

Een nieuw sociaal contract met gemeenten, provincies en waterschappen

Hoofddoel

Het voorliggende voorstel verankert het recht op lokaal zelfbestuur via gemeenten en provincies in de Grondwet. Nederland is van oudsher een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn decentrale rechtsgemeenschappen waarbinnen op democratische wijze wordt besloten over collectieve aangelegenheden. Maar wel binnen de kaders van de Grondwet en formele wetten. Dit voorstel legt een normatief fundament onder de ordening van het openbaar bestuur, waarmee ook een materiële basis voor constitutionele toetsing ontstaat. De toedeling van taken en bevoegdheden aan decentrale overheden hoort weloverwogen plaats te vinden, op basis van het subsidiariteitsprincipe, met respect voor lokale autonomie en met waarborgen voor de benodigde beleidsmatige en financiële ruimte. Het voorstel dwingt de wetgever tevens tot het terugdringen van niet democratisch gelegitimeerde regionale hulpstructuren.

Wat is het probleem

Al geruime tijd wordt geconstateerd dat de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden in de praktijk onvoldoende recht doen aan het uitgangspunt dat decentrale rechtsgemeenschappen als volwaardige bestuurslagen moeten kunnen functioneren (zie o.m. ROB 2021, VNG 2021, Raad van State 2021). Een keuze van de wetgever voor de uitoefening van taken en bevoegdheden door decentrale overheden gaat zelden gepaard met de beleids- en financiële ruimte die horen bij deze vorm van democratisch zelfbestuur. Gemeenten en provincies ervaren dat zij worden behandeld als uitvoeringskantoren van het Rijk. Decentralisaties gaan bovendien vaak gepaard met forse efficiencykortingen die de taakuitoefening onder financiële druk zetten. Deze spanning heeft mede geleid tot een sterke regionalisering van beleidsvorming en uitvoering. Deze ontwikkeling is deels door gemeenten zelf in de hand gewerkt, maar vaak ook op centraal niveau gestimuleerd door wetgeving of door departementen. Voor de lokale en provinciale democratie levert dit serieuze beperkingen op in sturing en controle.

Het Nederlandse parlement ratificeerde in 1991 het Europees Handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa. Het Handvest onderkent dat aan gemeenten en provincies autonomie toekomt: zij moeten op hun grondgebied zelfstandig kunnen besturen. Hun bevoegdheid moet substantieel zijn en ambten van andere bestuurslagen mogen pas optreden als zaken niet aan decentrale ambten kunnen worden overgelaten. De rapporteurs van de Raad constateren in hun visitatie (2021) dat het decentraal bestuur en de decentrale democratie in Nederland niet goed geborgd zijn. Zij wijzen onder meer op het gebrek aan financiële autonomie van decentrale overheden, het groeiend aantal taken dat in medebewind en met te weinig geld moet worden uitgevoerd, de sterke regionalisering van het bestuur zonder voldoende democratische controle en verantwoording en de grote afhankelijkheid van rijksfinanciering. Deze bevindingen worden ook op nationaal niveau onderschreven. De VNG (2021) constateert dat er sprake is van 'erosie van de lokale democratie'. Emeritus hoogleraar staatsrecht Elzinga (2021) spreekt van een 'rommelig decentraal bestuur'. En de Raad voor het Openbaar Bestuur (2021, 2024) ziet een 'disbalans tussen taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging' die door diverse actuele opgaven alleen maar verder lijkt toe te nemen.

Wat is de oplossing

De Grondwet is het normatieve vertrekpunt voor de inrichting van het openbaar bestuur en voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen. In de praktijk geeft de Grondwet onvoldoende richting aan deze ordening; het constitutionele recht is weinig normatief als het gaat om afdwingbare normen over de positie van decentrale overheden en hun ambten (Van Haaren-Dresens 2018). Ook de Raad

