

De instrumentalisering van het medebewind

De stap voorwaarts die de gemeenten willen zetten, is het ultieme voorbeeld van de klassiek-organische verhoudingen in het openbaar bestuur. Dat model rekt immers op ieders eigen ontwikkelkracht. Door de toenemende instrumentalisering van het medebewind wordt de ruimte voor de creativiteit van de gemeenten echter steeds kleiner. Herverdeling van de taken en aanvullende voorwaarden zijn daarom noodzakelijk om te voorkomen dat de stap naar voor de instrumentalisering van het medebewind alleen maar versnelt.

‘Dewijl velen hetzelfde willen’

In zijn Gentse colleges over staatsinrichting en staatsbestuur bekritiseerde Thorbecke de rationaliteit waarmee men sinds de verlichting staatsinrichtingen uit het niets probeert op te trekken. ‘Als een staatsmachine’, sneerde hij, logisch gedacht uit volkssoevereiniteit en gericht op individuele vrijheid. Terwijl voor Thorbecke noch de soevereiniteit noch de individuele vrijheid zo absoluut zijn dat ze als enig uitgangspunt of ultiem doel kunnen functioneren. Staat en burger staan onderling tot elkaar in een organisch verband, meende hij, zoals delen van een lichaam tot het geheel. ‘Mijns inziens is de Staat, indien men die vergelijking gebruiken mag, niet te vergelijken met een machine, maar met een levend organisme,’ aldus Thorbecke jaren later als minister-president.

Deze visie van Thorbecke heeft de verhoudingen in het binnenlands bestuur geschoeid op de zogenaamde organische staatstheorie. De kern daarvan, aldus Toonen in zijn dissertatie *Denken over Binnenlands Bestuur*, is het uitgangspunt dat de delen en het geheel van het overheidslichaam niet zonder elkaar kunnen bestaan en zich dynamisch tot elkaar verhouden. Bovendien hebben alle organen een eigen, relatief zelfstandige kracht en ontwikkeling. In Thorbeckes bekende woorden, die hem invielen bij zijn overigens gortdroge commentaar bij het grondwetsartikel over de provinciale huishouding: ‘de natuur is niet daarom zo rijk, dewijl zij ene kracht, maar omdat zij een oneindige verscheidenheid, ieder met eigen kracht, onder een algemene wet laat werken.’ Staatsgezag is dus de uitkomst en niet de oorzaak van eenheid. ‘Er is eenheid niet door gebod van een persoonlijke wil, niet door dwang van boven af of door een uitwendige oorzaak, maar dewijl velen hetzelfde willen.’ In deze organische benadering betekent centralisatie een centrumloze eenheid, geen hiërarchisch verband. Daarom zijn decentrale overheden staatsrechtelijk gezien nog altijd gelijkwaardig aan de Rijksoverheid. Voor de rechter is er een conflictenregel voor botsende regels en er is natuurlijk interbestuurlijk toezicht, dat ook op basis van het algemeen belang mag worden uitgeoefend. Maar dat is principieel ingeregeld als een afweermechanisme met beperkte mogelijkheden die aan hoge eisen zijn verbonden. Toezicht is nooit een zelfstandig scheppende kracht. Het creatieve vermogen van het Nederlandse openbaar

bestuur zit in de *herrschaftsfreie* samenwerking tussen de delen. Niet per se omdat het zo efficiënt is, maar omdat maatschappelijk betrokkenheid bij de publieke zaak daarmee een constructieve kracht in het openbaar bestuur wordt. Anders gezegd: in organische verhoudingen maak je misschien niet de snelste start met een booster campagne voor coronavaccinaties. Er zijn immers nauwelijks middelen om actief eenheid te bevelen. Maar *als* het gaat lopen, is het de vrucht van meer eenheid dan ooit bevolen kan worden. En doen duizenden prikrijwilligers mee.

Toonen laat zien hoe dit klassieke organische denken diep in het discours over het binnenlands bestuur zit verankerd en daar nog lang de maat heeft geslagen. Niet alleen vanuit het staatsrecht bij de juristen Buys, Oppenheim en Oud maar ook bij de grondleggers van de bestuurskunde Van Poelje en Brasz. Pas in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw identificeert Toonen de opkomst van de zogenaamde 'bewuste rationaliteit' in de vele blauwdrukken voor het schaalniveau van de bestuurlijke organisatie die dan verschijnen: gewesten, mini-provincies, maxigemeenten enz. De inzet is dan niet per se de verlichte toepassing van volkssoevereiniteit of individuele vrijheid zoals Thorbecke die bekritiseerde. Wat ze gemeen hebben, schrijft Toonen, 'is de overtuiging dat de (bestuurs)organisatie slechts een middel is om doeleinden te bereiken.' In deze instrumentele benadering verschijnt een gebrek aan hiërarchie als een probleem voor de effectiviteit en bestuurlijke complexiteit als chaos.

