

Vergaderjaar 2024–2025

33 047

Bestuur en bestuurlijke inrichting

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2025

1. Inleiding

Tijdens de behandeling van de begroting van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2025 op 9 oktober 2024 is in uw Kamer door het lid Wingelaar een aantal gedachten geformuleerd met betrekking tot de plaats van decentrale overheden in de Grondwet. Concreet stelde zij hierbij: *«om helder in de Grondwet vast te leggen dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. Ook het decentralisatiebeginsel moet hierin worden opgenomen, zodat taken en bevoegdheden bij de meest nabije overheid worden belegd. Dit betekent dat gemeenten de beleidsvrijheid en financiële middelen krijgen die zij nodig hebben om hun taken uit te voeren. Het verankeren van deze principes in de Grondwet verplicht de wetgever om goed te beargumenteren waarom voor een centrale of decentrale uitvoering van taken wordt gekozen. Hierbij moet ook aandacht zijn voor goede randvoorwaarden en voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen.»* Ik heb hierop in de schriftelijke beantwoording aangegeven dat dit interessante voorstellen zijn die ik graag van een reactie voorzie.

Deze gedachten snijden een belangrijk onderwerp aan en zijn een mooie uitnodiging om hierover in gesprek te gaan. Deze verdienen een grondige en inhoudelijke reactie, ook omdat ze in potentie verstrekkend zijn. Ik heb in reactie op dit voorstel aangegeven tegelijkertijd niet stil te willen zitten. De uitdagingen bij gemeenten zijn daarvoor te urgent. In deze brief zal worden toegelicht welke constitutionele en welke wettelijke normen er nu gelden en zal worden stilgestaan bij de manier waarop de toepassing van die normen in de praktijk kan worden verbeterd. Juist omdat de knelpunten zo urgent zijn blijf ik me, los van de vraag of aanpassingen van de Grondwet of andere wetten nodig en nuttig zijn, inzetten voor een goede toepassing van de bestaande constitutionele en wettelijke kaders. Daarvoor versterken wij de beleidsinstrumenten zoals het Beleidskompas, de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden en het beleidskader

decentraal bestuur dat op dit moment wordt ontwikkeld. Zoals ook in het regeerprogramma is opgenomen, werkt het kabinet hard aan het versterken van onze decentrale besturen. Het is nodig dat Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen in staat worden gesteld om als democratisch gelegitimeerde overheidsorganen adequaat en zelfstandig te functioneren.

Deze brief is als volgt opgebouwd. Na deze inleiding zal ik eerst ingaan op het juridische kader zoals dat op dit moment geldt. In het bijzonder de inrichting van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat en het zogenoemde decentralisatiebeginsel komen daarin nadrukkelijk aan de orde. Hierna bespreek ik enkele gedachten en conclusies die in het verleden zijn geformuleerd met betrekking tot de bepalingen in de Grondwet over dit onderwerp. Vervolgens wordt ingegaan op de knelpunten en uitdagingen waarmee decentrale overheden op dit moment worden geconfronteerd. Hierbij ga ik ook in op de uitwerking van de constitutionele en wettelijke normen in beleidsinstrumenten. Deze brief sluit af met enkele conclusies en een uitnodiging hierover met het parlement het gesprek te voeren. De beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn ook van toepassing op provincies en de Caribische openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba¹. Korte tijd zal primair worden gesproken over de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en het Rijk.

2. Het constitutionele en wettelijke kader

2.1 Aanleiding

Om begripsverwarring te voorkomen, zal in het vervolg van deze brief afzonderlijk worden gesproken over een decentralisatiebeginsel aan de ene kant en passende waarborgen voor decentralisatie aan de andere kant. Een decentralisatiebeginsel als zodanig roept connotaties op met een subsidiariteitsbeginsel waarin taken in beginsel bij de meest gedecentraliseerde, democratisch gelegitimeerde bestuurslaag moeten worden belegd. Een dergelijk beginsel kan tot doel hebben een vitale lokale democratie te laten bestaan maar kan ook gelden omdat decentraliseren tot doelmatiger en beter op de situatie toegepast bestuur kan leiden. Een verplichting voor het Rijk om zo veel mogelijk taken te decentraliseren, kan los bestaan naast of bovenop verplichtingen om zo veel mogelijk beleidsvrijheid te garanderen of een bepaalde wijze van financiering voor te staan. Deze zaken hangen daar uiteraard wel sterk mee samen, maar een streven naar beleidsvrijheid en een verplichting tot het bieden van voldoende financiële armslag geldt ook wanneer er geen doelstelling is om het takenpakket van decentrale overheden als dusdanig zo groot mogelijk te maken.

2.2 Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat

Met betrekking tot het geldend constitutioneel recht mag worden vastgesteld dat er geen wezenlijke discussie bestaat over de vraag of Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. Dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is ligt in de Grondwet besloten, zonder dat dit in een afzonderlijke bepaling tot uitdrukking komt. Het feit dat Nederland niet uitsluitend een eenheidsstaat is, maar dat er tevens sprake

¹ Bonaire, Sint Eustatius en Saba vallen sinds 10 oktober 2010 onder het staatsbestel van het land Nederland, waarbij zij een positie hebben die vergelijkbaar is met die van gemeenten. Hun positie is sinds 17 november 2017 vastgelegd in artikel 132a van de Grondwet. Daarbij worden de relevante bepalingen die raken aan de gedecentraliseerde eenheidsstaat van overeenkomstige toepassing verklaard.

is van decentralisatie, blijkt onder meer uit de erkenning van de autonome bevoegdheden van het provincie- en gemeentebestuur, uit de rechtstreekse verkiezing van de decentrale volksvertegenwoordiging en uit het feit dat de wetgever de verhoudingen steeds nader heeft te regelen. Ministers of andere organen van het Rijk of het provinciebestuur kunnen zich dus niet zonder expliciete wettelijke bevoegdheid hiërarchisch tot deze besturen verhouden.

