En ook hierbij speelt steeds opnieuw de vraag welke effecten deze keuzes hebben op het al dan niet constitutionele doel waarvoor de afzonderlijke bestuurslichamen en uitvoeringsorganisaties in het leven zijn geroepen. Bij deconcentratie is dat doel bijvoorbeeld de effectiviteit van de uitvoering. Bij functionele decentralisatie is het deskundigheidsmotief overwegend, terwijl bij territoriale decentralisatie - onder aanwezigheid van directe gekozen bestuursorganen - onder meer de beïnvloedbaarheid van het bestuur door burgers en maatschappelijke organisaties een dominante factor is. En in dat laatste geval geldt dan tevens dat er beleidsvrijheid moet zijn om te differentiëren in de ene of de andere richting. En het veronderstelt eveneens dat de positie van de gekozen bestuursorganen geprofileerd en krachtig moet zijn. Bij taaktoedelingen aan het ene of het andere bestuurslichaam zijn deze dimensies van doorslaggevend belang. Bij deconcentratie en zelfstandige bestuursorganen hoeft bijvoorbeeld op geen enkele wijze rekening gehouden te worden met het aspect decentrale volksvertegenwoordiging, terwijl bij gemeente en provincie steeds moet worden bedacht op welke wijze de provinciale staten en de gemeenteraden in positie kunnen worden gebracht en of er voldoende politieke handelingsvrijheid kan worden georganiseerd. Bij deconcentratie is derhalve de positie van de bestuursvorm als geheel de dominante invalshoek, terwijl bij de bestuurslichamen met volksvertegenwoordigingen er meerdere bestuursorganen zijn waarbij taken kunnen worden belegd. Kortom: de organieke en constitutionele aard van de betreffende bestuursvorm zou mede aanknopingspunt moeten zijn voor de ontwikkeling van werkbare criteria voor taaktoedeling aan de ene of de andere vorm van decentraal bestuur. Indien het belang van de constitutionele en organieke positie van de decentrale bestuurslichamen goed naar waarde wordt geschat, is het bijvoorbeeld niet denkbaar en aanvaardbaar dat bij de toedeling van medebewindstaken op basis van een zekere willekeur wordt gehandeld en dat bijvoorbeeld ieder vakdepartement op basis eigen afwegingen kiest voor de ene of de andere bestuursvorm. En dat noodzaakt derhalve tot het vervaardigen van goed werkbare toepassingscriteria bij taaktoedeling en het roept de vervolgvraag op wie deze criteria ontwikkelt, wie deze toepast en wie deze bewaakt.

Op basis van de toepassingspraktijk in ons land in de afgelopen decennia moet de conclusie zijn dat deze criteria voor taaktoedeling aan de diverse bestuurslichamen of uitvoeringsorganisaties niet of nauwelijks bestaan. We doen maar wat. Binnen de kokers van de vakdepartementen - met betrokkenheid van 'stakeholders' als VNG en IPO etc. - wordt in de praktijk beslist welke bestuurslichamen en bestuursorganen bij medebewind en welke andere vormen van uitvoering in positie worden gebracht. En daarbij is de aard van het dossier en de strekking van de verlangde uitvoering veelal maatgevend voor de criteria en de vormen die worden gebruikt. En daarbij overheersen doelmatigheidsoverwegingen aan het betreffende dossier ontleend en wordt met het specifieke organieke karakter van de afzonderlijke bestuurslichamen veelal weinig rekening gehouden.