van Europa stelt dat de positie van decentrale overheden in de Grondwet onvoldoende is geborgd. Materiële normen zijn voor een deel wel terug te vinden wel in organieke wetgeving en worden ook actief door adviesorganen omarmd en politiek-bestuurlijk herbevestigd. Maar in de praktijk worden zij onvoldoende nageleefd. Het voorstel van Nieuw Sociaal Contract is om helder in de Grondwet vast te leggen dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. Dit historische gegeven wordt als verworvenheid omarmd; het biedt burgers de mogelijkheid om het overheidsbeleid via inspraak, participatie en kiesrecht op het meest nabije niveau te beïnvloeden. Daarnaast wordt ook het decentralisatiebeginsel in de Grondwet opgenomen: taken en bevoegdheden worden in beginsel belegd bij de meest nabije overheid. Hierbij horen dan ook zo veel mogelijk beleidsvrijheid én voldoende financiële middelen om een taak te kunnen uitvoeren. Door deze principes in de Grondwet te verankeren zal de wetgever steeds moeten beargumenteren waarom er wordt gekozen voor een decentrale of juist centrale uitoefening van taken. Ook zal expliciet aandacht moeten worden besteed aan de goede randvoorwaarden (zoals beleids- en financiële ruimte) en aan de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het centrale en het decentrale niveau. Indien in de toekomst een vorm van constitutionele toetsing achteraf wordt ingericht, dan is hiermee tevens een materiële basis voor de toets gelegd.

Deze wijziging van de Grondwet kan tevens worden gezien als een nadere implementatie van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, dat op 20 maart 1991 door Nederland is geratificeerd. Hierbij zijn destijds een aantal artikelen expliciet uitgesloten, namelijk 7.2 (over sociale voorzieningen voor lokale volksvertegenwoordigers), 8.2 (over beperkingen aan het administratief toezicht), 9.5 (over de bescherming van financieel zwakkere lokale autoriteiten) en 11 (over het aanwenden van rechtsmiddelen om de zelfstandige uitoefening van bevoegdheden alsmede eerbiediging van de beginselen van lokale autonomie te verzekeren).

Wetsvoorstel

	Bestaande tekst	Nieuw
Art. 123	1. Bij de wet kunnen provincies en gemeenten worden opgeheven en nieuwe ingesteld. 2. De wet regelt de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen.	Als eerste lid toevoegen: 1. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Huidige lid 1 en lid 2 wijzigen: 2. Bij de wet kunnen provincies, gemeenten en waterschappen worden opgeheven en nieuwe worden ingesteld. 3. De wet regelt de wijziging van de grenzen van provincies, gemeenten en waterschappen.
Art. 124	1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun bestuur overgelaten. 2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.	Derde lid toevoegen: 3. Bij het regelen van de taken en bevoegdheden van de besturen van provincies en gemeenten wordt deze besturen zoveel mogelijk beleidsvrijheid gelaten.
Art. 124a		Artikel toevoegen: 1. Overheidstaken en -bevoegdheden worden toegekend aan de besturen van gemeenten, tenzij het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd of de aard van de betrokken taak of bevoegdheid anderszins aan

		toekenning aan gemeentebesturen in de weg staat. 2. Onverminderd het eerste lid worden overheidstaken en -bevoegdheden toegekend aan de besturen van provincies, tenzij het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd of de aard van de betrokken taak of bevoegdheid anderszins aan toekenning aan provinciebesturen in de weg staat. 3. Rijk, provincies en gemeenten stellen een Convenant Decentraal Bestuur vast, waarin de toedeling van overheidstaken en -bevoegdheden op de onderscheiden terreinen van overheidszorg, alsmede de interbestuurlijke verhoudingen op basis van de eerste twee leden van dit artikel nader worden uitgewerkt. Het Convenant wordt aan het begin van elke regeerperiode herijkt.
Art. 91 (goedkeuring verdragen)		Lid toevoegen aan artikel: 4. Onder een afwijking van de Grondwet zoals bedoeld in het derde lid wordt tevens verstaan: een substantiële aantasting van de taken, bevoegdheden of van de beleids- of financiële ruimte van decentrale overheden.
Artt. 125-131	Over de rol en bevoegdheden van gemeenteraden, staten, colleges, burgemeester, CdK, verkiezingen en benoemingen. Valt buiten de scope van dit wijzigingsvoorstel.	
Art. 132	1. De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheden van hun besturen. 2. De wet regelt het toezicht op deze besturen. 3. Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen. 4. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang. 5. De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost. 6. De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het rijk.	Artikel wijzigen: 1. De wet regelt het toezicht op de besturen van provincies en gemeenten. Bij de instelling en de uitoefening van het toezicht wordt evenredigheid betracht tussen de aard en ingrijpendheid van het uit te oefenen toezicht en het daarmee te dienen belang. 2. Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen. 3. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang. 4. De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost.