De term gedecentraliseerde eenheidsstaat impliceert een spreiding van bevoegdheden over meerdere bestuurslagen die zich niet hiërarchisch tot elkaar verhouden en waartussen geen door de Grondwet voorgeschreven en gegarandeerde rolverdeling of taakafbakening bestaat. Het Rijk kan door middel van wetgeving wel sturen op de uitoefening van bevoegdheden, maar heeft geen algemene titel om instructies te geven en kan zich evenmin bemoeien met de samenstelling van het college of de inhoud van een collegeprogramma. Dat maakt de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen dus minder vastomlijnd dan bijvoorbeeld in een federaal stelsel. De Grondwet biedt een volledig open structuur, waarbinnen de wetgever vrij is om de organisatie van het openbaar bestuur vorm te geven door het verdelen en zo nodig herverdelen van taken. Er zijn drie bestuurslagen met open huishoudingen naast elkaar. Tussen Rijk, provincie en gemeente bestaat geen tegenstelling en geen hiërarchie. Gemeentebesturen beschikken daarbij over een door de Grondwet erkende bevoegdheid om inzake de eigen huishouding regels te stellen en bestuur te voeren; de gemeentelijke autonomie. Wel zijn gemeenten en provincies altijd deel van een groter geheel, en prevaleert bij spanningen of botsingen de eenheidsstaat. De eenheidsstaat komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat de wetgever gemeenten kan opheffen en instellen en dat de wetgever de inrichting van de gemeentebesturen en hun bevoegdheden kan bepalen. Ook kunnen gemeentebesturen bij of krachtens de wet worden opgedragen regeling en bestuur te voeren, het zogenoemde medebewind. Dat gebeurt eenzijdig, en provincies en gemeenten kunnen zich hier niet aan onttrekken. Ook door de Grondwet erkende toezichtsmogelijkheden zijn elementen van de eenheidsstaat.

2.3 De Grondwet van 1983

Sinds 1983 heeft Nederland een sobere Grondwet waarin welbewust zo veel mogelijk aan de gewone wetgever is overgelaten, ook met betrekking tot de plaats van gemeenten in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De grondwetgever bouwde daarbij voort op een Grondwet die ten aanzien van de verhouding tussen de overheidslagen altijd sober is geweest. Algemene beginselen zoals het feit dat er overal in Nederland provincies en gemeenten zijn, zijn in hoofdstuk 7 nergens te vinden. Ook ontbreekt een bepaling in de Grondwet waarin het bestaan van een decentralisatiebeginsel wordt geëxpliciteerd. De vraag of een dergelijke bepaling in de Grondwet diende te worden opgenomen, is aan de orde geweest bij de grondwetsherziening van 1983. In de Tweede Kamer is destijds een amendement ingediend waarin werd voorgesteld een algemene bepaling in de Grondwet op te nemen. In die bepaling zou het volgende moeten worden vastgelegd:

«Territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden vormt een uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar bestuur.»²

Toenmalig Minister Wiegel heeft het betreffende amendement ontraden, omdat het naar zijn mening niet nodig was: *«Het beginsel waaraan deze bepaling uitdrukking wil geven, ligt besloten in het geheel van de*

² Kamerstuk 13 990, nr. 33 (amendement Brinkhorst)

bepalingen over provincies en gemeenten, met name in artikel 7.2, eerste en tweede lid.³ Het woord «overlaten» in het eerste lid van artikel 7.2 geeft aan dat de wetgever zich bij zijn wetgevende arbeid steeds moet afvragen of een bepaalde taak niet aan provincies en gemeenten moet worden overgelaten. Ik wil mijn oordeel over het amendement als volgt samenvatten. Het voorgestelde artikel 7.0 beoogt een grotere waarborg te geven dan bij voorbeeld artikel 7.2. Als dit artikel echter zo zou worden opgenomen, zou de Grondwet meer gaan beloven dan in feite waar is te maken. Ik blijf dan ook bij mijn opvatting over dit amendement.»⁴

Het amendement is vervolgens door de Tweede Kamer verworpen. In de Eerste Kamer is dit tijdens de schriftelijke behandeling aan de orde gesteld. Hoewel de regering nog steeds van mening was dat het amendement terecht was verworpen, moest daaruit niet de conclusie worden getrokken dat de regering afstand nam van de inhoud van het amendement. Hierover stelde de regering: *«Niettemin willen wij gaarne ook tegenover deze leden nog eens beklemtonen dat de intentie van het amendement en de uitspraak die daarin wordt gedaan op zich zelf ten volle moeten worden onderschreven. Ons bezwaar richt zich alleen tegen het geïsoleerd in de Grondwet vastleggen van het onderhavige beginsel. [...] Toch kan gezegd worden dat dit beginsel in onze grondwettelijke bepalingen besloten ligt. Met het beginsel van de territoriale decentralisatie is het niet anders.»⁵*

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat hoewel de Grondwet dit niet met zo veel woorden vastlegt, er wel degelijk sprake is van een in de Grondwet besloten decentralisatiebeginsel. Sinds 1983 is dit beginsel op twee plaatsen bovendien alsnog expliciet vastgelegd in onze rechtsorde.