En deze nogal uiteenlopende toepassingspraktijk vormt ook de belangrijkste oorzaak van het feit dat de regionalisering van het decentrale bestuur in de afgelopen decennia in ons land een enorme en deels verontrustende vlucht heeft genomen. Uit onderzoek van het bureau B&A blijkt dat maar liefst gemiddeld 51 % van het gemeentelijke budget onder beslag ligt van min of meer opgelegde regionale samenwerking en daarbij gaat het om 45 % verplichte regionale samenwerking en 6 % aanbevolen samenwerking.<sup>5</sup> Voor vakdepartementen is de regio bijzonder interessant omdat op die niveaus vanwege de aanwezigheid van voldoende schaal een betere en doelmatiger uitvoering van nationale overheidsopgaven kan worden gerealiseerd dan op het niveau van bijvoorbeeld honderden kleine en grote gemeenten. En omdat rechtstreekse toedeling aan vormen van regionaal bestuur gecompliceerd is vanwege het afgeleide karakter van de regionale bestuursvorm - het gaat hier immers in de meeste gevallen om vormen van verlengd lokaal of provinciaal bestuur - wordt deze regionalisering in de regel gerealiseerd via een soort verplicht vrijwillige deelname van provincies en gemeenten daaraan. De taken en bevoegdheden komen dan via de voordeur bij gemeenten binnen maar verlaten via de achterdeur meteen de gemeenten door overheveling naar regionale niveaus, terwijl de (financiële) aansprakelijkheden voor de regionale uitvoering bij de gemeenten achterblijven. En daarbij raakt dan ondergesneeuwd dat provincie en gemeenten in hun handelen veel last hebben van deze regionalisering omdat bij de inbreng van wensen er betrokkenheid is van velen en derhalve de provinciale en lokale democratie beperkingen in sturing, controle en verantwoordelijkheid krijgen opgelegd.

Bij taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen en andere instituties is er derhalve weinig consistentie en dat levert een 'rommelig' decentraal bestuur op. En dat roept de vraag op hoe het toch komt dat hier zoveel versnippering en verkokering plaats vinden en basale vormen van organieke 'overall' regie en afstemming ontbreken. Op basis van de Provinciewet en de Gemeentewet heeft de minister van BZK een regie- en coördinatiefunctie ten aanzien van te decentraliseren taken en ook ten aanzien van de medebewindswetgeving in algemene zin. De minister van BZK heeft uit dien hoofde een eerste verantwoordelijkheid voor de bewaking van de constitutionele en organieke posities van de decentrale bestuurslichamen en voor het doelmatig functioneren van deze instituties. Deze in de organieke wetgeving voorziene toets- en beoordelingsbevoegdheid komt echter nauwelijks uit de verf vanwege het ontbreken van criteria waaraan kan worden getoetst en daarom hebben die regie en coördinatie een zeer beperkte strekking en zijn er nauwelijks inhoudelijke aanknopingspunten om aan de versnipperde en verkokerde taaktoedeling aan de decentrale bestuurslichamen een einde te maken. En nu ook 'stakeholders' als VNG en IPO en anderen onderdeel uitmaken van die verkokerde taaktoedeling is dat patroon nauwelijks te corrigeren.

In nauw verband met deze verkokerde wijze van taaktoedeling staat het probleem van de financiële arrangementen. In de bestuurspraktijk komt ook hierin tot uitdrukking dat er weinig 'overall' regie is en per beleidsterrein met heel uiteenlopende vormen en normen wordt geopereerd. Voor met name de gemeenten heeft dit de afgelopen jaren tot aanzienlijke problemen geleid en wel zodanig dat aanpassing van de wijze van taaktoedeling en herziening van de financiële arrangementen dringend noodzakelijk is. Eén van de meest in het oog springende gevolgen is dat in bepaalde beleidsdossiers en op het terrein van de klassieke autonomie van provincie en gemeente er op papier veel beleidsvrijheid kan bestaan, maar dat de facto deze beleidsvrijheid als sneeuw voor de zon kan

---

<sup>5</sup> Empirische verkenning organiek beleidskader, B&A-onderzoek, Den Haag, 2021, p. 10 en 29.

verdwijnen wanneer in een speciaal (verkokerd) beleidsdossier- bijvoorbeeld de jeugdzorg - zodanige medebewindstekorten ontstaan dat van de papieren beleidsvrijheden op andere beleidsterreinen vrijwel niets meer over blijft. De rechterhand van de rijksoverheid weet in veel gevallen niet wat de linkerhand van diezelfde rijksoverheid voor effecten realiseert en dat maakt het decentraal bestuur in ons land grillig en onberekenbaar.