Art. 132a	Caribische openbare lichamen	Niet wijzigen
Art. 132b		Artikel toevoegen: 1. De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het rijk. 2. De besturen van provincies en gemeenten worden van voldoende financiële middelen voorzien om hun taken te kunnen behartigen.
Art. 133	1. De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald. 2. De wet regelt de verordenende en andere bevoegdheden van de besturen van de waterschappen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. 3. De wet regelt het provinciale en andere toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.	Wijzigen lid 1 1. De wet regelt de taken en inrichting van de waterschappen, alsmede samenstelling en bevoegdheden van hun besturen.

Artikelsgewijs

De beginselen die ten grondslag liggen aan de staatkundige ordening van Nederland worden in de Grondwet verankerd. Hieronder wordt de voorgestelde wijziging van artikelen nader toegelicht.

Art. 123

Nederland kan sinds de Grondwet van 1814 worden gekenmerkt als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit essentiële kenmerk van de staatkundige ordening wordt nu in artikel 123 opgenomen. Een klassieke reden om te hechten aan de gedecentraliseerde eenheidsstaat is dat het spreiden van macht over meerdere bestuurslagen bijdraagt aan het voorkomen van machtsconcentratie. Deze structuur stelt ons tevens in staat om op het relevante bestuursniveau in te spelen op specifieke wensen, behoeften en omstandigheden. Ook aan de samenhang tussen beleidsopgaven (integraliteit) kan beter tegemoet worden gekomen op decentraal niveau. Al met al kan decentralisatie van de bestuursmacht bijdragen aan een goed functionerende democratie en een slagvaardig openbaar bestuur. De Regering en het parlement blijven uiteindelijk aanspreekbaar op het functioneren van het bestuurlijk stelsel als geheel. De verhouding tussen het centrale en het decentrale niveau wordt in de Grondwet niet voorgeschreven, maar is dynamisch van aard. Hoewel gemeenten, provincies en waterschappen in de afgelopen eeuwen een continue factor zijn, hebben hun schaal, taken en bevoegdheden, alsmede hun verhouding tot het Rijk, een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Voor deze dynamiek heeft de (Grond-)wetgever altijd ruimte willen laten. Deze ruimte blijft in de voorgestelde wijziging van de artikelen bestaan. Wel worden aan artikelen 124 en 124a bepalingen toegevoegd die richting geven aan de toedeling van taken en bevoegdheden.

Ook waterschappen worden aan artikel 123 toegevoegd, omdat zij een integraal onderdeel zijn van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Waterschappen hebben door de eeuwen heen gezorgd voor continue bestuurlijke aandacht en financiering voor het waterbeheer – een bestaansvoorwaarde voor

Nederland. De bevoegdheid tot opheffen, instellen en reglementeren van waterschappen berust van oudsher bij provinciale staten. De schaal van de waterschappen is de laatste 50 jaar echter snel toegenomen. De grenzen van waterschappen zijn in toenemende mate gebaseerd op de grenzen van watersystemen. Veel waterschappen hebben hierdoor inmiddels een provincie-overstijgend karakter gekregen. In wetten zoals de Waterschapswet en de Waterwet wordt bovendien het bestaan van waterschappen voorondersteld. Het ligt daarom voor de hand om ook de constituerende taak in handen te leggen van de wetgever. De verantwoordelijkheid voor het opheffen en instellen van waterschappen wordt daarom in artikel 123 belegd bij de wetgever. Tegelijk wordt ook artikel 133 gewijzigd; de passage dat het opheffen en instellen van waterschappen geschiedt bij provinciale verordening wordt geschrapt.