2.4 Het Europees Handvest inzake lokale autonomie

Allereerst in het Handvest inzake lokale autonomie. Het EHILA is op 15 oktober 1985 in Straatsburg gesloten en op 16 november 1990 voor Nederland in werking getreden. In artikel 4 van dit Handvest is een decentralisatiebeginsel vastgelegd. Overheidsverantwoordelijkheden dienen bij voorkeur door die autoriteiten te worden uitgeoefend die het dichtst bij de burgers staan. Het gaat hierbij om de uitoefening van overheidsverantwoordelijkheid in algemene zin. Wel kan bij de toekenning van verantwoordelijkheden rekening worden gehouden met de omvang en de aard van de taak. Ook eisen van doelmatigheid en kostenbesparing mogen een rol spelen bij die overweging. Systematische decentralisatie is daarmee niet verplicht, aldus de toelichting bij het Handvest.⁶ Nederland heeft bij deze bepaling geen voorbehoud gemaakt, en het beginsel vormt daarmee een onderdeel van de geldende rechtsorde. Wel moet hierbij worden aangetekend dat het Handvest, anders dan de Nederlandse Grondwet, geen onderscheid kent tussen autonomie en medebewind. Het decentralisatiebeginsel in het Handvest wordt dus ook in acht genomen wanneer gemeenten voornamelijk, of zelfs uitsluitend, in medebewind zouden worden geroepen. Met betrekking tot de autonome bevoegdheden van decentrale overheden zoals de Nederlandse Grondwet die erkent, kent het Handvest geen bepalingen.

³ Artikel 7.2 van het ontwerp heeft uiteindelijk geresulteerd in het huidige artikel 124 van de Grondwet.

⁴ Handelingen II, 1978–1979, p. 4178

⁵ Kamerstuk 13 990, nr. 10a, p. 1–2

⁶ Raad voor Europa, «Handvest inzake lokale autonomie», 2013, p. 49

2.5 De Gemeentewet

Sindsdien is een vergelijkbaar decentralisatiebeginsel ook in de Gemeentewet vastgelegd. Artikel 117 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid dat voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, slechts worden gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd. De bepaling is in 1992 bij amendement in de Gemeentewet opgenomen.⁷ De bedoeling was om de gemeente in al het handelen van de overheid een zo groot mogelijke rol te geven, ongeacht of er sprake is van autonomie of medebewind.⁸ Aan deze bepaling wordt voldaan, ook wanneer met name wordt gekozen voor taaktoedeling in medebewind.

De regering had destijds twijfels over het amendement. Daarbij golden feitelijk dezelfde bezwaren als de regering had ingebracht tegen het voorgestelde amendement op de Grondwet. In de memorie van antwoord stelde de regering: *«Een dergelijke bepaling zou – het blijkt ook uit de door de fracties aangedragen tekstsuggesties – noodzakelijkerwijs het karakter van een instructienorm hebben. Dat betekent dat zij geen waarborg kan bieden die via de rechter kan worden afgedwongen. De waarde van een dergelijke bepaling zou dan ook vooral in haar symboolfunctie zijn gelegen. De wetgever zou er de grote waarde die hij hecht aan het decentralisatiebeginsel, mee tot uitdrukking kunnen brengen. Een ander aspect moet eveneens niet worden vergeten. De wetgever heeft in een gedecentraliseerde eenheidsstaat ook andere grondbeginselen dan de decentralisatie in acht te nemen, zoals bij voorbeeld de doelmatigheid van het openbaar bestuur, de gelijke toegang van de burger tot gelijke voorzieningen en de zorg voor de eenheid van de staat. Naar onze mening zijn deze beginselen niet te kwalificeren als per definitie van een geringer belang dan de decentralisatie.»*⁹ Het amendement is ondanks deze aarzeling van de zijde van de regering aangenomen.

Hoewel hierna zal worden beschreven dat sprake is van talrijke uitdagingen met betrekking tot het decentraal bestuur, moet daarbij worden onderkend dat het ontbreken van een expliciet decentralisatiebeginsel in de Grondwet niet ertoe heeft geleid dat gemeenten een klein takenpakket hebben. Het tegengestelde is eerder het geval. Nederlandse gemeenten verrichten op zeer uiteenlopende gebieden een aanzienlijke hoeveelheid essentiële overheidstaken. De knelpunten die hiervoor zijn beschreven, zijn dus geen gevolg van het ontbreken van een wil tot decentralisatie vanuit het Rijk. Eerder vloeien deze problemen voort uit het ontbreken van een balans tussen taken, bevoegdheden en middelen. De vraag is of het ten aanzien van deze balans ontbreekt aan wettelijke normen of eerder aan een juiste toepassing van bestaande normen.

Want hoewel de Grondwet ook op dit punt weinig expliciete normen bevat jegens het Rijk, is in organieke wetten als de Gemeentewet, Provinciewet, WolBES en de Financiële-verhoudingswet wel een normenkader te vinden waar ook de wetgever acht op heeft te slaan wanneer deze veranderingen aanbrengt in de taken en bevoegdheden van gemeente- en provinciebesturen.

Zo verplicht artikel 114 van de Gemeentewet tot het verrichten van onderzoek naar de gevolgen voor de inrichting en werking van gemeenten als gevolg van nieuwe taken en bevoegdheden. Ook moeten gemeentebe-

⁷ Kamerstuk 19 403, nr. 39 (amendement Stoffelen/Van der Burg)

⁸ *Handelingen II*, 1990–1991, 19 september 1990, 2–46

⁹ Kamerstuk 19 403, nr. 10, p. 22

sturen geconsulteerd worden. Beide elementen, dus zowel de gevolgen als de bestuurlijke reactie dienen afzonderlijk in de toelichting te worden opgenomen.