Deze analyse is vaker gemaakt. Tjeenk Willink waarschuwde jarenlang hoe de instrumentele doelrationaliteit het zicht op de eigen aard van de ambtelijke rationaliteit ontnemt, laatst nog in zijn rede *Tot zover ben ik gekomen*. In het werk van Voermans is het wegdrücken van de ruimte voor politieke waardenconflicten door de verbestuurlijking van de democratie een rode draad, laatst nog in zijn boek *Het land moet bestuurd worden*. In hun voetspoor wil ik in dit essay de tegenstelling tussen Toonens 'bewuste rationaliteit' en het klassiek organische ontwerp van het binnenlands bestuur actualiseren en aanscherpen op een specifiek punt: de interbestuurlijke verhoudingen. Daarbij vallen drie ontwikkelingen op die ik apart zal bespreken. Allereerst de groei van de zogenaamde opgaveministers en hun nationale programma's, dan de populariteit van meer verticale *governance* en ten slotte het toenemende gebruik van doelwetgeving, ook in medebewindswetten. Tezamen duid ik deze ontwikkelingen aan als 'instrumenteel medebewind'. Daarna zal ik de relevantie van mijn analyse onderbouwen door te betogen dat enkele lopende kwesties in de interbestuurlijke verhoudingen in ieder geval deels verklaard kunnen worden door de oplopende spanning tussen instrumenteel medebewind en organisch gedachte verhoudingen. Het laatste deel van dit essay gaat ten slotte over de implicaties van deze analyse op de positie van de VNG. De ambitie om een inhoudelijke stap naar voor te zetten is immers het levensteken bij uitstek van nog werkelijk functionerende organische verhoudingen. De vraag is alleen welke voorwaarden daar in tijden van instrumenteel medebewind bij horen.

Opgaveministers

Nooit eerder telde een kabinet zoveel ministers zonder portefeuille als het huidige kabinet-Rutte IV. Maar liefst acht bewindspersonen schuiven wekelijks in de Trêveszaal aan zonder dat zij formeel leiding geven aan een echt ministerie met een klassieke beheerportefeuille.

Traditioneel ging het bij ministers zonder portefeuille om politiek opgewaardeerde staatssecretarissen. In de laatste fase van een formatie kunnen stemverhoudingen in de ministerraad een *issue* worden of eist een van de onderhandelende partijen dat een bepaald thema zich in volwaardige ministeriële aandacht moet kunnen verheugen. Ontwikkelingssamenwerking is van dat laatste het bekendste voorbeeld: te belangrijk voor een staatssecretaris, te beperkt voor een geheel eigen ministerie.

De bulk van de huidige ministers zonder portefeuille in het kabinet-Rutte IV heeft echter een andere achtergrond: ze hebben een specifieke opgave toebedeeld gekregen. Zo zijn er tegenwoordig ministers voor langdurige zorg, voor het klimaat, voor armoede, voor huisvesting en voor stikstof. Het zijn eigenlijk opgaveministers. En die komen bovenop de staatssecretarissen met een specifieke klus: voor de mijnbouwschade en voor de toeslagenaffaire. En bij de regeringscommissarissen met een specifieke taak: informatiehuishouding en seksueel geweld.

De opgaveministers uit Rutte IV hebben in ieder geval één ding gemeen: ze maken zich breed in nationale programma's. Een losse greep uit recente persberichten na één jaar regeren: minister Jetten, voor Klimaat, kwam met een Beleidsprogramma Klimaat met daarin 'fundamentele keuzes voor onze levensstijl voor de aankomende tien jaar.' Minister Schouten, voor Armoede, kwam met een nationale aanpak voor armoede waarin ze bestaanszekerheid belooft. Minister de Jonge, voor Volkshuisvesting, stuurde een Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid naar de Tweede Kamer met daarin plannen voor een betere wereld voor achterstandswijken, een programma NOVEX om de regie in het ruimtelijk domein terug te pakken en programma Mooi Nederland voor – jawel – een mooier Nederland. En minister Van der Wal, voor stikstof, zette een Nationaal Programma Landelijk Gebied in elkaar wat niemand kan zijn ontgaan vanwege de aanscherping van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering die daarin versleuteld zit.

Verticale governance

De opgaveministers in Rutte-IV maken zich niet alleen breed, ze rollen ook de spierballen.

Ze beheren dan wel geen portefeuille, ze willen wel beheersen. Dat is ook de politieke logica van hun benoeming. Ze zitten er voor het resultaat, niet om de zaak netjes achter te laten. En dus communiceren de opgaveministers rond hun nationale programma's veel over de urgentie van de opgave. Het zijn stuk voor stuk complexe opgaven die door

de druk van externe omstandigheden zoals klimaatverandering, demografische ontwikkelingen, immigratie of Europese jurisprudentie geen verder uitstel meer kunnen lijden. Als het al niet gewoon crises zijn. En aldus wordt het tijd voor 'meer regie van het Rijk', voor doorzettingsmacht, voor 'afdwingbare afspraken' onder woonakkoorden en dergelijke.

Het bestuurskundig ongeduld rond een opgave is natuurlijk niet nieuw maar typisch voor een politiek bestuurder. Toch is de roep om specifiek meer verticale *governance* wel opvallend. Nog in 2005 adviseerde de Commissie-De Grave om de bestuurlijke drukte te lijf te gaan met horizontale helderheid. *Je gaat erover of niet* was de titel van het rapport en de belangrijkste aanbeveling. Wijs per opgave een bestuurslaag aan en zorg dat die het dan ook kan waarmaken. Inmiddels is dat tij gekeerd. De Commissie-Ter Haar presenteerde een rapport met een andere boodschap: *Als één overheid*. De overheid moet niet langs horizontale lijnen scherper onderscheiden worden maar per opgave langs verticale lijnen in elkaar schuiven.

'Het geheim van goede netwerksamenwerking schuilt [immers] in de wijze waarop de verticale verbanden zijn georganiseerd,' schrijven Boutellier c.s. in een essay met de enigszins plastische titel *Richting!* 'Verticale verbanden tussen overheidslagen, tussen niveaus van bestuur en uitvoering en binnen organisaties (korte lijnen) en in de relatie met burgers.' Bij de organisatie van de verticale verbanden is het volgens de essayisten 'de kunst om de nationale ambities en de lokale plannen met elkaar in overeenstemming te brengen. Dat kan op verschillende manieren gebeuren: overeenstemming over de overkoepelende doelstellingen; vertegenwoordiging in elkaars gremia; nationale organisatie van begeleidend onderzoek en het leerproces.'