Art. 124

In de Grondwet van 1848 kregen gemeenten en provincies een eigen autonome basis, met eigen bestuurs- en financiële bevoegdheden. De gekozen volksvertegenwoordiging (gemeenteraad, provinciale staten) werd het hoogste orgaan. Thorbecke beschouwde gemeenten, provincies en Rijk als autonome kringen die elkaar aanvullen. Hij redeneerde vanuit een organische staatsopvatting, waarin gemeenschappen zichzelf besturen, maar zich ook tot elkaar moeten verhouden. Provincies en gemeenten zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan het Rijk maar mogen – binnen de grenzen van de wet en de Grondwet – zelf keuzes maken.

De autonomie van provincies en gemeenten wordt in het bestaande artikel 124 van de Grondwet ruiterlijk erkend; zij hebben een ‘open huishouding’ en mogen in beginsel alles regelen wat zij voor hun inwoners van belang achten, zo lang het niet in strijd is met de wet. De Grondwet komt hiermee tegemoet aan de eis van Europees Handvest inzake lokale autonomie (art. 2) dat het beginsel van lokale autonomie waar mogelijk in de Grondwet dient te worden erkend. Het gaat volgens het Handvest om ‘het recht en het vermogen van lokale autoriteiten (...) een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren. Daarbij dient zoveel mogelijk vrijheid van handelen te worden toegestaan.’

Met de vrijheid van handelen is het echter problematischer gesteld. Dit heeft alles te maken met het tweede lid van artikel 124. De Rijksoverheid heeft in de afgelopen decennia veel overheidstaken naar zich toegetrokken. Op tal van onderwerpen is wetgeving tot stand gebracht, waarbij de uitvoering in medebewind is opgedragen aan gemeenten en provincies. Aan de uitvoering van deze taken verbindt het Rijk gedetailleerde voorwaarden, voorschriften en verantwoordingseisen. De Gemeentewet (art. 116, lid 1) en de Provinciewet (art. 114, lid 1) dragen de minister van Binnenlandse Zaken weliswaar op om de beleidsvrijheid van het gemeente- en provinciebestuur te bevorderen, maar deze bepalingen hebben in de praktijk geen dam kunnen opwerpen tegen een sterke inperking van de beleidsvrijheid. Artikel 4 van het Europees Handvest stelt: ‘waar bevoegdheden door een centrale of regionale autoriteit aan hen worden gedelegeerd dient de lokale autoriteiten zoveel mogelijk vrijheid van handelen te worden toegestaan bij het aanpassen van hun beleid aan de plaatselijke omstandigheden’. Aan artikel 124 wordt daarom een derde lid toegevoegd, dat beleidsvrijheid als normatieve bouwsteen aan de wetgever meegeeft bij het opdragen van taken aan gemeenten en provincies. Indien er op decentraal niveau geen politiek-bestuurlijke afwegingen gemaakt kunnen worden, en doelmatigheid het enige motief is voor decentralisatie, kan ook een andere uitvoeringsvorm (zoals een gedeconcentreerde rijksdienst of een zelfstandig bestuursorgaan) worden overwogen. Voor participatie en beïnvloeding door burgers, lokale bedrijven en maatschappelijke organisaties is dan immers geen ruimte.

De waterschappen worden buiten dit artikel gelaten, omdat deze functionele overheden geen open maar een gesloten huishouding kennen. Artikel 133 bepaalt dat de wet bepaalt welke taken worden opgedragen aan de waterschappen. Medebewind is voor waterschappen de norm; participatie is vooral relevant voor specifiek belanghebbenden bij de taakuitoefening.

Art 124a (nieuw artikel)

Samen met het Rijk vormen provincies en gemeenten de bestuurlijke hoofdstructuur van het land. Binnen deze hoofdstructuur dient het zwaartepunt van de publieke taakuitoefening te liggen. Een algemeen aanvaard uitgangspunt is dat taken op een zo laag mogelijk niveau, dicht bij de burger belegd moeten worden. De gedachte hierachter is dat de drempel om te participeren in de besluitvorming voor burgers op lokaal niveau relatief laag is. Burgers kunnen op diverse manieren invloed uitoefenen, zoals via inspraak, door consultatie op dorps-, buurt- of wijkniveau, via referenda of door passieve of actieve deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen.