De Minister van BZK speelt hierin een belangrijke rol. Op grond van artikel 116 van de Gemeentewet is deze belast met de coördinatie van het Rijksbeleid dat gemeentebesturen raakt. Ook bevordert de Minister van BZK de decentralisatie ten behoeve van gemeenten en bevordert deze de beleidsvrijheid van gemeenten. In dat kader ondertekent de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorstellen die van de bestaande uitgangspunten afwijken.¹⁰

Andere essentiële bepalingen die decentralisatiewaarborgen bevatten zijn te vinden in artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Hierin is vastgelegd dat de financiële gevolgen van beleidsvoornemens onderzocht dienen te worden en kwantitatief onderbouwd in de toelichting dienen te worden beschreven. Is er sprake van het vorderen van medebewind, dan dienen de kosten bovendien door het Rijk vergoed te worden. In samenhang bezien nopen deze bepalingen ertoe niet over één nacht ijs te gaan wanneer taken en bevoegdheden aan gemeentebesturen worden overgedragen. De Provinciewet en de Wet openbare lichamen BES bevat gelijklopende bepalingen.

Over de toepassing van deze wettelijke normen zijn interbestuurlijke afspraken gemaakt en voor een deugdelijke toepassing van deze normen zijn ook beleidsinstrumenten ontwikkeld. Deze komen hierna in paragraaf 5 aan de orde. In aanwijzing 4.44, 7.2 en 7.6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn voornoemde wettelijke bepalingen samengebracht tot concrete instructies die kunnen worden gevolgd bij het opstellen van wet- en regelgeving.

2.5 Interbestuurlijk toezicht

Tot slot wil ik ingaan op het interbestuurlijk toezicht. Dit is namelijk een belangrijk aspect van de interbestuurlijke verhoudingen binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij de algemene kaders worden geboden in artikel 132 van de Grondwet. De uitwerking hiervan in de Gemeentewet is in 2012 gemoderniseerd met de Wet revitalisering generiek toezicht waarbij in tal van sectorwetten specifieke toezichtsbepalingen zijn geschrapt. Hiervoor was het niet nodig om het Grondwettelijk kader aan te passen. In het Beleidskader schorsing en vernietiging is uitgewerkt op welke wijze wordt omgegaan met de bevoegdheid besluiten en beslissingen van het provincie- en gemeentebestuur te vernietigen (artikel 132, vierde lid, Grondwet, artikel 268 Gemeentewet en artikel 261 Provinciewet). Hieruit blijkt dat het instrument terughoudend moet worden toegepast. Dit blijkt overigens ook uit het zeer spaarzame gebruik van het instrument in de praktijk. Hetzelfde kan worden gezegd van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van medebewindstaken (artikel 124 Gemeentewet en artikel 121 Provinciewet). Hiervoor is een Beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing vastgesteld. En ook hier blijken zowel uit dit beleidskader als uit de toepassing van het instrument in de praktijk dat er grote terughoudendheid wordt betracht bij het inzetten van dit toezichtsinstrument. Ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt gewerkt aan het wetsvoorstel *Herzieningswet Wet openbare lichamen BES en Wet Financiën BES*, waarmee dit op een vergelijkbare manier zal worden geregeld.

¹⁰ Kamerstuk 33 047, nr. 25

Dit alles illustreert naar mijn mening goed hoe in onze rechtsorde wordt getracht de precaire balans tussen de eenheidsstaat en decentralisatie te bewaken. Enerzijds kan men vaststellen dat binnen de kaders van de Grondwet welbewust veel is overgelaten aan de wetgever. Er wordt verondersteld dat provincie- en gemeentebesturen opvolging geven aan wettelijke opdrachten en dat op de provincie- en gemeentebesturen toezicht wordt gehouden. Maar dat dit tegelijkertijd betekent dat op de wetgever zowel normatieve als procedurele plichten rusten. De wetgever heeft steeds af te wegen of taken niet ook in autonomie aan gemeentebesturen kunnen worden overgelaten, zonder dat de Grondwet vooraf bepaalt in welke situatie dat móét gebeuren. Procedurele normen gelden in de zin dat Gemeentewet en Financiële-verhoudingswet aan actoren in het wetgevingsproces concrete opdrachten meegeven over de wijze waarop voorstellen en wetgeving tot stand dienen te worden gebracht met oog voor de belangen en positie van decentrale overheden.

3. Eerdere denkrichtingen met betrekking tot de Grondwet

3.1 Inleiding

Sinds de herziening van de Grondwet in 1983 is hoofdstuk 7 van de Grondwet op een aantal punten aangepast. Deze aanpassingen zagen echter geen van allen op de verhouding tussen Rijk, provincies en gemeenten en dus ook niet op de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat als zodanig. Er is wel een aantal keer nadrukkelijk stilgestaan bij de grondwettelijke bepalingen die zien op de interbestuurlijke verhoudingen.

3.2 Adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur

De Raad voor het openbaar bestuur heeft in 2002 en 2003 een drietal met elkaar samenhangende adviezen uitgebracht met betrekking tot modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet. In deel II van deze adviesreeks is stilgestaan bij de plaats van provincies en gemeenten in de Grondwet. De conclusie van de Raad voor het openbaar bestuur (de Rob) was dat een aantal basisprincipes duidelijker tot uitdrukking moest komen in de Grondwet. Dit zou onder meer moeten gelden voor het vastleggen van een decentralisatiebeginsel en voor het vastleggen van een verplichting provincies en gemeenten zowel in autonomie als in medebewind zo veel mogelijk beleidsvrijheid te geven.¹¹

De regering heeft destijds niet inhoudelijk op de afzonderlijke aanbevelingen gereageerd. In algemene zin werd een herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet afgewezen. Met betrekking tot de adviezen stelden de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de Minister van Binnenlandse Zaken: *«De benadering van de Rob – door hem gekenschetst als een normatieve visie op de Grondwet – resulteert met name in een veel groter aantal bepalingen ten aanzien van de decentrale overheden dan thans in de Grondwet is opgenomen. [...] Het zou daarom vooral ook betekenen dat afscheid wordt genomen van het sobere en open stelsel dat de Grondwet sinds 1848 kent. De kracht en de waarde van dat stelsel dat zich beperkt tot hoofdlijnen is dat het flexibel genoeg is (gebleken) om tal van feitelijke ontwikkelingen in het lokale bestuur – maar ook in het bestuurlijke en staatsrechtelijke bestel als geheel – binnen dat kader te accommoderen.»*¹²

¹¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II, Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002, p. 48–49

¹² Kamerstuk 29 200 VII, nr. 62, p. 2.