Inspirerende voorbeelden in dit discours zijn het ontwerp van het RES-proces de Deltacommissaris en laatstelijk vooral het Nationale Programma Rotterdam Zuid. Daar bewees Pastors dat het kon: echte resultaten boeken met sleuren en zeuren, zonder zelf een tussenschakel te worden. Weliswaar zijn nog niet alle doelstellingen van het NP Rotterdam Zuid behaald, constateerde een evaluatiecommissie onder leiding van Van Rijn, maar de opzet van het programma was wat hem betreft een blauwdruk voor een programmatische aanpak van meer probleemwijken. Mét een versterkte verticale structuur. Lokale bestuurders en nationale coördinatie zijn cruciaal om het noodzakelijke voortdurende commitment te verzekeren.

Bij het organiseren van de eenheid tussen nationale ambities en lokale plannen denken Boutellier c.s. zelf overigens niet in termen van verplichtingen. 'Nationale ondersteuning van de lokale inspanningen kan de slagkracht aldaar flink vergroten. Géén opgelegde aanpak dus vanuit Haagse kantoren, maar wel verticale richting in het aanpakken van de specifieke problemen.' Hun recept is het organiseren van samenwerkende bestuurders: burgemeesters, procesregisseurs, stuurgroepen. Dat doet op zich allemaal heel klassiek organisch aan: geen hiërarchie maar 'dewijl velen hetzelfde willen'. Maar

bij die velen zit een belangrijke beperking. De eensgezindheid is primair bestuurlijk en instrumenteel. Impliciet doch onmiskenbaar worden volksvertegenwoordigingen met hun politieke gedoe op het zijspoor van een professionele raad van toezicht gemanoeuvreerd. Die moeten vooral kaders stellen met lange lijnen en veel ruimte voor de uitvoering en dan uitsluitend controleren op de hoofdlijnen. Net zoals Toonen observeerde ten aanzien van de 'bewuste rationaliteit' die hij in de jaren zestig en zeventig in het denken over het binnenlands bestuur identificeerde, is ook filosofie van de verticale *governance* waarmee het Rijk nu meer regie bij de uitvoering van de nationale programma's wil nemen, de passievrucht van een bestuurderscultuur. Met inherent weinig geduld voor politieke processen. *Als een overheid* problematiseert verkiezingen en formaties bijvoorbeeld gewoon als hinderlijke onderbrekingen van de meerjarige beleidscyclus. En de democratische legitimatie voor de *Richting!* van Boutellier c.s. kan volgens hen ook komen van gelote burgerpanels en lokale sociale contracten. De gemeenteraad is er dan vooral om de burgemeester een ruim mandaat te geven zodat die verder verticaal de opgave een beetje goed kan afstemmen.

Doelwetgeving

De politieke daadkracht van de opgaveministers met hun programmatische aanpak sluit niet alleen goed aan bij de groeiende populariteit van de filosofie van de verticale *governance* onder bestuurders, hij landt ook in het gespreide bedje van een ontwikkeling aan de zijde van de wetgever: doelwetgeving. In 1970 observeerde de constitutionalist Koopmans dat de wetgever zich sinds het begin van de twintigste eeuw steeds minder beperkt tot het volgen, systematiseren en codificeren van de geldende rechtsopvatting. Ruwweg parallel aan de uitbreiding van het kiesrecht werd wetgeving steeds meer de uitdrukking van wat de parlementaire meerderheid wilde bereiken. De rol van de wetgever verschoof van primair *codificeren* van het recht naar hoofdzakelijk *modificeren*, aldus Koopmans. Wetten zijn geen sluitstuk van een ontwikkeling meer, maar beginpunt van beoogde verandering.

Niet alleen het oogmerk van de wetgever maar ook de vorm waarin hij zich uitdrukt, is aan verandering onderhevig. De laatste decennia wordt in de wetgevingsleer de groei van zogenaamde doelwetgeving waargenomen. Doelwetgeving staat tegenover regelwetgeving. In essentie is deze trend onderdeel van de bredere ontwikkeling die wordt aangeduid als de teruggred van de wetgever. Het stellen van doelen in plaats van regels is immers ook een vorm van teruggreden. Timmer, die in 2011 op doelwetgeving promoveerde, definieerde zijn onderwerp als een combinatie van drie factoren: de nadruk op de te bereiken uitkomst, de vrijheid voor de normadressaat om zelf de middelen te kiezen en het nauwelijks voorschrijven van specifieke handelingen. Deze drie eigenschappen doen zich in verschillende gradaties voor. Sommige voorschriften bevatten alleen een doel en zijn breed in hun toepassingsbereik, andere voorschriften zijn meer precies en bevatten slechts enige interpretatieruimte die voor een specifiek doel moet worden gebruikt.

Een simpel voorbeeld van een evident doelvoorschrift is artikel 3.02 Reglement onderzoek schepen op de Rijn 1995: 'De sterkte van de scheepsromp moet zodanig zijn dat zij in overeenstemming is met de belasting waaraan de romp onder normale omstandigheden is blootgesteld.' Het idee en de voordelen daarvan zijn evident. De wetgever respecteert de professionaliteit van de scheepsbouwers en bovendien loopt zo niemand de innovatie in de weg. Als er immers nieuwe manieren worden gevonden om stevige scheepsrompen te maken, kunnen die onmiddellijk worden toegepast. Er wordt slechts afgerekend bij de uitgang: geen wrakke boten afleveren. Naast deze op het oog sympathieke motieven, benoemt Timmer de mogelijkheid dat de wetgever uit verlegenheid een doelvoorschrift vaststelt. Een verlegenheidsdoelvoorschrift noemt hij dat. Wanneer de wetgever geen idee heeft hoe of waarmee iets moet worden bereikt en zich *daarom* maar beperkt tot het enkel normeren van het resultaat. Bescheiden terugtreden wordt dan meer gemakzuchtig afschuiven. Simpelweg bij wet vastleggen dat de zeespiegel niet meer mag stijgen, zou daarvan het ultieme voorbeeld zijn.