Het decentralisatiebeginsel komt tot uitdrukking in artikel 4 van het Europees Handvest, maar is niet terug te vinden in de Grondwet. Wel dragen de Gemeentewet (art. 117, lid 1) en de Provinciewet (art. 115, lid 1) de minister van Binnenlandse Zaken op om de decentralisatie te bevorderen. De Staatscommissie parlementair stelsel adviseerde in 2018 om ook de 'hoofdpijnen en afwegingskaders' met betrekking tot decentralisaties wettelijk vast te leggen. Met het oog hierop wordt in dit voorstel artikel 124a toegevoegd, waarin als vertrekpunt wordt vastgelegd dat publieke taken in beginsel worden opgedragen aan gemeenten. Dat daarbij sprake moet zijn van een zekere beleidsvrijheid, is hiervoor reeds besproken. De wetgever dient zich er dus rekenschap van te geven dat verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan in de wijze waarop de taak wordt uitgevoerd, of in het niveau van lokale voorzieningen en/of lasten.

Als een taak zich er vanwege doeltreffendheid, doelmatigheid of om andere redenen niet voor leent om op lokaal niveau uitgevoerd te worden, dan komt de provincie in beeld. Ook provincies bieden burgers de mogelijkheid om zowel rechtstreeks als via verkiezingen te participeren. Pas als er nationale belangen aan de orde zijn, of als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid vragen om uniformiteit in beleid en uitvoering, moet de taakuitoefening bij het Rijk worden belegd.

Deze beginselen geven nog nauwelijks antwoord op de vraag welke taak op welk schaalniveau moet worden uitgevoerd. Anders dan in sommige (con-)federale staten geeft onze Grondwet niet expliciet aan op welke terreinen gemeenten en provincies exclusief of gedeeld bevoegd zijn. Ook de organieke wetten maken niet duidelijk welke onderwerpen van overheidszorg worden belegd op lokaal of provinciaal niveau. In de praktijk zijn het de bijzondere wetgever en de vakdepartementen die bepalen welke taken aan decentrale overheden worden toebedeeld en onder welke voorwaarden dat gebeurt. Duidelijke en objectieve criteria op grond waarvan de taaktoedeling plaatsvindt zijn er niet. Een poging om een richtsnoer vast te stellen voor een langere periode in de vorm van een Code Interbestuurlijke Verhoudingen, met een periodieke toetsing door de Raad van State, is sterk verwaterd. Aan de Grondwet wordt daarom nu een lid toegevoegd dat voorschrijft dat Rijk, provincies en gemeenten een Convenant Decentraal Bestuur vaststellen, waarin de toedeling van taken over de bestuurslagen op de onderscheiden domeinen van overheidszorg nader worden uitgewerkt. De beginselen voor de inrichting van het openbaar bestuur zijn hierbij leidend. Een convenant doet recht aan de gelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen en bevordert het maken van concrete afspraken over de rolverdeling tussen overheden op de diverse beleidsterreinen. Aan het begin van elke regeerperiode wordt het Convenant herzien en kan de rolverdeling worden aangepast in het licht van actuele maatschappelijke en politieke opgaven. Dit kan weer aanleiding geven tot de herziening van bijzondere wetgeving.

Het vertrekpunt dat publieke taken in beginsel worden opgedragen aan organen binnen de hoofdstructuur heeft ook gevolgen voor de regionale (hulp-)structuren. De regio verdwijnt voor bijzondere wetgeving als bestuurslaag uit beeld. Dit betekent natuurlijk niet dat er geen ruimte is om op regionaal niveau samen te werken of om een gemeenschappelijke regeling op te richten. Dit is dan een bewuste keuze van decentrale overheden op decentraal niveau. Het recht van lokale autoriteiten om bij de uitvoering van taken samen te werken en zich te verenigen met andere lokale autoriteiten wordt ook erkend in artikel 10 van het Europees Handvest.

Art 91 (wijziging)

Het omarmen van het decentralisatiebeginsel moet gevolgen hebben voor de toetsing van internationale (EU-)verdragen en Europese wetgeving. Het Europese recht legt gemeenten en provincies de laatste jaren steeds meer verplichtingen op, zowel rechtstreeks als via het rijk. Met name bij een herziening van het EU-verdrag en bij de vaststelling van richtlijnen en verordeningen kan de vraag aan de orde zijn of er taken of bevoegdheden worden belegd op Europees niveau die de lokale of provinciale beleidsruimte aantasten en/of gevolgen hebben voor de uitvoering op decentraal niveau. Het toetsen van nieuwe Europese regelgeving op subsidiariteit en proportionaliteit moet primair plaatsvinden door het nationale parlement; hierover bevat het Europees Verdrag (Lissabon) concrete bepalingen. Daarnaast moeten ook gemeenten en provincies zelf alert zijn op de gevolgen van Europese wetgeving voor de eigen beleidsruimte. Het Europees Comité van de Regio's heeft op grond van het Verdrag de bevoegdheid om advies uit te brengen aan de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement over wetgeving en beleid die gevolgen heeft voor decentrale overheden. Ook Nederlandse gemeenten en provincies zijn vertegenwoordigd in dit Comité. Het Comité heeft echter weinig juridische middelen om een negatief oordeel kracht bij te zetten. Het is daarom van belang dat het nationale parlement zich bij het vormen van een subsidiariteitsoordeel verdiept in de gevolgen voor het lokale en regionale niveau. De voorgestelde wijziging van artikel 91 draagt bij aan deze reflectie.

Art. 132

Dit artikel legt de uitgangspunten rond interbestuurlijk toezicht vast. Artikel 8 van het Europees handvest stelt dat elk administratief toezicht op de activiteiten van de lokale autoriteiten in de regel slechts gericht dient te zijn op het verzekeren van de naleving van de wet en de grondwettelijke beginselen. Ook moet er sprake zijn van evenredigheid tussen de interventie van de toezichthoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen. Bij uitvoering in medebewind is ook doelmatigheid een grond voor administratief toezicht.

Uitgangspunt is dus dat decentrale overheden de ruimte hebben om zelf keuzes te maken en vrij moeten (kunnen) zijn van beïnvloeding door andere overheidslichamen. Toezicht en controle moet eerst en vooral horizontaal plaatsvinden op het relevante niveau zelf: door gemeenteraden en provinciale staten. Vertrouwen is de norm. Interbestuurlijk toezicht is nodig in die gevallen dat decentrale overheden handelen in strijd met het recht of algemeen belang. Terughoudendheid is hierbij geboden; met het oog hierop wordt in het eerste lid bepaald dat de intensiteit van het toezicht evenredig moet zijn met het te dienen belang. De beginselen die sinds 2012 zijn vastgelegd in de Wet revitalisering generiek toezicht, het Beleidskader schorsing en vernietiging en het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing worden hiermee deels gecodificeerd.

Art. 132a

De Grondwet bepaalt sinds 2017 dat bij de wet in het Caribische deel van Nederland andere territoriale openbare lichamen dan provincies en gemeenten kunnen worden ingesteld. Op deze

lichamen worden de artikelen 124, 125 en 127 tot en met 132 van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat de voorgestelde wijziging van deze artikelen ook gevolgen heeft voor deze openbare lichamen. Het gaat dan concreet om de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die sinds 2010 deel uitmaken van het land Nederland en dus ook onder de reikwijdte van de Grondwet vallen.

Art. 132b

De huidige bepalingen in de Grondwet zeggen weinig tot niets over de financiële verhoudingen tussen het centrale en decentrale niveau. De wetgever bepaalt slechts welke ruimte decentrale overheden hebben om zelf belastingen te heffen. Volgens artikel 9 van het Europees Handvest hebben lokale autoriteiten binnen het kader van het nationale economische beleid recht op voldoende eigen financiële middelen, waarover zij vrijelijk kunnen beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Ten minste een deel van deze middelen dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij, binnen de grenzen van de wet, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen. Ook moet het financieringsstelsel voldoende gevarieerd van aard zijn en groeicapaciteit hebben, zodat inkomsten gelijke tred houden met de werkelijke groei van kosten van het uitvoeren van taken.