3.3 De evaluatie van hoofdstuk 7 van de Grondwet

In 2010 is hoofdstuk 7 van de Grondwet geëvalueerd. Aanleiding voor dit onderzoek was een toezegging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer tijdens het debat over de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad en provinciale staten. De aanleiding voor de evaluatie was dus niet gelegen in vragen omtrent de verhoudingen tussen de bestuurslagen onderling. Toch is in de evaluatie ingegaan op de volledige breedte van de onderwerpen die hoofdstuk 7 van de Grondwet beslaat. Dit heeft geresulteerd in een omvangrijk rapport waarin onder meer wordt geconcludeerd: *«Een belangrijke (wellicht de belangrijkste) norm die ontbreekt, is dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is en dat er (dientengevolge) provincies en gemeenten moeten zijn. Deze constitutionele norm is enerzijds essentieel, anderzijds zo vanzelfsprekend dat zij kennelijk niet grondwettelijk vastgelegd hoeft te worden. Dat er provincies en gemeenten zijn, volgt overigens wel uit de titel van hoofdstuk 7, maar dat is geen grondwettelijke bepaling.»*¹³

De evaluatie bevat op zichzelf geen aanbevelingen over aanpassing van de Grondwet. Wel wordt aan het slot geconcludeerd: *«De conclusie moet derhalve zijn, dat hoofdstuk 7 Grondwet een weinig sturend karakter heeft. Er zijn kennelijk impliciete constitutionele normen te deduceren uit de bepalingen in het hoofdstuk (par. 2), maar het beeld ontstaat toch dat hoofdstuk 7 de wetgever de vrijheid heeft willen laten tot (verdere) vormgeving van het decentrale bestuur. In dat opzicht is de deconstitutionalisering gelukt. Het weinig sturende karakter van hoofdstuk 7 Grondwet betekent in de wetgevings- en bestuurspraktijk, dat de grondwettelijke bepalingen veelal niet in de weg staat aan wezenlijke wijzigingen van het recht.»*¹⁴

Op deze conclusie is vanuit het toenmalig kabinet geen inhoudelijke reactie gegeven. De toenmalige Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben volstaan met het aanbieden van het rapport en het benoemen van aandachtspunten voor de periode daarna.¹⁵

3.4 Beschouwing van hoofdstuk 7

In 2015 heeft de toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet uitgebracht. De aanleiding daarvoor was een op dat moment in de Eerste Kamer levende wens om te komen tot een geactualiseerde en meer richtinggevende invulling van Hoofdstuk 7 van de Grondwet. In deze beschouwing wordt op een aantal zaken ingegaan, waaronder de waarde van de Grondwet voor de inrichting van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In deze brief wordt onder meer geconcludeerd dat de normerende betekenis van Hoofdstuk 7 beperkt is voor de huidige, vooral op medebewind gebaseerde, attributie van taken en bevoegdheden aan gemeenten (en in mindere mate provincies). De Grondwet bood volgens deze beschouwing geen normatieve aanknopingspunten en waarborgen voor het beschermen van de positie van gemeenten in medebewind. De

¹³ Warmelink, H. G., Elzinga, D. J., Broeksteeg, J. W. L., de Jong, M. A. D. W., Bunschoten, D. E., & Bovend'Eert, P. P. T. (2010). Constitutionele normen en decentralisatie: Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet, p. 254

¹⁴ Warmelink, H. G., Elzinga, D. J., Broeksteeg, J. W. L., de Jong, M. A. D. W., Bunschoten, D. E., & Bovend'Eert, P. P. T. (2010). Constitutionele normen en decentralisatie: Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet, p. 259

¹⁵ Kamerstuk 31 570, nr. 16

Minister achtte dat niet zonder reden. Het was in diens woorden namelijk moeilijk voorstelbaar hoe dergelijke normen eruit zouden moeten zien. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat ligt het zwaartepunt van de verdeling van de publieke macht nu eenmaal bij de nationale overheid. Het is vanuit die overweging legitiem dat de Rijksoverheid eigen afwegingen moet kunnen maken, die leiden tot nieuwe of anders vormgegeven medebewindsarrangementen, aldus de Minister. Daarbij werd opgemerkt dat in de desbetreffende organieke wetgeving (Gemeentewet, Financiële-verhoudingswet) wel enkele, vooral processuele, normen ter zake zijn opgenomen en deze werden adequaat bevonden. De Minister zag daarom geen reden om hier tot constitutionele normstelling over te gaan.¹⁶

3.5 Opvolging gegeven adviezen

Beziet men het voorgaande dan kan men drie dingen concluderen.

Ten eerste dat zowel door externe adviseurs als door de regering zelf meermaals is onderkend dat de Grondwet weinig normatieve bepalingen bevat die zien op de verhouding tussen het Rijk enerzijds en provincies en gemeenten anderzijds.