Inmiddels is duidelijk dat aan doelwetgeving ook stevige nadelen zijn verbonden. In zijn oratie somde Munneke de belangrijkste op. Een verschuiving in de machtsbalans van volksvertegenwoordiging naar uitvoerende macht, grotere (materiële) ongelijkheid tussen gelijke gevallen terwijl de tolerantie daarvoor in de samenleving juist afneemt en een verlies aan voorspelbaarheid van overheidshandelen. Anders dan bij gedetailleerde voorschriften ten aanzien van verplichte handelingen en voorgeschreven middelen, moet de normadressaat van doelregelgeving immers maar hopen dat er achteraf geen geschil ontstaat over wat precies de sterkte is die een scheepsromp minimaal moet hebben en wat precies die 'normale omstandigheden' zijn waarin daaraan moet worden voldaan. In de praktijk blijkt daarom vaak dat de formele wetgever met doelwetgeving weliswaar terugtreedt, maar dat een reeks andere normstellers of quasi-normstellers dan juist naar voren treedt. De detailregels die de wetgever niet meer stelt, keren soms dubbel gedetailleerd terug in verantwoordingsvoorschriften bij subsidierelaties, interne werkinstructies, circulaire, ministeriële regelingen enz. Sommige van de beste bedoelingen achter doelwetgeving eindigen dan ook in het slechtste van twee werelden: geen democratisch gelegitimeerde en fatsoenlijk uitgedachte regels én niet meer maar minder professionele autonomie. Doelwetgeving is dus niet in zichzelf goed. De waarde is afhankelijk van de motieven en de voorwaarden.

Deze complicaties van doelwetgeving tikken op een bijzondere manier door in de interbestuurlijke verhoudingen wanneer doelwetgeving ook de vorm wordt waarin medeoverheden in medebewind worden geroepen. De Grondwet schrijft slechts voor dat het medebewind formeel 'bij wet' moet worden gevorderd. *Hoe* de wetgever dat vervolgens precies doet, is verder door de Grondwet niet voorschreven. In de praktijk doet zich dan ook een scala aan varianten voor waarmee de gemeenten in medebewind worden geroepen, variërend van codificerende regelwetgeving aan de ene kant tot aan modifierende doelwetgeving aan de andere kant. Van de heldere verplichting uit de Wet publieke gezondheid voor het college van burgemeester en wethouders om het

Rijkvaccinatieprogramma uit te voeren tot de verplichting voor decentrale overheden om een 'gelijkwaardige inspanning' te verrichten voor het respecteren van de Europese begrotingsregels uit de Wet houdbare overheidsfinanciën.

In beide gevallen worden de gemeenten geheel conform de Grondwet 'bij wet' in medebewind geroepen. Het is technisch twee keer dezelfde pennenstreek. Maar het is evident dat achter het doen zetten van specifieke, door het RIVM geleverde prikken bij bepaalde doelgroepen een totaal andere interbestuurlijke werkelijkheid schuilt dan de algemene verplichting voor een maximaal kastekort van alle gemeenten gezamenlijk. Op het eerste kan eenvoudig worden toegezien via het generieke toezicht en de financiering ervan is ook geen *rocket science*. Maar de verwezenlijking van het doelvoorschrift uit de Wet houdbare overheidsfinanciën vereist – mocht dat ooit nodig zijn – een vorm van preventief begrotingstoezicht op alle gemeenten en corresponderende aanwijzingsbevoegdheden die praktisch ondenkbaar zijn in organische verhoudingen.

Tegenover de voordelen van medebewindswetten met doelvoorschriften staan dan ook forse risico's voor het organisch karakter van de interbestuurlijke verhoudingen. De mogelijkheid om medeoverheden met verlegheidsdoelvoorschriften in medebewind te roepen is extreem kwetsbaar voor wensdenken. Compromissen in het coalitieakkoord of andere vormen van uitgeruilde politieke verlangens kunnen simpelweg in een wettelijk jasje worden gestoken om op het niveau van de wetgever in politieke zin te worden gerealiseerd. Als dat met een simpel doelvoorschrift kan, hoeft de wetgever zich ook niet op de haalbaarheid en de consequenties te bezinnen, inclusief alle politieke compromissen die daarvoor nodig zijn. Die schuiven allemaal door naar de uitvoering en de interbestuurlijke verhoudingen.

Een voorbeeld in die categorie medebewind via verlegheidsdoelvoorschriften is de wet stikstofreductie en natuurverbetering. Die wet formuleert in artikel 1.12a eenvoudig zelf het reductiedoel, verplicht vervolgens de medeoverheden om binnen twee jaar de benodigde plannen te maken om dit doel te halen en verzekert ten slotte dat deze medeoverheden verplicht zijn hun eigen plannen uit te voeren. De stikstofplannen waar in de zomer van 2022 zoveel commotie over ontstond, zijn wetgevingstechnisch niet meer dan de aanpassing van een jaartal in de reeds vastgelegde doelstelling.