#### 9. De rapporteurs van de Raad van Europa werden met een kluitje het riet in gestuurd

Periodiek wordt ons land gevisiteerd door een delegatie van de Raad van Europa die komt controleren of Nederland zich voldoende houdt aan het Handvest voor lokale autonomie. Deze delegatie maakt dan altijd eerst een rondje door het land en hoort vrijwel overal dat het met de decentrale autonomie heel matig en droevig is gesteld. De vrije budgetten bestaan vrijwel niet meer en voor zover er nog autonomie is, ligt deze onder het beslag van eerder genomen besluiten. Nog maar een heel klein deel van de begrotingen van provincie en gemeente betreft vrij besteedbare gelden. Bij de Europese delegatie gaan dan alle alarmbellen rinkelen, de lichten gaan op rood en men maakt zich op voor de conclusie dat Nederland het Handvest lokale autonomie met voeten treedt. Daarin staat immers dat er sprake moet zijn van een 'local autonomy' die 'substantial' is. In 'Den Haag' moet vervolgens de delegatie van de Raad van Europa door de minister van Binnenlandse Zaken, en door VNG en IPO ervan worden overtuigd dat we in ons land een gemengd systeem hebben, waarbij de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies niet alleen via de klassieke autonomie binnenkomt, maar ook via de lijn van het medebewind. Er wordt dan een tranen-trekkend beeld geschetst van een nationale overheid die het goed voor heeft met het decentraal bestuur en waarbij in de bijzondere wetgeving een grote mate van politieke beleidsvrijheid wordt gerealiseerd. In de afgelopen decennia hebben de bezoekende delegaties zich daardoor min of meer laten overtuigen. Op de keper beschouwd gaat het hier echter om een KIR: de Raad van Europa werd afgescheept met een 'kluitje-in-het riet' verhaal. De werkelijkheid is dat de politieke beleidsvrijheid van het decentrale bestuur onder grote druk staat. Niet alleen de klassieke autonomie is vrijwel geheel verdwenen, ook de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind heeft een sterk filiaalachtig karakter gekregen. In naam krijgen gemeenten een breed pakket van taken, maar hun keuzevrijheid wordt er niet groter op door legio beperkende factoren, bijvoorbeeld vanwege de noodzaak om regionaal zaken te doen of omdat de geleverde vrijheid vooral uitvoeringsvrijheid is met weinig politieke dimensies. Uit de meest recente rapportage van de delegatie van de Raad van Europa van 26 oktober 2021 blijkt dat men nu geen genoeg meer neemt met deze wijkende beelden en redeneringen. Er wordt gewezen op het sterke gebrek aan financiële autonomie van de gemeenten, het ontstaan van een quasi regionale overheid zonder voldoende democratische controle en verantwoording en een veel te grote afhankelijkheid van de gemeenten van de rijksoverheid.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 'Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands', zoals vastgesteld op 26 oktober 2021 in de plenaire vergadering van het Congres van Lokale Overheden van de Raad van Europa. Het visitatierapport is aangeboden aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa en aan de Nederlandse minister van BZK.

## 10. Financiële arrangementen op een ondeugdelijke grondslag

Dat vooral de decentrale autonomie bij deze wijze van taaktoedeling erodeert, heeft als extra oorzaak dat in toenemende mate bij taaktoedeling er een verwarrend en gemixt verband is ontstaan tussen medebewind en de klassieke autonomie. Het onderbrengen van de financiering van decentralisaties in de algemene uitkering heeft bij diverse vakdepartementen de opvatting post doen vatten dat na overdracht van taken van nationaal naar decentraal de rijksoverheid geen verantwoordelijkheid meer draagt voor medebewindstekorten. Door deze wijze van financiering zou de taakstelling binnen het domein van de klassieke autonomie zijn gebracht en de decentrale bestuurslichamen zouden dan zelf de medebewindstekorten op moeten lossen. Deze wijze van denken en opereren kwam pregnant tot uitdrukking bij het geschil over de tekorten in de jeugdzorg en daarover gevoerde arbitrageprocedure in 2021.