Ten tweede dat dit niet zonder reden is en dat opeenvolgende kabinetten hebben gemeend dat deze soberheid ook een waarde in zichzelf vertegenwoordigt. Over de vraag in hoeverre de Grondwet hierin normender zou moeten zijn, werd en wordt zeer verschillend gedacht. De soberheid van de Grondwet zorgt volgens tegenstanders van aanpassing van de Grondwet immers voor een zekere flexibiliteit en een centrale rol voor de wetgever, die daarbij bovendien richtsnoeren kan ontleen uit andere rechtsbronnen dan de Grondwet. De soberheid was een gevolg van een wens tot deconstitutionalisering die sterk de nadruk legt op het primaat van de wetgever. Ze biedt de gewone wetgever de ruimte om in te spelen op nieuwe en onvoorziene ontwikkelingen.

Een derde conclusie is dat de focus in de afgelopen decennia vaker heeft gelegen op de inrichting van de gemeentebesturen zelf dan op de verhouding tussen de overheidslagen. Zo is de Grondwet wel aangepast met betrekking tot het voorzitterschap van de raad en met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester. Ook is de Gemeentewet regelmatig herzien. Soms ingrijpend, zoals bij de dualisering van het gemeentebestuur en soms minder ingrijpend, zoals bij de afschaffing van de deelgemeenten en bij de verplichting een rekenkamer in te stellen. De meest ingrijpende wettelijke wijziging in de interbestuurlijke verhoudingen sinds de Gemeentewet van 1992 was zonder meer de Wet revitalisering generiek toezicht. Dit laatste heeft voor gemeentebesturen geleid tot een overzichtelijker stelsel van interbestuurlijk toezicht, overigens zonder dat de Grondwet hiertoe noodzaakte.

De Grondwet is op het punt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat sinds 1983 niet gewijzigd. Ook de Gemeentewet heeft met betrekking tot de positie van gemeenten ten opzichte van de wetgever sinds 1992 geen wezenlijke veranderingen ondergaan. Evenmin zijn hiertoe serieuze pogingen ondernomen. Dit betekent overigens niet dat vraagstukken rond de werking van de gedecentraliseerde eenheidsstaat niet leven. Integendeel. Op het versterken van de positie van decentrale overheden en het herstellen van de balans tussen taken, middelen en bevoegdheden wordt iedere dag opnieuw een stevige inzet gepleegd.

¹⁶ Kamerstuk 31 570, nr. 28, p. 31

4. De positie van decentrale besturen in de praktijk

4.1 Spanningen in de interbestuurlijke verhoudingen

Hiervoor is uiteengezet hoe een decentralisatiebeginsel in onze Grondwet kan worden ingelezen en hoe dit op andere plekken is vastgelegd. Daarbij is nog niet aan de orde gekomen hoe de interbestuurlijke verhoudingen in de praktijk functioneren. En juist over deze praktijk bestaan veel zorgen. Met name de gemeentelijke autonomie is daarbij punt van aandacht. Onder autonomie wordt zoals hiervoor al is gezegd verstaan de uitoefening van bevoegdheden door het gemeentebestuur zonder dat hiervoor een wettelijke verplichting bestaat. Gemeenten hebben steeds meer taken in wettelijk gevorderd medebewind gekregen en hierbij is zoals eerder geschetst soms een scheefgroei in het bestuurlijk-financieel arrangement ontstaan.¹⁷ De balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht is daardoor onder druk komen te staan.

Zo is in de eerste plaats aangegeven dat met name in het sociaal domein op een aantal gedecentraliseerde taken meer sturing vanuit het Rijk plaatsvindt dan bij de decentralisaties in 2015 was beoogd. De beleids-theorie uit 2015 blijkt in de praktijk om diverse redenen anders uit te pakken. ook de aanpassing van wetten kan gepaard gaan met een vermindering van de beleidsvrijheid van gemeenten, waarbij het risico op een disbalans in de bestuurlijk-financiële verhoudingen bestaat. Als er bijvoorbeeld in beperkte mate sprake is van beleidsvrijheid voor gemeenten, kunnen gemeenten ook kosten minder goed zelf beheersen. Dat heeft vervolgens consequenties voor de mate waarin zij de financiële risico's dragen. De taakverdeling is complex en wordt steeds meer bepaald door politieke keuzes¹⁸. Dit werkt door in de balans tussen taken en middelen en in de wijze waarop deze middelen verstrekt worden.

In de tweede plaats is bij die gelegenheid aangegeven dat indien gedecentraliseerde taken en bevoegdheden onderdeel zijn van urgente opgaven van nationaal belang, dit nieuwe sturingsvraagstukken oplevert. Het gaat hierbij vaak om opgaven die zich kenmerken door meerschalligheid: ze doorsnijden de taken en bevoegdheden van meerdere overheden. Je hebt elkaar dus nodig om tot een effectieve en gedragen aanpak te komen. We lopen er bij dit soort opgaven steeds vaker tegenaan dat de ambities en besluiten van gemeenten, provincies en waterschappen niet altijd optellen tot landelijke en Europese ambities en doelstellingen. Vaak is het hierbij zo dat decentrale overheden wel willen bijdragen aan (provinciale en) landelijke ambities en doelstellingen, maar dit soms niet kunnen, bijvoorbeeld door een tekort aan personeel of omdat de stapeling van landelijke doelen gewoonweg niet uitvoerbaar is op decentraal niveau.