Naar het mij voorkomt, neemt het aantal medebewindswetten met verlegheidsdoelvoorschriften toe. Harde cijfers daarover heb ik echter nog niet. Wel is het opvallend dat er tegenwoordig wordt gewerkt aan een zogenaamde Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO), bedoeld om te voorkomen dat medeoverheden met onhaalbare doelstellingen worden opgezadeld. Heel mooi uiteraard, maar de wenselijkheid ervan geeft te denken. Een grotere behoefte aan uitvoeringstoetsen laat zich in ieder geval goed begrijpen als de consequentie van een

groei aan verleggingsdoelvoorschriften. Dat zijn immers de gevallen waarin de wetgever vooraf ook niet kon bedenken hoe en op welke manier de doelstelling bereikt zou kunnen worden. Die mogelijkheid is bij regelwetgeving beperkter, omdat de wetgever dan zelf moet bedenken met welke regels het doel gehaald moet gaan worden. De groei van de UDO zou dan ook heel goed symptomatisch kunnen zijn voor de toename van doelwetgeving, met de UDO als bestuurlijke compensatie voor het verlies aan inherente waarborgen in het klassieke democratische wetgevingsproces. Of, zoals de Afdeling advisering in de recente voorlichting over de interbestuurlijke verhoudingen overwoog: uitvoerbaarheid hoort bij een goed ontwerp van wet aan de voorkant van het proces.

Instrumenteel medebewind

Betogen over de organische karakter van wat dus eigenlijk ook geen 'huis' van Thorbecke zou mogen heten, hebben altijd de zweem van valse romantiek. Alsof de zelfstandigheid van de gemeenten vroeger zoveel beter was en alle ellende uit medebewindswetten van later datum komt. Zeker in de formalistische opvatting die de gemeentelijke autonomie beperkt tot de onderwerpen waarop de eigen regels van toepassing zijn, is de gemeentelijke zelfstandigheid in de afgelopen 150 jaar alleen maar geslonken tot wat parkeerbeleid en enkele cultuursubsidies. Sommigen menen zelfs dat de Omgevingswet de genadeslag vormt, omdat veel voorschriften in het fysieke domein daarmee op een bijzondere wet gaan berusten.

De werkelijkheid was minder mooi en is minder erg. Thorbeckes ontwerp is inderdaad gericht op een gemeente waarin een zelfstandige volksvertegenwoordiging het politieke primaat over de eigen huishouding voert. Maar evenzeer overwoog de Staatscommissie-Thorbecke voor de Grondwet 1848 dat de gemeentebesturen voor het behartigen van de 'algemene belangen geschikte werktuigen van rijksbestuur zouden zijn.' Burgemeesters noemde Thorbecke oneerbiedig rijkskruiers en als minister van BZK vuurde hij de vele circulaires op ze af. Vroeger was dus niet alles beter. En aan de groei van het pakket medebewindswetten zitten ook niet alleen maar nadelen. De ruime mate van inschakeling van de medeoverheden bij de groeiende omvang van de rijkstaken is niet alleen een bedreiging van de gemeentelijke zelfstandigheid maar ook de redding ervan. Ze hebben de gemeenten een onmisbare en relevante plaats gegeven waar de Franse gemeenten alleen maar van kunnen dromen.

Het is dus niet de aanwezigheid of de omvang van het medebewind dat ik hier wil problematiseren. Zelfs het detailniveau van de regels door de 'mechanisering van het medebewind' is niet het grootste probleem, want ook in punten en komma's kunnen nog genoeg politiseerbare marges zitten voor de lokale democratie. Weliswaar verdient enige beleidsruimte bij medebewindswetten natuurlijk de voorkeur, maar gedetailleerde regels zijn in ieder geval wel fatsoenlijk uitgedacht. En die garantie is er met verleggingsdoelvoorschriften niet. In de strijd tegen de mechanisering van het

medebewind lijken de doelvoorschriften misschien de ideale vorm, maar dat zijn ze alleen in specifieke omstandigheden en onder de juiste voorwaarden.

Mijn stelling is dus dat in de strijd voor de gemeentelijke zelfstandigheid een nieuw front is geopend: de instrumentalisering van het medebewind. Als opgaveministers hun nationale programma's omzetten in algemene verleggingsdoelvoorschriften en die vervolgens met verticale *governance* gaan implementeren. Mechanisch medebewind beperkt de inhoudelijke ruimte voor het zelfstandig initiatief van de gemeenten, maar het veronderstelt die zelfstandige kracht en ontwikkeling van de gemeenten nog altijd wel. Instrumenteel medebewind doet dat niet meer door het te smoren in verplichte doelstellingen. Dat neemt het decentrale initiatief uiteindelijk over. En dat raakt de essentie van de organische verhoudingen: de wederzijdse afhankelijkheid van elkaars zelfstandige ontwikkelingskracht.

Implicaties van het instrumenteel medebewind

Naar het mij voorkomt, wordt een deel van de huidige discussies in het binnenlands bestuur ten minste deels verklaard door een instrumentaliserend medebewind dat principieel botst met organische ontwerp in het DNA van de interbestuurlijke verhoudingen. Ik benoem er een paar, zonder ze verder uit te werken.

Een eerste effect van de instrumentalisering van het medebewind is het verder compliceren van de financiële verhoudingen. Niet alleen neemt de behoefte aan meer sturing met gouden koorden toe naar de mate centralisatie meer als hiërarchie wordt geïnterpreteerd, maar ook de toerekening van de kosten voor het realiseren van doelvoorschriften wordt bepaald ingewikkelder. Zeker als daar politiek wensdenken in versleuteld zit. De Jeugdwet 2015 roept de gemeenten in artikel 2.1 met een hele kerstboom vol mooie doelvoorschriften in medebewind. Van het opvoedkundig klimaat in de gezinnen, via de opvoedvaardigheden van de ouders tot aan de veiligheid van de jeugdige: allemaal doelen waaraan het college en de raad verplicht zijn te gaan werken. Het Rijk droeg het allemaal over en berekende alvast – heel instrumenteel – hoeveel goedkoper dat zou moeten kunnen. De ellende sindsdien in dit dossier is ruimschoots bekend. Het uitrekenen van bijvoorbeeld de extra kosten voor het organiseren van verkiezingen in tijden van corona is een peulenschil in vergelijking met het toerekenen van de kosten van de explosie van de ambulante enkelvoudige zorg in het jeugddomein. Terwijl die kosten als koekoeksjong de financiële autonomie opat ten koste van zwembaden en bibliotheken.

Sinds de Commissie van wijzen zich in 2021 in hun arbitrage oordeel mede baseerde op artikel 108 lid 3 Gemeentewet, dat letterlijk voorschrijft dat 'de kosten verbonden aan de uitvoering van een medebewindstaak door het Rijk moeten worden vergoed,' circuleert de gedachte dat de uitspraak van de Commissie veralgemeniseerd dient te worden zodat ook doelvoorschriften op algemene declaratiebasis met het Rijk zouden moeten kunnen worden afgerekend. Dat lijkt mij echter een onhoudbare interpretatie

van de wettelijke norm. Als toch wordt vastgehouden aan de declaratie-norm voor doelschriften, zullen de regels die de Jeugdwet zelf niet stelt zeker elders opduiken. Bijvoorbeeld in de financiële verantwoording. Bovendien miskent een dergelijke veralgemenisering van de motivering van de uitspraak van de Commissie van Wijzen het karakter van arbitrage in organische verhoudingen. Dat is geen kwestie van mechanisch toepassen van wiskundige regels zoals de rechter idealiter doet. Dat is oordelen 'als goede mannen naar billijkheid' zoals dat in de wereld van de arbitrage wordt genoemd. De beste manier om het succes van de Commissie van wijzen eenmalig te laten zijn is dus betogen dat het altijd zo moet zijn.

Een tweede effect van de instrumentalisering van het medebewind is het verlies aan een conflictoplossend vermogen in de binnenlandse verhoudingen, terwijl de behoefte daaraan juist toeneemt. In de klassieke leer zijn de verschillende organen, zoals gezegd, nevensgeschikt. Er is geen formele hiërarchie tussen het Rijk en de gemeenten. Wel bestaat een conflictregel voor het geval de algemene regels van het ene orgaan in een concreet geval botsen met die van een ander orgaan. Komt zo'n geval bij de rechter, dan hoeft die de gemeentelijke regels buiten toepassing laten ten gunste van hogere regels. Wanneer die hogere normen echter geen toepasbare regels meer zijn maar abstracte doelstellingen in een wettelijk jasje, wordt het veel ingewikkelder om in concrete gevallen op basis van de regelhiërarchie een conflict te beslechten. Wanneer zijn lokale vergunningen in strijd met de algemene nationale stikstofreductiedoelstellingen? Een normaal functionerende rechter zal pas tot strijdigheid durven te concluderen wanneer het nationale doelvoorschrift zo evident, zo grootschalig en zo massaal wordt overtreden dat *alle* vergunningen in strijd zijn met dat doelvoorschrift. De stikstofuitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State illustreren dit verschijnsel. De rechter lost het conflict tussen de doelstelling en de gebrekkige realisatie pas op als het onmiskenbaar misgaat. Maar dat is geen uitdrukking van gezonde organische verhoudingen.

Waar de instrumentalisering van het medebewind het conflictoplossend vermogen van de binnenlandse verhoudingen vermindert omdat veel minder snel duidelijk is wanneer een hoger doelvoorschrift in strijd komt met een lager regelvoorschrift, zorgt die instrumentalisering tegelijkertijd juist voor méér conflicten. Want waar de wetgever geen algemeen toepasbare regels meer vaststelt waarmee een bepaald doel moet worden gehaald doch zich beperkt tot het enkel vastleggen van het doel, wordt de onderlinge verdeling van de lasten die nodig zijn om het doel te bereiken feitelijk doorgeschoven naar de interbestuurlijke verhoudingen. Want als gemeenten gezamenlijk of in regionaal verband een opgave opgelegd krijgen, wat is dan een eerlijke *onderlinge* verdeling? Het gewraakte stikstofkaartje bij het Nationale Programma Landelijk Gebied probeerde dit netelige verdelingsvraagstuk met de mantel van wetenschappelijke neutraliteit te bedekken, maar genereerde juist daardoor wantrouwen. Jegens het aantal gebruikte meetpunten, tegen stikstof uit zee of gewoon menselijke fouten van RIVM. Bovendien zat er ook zichtbaar politieke koehandel in het

kaartje verwerkt omdat de doelstellingen in Gelderland lager waren. Niet iedere andere provincie begreep dat even goed.

De terugtred van de wetgever om zich bij medebewindswetten tot doelvoorschriften te beperken levert dus extra conflictstof op waarvoor in Nederland bij een gebrek aan een constitutioneel hof of interbestuurlijke arbitrage juist weinig voorzieningen zijn.

Overigens is het zeker niet ondenkbaar dat de wetgever bij het uitvaardigen van medebewindswetten met doelvoorschriften ook een verdeelsleutel voor de onderlinge verdeling van de lasten vastlegt. De formule uit de Huisvestingswet 2014 waarmee het aantal op te nemen statushouders per gemeente wordt geobjectiveerd, is daarvan een voorbeeld. Maar deze benadering werkt eigenlijk vooral bij grote opgaven die makkelijk verdeeld kunnen worden en die ook overtuigend zijn te relateren aan objectieve kenmerken van een gemeente. Zoals om het geval van de Huisvestingswet 2014 het aantal inwoners van een gemeente. Voor opgaven waarin dit veel minder het geval is, zoals bijvoorbeeld bij de plaatsing van een groot opvangcentrum voor overlast gevende asielzoekers, is het niet zo eenvoudig de conflictstof met een algemene formule te neutraliseren.

Een derde duidelijke implicatie van de instrumentalisering van het medebewind voor het organische ontwerp van het binnenlands bestuur is de druk op het preventieve toezicht. In de klassieke benadering is het toezicht typisch repressief. Het is een middel om iets af te weren, geen zelfstandig scheppende kracht. Voor het toezicht op de uitvoering van een instrumentele medebewindstaak, die ingrijpt op het initiatief van een gemeentebestuur, is dat onvoldoende. De filosofie van de verticale *governance* sorteert voor op een ander instrument voor de handhaving van doelvoorschriften dat niet toevallig de laatste tijd telkens opduikt: een algemene aanwijzingsbevoegdheid.

Het Programma Niet Actief Beveiligde Overwegen van Prorail en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is hier illustratief. Het schoot te weinig op en dus kwam de staatssecretaris met een voorstel om in de Spoorwegwet een algemene aanwijzingsbevoegdheid op te nemen: 'Onze Minister kan ter waarborging van het veilig en doelmatig gebruik van een openbare of particuliere niet actief beveiligde overweg die is gelegen op de hoofdspoorweginfrastructuur een bindende aanwijzing geven aan de betrokken rechthebbende van die overweg, indien dit gebruik naar zijn oordeel in het gedrang komt of dreigt te komen.' Een toezichtsbevoegdheid dus, niet als sluitstuk van een uitgedachte en algemeen geregelde medebewindsverhouding, maar als vertrekpunt om concreet te kunnen ingrijpen waar de minister dat nodig acht. In zijn advies over dit voorstel – later uitgewerkt in zijn voorlichting over de interbestuurlijke verhoudingen – kraakte de Afdeling advisering van de Raad van State deze verplaatsing van uitvoerbaarheidsvragen van de voorkant van het wetgevingsproces van medebewindswetgeving naar de achterkant van het toezicht.

Positie van de VNG

Voor zover mijn analyse van de instrumentalisering van het medebewind enige kern van waarheid bevat, zijn de implicaties voor koepelorganisaties als de VNG moeilijk te overschatten. Dat geldt zowel voor het organisatiemodel als voor de positie in de verhoudingen.

Het verenigingsmodel van een koepel van overheden is een typische doordruk van organische verhoudingen in het binnenlands bestuur. De eenheid is afhankelijk van vrijwillige samenwerking van gelijkwaardige delen, niet door één wil of een externe oorzaak. De VNG is effectief als velen hetzelfde willen. Precies zoals de delen zich volgens Thorbecke tot het geheel verhouden. Dit organische model gaat knellen wanneer de interbestuurlijke verhoudingen instrumentaliseren. Het ongeduld met eenheid die het resultaat is van eensgezindheid neemt dan immers toe. Niet toevallig slaat het rapport *Als één overheid* sterk aan bij de gebleken nadelen van interbestuurlijke afspraken met koepelorganisaties. In hun ogen schiet dat allemaal veel te weinig op omdat de koepels als verenigingen intern geen doorzettingsmacht hebben. Dus is een afspraak in de ogen van de commissie *minder* waard. Liever werken zij daarom samen met een *coalition of the willing* van individuele gemeenten die vrijwillige intekenen op een deel van een opgave. Maar die kunnen dan ook op worden aangesproken.

Zo vindt er een verschuiving plaats van samenwerking op basis gelijkwaardigheid en op wat alle gemeenten gezamenlijk bindt naar een inschakeling van bepaalde gemeenten bij specifieke opgaven. Instrumentele afspraken raken immers precies de afwegingen die gemeentebesturen voortdurend maken om zich ofwel te verenigen op hun grootste gemene deler in een algemene koepel ofwel zich specifiek rondom een bepaald belang te verenigen en eventueel rechtstreeks met het Rijk via een of andere *deal* betere zaken te doen dan in verenigingsverband mogelijk waren. Zo draagt het instrumentaliseren van het medebewind bij aan de versnippering van de vereniging. Die gaat allang niet meer over de evidente positie van de vier grote steden, maar inmiddels ook over de G40, de P10, de K80, de M50, de R8 – nog los van de vele regietafels die binnen en buiten de vereniging worden aangericht. Dergelijke versnippering past goed bij de instrumentele rationaliteit maar komt de gezamenlijke kracht niet altijd ten goede.

In de tweede plaats wordt niet alleen de interne organisatie maar ook de positie van de VNG geraakt door de instrumentalisering van de verhoudingen. In de organische benadering is wederzijdse afhankelijkheid van elkaars ontwikkelkracht het uitgangspunt en ontstaat de daaruit voortvloeiende gelijkwaardigheid vanzelf. De verhoudingen zijn in de organische theorie ongeveer zo bedoeld als de interbestuurlijke kaarten nu liggen bij de afhandelingen van de toeslagenaffaire. Daar functioneert, onder druk van de maatschappelijke verontwaardiging over het tempo van de genoegdoening de slachtoffers, de zogenaamde centralisatieparadox: de effectiviteit van centraal bestuur neemt af naar mate dat centrale bestuur meer zelf wil doen. In dit geval wil het Rijk zelf

veel, maar blijkt hij dat niet zelf te kunnen. De daaruit volgende wederzijdse afhankelijkheid levert een gelijkwaardigheid op die het onderhandelen over de financiële randvoorwaarden aanmerkelijk anders maakt dan in de jeugdzorg. Dat dossier is juist een voorbeeld van de zogenaamde decentralisatieparadox: naarmate er meer wordt overdragen aan de lokale overheden neemt de invloed van de Rijksoverheid toe. Daar willen de gemeenten van alles maar drukt dat hun neus juist op de afhankelijkheid van het Rijk.

Een stap naar voren?

Voor de visievorming van de VNG zijn de onderwerpen van dit essay geen nieuwe thema's. Het verlies aan organische karakter van de interbestuurlijke verhoudingen was feitelijk ook de vraag die destijds werd gesteld aan de Werkgroep Complementair Bestuur. Een overtuigend antwoord heeft de werkgroep helaas niet weten te geven en het begrip 'complementair bestuur' verdween weer van de politieke agenda. Veel succesvoller – wat *impact* ervan betreft – was het frame van de gemeenten als eerste overheid, waar de commissie-Van Aartsen mee kwam. Maar dat frame blijkt als verdeelsleutel voor overheidstaken volstrekt weerloos tegen de instrumentalisering van het medebewind. Het concept beschikt immers nauwelijks over enig onderscheidingsvermogen en levert de gemeenten uit aan elk willekeurig verleggingsdoelschrift. Alle binnenlandse taken kunnen theoretisch immers aan de gemeenten 'als eerste overheid' kunnen worden opgedragen?

In die zin is de zoektocht naar een nieuw frame voor de interbestuurlijke verhoudingen urgenter dan ooit. En de denkrichting van het omgekeerde medebewind logischer dan ooit. Door de zelfstandige ontwikkelkracht die daarin spreekt is misschien wel het laatste levensteken van *organische* verhoudingen in het binnenlands bestuur. Want zeker na de wijze waarop de medeoverheden in het coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV werden behandeld is de noodzaak van meer gelijkwaardige interbestuurlijke verhoudingen groter dan ooit.

Zonder de juiste constitutionele voorwaarden voor organische verhoudingen kan een gezamenlijke beleidsmatige stap naar voren echter juist een versnelling van de instrumentalisering van het medebewind opleveren. De plannen van de VNG hoeven dan straks door de wetgever immers alleen nog maar in nationaal programma en een verleggingsdoelvoorschrift te worden opgenomen. De rest zal een herhaling van de geschiedenis zijn. Daarom moet naast de inhoud ook de voorwaarden op tafel liggen, om te voorkomen dat de VNG en de Rijksoverheid op een heel ander bord schaken.

De inzet van de visievorming op de organische voorwaarden voor het omgekeerde medebewind zal allereerst de taakverdeling zelf betreffen. De inzet zal daarbij zo moeten zijn sprake is van institutioneel evenwicht tussen het Rijk en de medeoverheden. Dat betekent dat de centralisatieparadox en de decentralisatieparadox elkaar in evenwicht moeten houden. Het rijk moet de gemeenten ongeveer net zo veel

nodig hebben als de gemeenten het rijk. Dat betekent dat de VNG zich door de instrumentele verlokkingen niet moet laten versplinteren maar van zijn kracht als algemene koepelorganisatie gebruik maken. Door juist te blijven verknopen wat in vakdepartementen versplinterde Rijksoverheid wil scheiden. Tegen de achtergrond van het huidige verdeling van de taken over de overheidsverbanden betekent dit wellicht eerst een vermindering van de taken, met name in het sociaal domein waar de afhankelijkheid van het Rijk mistroostige vormen heeft gekregen. Maar het eerst minder doen schept de gelijkwaardigheid die nodig is om straks weer meer te doen.

Waar een institutioneel evenwicht het resultaat van de verdeling van de overheidstaken zou moeten zijn, is de inzet van de ideale taakverdeling voor de gemeenten de mate waarin zij in staat zijn de maatschappelijke betrokkenheid als constructieve kracht kunnen integreren. Dat is wat gemeenten beter kunnen dan het Rijk en dat is waar de organische interbestuurlijke verhoudingen zijn toegevoegde waarde aan ontleent. De gemeenten zijn de vrijwillige brandweer van het openbaar bestuur. De enige overheid waarvan de afschaffing tot demonstraties leidt. Die positie moeten de gemeenten blijven bewaken door zich door de instrumentalisering nooit definitief aan de kant van 'de opgave' tegenover de eigen gemeenschap te belanden. Dat stelt grenzen aan de problemen waarvan de gemeenten zich, met behoud van hun toegevoegde waarde, eigenaar mag laten maken. Bepaalde dingen moet het Rijk ook gewoon zelf blijven doen.

Aanvullend op de gelijkwaardigheid die het product moet zijn van een evenwichtige taakverdeling is nog een aantal andere voorstellen denkbaar om de ruimte voor organische creativiteit in de binnenlandse verhoudingen te verzekeren. De concrete ideeën circuleren al een tijdje. De eenvoudigste daarvan is een meer structurele verankering van de mogelijkheden voor interbestuurlijke conflictbeslechting. Dit wordt vaak verward met een vorm van juridisering die niet past bij organische verhoudingen, maar dat hoeft niet. Typische arbitrage is geen rechtspraak zonder toga's. Dat geschiedt naar van redelijkheid en billijkheid die per geval kunnen verschillen. Maar de meest structurele oplossing voor gelijkwaardige verhoudingen vereist dat de decentrale belangen apart van het VNG-verenigingsverband naar het nationale niveau worden vertaald. Dé manier om dat te doen is de Senaat niet alleen door de Provinciale Staten maar ook door de raadsleden te laten kiezen. De G4, de G40, de P10, de K80, de M50 en de R8 worden dan fracties in de Eerste Kamer die de bijzondere belangen van de gemeenten zullen bewaken waardoor als vanzelf de oude organische ruimte voor inhoudelijke visievorming weer openvalt en de gemeenten kunnen doen wat ze graag willen: een stap naar voren.