In Nederland is met name de omvang van het belastinggebied van gemeenten beperkt. Dit betekent dat zij in sterke mate afhankelijk zijn van de (rijks-)uitkering via het Gemeentefonds. De omvang van het provinciale belastinggebied is iets groter, maar ook provincies ontvangen het grootste deel van hun inkomsten via de algemene uitkering uit het Provinciefonds. Doeluitkeringen voor wettelijke taken zijn grotendeels afgeschaft; wel is er sprake van een groot aantal specifieke uitkeringen (spuk's) om rijksbeleid uit te voeren. Het bundelen van middelen in de algemene uitkering zou gemeenten en provincies meer ruimte geven om zelf keuzes te maken en budgetten integraal af te wegen. De praktijk is echter vooral dat bezuinigingen en efficiencykortingen bij de decentralisatie van taken aan het zicht worden onttrokken. De toename van de problematiek van 'medebewindstekorten' heeft aanzienlijke en negatieve gevolgen voor de lokale autonomie.

Aan de Grondwet wordt daarom een bepaling toegevoegd dat decentrale overheden voldoende financieel in staat gesteld worden om hun taken uit te voeren. Hiermee krijgen de bepalingen in de Gemeentewet (art. 108, lid 3), de Provinciewet (art. 105, lid 3) en de Financiële Verhoudingswet over een adequate en passende vergoeding van de kosten die horen bij verplichte taakuitvoering in medebewind meer gewicht.

Art. 133

De positie, taken en bevoegdheden van de waterschappen wordt in een apart grondwetsartikel geregeld. Waterschappen worden volgens de huidige bepaling nog steeds bij provinciale verordening opgeheven en opgericht. In de praktijk is de schaal van de waterschappen in de afgelopen jaren flink toegenomen en hebben veel waterschappen een interprovinciaal karakter. Het voorstel is daarom om – net als bij gemeenten en provincies – de wetgever verantwoordelijk te maken voor het opheffen, oprichten en begrenzen van de waterschappen.

Literatuur:

Congres van lokale en regionale overheden van de Raad van Europa, Europees Handvest voor lokale autonomie, Brussel: Council of Europe, april 2013.

Elzinga, D.J. Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur, Winsum, december 2021.

Haaren-Dresens, C.B.M van, Zelfstandigheid in gebondenheid. Een onderzoek naar de vraag hoe de interbestuurlijke verhoudingen en het gerevitaliseerde interbestuurlijk toezicht zich verhouden tot de constitutionele positie van decentrale overheden (dissertatie), Amsterdam: Vrije Universiteit, 2018.

Monitoring Committee van de Raad van Europa, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands, vastgesteld op 26 oktober 2021 in de plenaire vergadering van de Raad van Europa.

Nehmelman, R., I.U. Tappeiner, H.F.M.W. van Rijswijk, H.R.B.M. Kummeling en S. Steenman, De constitutionele inbedding van het waterschap, Nijmegen: Wolf legal publishers, 2011.

Raad van State, Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, 2006.

Raad van State, voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen (W04.20.0440/I), De Haag, 2021.

Raad voor het Openbaar Bestuur, Provincies en gemeenten in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II, Den Haag: ROB, december 2002.

Raad voor het Openbaar Bestuur, Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen, Den Haag: ROB, 2021.

Raad voor het Openbaar Bestuur, Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen, Den Haag: ROB, 2024.

Schaap, L., Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland, Tilburg University, 2012.

Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans, Amsterdam: Boom, 2018.

Stichting Decentraal Bestuur, Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking, Den Haag: Ministerie van BZK, 2020.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Het roer om. Naar nieuwe verhoudingen in het openbaar en decentraal bestuur, Den Haag: VNG, 2021.