Veel opgaven doorsnijden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verschillende overheden. Daarnaast is op veel opgaven een mix nodig van generieke (landelijke) en gebiedsgerichte maatregelen. Samenwerking tussen overheden is daarom noodzakelijk. Dat vraagt om democratische legitimatie van de aanpak van deze opgaven op meerdere niveaus. Gemeenteraden, provinciale staten, waterschapsbesturen en het parlement hebben op dezelfde opgave andere afwegingen te maken, ieder vanuit een ander democratisch mandaat. Meer centrale regie kan daarom een antwoord zijn, maar hierbij moet altijd oog zijn voor een juiste afweging tussen lokale, provinciale en landelijke belangen.

¹⁷ Kamerstuk 33 047, nr. 27

¹⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur, Advies Rust-Rein-Regelmaat hoofdstuk 1 Het decentraal bestuur staat onder financiële druk, maart 2021, pp. 6–11.

In de derde plaats worden steeds meer taken en opgaven op regionaal niveau opgepakt. Dat is veelal een gevolg van de voorgaande ontwikkelingen, maar volgt ook uit het feit dat de opgelegde taken een grote druk leggen op de uitvoeringscapaciteit van provincies en gemeenten. In de huidige arbeidsmarkt is het moeilijk om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Los van deze praktische problemen is het voor een aantal grote opgaven nodig om als overheden samen te werken op het niveau van de opgave in plaats van dat we het niveau waarop de overheid is georganiseerd als leidend zien. Dit is steeds vaker het regionale niveau. Ook voor een aantal taken geldt dat het vanuit het oogpunt van kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie wenselijk is om als gemeenten (en provincies) hier regionaal op samen te werken. Regionale samenwerking is weliswaar nodig, maar kent zijn onvolkomenheden als het gaat om slagkracht en democratische legitimatie. Dit leidt dus tot een paradox; taken worden decentraal belegd om ze dichterbij de inwoner te brengen, maar daar de benodigde opschaling en samenwerking komen ze feitelijk niet dichterbij.¹⁹

4.2 Onderscheid autonomie en medebewind onder druk

Naast voornoemde ontwikkelingen, staat het grondwettelijk uitgangspunt van de gemeentelijke autonomie onder druk doordat bij decentralisaties zelden sprake is van het vergroten van de gemeentelijke autonomie. Terwijl juist in de gemeentelijke autonomie een wezenskenmerk besloten ligt dat de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat typeert.

Gemeentebesturen zijn in beginsel bevoegd zelf regels te stellen en zelf bestuur te voeren, ook of juist wanneer het Rijk dat heeft nagelaten. Het Rijk heeft altijd de keuze een taak of beleidsonderwerp over te laten aan het gemeentebestuur. Er wordt in de politiek-bestuurlijke praktijk echter veelal gekozen voor decentralisatie door overheveling van taken naar gemeenten in medebewind. Idealiter gaat dit gepaard met het bieden van meer beleidsvrijheid voor gemeenten binnen medebewindsverhoudingen, bijvoorbeeld door de vorming van brede doeluitkeringen. We zien echter ook regelmatig dat wanneer medebewindswetten worden aangepast, de eerder gegeven beleidsvrijheid eerder wordt beperkt dan dat deze wordt vergroot.

Hoewel het uitgangspunt van gemeentelijke autonomie stevig is verankerd door de erkenning daarvan in artikel 124 van de Grondwet vormt dit nog geen garantie dat in de politiek-bestuurlijke praktijk deze autonomie actief wordt beschermd of bevorderd. Dit roept de vraag op in welke mate het verantwoord is dat wettelijke taken met een uitvoerend karakter onder verantwoordelijkheid van gemeenten worden gebracht. Indien dit te veel gebeurt, verschuift immers het zwaartepunt van het gemeentelijk bestuur in financieel en in operationeel opzicht naar deze uitvoeringstaken, terwijl het gemeentebestuur daarop niet is ingericht.

De bovengenoemde knelpunten versterken elkaar en leiden tot een vicieuze cirkel van interbestuurlijke spanningen. De scheve verdeling van middelen, de stapeling van taken, de decentralisatieparadox, de politieke differentiatie en de vervaging van het onderscheid tussen autonomie en medebewind dragen bij aan de complexiteit van de situatie.

¹⁹ Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22–46. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942019073002003>

5. Beleidsmatige inzet

5.1 Inleiding

Om de in deze brief beschreven knelpunten het hoofd te bieden, zijn er inzichten en concrete instrumenten nodig die deze spanningen kunnen verminderen, bijvoorbeeld door de taakverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden te verduidelijken en de naleving van de financiële regels te versterken. Daarnaast is het van belang dat er vanaf het begin van het proces meer samenwerking plaatsvindt tussen decentrale overheden en het Rijk, zodat eventuele latere financiële of uitvoerings-spanningen vroegtijdig kunnen worden geïdentificeerd. Hierdoor kan de balans tussen ambitie, uitvoeringskracht, taken en middelen al in een vroeg stadium bewaakt worden, wat de effectiviteit van het beleid kan bevorderen en de gemeentelijke autonomie beter kan borgen. In paragraaf 5 zal ik ingaan op de huidige beleidsinstrumenten en instrumenten in ontwikkeling die deze spanningen kunnen wegnemen of in ieder geval de spanningen verminderen om uit de spiraal te breken. Hiervoor is al op enige punten onderstreept dat er op dit moment veel inzet wordt gepleegd om de geldende normen in de praktijk beter toe te passen en om gemeenten en provincies als volwaardige overheden bij de totstandkoming van nieuw beleid te betrekken.