De Gemeentewet formuleert in art. 108 lid 3 dat de kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen worden vergoed. Art. 105 lid 3 Provinciewet kent een gelijklopende formulering voor de provincies. Reeds lange jaren bestaat onenigheid over de invulling en handhaving van deze voorschriften. Deze bepalingen bevatten een rechtsplicht om bij medebewind de decentrale overheden een adequate en passende vergoeding te geven van de kosten die zij moeten maken voor de verplichte taakuitvoering in medebewind. Deze rechtsplicht uit de organieke wet richt zich op de bijzondere wetgever (de vakdepartementen) en op de instanties die uiteindelijk de financiële vergoeding voor het medebewind vast stellen. Hoewel de organieke wet - in casu art. 108 lid 3 Gemeentewet (en art. 105 lid 3 Provinciewet) - niet van een hogere orde is, wordt algemeen aangenomen dat de bijzondere wetgever zich moet houden aan de dragende beginselen en regels van de organieke wet. Op dit punt wordt derhalve het beginsel - *lex specialis derogat lex generalis* - doorbroken. Onduidelijk is altijd gebleven wie hier het laatste woord heeft en wie het voorschrift van art. 108 lid 3 uiteindelijk handhaaft en om die reden kwam het regelmatig voor - en het meest scherp bij de grote decentralisaties in 2015 - dat de taakoverdracht in medebewind gepaard ging met aanzienlijke bezuinigingsdoelstellingen. En indien de decentralisatie-uitkeringen dan ook nog worden ondergebracht in de algemene uitkering, dan kan dat bij medebewindstekorten aanzienlijke en negatieve gevolgen hebben voor de lokale autonomie en voor de overige beleidsvrijheden. Dat hier nog steeds grote onduidelijkheden en misvattingen bestaan, blijkt bijvoorbeeld uit de Pleitnota die het Rijk in 2021 indiende bij de arbitragecommissie Jeugdzorg. Daarin redeneert het Rijk dat er geen verplichting bestaat voor de nationale overheid om medebewindstekorten in de jeugdzorg aan te vullen of voor rekening van het rijk te brengen. De gemeenten zouden in de periode 2015-2020 voldoende gelegenheid hebben gehad om de tering naar de nering te zetten. En het feit dat de vergoedingen zijn opgenomen in de algemene uitkering zou de financiële verantwoordelijkheid voor de tekorten in hoofdzaak bij de gemeenten leggen. Deze zijn immers geen uitvoeringskantoren van de rijksoverheid maar handelen hier in autonomie. Deze redentatie is niet houdbaar, onjuist en ondeugdelijk. Het gaat daarbij om een uiterst fundamentele kwestie. In een advies dat ik schreef voor de VNG en dat aan de arbitragecommissie werd aangereikt, betoogde ik dat de argumentatie van het Rijk zeer aanvechtbaar is.<sup>7</sup> Het gaat bij de jeugdzorg om een zuivere vorm van medebewind en dan treedt de rechtsplicht van art. 108 lid 3 Gemeentewet in werking en moet een adequate kostenvergoeding worden gegeven. Indien dat achterwege blijft, zijn de gemeenten genoodzaakt om

---

<sup>7</sup> Zie: D.J. Elzinga, Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, Deventer, 2022, bijlage 4.

financiële middelen die zijn bedoeld voor de uitoefening van de lokale autonomie aan te wenden voor het compenseren van medebewindstekorten. De arbitragecommissie volgde deze redenering en de regering kwalificeerde uiteindelijk het arbitrage-advies als zwaarwegend, waardoor er geheel of grotendeels aan de uitspraak gevolg zal worden gegeven. De arbitrage-commissie betoogde dat een adequate kostenvergoeding niet alleen als zodanig geboden is, maar ook vanwege de mogelijke nadelige effecten op de autonome ruimte van de gemeenten. Door deze uitspraak is er een fundamentele breuk met het verleden en verkrijgt art. 108 lid 3 Gemeentewet een veel sterkere normatieve werking.

## 11. Herstel van de klassieke autonomie is geboden

Dat de klassieke autonomie van provincies en gemeenten in de afgelopen decennia het kind van de rekening is geworden, kan als evidentie gelden. Hoe kan nu – met de normen van het Europees Handvest, de Grondwet en de organieke wetgeving als uitgangspunt – deze autonomie worden hersteld? In het rapport ‘Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur’ – dat ik in 2021 vervaardigde voor het departement van BZK zijn zeventig aanbevelingen opgenomen die kunnen zorgen voor een revitalisering van het decentraal bestuur in meer algemene zin. Daaronder diverse aanbevelingen betreffende het herstel van de klassieke autonomie. Deze specifieke aanbevelingen worden – onder verwijzing naar het rapport - hieronder beknopt aangeduid en daar wordt nog een slotanalyse aan toegevoegd.

Aanbeveling 1: Een hernieuwde feitelijke erkenning van de klassieke autonomie als wezenskenmerk van provincie en gemeente<sup>8</sup>;

Aanbeveling 2: Bezinning op het onderlinge verband tussen de vele medebewindstaken die aan provincie en gemeente worden gegeven en erkenning van het feit dat medebewindstekorten in het ene dossier een desastreuze uitwerking kunnen hebben op andere medebewindstaken en op de klassieke autonomie.

Aanbeveling 3: Herijking van het algemene regime van taaktoedeling onder regie van de minister van BZK op basis van een nieuwe en meer geprofileerde wettelijke grondslag en met een algemeen beleidskader inzake het decentraal bestuur als toetsingskader.

Aanbeveling 4: Een medeondertekeningsbevoegdheid van de minister van BZK bij de toedeling van medebewindstaken;

Aanbeveling 5: Naast de wettelijke verplichting om te zorgen voor een afdoende financiering bij over te dragen medebewindstaken een nieuwe wettelijke verplichting om ook voor de klassieke autonomie te voorzien in een afdoende financiering.

Aanbeveling 6: Een substantiële verhoging van de vrij besteedbare algemene uitkering uit het Gemeentefonds als impuls voor herleving van de klassieke autonomie;

Aanbeveling 7: Een ingezetenenheffing voor provincie en gemeente, zodanig dat deze inkomsten in hoofdzaak kunnen worden besteed aan de uitoefening van de klassiek autonome taak.

---

<sup>8</sup> Zie voor een uitwerking en toelichting van deze aanbevelingen: D.J. Elzinga, Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, a.w., p 12 en volgende en hoofdstuk 3, par. 3.2.

## 12. Pendulebeweging, 'omgekeerd medebewind' en weg met het geïsoleerde 'top-down'-beleid

Aan het begin van deze beschouwing werd gewezen op de pendule-beweging die zo lang ons decentraal bestuur heeft gekenmerkt en die ten grondslag lag aan de ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat in ons land. Een pendulebeweging waarbij op basis van lokale initiatieven en experimenten inzicht en kennis ontstonden over actuele maatschappelijke problemen en eerste oplossingen daarvoor werden aangereikt en die in veel gevallen uiteindelijk leiden tot nationale wetgeving, waarbij de uitvoering vervolgens grotendeels – al dan niet met een substantiële beleidsvrijheid weer werd teruggegeven aan provincie en gemeente. Die pendulebeweging is in het huidige tijdsgewricht vrijwel verdwenen, maar onverminderd van grote betekenis. De term 'omgekeerd medebewind' beoogt een vergelijkbaar effect. Provincies en gemeenten zouden de rijksoverheid in medebewind moeten kunnen roepen om te helpen bij de oplossing van maatschappelijke problemen die zich op het decentrale niveau manifesteren en die door de provincies en gemeenten niet op eigen kracht kunnen worden opgelost. 'Bottum-up'-beleid in plaats van geïsoleerd 'top-down'-beleid in het kader van het medebewind. Een dergelijk 'omgekeerd medebewind' kan echter alleen maar slagen indien de decentrale bestuurslichamen beschikken over voldoende instrumenten en financiële middelen om de beoogde initiatieven te kunnen nemen, te kunnen experimenteren en te kunnen analyseren en signaleren. In de huidige constellatie is dat instrumentarium vrijwel geheel afwezig en zijn de financiële middelen daarvoor vrijwel opgedroogd en wel omdat provincies en gemeenten in een razend tempo en met een grote intensiteit door de rijksoverheid worden overspoeld met 'top-down'-beleid', waarbij zij overwegend en sterk verkokerd worden gezien als uitvoeringskantoren van de rijksoverheid. Pas als die spiraal wordt doorbroken, ontstaan er nieuwe perspectieven voor een revitalisering van het decentraal bestuur en voor een herstel van gezonde en krachtige interbestuurlijke verhoudingen.