5.2 De Code Interbestuurlijke Verhoudingen

De CIV zorgt voor een effectieve samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen in Nederland. Deze code legt afspraken vast die bijdragen aan het verminderen van interbestuurlijke spanningen en het verbeteren van de onderlinge samenwerking. Het benadrukt de noodzaak van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor goed bestuur, waarbij Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samenwerken om maatschappelijke opgaven sneller en effectiever aan te pakken. De CIV beoogt een goed samenspel tussen de overheden, waarin rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen duidelijk zijn, en er een balans wordt gevonden tussen de ambitie van het beleid, de toebedeelde taken, de beschikbare middelen en de uitvoeringskracht.

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen biedt daarmee een belangrijk uitgangspunt voor de interbestuurlijke samenwerking. Deze samenwerking wordt in de praktijk versterkt door verschillende beleidsinstrumenten die verder invulling geven aan de principes uit de code. In de volgende alinea's zal ik de drie belangrijkste beleidsinstrumenten toelichten.

5.3 Het Beleidskompas

Aandacht verdient hier ook het Beleidskompas, dat het instrument is voor alle wetgeving die op het niveau van het Rijk tot stand komt. Het biedt een gestructureerde aanpak voor beleidsontwikkeling die interbestuurlijke spanningen kan verminderen door duidelijkheid te scheppen over de rollen en verantwoordelijkheden van het Rijk en de decentrale overheden. Het benadrukt het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden en het werken in co-creatie, wat zorgt voor meer afstemming en draagvlak tussen de verschillende bestuurslagen. Door beleidsopties expliciet af te wegen en de uitvoerbaarheid van het beleid te analyseren, kunnen uitvoeringsproblemen vroegtijdig worden voorkomen. Dit helpt een betere balans te vinden tussen de beleidsambitie en de capaciteit van decentrale overheden, wat de onderlinge samenwerking versterkt en zorgt voor een effectievere uitvoering van het beleid.

5.4 De Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO)

De UDO sluit aan bij het Beleidskompas, maar zich richt op de uitvoerbaarheid van beleid dat invloed heeft op decentrale overheden. Door toepassing van de UDO brengt het vakdepartement samen met de decentrale overheden en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de gevolgen van nieuw beleid voor decentrale overheden in kaart. Het doel van de UDO is om ervoor te zorgen dat beleidsmaatregelen praktisch uitvoerbaar zijn op lokaal en regionaal niveau en dat er balans is tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht.

Bij het voorbereiden van wettelijke en beleidswijzigingen die invloed hebben op de uitvoering door gemeenten, provincies en waterschappen is vereist dat de gevolgen voor hun taken en bevoegdheden duidelijk worden beschreven en geanalyseerd (bijvoorbeeld aan de hand van uitvoeringstoetsen).

5.5 Beleidskader decentraal en functioneel bestuur

Zowel de CIV als het beleidskompas en de UDO vormen richtsnoeren voor het doorlopen van een goed proces. Daarbij is in de UDO, in het bijbehorende normenkader een overzicht gegeven van alle wettelijke normen en afspraken waar rekening mee moet worden gehouden, zoals voldoende financiële middelen en een streven naar beleidsvrijheid. Voor een weloverwogen toedeling van taken en bevoegdheden is een beleidskader in ontwikkeling, waarmee het beleid terzake – gegeven de wettelijke kaders – nader wordt geëxpliciteerd. De bedoeling van het beleidskader decentraal en functioneel bestuur is om de wetgever in meer algemene zin handvatten te geven voor de beantwoording van een vraag of een nieuwe taak bij gemeenten, bij provincies, of juist bij een vorm van functioneel bestuur moet worden belegd. Hiermee samenhangend, maar specifiek in zijn opzet is al een afwegingskader bevoegdheden burgemeester tot stand gekomen. Dit afwegingskader maakt inzichtelijker welke overwegingen een rol dienen te spelen bij de vraag – indien gekozen wordt om een taak aan gemeenten toe te kennen – of de burgemeester in aanmerking komt als het bestuursorgaan om taken en bevoegdheden aan toe te kennen.

6. Voortzetting van het gesprek

Met het voorgaande heb ik getracht inzicht te verschaffen in wat het constitutionele recht op dit moment omvat. Geconcludeerd kan worden dat de Grondwet impliciet bepaalt dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is, en dat hierin eveneens impliciet een decentralisatiebeginsel besloten ligt, dat sinds de wijziging van de Grondwet van 1983 op twee plaatsen ook expliciet in onze rechtsorde is verankerd. In beide gevallen heeft de wetgever nog steeds ruimte voor eigen keuzes. Tot nu toe heeft de grondwetgever er niet voor gekozen normatieve bepalingen richting wetgever in de Grondwet zelf op te nemen. De wetgever heeft naast het belang van decentralisatie ook andere beginselen mee te wegen, zoals de doelmatigheid van het bestuur en gelijke toegang van inwoners tot bepaalde voorzieningen. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat ligt het zwaartepunt van de verdeling van de publieke macht nu eenmaal bij de nationale overheid. De Grondwet biedt ruimte aan de wetgever om eigen afwegingen te maken. In andere wetten zijn vervolgens zowel procedurele als inhoudelijke normen opgenomen waarop de wetgever acht heeft te slaan. De vraag is daarmee of het ten aanzien van de balans tussen ambities, taken en middelen ontbreekt aan wettelijke normen of eerder aan een juiste toepassing van bestaande

normen. Hierover ga ik graag met uw Kamer het gesprek verder aan. In de tussentijd blijf ik me onverminderd inzetten om binnen deze constitutionele verhoudingen de werking van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat te verbeteren en om de positie van decentrale overheden hierin te versterken. Ik hoop dat ook de Kamers mij in deze inspanningen zullen blijven steunen in hun rol als medewetgever. Want ook binnen het huidige grondwettelijke stelsel rust op ons allemaal de verantwoordelijkheid om recht te doen aan de positie van provincies, gemeenten en de openbare lichamen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark