

De Staat achter de dijken

prof.dr. Remco Nehmelman

*Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van
hoogleraar Publiek Organisatierecht, in het bijzonder waterbeheer
aan de Universiteit Utrecht op 20 maart 2015.*

COLOFON

Uitgave

© Remco Nehmelman, Universiteit Utrecht, 2015

Verzorging binnenwerk

Miranda Walraven

De Staat achter de dijken

Mijnheer de Rector Magnificus, zeer gewaardeerde
toehoorders,

1 *'Herinnering aan Holland'*

Tussen 1929 en 1933 werkte hier op een steenworp afstand, om precies te zijn op de hoek van de Domstraat en de Voetiusstraat, de advocaat Hendrik Marsman. Hij is niet de geschiedenis ingegaan als bekend advocaat, wel als één van de grootste dichters die Nederland ooit heeft voortgebracht. Marsman schreef het gedicht dat uitgeroepen is tot het gedicht van de twintigste eeuw, getiteld: *'Herinnering aan Holland'*.¹ Het is een prachtig gedicht en veel van mijn vakgenoten hebben het dan ook reeds op enigerlei wijze geciteerd tijdens het schrijven van menig academisch stuk. Ik doe dat vandaag ook, althans een variant daarop, en hoewel ik niet een groot dichter ben, wil ik u deelgenoot maken van de eerste aangepaste regels van dit beroemde gedicht:

*'Denkend aan Holland
zie ik vele besturen
traag door oneindig
laagland gaan,
rijen ondenkbaar
vele bestuurders*

¹ Zie meer over de dichter Hendrik Marsman en tevens het bericht dat zijn gedicht *'Herinnering aan Holland'* uitgeroepen is als het gedicht van de (twintigste) eeuw de website van het Letterkundig Museum:
<http://www.letterkundigmuseum.nl/Default.aspx?tabid=92&BiographyID=44&BiographyName=HendrikMarsman&Mode=BiographyDetails> (laatst geraadpleegd op 13 februari 2015).

*als hoge pluimen
aan den einder staan;
en in de geweldige
ruimte verzonken
de overheidsgebouwen
verspreid door het land,
Rijk, provincies,
gemeenten, zelfstandige bestuursorganen
en gemeenschappelijke regelingen
in een verwarrend verband.'*

Het gedicht gaat verder maar het slot van het gedicht bewaar ik voor later in deze oratie. Ik hoop dat ik u met deze aangepaste versie van het gedicht van Marsman enigszins heb kunnen aangeven waarover ik u in deze oratie wil berichten: hoe is het gesteld met de bestuurlijke inrichting van Nederland? Een geliefd onderwerp in de politiek en ook bij de vakgenoten van de bestuurskunde.² Vanuit juridische hoek is de aandacht voor dit onderwerp de laatste jaren naar mijn opvatting te bescheiden geweest en nu is dan ook een

² Zie voor een uitvoerig overzicht van de talloze rapporten die over de bestuurlijke inrichting van Nederland zijn verschenen het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur (hierna ook: Rob): *Het einde van het blauwdrukdenken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, april 2010, te downloaden op: http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/boekje_advies_het_einde_van_het_bluwdruk-denken_definitief.pdf (geraadpleegd op 13 februari 2015). Vgl. ook de recente oratie van bestuurskundige Klaartje Peters aan de Universiteit van Maastricht van 14 maart 2014 met als titel: 'De lokale staat': <http://www.klaartjepeters.nl/sitefoto/1/De%20Lokale%20Staat-Oratie%20UM-Klaartje%20Peters.pdf> (laatst geraadpleegd op 13 februari 2015). Een klassieker is in dit verband het proefschrift van Theo Toonen: Theo A.J. Toonen *Denken over binnenlands bestuur, Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig onderbouwd*, diss. EUR, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V., 1987.

goed moment om enige staatsrechtelijke duiding over dit onderwerp met u te delen.³

De centrale vraag die ik wil behandelen is of het bestuurlijke model van Thorbecke, en dus bedacht in het midden van de negentiende eeuw, toekomstbestendig is. Daarvoor wil ik allereerst stilstaan bij een korte probleemanalyse. Daaruit zal blijken dat er mijns inziens een groeiend staatsrechtelijk probleem waarneembaar is. Daarvoor zie ik binnen afzienbare termijn slechts één onafwendbare oplossing die gepaard moet gaan met een aantal fundamentele staatsrechtelijke wijzigingen.

Voorts wil ik, gezien een bijzonder deel van mijn leeropdracht, beknopt de positie van het waterschap bespreken. Thorbecke liet dit aloude staatsrechtelijk instituut wijselijk ongemoeid, maar ik wil vandaag toch een poging wagen om te bezien hoe het met het institutionele deel van het Nederlandse waterbeheer is gesteld. Ten slotte wil ik kort ingaan op de vraag op welke manier deze staatsrechtelijke wijzigingen zouden kunnen worden gerealiseerd.

Samenvattend wil ik vandaag in vogelvlucht bezien hoe het is gesteld met het openbaar bestuur in het kleine land achter de dijken. Of zoals men in waterschapstermen zou zeggen: hier volgt een schouw van het Nederlandse openbaar bestuur.

³ Een uitzondering op deze regel betreft een recent proefschrift uit Leiden van Raijmakers, L.M. Raijmakers, *Leidende motieven bij decentralisatie, Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*, Deventer: Kluwer, 2014. Zie voor een juridische beschrijving van het Nederlandse openbaar bestuur onder andere: S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer, 2009. Te wijzen valt voorts op: H. Engels en R. Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland*, Deventer: Kluwer, 2013.

2 Probleemschets: bestuurlijke verwarring

De publieke taak wordt in Nederland door talrijke besturen behartigd. Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, zelfstandige bestuursorganen, publieke samenwerkingsverbanden tussen deze organisaties en private instellingen met een publieke taak. En doorheen dit alles ook nog eens de Europese Unie die de afgelopen jaren een steeds grotere invloed heeft gekregen in de 28 lidstaten van dit Europese samenwerkingsverband en dus ook in Nederland.

Wees gerust, ik kan in de hier resterende 40 minuten niet al deze besturen en hun onderlinge verhoudingen met u doornemen. Ik wil mij voornamelijk concentreren op de klassieke Nederlandse hoofdstructuur van het openbaar bestuur: Rijk, provincie en in het bijzonder de gemeente en het waterschap. Zoals gezegd is deze structuur grotendeels, met uitzondering van de waterschappen, bedacht door Thorbecke. Deze structuur kan worden gezien als het huzarenstuk van de gedecentraliseerde eenheidsstaat die nu al 167 jaar standhoudt.⁴

Thorbecke ontving in het begin van zijn carrière overigens niet altijd de lof die hem later veelal is toegeswaaid. Integendeel; hij werd in de jaren twintig van de negentiende eeuw door sommigen beschuldigd van 'Schwärmerei', aangezien hij dweepte met Duitse spe-

⁴ De metafoor van het zogeheten '*Huis van Thorbecke*' gebruik ik in deze oratie met opzet niet. De metafoor is niet passend bij de ideeën van Thorbecke en uit de recente studie van Raijmakers blijkt voorts dat deze metafoor pas in 1971 voor het eerst is geïntroduceerd door voormalig VVD-politicus Gijs van Ardenne (VVD), vgl. Raijmakers 2014, p. 15.

culatieve filosofen.⁵ De theorieën van deze filosofen stonden in scherp contrast met het destijds in Nederland dominante en nuchtere christelijk humanisme. Deze kritiek werd vooral verwoord door de Utrechtse hoogleraar Philip Willem van Heusde;⁶ hij was het die het werk van Thorbecke omschreef als '*een ondraaglijk geleuter en oudewijvengebabbel*'. Ik zal vandaag proberen deze 'Utrechtse' belediging enigszins recht te zetten.

Thorbecke was een aanhanger van het zogeheten organisch denken dat in zijn zienswijze onder andere betekende dat het bestuurlijk stelsel aan verandering onderhevig kan en moet zijn.⁷ Deze zienswijze komt goed tot uitdrukking in het volgende citaat van zijn hand:

*'Blijven wij staan binnen hetgeen wij van onze voorouders ontvingen; doen wij zelve niets; verzetten wij ons tegen tijdige verbetering dan komt in plaats van verbetering, omkeer van zaken.'*⁸

⁵ Deze anekdote over Thorbecke is afkomstig uit het proefschrift van Drentje over Thorbecke: J. Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*, Amsterdam: Boom, diss. UvA 2004, 671 blz. en wordt eveneens aangehaald in een recensie van de hand van Ronald van Raak in het Historisch Nieuwsblad: R. van Raak, Een onbegrepen denker, *Historisch Nieuwsblad*, 2008, nr. 4, eveneens raadpleegbaar op: <http://www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/6455/een-onbegrepen-denker.html> (laatst geraadpleegd op 17 februari 2015).

⁶ Gewoon hoogleraar geschiedenis, oudheidkunde, welsprekendheid en Griekse taal vanaf 26 januari 1804, vgl. <http://www.universiteitsmuseum.nl/Collectie/Detail/0285-12491> (laatst geraadpleegd op 24 februari 2015).

⁷ Vgl. Raijmakers 2014, p. 55 e.v.

⁸ Johan Rudolf Thorbecke, *Historische schetsen*, Den Haag: Nijhoff, 1872, 2^e druk, p. 67.

Welnu het is volgens mij de hoogste tijd voor verbetering in het lokaal bestuur. Sinds 1 januari 2015 hebben gemeenten er belangrijke zware taken bij gekregen op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen.⁹ Gemeenten zijn met deze forse uitbreiding van taken werkelijk de 'eerste overheid' geworden. Deze opschaling van taken laat daarentegen ook zien dat er zich meer dan ooit een staatsrechtelijk probleem aan het manifesteren is: een vertroebeling van de democratische controle op het lokale overheidshandelen.¹⁰

In het ideale plaatje ziet de controle op bijvoorbeeld de zorg in gemeenteland er als volgt uit: de gemeenteraad bepaalt hoe de zorg eruit gaat zien, wethouders sluiten contracten met zorgverleners, ambtenaren voeren de keukentafelgesprekken en zorgen dat de juiste hulp bij de mensen terecht komt. Gaat er iets mis, dan kan de wethouder ter verantwoording worden geroepen en zelfs weg worden gestuurd door de gemeenteraad en eens in de vier jaar mogen wij

⁹ Zie voor een samenvatting van de nieuwe gemeentelijke taken <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten> (laatst geraadpleegd op 13 februari 2015). Zie ook G.A. van Nijendaal, Drie decentralisaties in het sociale domein, in: *Jaarboek overheidsfinanciën*, 2014, p. 85-99.

¹⁰ Vgl. Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, januari 2015, http://www.rob-rfv.nl/documenten/democratische_legitimiteit_van_samenwerkingsverbanden.pdf (laatst geraadpleegd 13 februari 2015). De Rob constateert in dit rapport een knelpunt van democratische controle bij samenwerking. In de zomer van 2015 verschijnt een rapport waarbij dit knelpunt empirisch is onderzocht. De opdracht voor deze onderzoeken zijn gebaseerd op een motie van het Tweede Kamerlid Bergkamp (D66): *Kamerstukken II 2013-2014*, 33 841, nr. 161. Zie tevens *de Volkskrant* van 15 januari 2015, Raad buitenspel bij inkoop zorg, voorpagina.

als burgers beoordelen of de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren heeft uitgeoefend.

Maar als gezegd is dit het ideale plaatje, de werkelijkheid is veelal anders.¹¹ Veel gemeenten zijn te klein om individueel de vele publieke taken, waaronder de zorg, te dragen; de bestuurs- en financiële last is simpelweg te zwaar.¹² De oplossing wordt gevonden in samenwerking met andere gemeenten;¹³ een op-

¹¹ Zie in dit verband bijvoorbeeld het boekje van: J. Loots en P.H. Peeters, *De gemeenteraad heeft geen toekomst; Er is geen toekomst zonder gemeenteraad*, Eindhoven: Uitgeverij Pepijn BV, tweede druk 2014.

¹² Uit recent onderzoek van *de Volkskrant* bleek dat op het terrein van de recente decentralisaties in de zorg en arbeid inmiddels 42 samenwerkingsverbanden zijn opgericht voor de jeugdzorg; voor de langdurige zorg 57; voor de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) 32; voor de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) 43 en voor de sociale werkvoorziening maar liefst 90 samenwerkingsverbanden, vgl. Sander Heijne in: *de Volkskrant* 15 januari 2015, p. 12. Voor een beeld van alle samenwerkingsverbanden in Nederland is de website Regioatlas indicatief (een website in beheer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties): <http://www.regioatlas.nl/indelingen> (laatst geraadpleegd op 18 februari 2015). Het aantal samenwerkingsverbanden loopt in de honderden en niet zeker is of dit alle samenwerkingsverbanden zijn. Naast de publiekrechtelijke variant wordt nog meer gebruik gemaakt van de privaatrechtelijke variant (zoals een stichting). Zie hiervoor een wat ouder rapport van Berenschot in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over 'interdecentrale' samenwerkingsverbanden: R.J.M.H. de Greef, m.m.v. F. Maas: *Samenwerking tussen decentrale overheden, Een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*, december 2010, Berenschot, raadpleegbaar op: <http://www.arbeidenoverheid.nl/media/48839/samenwerking-tussen-decentrale-overheden.pdf> (laatst geraadpleegd op 18 februari 2018).

¹³ Ik wil op deze plek Rob de Greef (KokxDeVoogd organisatieadviesbureau) bedanken voor het overleg dat ik met hem mocht hebben tijdens de voorbereiding van deze oratie en in het bij-

lossing die de laatste jaren – al dan niet vrijwillig – aan terrein wint en soms zelfs wordt opgelegd van hogerhand, zoals op het gebied van de veiligheid en de ruimtelijke ordening.¹⁴ Nu is op bepaalde onderdelen samenwerking minder bezwaarlijk, bijvoorbeeld bij uitvoeringssamenwerking, maar bij beleidsmatige samenwerking waar sturing en controle van essentieel belang zijn, zoals bij de recente decentralisaties het geval, is een gebrek aan democratische controle funest.

Met deze intergemeentelijke samenwerking begint dan immers de bestuurlijke verwarring en daarmee een verlies aan democratische controle.¹⁵ Om nog maar te zwijgen over de vraag wat te doen als de ene samenwerkende gemeenteraad wel wil bezuinigen op bijvoorbeeld de zorg en de andere niet.

zonder over het onderwerp intergemeentelijke samenwerking; Rob de Greef is de expert voor wat betreft juridische vraagstukken met betrekking tot interbestuurlijke samenwerking in Nederland.

¹⁴ Zie art. 9 Wet veiligheidsregio's (waarin de veiligheidsregio's een verplichte wettelijke grondslag vinden) en art. 5.8, derde lid, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (waarin de verplichte omgevingsdiensten een wettelijke grondslag vinden). Zie over de omgevingsdiensten uitvoerig: D.J. Elzinga, R.J.M.H. de Greef en S.A.J. Munneke, *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk juridische loep*, RuG en VU Amsterdam, 17 april 2014, in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, raadpleegbaar op: <http://www.vng.nl/files/vng/20140508-rapport-elzinga-omgevingsdienst.pdf> (laatst geraadpleegd op 18 februari 2015).

¹⁵ Vgl. onder andere de column van D.J. Elzinga met als titel: Gebonden bestuur moet uit de knoop, *Binnenlands Bestuur*, 3 oktober 2014, raadpleegbaar op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/verbonden-bestuur-moet-uit-de-knoop.9449742.lynkx> (laatst geraadpleegd op 18 februari 2015).

Tel hierbij op dat gemeenten op andere terreinen weer met andere naburige gemeenten samenwerken en dat bovendien doen via de publiekrechtelijke weg door middel van (constructies op basis van de Wet) gemeenschappelijke regelingen en nog vaker, en in mijn ogen bedenkelijker, via privaatrechtelijke constructies, zoals een stichting, en de bestuurlijke ver-warring is compleet.¹⁶

Veel raadsleden zijn het zicht en daarmee hun invloed dan ook kwijt, laat staan dat burgers enig zicht hebben op deze bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden.¹⁷

Niet alleen de ondoorzichtige intergemeentelijke samenwerking is zorgwekkend, ook de toenemende complexiteit van de gemeentelijke taken is mijns inziens een punt van steeds groter wordende zorg.¹⁸ Raadsleden zijn anders dan de leden van de Tweede Kamer 'slechts' parttime volksvertegenwoordigers. Bij de opschaling van taken hebben zij niet meer tijd gekregen om hun controlerende taak uit te oefenen. Uit

¹⁶ Zie over de recente wetswijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen: R.J.M.H. de Greef, De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur, *de Gemeentestem*, afl. 7395 deel I, p. 586-595 en afl. 7397 deel II (met als titel: De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking?), 2013, p. 674-681.

¹⁷ Zie voor de aandacht van de beperkte rol van de burger bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden: Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, november 2006, p. 64 e.v., raadpleegbaar via: <http://www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties.html> (laatst geraadpleegd op 18 februari 2015).

¹⁸ Zie bijvoorbeeld over het zeer complexe dossier inzake het grondbeleid door gemeenten een recente brief van de regering aan de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 2013-2014, 27 581, nr. 50.

onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bleek in 2008 al – en dus nog voor de groot-schalige decentralisaties – dat veel gemeenteraadsleden de werkdruk te hoog vonden.¹⁹ Er wordt te veel vergaderd en de parttime raadsleden worden overvoerd met informatie. Bijkomend gevolg is dat veel raadsleden steeds korter in hun ambt blijven, waardoor de vaardigheid van het zijn van volksvertegenwoordiger en de kennis die daarvoor noodzakelijk is vervagen.²⁰

3 Opschaling van taken = opschaling van organisatie

Kortom, de controlerende taak van de gemeenteraad komt steeds zwaarder onder druk te staan. Controle die met de opschaling van gemeentelijke taken meer dan ooit noodzakelijk is. In een democratische rechtsstaat vraagt macht om een volwaardige tegenmacht.

Voor dit probleem zijn diverse oplossingen denkbaar. De minst ingrijpende oplossing is het opnieuw bedenken en wellicht verbeteren van de controlemechanismen bij intergemeentelijke samenwerking.²¹ Ook moet worden nagedacht over hoe het raadswerk efficiënter en effectiever kan worden uitgeoefend.

¹⁹ Commissie Positie wethouders en raadsleden (Commissie Aarts), *Van werklust naar werklust, Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*, 2008, http://www.politiekadviesbureau.nl/_files/VanWerklustNaarWerklustJasmijnMiete.pdf (laatst geraadpleegd op 27 januari 2015).

²⁰ Vgl. Commissie Positie wethouders en raadsleden 2008 en tevens de strekking van enkele interviews in: Loots & Peeters, 2014.

²¹ Zie voor een innovatief model in het land van Cuijk waar 5 gemeenten met elkaar samenwerken: Ben Peters, Lokale democratie verdient pilot, *de Gelderlander*, 15 november 2014.

Hoewel naar deze oplossingen gezocht moet worden, is naar mijn opvatting een meer rigoureuze oplossing onafwendbaar: bij een opschaling van bestuurlijke taken hoort opschaling van de bestuurlijke organisatie.

Ik realiseer mij al te goed dat ik hier een zeer omstreken vraagstuk opwerp. Opschalen wordt zelfs al getypeerd als ouderwets denken. De nieuwe tijd vraagt juist meer om horizontalisering tussen overheid en burger en daarom om meer doe-democratie, zo wordt gezegd.²² De burger moet naast de overheid staan en meedoen door middel van meer burgerbetrokkenheid in de samenleving. Vanuit het oogpunt van legitimatie valt hier zeker belangrijke winst te behalen, maar het onvoldoende doordenken van de inrichting van het openbaar bestuur lijkt mij onver-

²² Burgerparticipatie door middel van andere vormen van invloed dan verkiezingen is in de eerste plaats hernieuwd bepleit in het geruchtmakende boek van David van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De bezige bij, 2013. Zie uitgebreid over de term Doe-democratie en de uitwerking daarvan de website van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid inzake 'Nieuwe generatie doe-democratie': <http://www.wrr.nl/publicaties/samenvattingen/samenvatting-vertrouwen-in-burgers/6-nieuwe-generatie-doe-democratie/> (laatst geraadpleegd op 18 februari 2015). Vgl. tevens een in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geschreven rapportage: Jurgen de Jong, Bart Litjens en Igno Pröpper, *De 'Doe-democratie': Naar een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving*, 2013, raadpleegbaar op: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/de-%E2%80%98doe-democratie%E2%80%99-naar-een-nieuwe-verhouding-tussen-overheid-en-samenleving/> (laatst geraadpleegd op 18 februari 2015). Voor een recent pleidooi voor de Doe-democratie: Job Cohen, *De vierde D*, oratie Leiden, 9 januari 2015, raadpleegbaar op: <http://media.leidenuniv.nl/legacy/oratie-prof-mr-job-cohen-9-januari-2015.pdf> (laatst geraadpleegd op 18 februari 2015).

standig.²³ Uiteindelijk zal er altijd een publiek orgaan moeten zijn dat een oordeel geeft over een publieke aangelegenheid. Daarvoor zijn onze institutionele democratische structuren in de loop der eeuwen bedacht en ontwikkeld.

Een ander en weerbarstiger argument dat tegen opschaling van de bestuurlijke organisatie wordt gebruikt, is het sociaal-culturele aspect van de gemeente. Mensen identificeren zich met een gemeente, zo wordt gesteld.²⁴ En misschien is dat vanwege de ontzuiling en de secularisering waar, maar hier begeef ik mij op glad ijs.²⁵ Het is volgens mij echter gezonder om het sociaal-culturele leven niet vanuit de gemeente maar vanuit de samenleving, beter te duiden als de

²³ Vgl. de strekking van het betoog van Wim van de Donk, Commissaris van de Koning in de provincie Noord-Brabant. *De centralisatie in het openbaar bestuur, Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*, 11^e Rob-lezing 2014, 12 november 2014, <http://www.rob-rfv.nl/documenten/rob-lezing2014.pdf> (laatst geraadpleegd 13 februari 2015). Van der Donk keert zich aan het einde van zijn lezing vooral tegen de visie van burgemeester van Hilversum Pieter Broertjes, die op 9 september 2014 de *Ben Pauw lezing* hield, met als titel: *Kap een breder pad tussen feiten en beelden, op naar de écht gedecentraliseerde eenheidsstaat*. Broertjes sprak zich hierin uit voor opschaling van gemeenten en een aantal fundamentele wijzigingen in het openbaar bestuur, zie voor de Ben Pauw lezing: <http://dr2.nl/item/662> (laatst geraadpleegd op 18 februari 2015).

²⁴ Vgl. hiervoor onder andere A.H.M. Dölle, *Is het huis van Thorbecke uitgewoond*, *Ars Aequi*, januari 2011, p. 20-24.

²⁵ Hoewel ook het tegenovergestelde wordt betoogd namelijk dat vanwege onder andere de secularisering en de ontzuiling de opkomst van de gemeenteraadsverkiezingen juist lager was dan voorheen, vgl. Marcel Boogers en Julian van Ostaaijen, *Lokale kiezers, lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010*, *Bestuurswetenschappen*, 2011, nr. 6, p. 35-54.

gemeenschap, zelf te laten komen.²⁶ De overheid speelt daarin enkel een faciliterende en daarom beperkte rol.

In de afgelopen decennia zijn overigens talloze voorstellen gedaan voor de herinrichting en optimalisering van de schaalgrootte van de bestuurlijke organisatie in Nederland.²⁷ Ik zal al deze voorstellen vanmiddag niet met u kunnen doornemen, al was het maar omdat u ook toe bent aan een welverdiend weekend.

Ook het huidige kabinet heeft vooralsnog tevergeefs geprobeerd om tot een provinciale en gemeentelijke opschaling te komen.²⁸ Veelal waren de recente plannen van het kabinet ingegeven vanuit de gedachte om de bestuurskracht te vergroten of om bezuinigingen in het openbaar bestuur te realiseren.²⁹ Hoewel ik een

²⁶ Zie voor indicatie van het gegeven dat dorpsbewoners zich voor veel zaken buiten hun eigen woonplaats begeven het recente rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau, Lotte Vermeij m.m.v. Anja Steenbakkers, *Dichtbij huis, Lokale binding en inzet van dorpsbewoners*, Sociaal Cultureel Planbureau, januari 2015, te downloaden op:

http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Dichtbij_huis (laatst geraadpleegd op 18 februari 2015).

²⁷ Voor een fraai overzicht van de vele voorstellen sinds 1947 zie: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken; Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, rapport 2010, p. 65 e.v. (te downloaden op www.rfv.nl).

²⁸ Zie ook het regeerakkoord 2013, *Bruggen slaan*, (kabinet VVD-PvdA), hfd. XIII, Bestuur, p. 40, raadpleegbaar op: <http://www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf> (laatst geraadpleegd op 20 februari 2015).

²⁹ M. Allers, Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, *Economisch Statistische Berichten*, 2010, nr. 95, (4586), pp. 341-342. Zie voor een andere opvatting: H. de Groot, B. van Hulst en J. Wildschut, De kostenvoordelen van schaalvergroting bij gemeenten, *Economisch Statistische Berichten*, 2014, 99, 4678, pp. 87-89. Zie tevens P. Castenmiller en K. Peeters, Opschalen en decentraliseren, *Openbaar bestuur*, december 2013, p. 15-17. Zij pleiten voor meer onderzoek naar de vraag of de

vaag idee heb bij het begrip bestuurskracht en ik op het eerste gezicht ook dacht dat opschaling kostenbesparing zou kunnen betekenen,³⁰ kan ik daarover geen uitspraken doen. Ik maak voor de beoordeling daarvan graag gebruik van de expertise van bestuurskundigen en economen.³¹

Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is opschaling van gemeenten mijns inziens echter binnen afzienbare termijn noodzakelijk voor het herstel en de professionalisering van de democratische controle in en op het openbaar bestuur. Gezocht moet worden naar een optimum van schaalgrootte van iedere gemeente waarbij een belangrijke indicatie is welke gemeenten nu al samenwerken in bovengemeentelijke verbanden

bestuurskracht vergroot wordt bij opschalen; onderzoek is volgens hen wel voorhanden in Denemarken waar vrij recent een grootschalige opschaling van het decentrale bestuur heeft plaatsgevonden en volgens Castenmiller en Peeters de conclusie kan worden getrokken dat de Deense heringedeelde gemeenten goedkoper werken. Zie meer over de Deense herinrichting van het openbaar bestuur: K. Peeters, Decentralisaties in het lokaal bestuur: bestuurlijke lessen uit Denemarken, *Beleid en Maatschappij*, 2014, nr. 1, p. 80-88.

³⁰ Zie over het begrip bestuurskracht: K. Abma, Bestuurskracht en kwaliteit, *Openbaar bestuur*, oktober 2009, p. 21-25. Zie voor een kritisch geluid dat de bestuurskracht niet altijd beter is in een grote gemeente het proefschrift van Jean Schutgens: J.M.L.R. Schutgens, *Met vreemde ogen kijken; Visiteren van gemeentebesturen in vergelijkend perspectief*, diss. OU, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2014.

³¹ Zie voor een kritisch geluid tegen opschaling: M. Allers, Decentralisatie en gemeentelijke opschaling, *Liberaal Reveil*, thema: Herindeling decentraal bestuur, juni 2013, nr. 2, p. 119-124. Voor positievere geluiden onder andere: B. Fennema (oud-burgemeester van Schiermonnikoog, Zuidhorn en Laren), Herindelen of samenwerken?, *Openbaar Bestuur*, juni/juli, 2013, p. 11 en De gemeenten moeten groter, vinden veel burgemeesters, *NRC*, 15 januari 2015.

en te bezien of die samenvallen; in het vakjargon: de congruentie.³²

Als voorbeeld van een nieuwe indeling valt hier te wijzen op een recente en interessante publicatie van Gerard Marlet en Clemens van Woerkens die pleiten voor het terugbrengen van het huidige aantal van 393 gemeenten tot 57 regiogemeenten.³³ In hun betoog stellen zij dat het bij een optimale schaal voor lokaal bestuur niet gaat om een ondergrens van het aantal inwoners, aangezien die volgens hen veelal arbitrair is. Het moet volgens Marlet en Van Woerkens gaan om een optimaal gebied voor het lokaal bestuur, waarbinnen kosten en baten van publieke investeringen in één hand komen te liggen, en de lusten en lasten van beleid door dezelfde mensen worden gevoeld. Zij stellen vervolgens dat er in Nederland 57 van dergelijke gebieden, en dus nieuwe regiogemeenten, zijn. Iedere regiogemeente kent één grote stad die een nauwe relatie met de ommelanden of omstreken heeft. Deze omstreken kunnen niet zonder de stad, maar de stad kan eveneens niet zonder de omstreken.³⁴

³² Zie bijvoorbeeld de website: <http://www.regioatlas.nl/> (laatst geraadpleegd op 20 februari 2015).

³³ Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, *De nieuwe gemeentekaart*; naast een bijdrage van beide auteurs is tevens een nieuwe gemeentelijke kaart van Nederland die zij hebben bedacht integraal raadpleegbaar op: http://www.atlasvoorgemeenten.nl/images/downloads/De_nieuwe_gemeentekaart_van_Nederland_publicatie.pdf (laatst geraadpleegd op 16 februari 2015).

³⁴ Als nieuwe naam voor de regiogemeenten, veelal een niet te onderschatten aspect bij gemeentelijke herindelingen, stellen zij voor de naam van de 57 kernsteden te hanteren aangevuld met de term omstreken; voor Utrecht zou dat dus Utrecht en omstreken gaan worden, vgl. noot 33, zie ook Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, *Atlas van 2012 voor gemeenten, Naar*

Ik durf vooralsnog niet vast te stellen of 57 gemeenten het ideale getal is; daarvoor is aanvullend onderzoek noodzakelijk. Hierbij moet overigens worden gerealiseerd dat de ultieme schaal, de eeuwige queeste in het openbaar bestuur, niet te vinden is. Dat het huidige aantal gemeenten te veel is, is volgens mij echter evident. Voor de zoektocht naar de nieuwe gemeentegrenzen is in mijn ogen bepalend dat intergemeentelijke samenwerking de uitzondering op de regel dient te zijn. Kaderstelling van en controle op gemeentelijke bestuurlijke taken dient in de regel bij de gemeenteraad te liggen en slechts bij uitzondering bij een gemeentelijk samenwerkingsverband.

4 Naar een volwassen decentraal bestuur

4.1 Inleiding

Vanwege mijn zojuist geschetste pleidooi voor opschaling van gemeenten is mij recentelijk wel eens verweten nogal Haags te denken. Ik heb inderdaad mijn departementale blik nooit helemaal verloren, en volgens mij is daar op dit punt niets mis mee. Gemeentelijke opschaling is bovendien het eerste deel van mijn verhaal; het tweede deel van mijn betoog is vooralsnog niet erg Haags en laat ik die dan maar Utrechts noemen.

Simpele toepassing van de Wet algemene regels herindeling³⁵ is namelijk niet voldoende.³⁶ Bij opschaling hoort naar mijn opvatting ook een volwassen bestuur-

een optimale gemeentegrootte, Nijmegen: VOC Uitgevers, p. 13 e.v.

³⁵ *Stb.* 1984, 475.

³⁶ Vgl. ook Pieter Broertjes op 9 september 2014 tijdens de Ben Pauw lezing; zie hiervoor <http://dr2.nl/item/662> (laatst geraadpleegd op 18 februari 2015).

lijke of anders gezegd nieuwe staatsrechtelijke inrichting van de grotere gemeenten. Wie groeit, moet ook meer autonomie worden gegeven en meer zeggenschap krijgen over van hogerhand opgelegde taken. Het is wellicht een opmerkelijke parallel maar mijns inziens vergelijkbaar met een kind dat naarmate het groeit ook meer autonomie moet worden gegeven ten opzichte van zijn ouders; hoe moeilijk dat soms ook is, weet ik uit eigen ervaring. Groter groeiende gemeenten moeten 'volwassen' worden behandeld door de centrale overheid en leren om meer op eigen benen te staan. Daarvoor zijn naar mijn opvatting twee substantiële materiële wijzigingen en vijf institutionele staatsrechtelijke aanpassingen noodzakelijk.

4.2 Verbetering (grond)wettelijke decentralisatie

Allereerst is het opnieuw doordenken van het begrip autonomie elementair.³⁷ Aan de basis hiervan hoort een discussie over hoofdstuk 7 van de Grondwet, waarin de decentralisatie wordt gereguleerd. Welbeschouwd ademen deze bepalingen, die sinds 1983 in dit hoofdstuk zijn vervat, meer de gedachte uit van de eenheidsstaat dan die van decentralisatie.³⁸

Bij grotere gemeenten hoort meer autonomie die in de eerste plaats tot uitdrukking dient te worden gebracht in de Grondwet. Voor de verbetering van de grondwettelijke verankering van de gemeentelijke

³⁷ De grondwettelijke bepaling die de grondslag vormt voor autonomie is artikel 124, eerste lid, Grondwet en luidt: '*Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.*'

³⁸ A.H.M. Dölle, *Wie doet de huishouding*, oratie RuG, 1999 in: A.H.M. Dölle, *Bezield Staatsrecht, Een bloemlezing uit het wetenschappelijk werk van A.H.M. Dölle*, onder redactie van Hansko Broeksteeg, Dineke Dölle-Uildriks, Eric Janse de Jonge en Pia Lokin Sassen, Deventer: Kluwer, 2014, p. 191-215.

autonomie zou gedacht kunnen worden aan eerdere voorstellen zoals gedaan door Alfons Dölle. Hij pleitte er in zijn oratie – uitgesproken in 1999 – onder andere voor om in artikel 124, eerste lid van de Grondwet vast te leggen dat de regeling en het bestuur van de gemeentelijke huishouding, in het jargon de autonomie, enkel plaatsvinden binnen de grenzen van de wet. Deze toevoeging brengt beter tot uitdrukking dat *inperking van de autonomie* slechts kan geschieden door de wetgever die de eerste en hoogste uitlegger is van grondwettelijke bepalingen.³⁹

Interessant is voorts om onderdelen van die autonomie in de organieke wet te benoemen; in de Gemeentewet dus.⁴⁰ Dit benoemen moet dan weliswaar door het orgaan gebeuren dat de autonomie de laatste decennia behoorlijk heeft uitgehold, te weten de (formele) wetgever, maar een wettelijke fixatie van een niet uitputtende lijst van autonome taken in de Gemeentewet is het overdenken waard. Het geeft een indicatie op welke terreinen de wetgever in ieder geval uitermate terughoudend moet zijn indien er plannen zijn om te interveniëren in deze autonome gemeentelijke taken.⁴¹

³⁹ Een parallel kan hier worden getrokken met betrekking tot de (legalistische) beperkingsdoctrine van grondrechten, vgl. M.C.B. Burkens, *Beperking van grondrechten*, diss. UU, Deventer: Kluwer, 1971.

⁴⁰ Dölle, 1999, herdruk in 2014, p. 191-215.

⁴¹ Parlement en regering dienen dan uitdrukkelijk aan te geven welke onderdelen voor de lange en middellange termijn aan autonomie in de Gemeentewet worden geconsolideerd, vgl. Dölle 1999, herdruk 2014, p. 208 en 209. Deze voorstellen doen bovendien tevens meer recht aan de uitgangspunten van het Europees Handvest inzake lokale autonomie (*Trb.* 1987, 63). Vgl. ook: R. Nehmelman, Recht doen aan het decentralisatiebeginsel, in: P.J.J. van Buuren e.a. (red.), *Toonbeelden; gedachten over provinciaal omgevingsrecht ter herinnering aan Toon de Gier*, Deventer: Kluwer, 2013, p. 91-102.

Om deze bescherming nog beter tot zijn recht te laten komen zou voorts kunnen worden gedacht om de Gemeentewet zelf, en wellicht ook andere organieke wetten, een betere wettelijke bescherming te geven dan nu het geval. Ik denk hierbij aan een idee afkomstig uit het Franse staatsrecht waarbij een zwaardere wijzigingsprocedure van de Gemeentewet een betere borging garandeert voor de gemeentewettelijke bepalingen.⁴²

4.3 *Verruiming gemeentelijk belastinggebied*

Een volgende wijziging die noodzakelijk is, betreft de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Wie groter wordt moet meer op eigen benen staan. Wie dacht dat gemeenten zich altijd grotendeels zelf financieren heeft het mis. Het geld dat gemeenten nodig hebben voor de bekostiging van gemeentelijke taken is voor het overgrote deel afkomstig uit de rijksbegroting. Deze financiële banden tussen Rijk en gemeenten worden ook wel de gouden koorden genoemd, waarbij komt dat als het regent in Den Haag, het plenst in gemeenteland.⁴³

⁴² Zie voor een uitvoerige beschrijving van het leerstuk van gemengde wetgeving en in het bijzonder over de totstandkomingsprocedure van Franse organieke wetten: W.R. Möhlmann, Enkele overwegingen over gemengde wetgeving, in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en M.A.D.W. de Jong, *De staat van wetgeving, opstellen aangeboden aan Prof.mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer, 2009, p. 261-281. Een andere optie is uiteraard het codificeren van een (niet uitputtende) lijst van autonome taken in de Grondwet; het voordeel daarvan is de 'zware' grondwettelijke garantie van de gemeentelijke autonomie, maar dat is tegelijkertijd ook een groot nadeel immers de Grondwet is lastig te wijzigen en daarmee wordt ook het opnemen van nieuwe elementen aan de lijst van autonome taken extra bemoeilijkt.

⁴³ Zie Kirsten Veldhuijzen en Friso de Zeeuw, Gemeentefinanciën schudden op hun grondvesten; Groter gemeentelijk belasting-

De financieringsstroom tussen de rijksoverheid en de gemeenten lijkt eenvoudig en is door Te Wechel en later door Allers met de volgende metafoor omschreven:⁴⁴ gemeenten krijgen zakgeld uit het gemeentefonds, inmiddels de op twee na grootste post op de rijksbegroting.⁴⁵ Daarnaast krijgen zij kleedgeld via de specifieke uitkeringen; geld dus dat geoormerkt wordt gegeven voor specifieke taken. Ten slotte mogen gemeenten in beperkte mate bijverdienen door het hebben van een aantal krantenwijken, waarvan de belangrijkste de onroerendezaakbelasting is. Het is echter goed om zich te realiseren dat de inkomsten uit deze krantenwijken veruit de kleinste inkomstenbron voor gemeenten zijn.⁴⁶

Het gemeentefonds is daarentegen de belangrijkste inkomstenpost en deze middelen zijn dus rechtstreeks afkomstig van de rijksoverheid.⁴⁷ De wetgever heeft er de afgelopen jaren voor gekozen om het gemeentefonds te laten groeien en de specifieke uitkeringen, geoormerkt geld dus, te verkleinen. Op het eerste gezicht lijkt dit een sympathieke gedachte; zakgeld hoef je immers niet per se aan kleding te besteden. Maar wie dacht dat het zakgeld uit het gemeentefonds

gebied was nog nooit zo nodig, onder andere *Het Financieel Dagblad*, 21 juli 2012.

⁴⁴ G.J. Te Wechel, De financiële verhouding vanuit gemeentelijk perspectief, *Economisch Statistische Berichten*, 72 (3607), p. 501-505 en M.A. Allers, De financiering van gemeenten is onnodig ingewikkeld, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jrg. 44, 2012, nr. 1, p. 38-57.

⁴⁵ Allers 2012, p. 38.

⁴⁶ Vgl. onder andere M. Allers en B. Steiner, *Gemeenten in perspectief 2014-2018*, januari 2015, raadpleegbaar op: http://www.coelo.nl/images/rapporten/Gemeenten_in_Perspectief_2014-2018.pdf (laatst geraadpleegd op 20 februari 2015).

⁴⁷ Zie onder andere Allers 2012, p. 40.

vrij besteedbaar is, heeft het wederom mis. Weliswaar wordt deze algemene uitkering formeel niet geoormerkt, maar dat betekent geenszins dat zij vrij besteedbaar is. Door middel van allerlei zogeheten medebewindswetten moet uit het gemeentefonds een hele reeks van voorzieningen en andere kostenposten worden betaald waar gemeenten niet onderuit kunnen. Wat aan geld overblijft, mogen gemeenten voor de financiering van eigen, of mooier gezegd autonoom, beleid gebruiken. Een goed voorbeeld van verplichte medewerking en dus van de uitvoering van een taak van hogerhand, is in dit verband de verplichting van het college van burgemeester en wethouders om de verkiezingen voor de Tweede Kamer te organiseren.⁴⁸ De gemeente moet deze kosten zelf betalen uit de middelen van het gemeentefonds. Het gaat iedere keer om een substantieel bedrag en bij elke kabinetscrisis in Den Haag houdt menig gemeentebestuurder zijn hart dan ook vast. Het onderhoud van het gemeentelijk zwembad zit er bij onverwachte tussentijdse landelijke Kamerverkiezingen dan niet meer in, bij wijze van spreken.

Maar er gloort hier hoop aan de horizon! Niet dat er zomaar ineens meer geld beschikbaar komt in het gemeentefonds, maar recentelijk komen er geluiden uit 'Den Haag' dat het eigen gemeentelijk belasting-

⁴⁸ Sinds dit jaar zijn de gemeenten eveneens verantwoordelijk voor het organiseren van de op 18 maart 2015 uitgeschreven waterschapsverkiezingen. Zie over de financiering aan de gemeente vanuit de rijksoverheid hierover: Circulaire Gecombineerde provinciale staten en waterschapsverkiezingen op 18 maart 2015, te vinden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2014/07/03/circulaire-gecombineerde-provinciale-staten-en-waterschapsverkiezingen-2015-voor-gemeenten-met-meerdere-waterschappen.html> (laatst geraadpleegd op 20 februari 2015).

gebied mag en moet worden vergroot. In de metafoor: de krantenwijken mogen groeien.⁴⁹

U vraagt zich wellicht af waarom het goed zou zijn om gemeenten meer mogelijkheden te geven tot het heffen van eigen belastingen. Het antwoord is betrekkelijk simpel: wie zijn eigen geld uitgeeft, is geneigd dit efficiënter te doen. De lokale overheid moet voor een groter deel dan nu zelf bepalen hoeveel geld men voor een gemeentelijke publieke voorziening over heeft. De noodzakelijke differentiatie die dan ontstaat tussen gemeenten zal voorts eerder leiden tot politieke interesse van de burgers. Dit kan dan vervolgens een kentering betekenen in de dalende opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen, die in 2014 nog slechts 54 procent van de kiesgerechtigde bevolking bedroeg.⁵⁰

Hoewel ik voorstander ben van een vergroting van het gemeentelijk belastinggebied, moet worden gewaakt voor een algehele verhoging van de belastingen voor burgers, anders gezegd: de centrale belastinginkomsten zullen moeten worden verlaagd. Een ander punt van aandacht is dat er weliswaar verschillen mogen en wellicht moeten optreden in het voorzieningenni-

⁴⁹ Eerder had de staatssecretaris van Financiën, Eric Wiebes (VVD), een dergelijke aankondiging ook al gedaan, vgl. *Kamerstukken II* 2014-2015, 32 140, nr. 5 (Keuzes voor een beter belastingstelsel). Recentelijk is de commissie-Rinnooy Kan ingesteld die onder andere advies zal uitbrengen over het vraagstuk met betrekking tot gemeentelijke belastingen, vgl. de website van de VNG: <http://www.vng.nl/persberichten/15-01-08/commissie-rinnooy-kan-adviseert-over-nieuwe-financiering-gemeenten> (laatst geraadpleegd op 20 februari 2015).

⁵⁰ Zie Binnenlands Bestuur: Minder kiezers dan ooit, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/minder-kiezers-dan-ooit.9232503.lynxk> (laatst geraadpleegd op 25 februari 2015).

veau in de nieuwe gemeenten, maar dat op bepaalde elementaire terreinen, zoals de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning, deze verschillen niet zodanig mogen zijn, dat er een ware binnenlandse migratiestroom gaat plaatsvinden.⁵¹ Een goede balans tussen de inkomsten voor gemeenten vanuit de rijksbegroting en de eigen inkomsten is hier van elementair belang.

4.4 Enkele institutionele wijzigingen in het decentrale bestel

Naast meer autonomie voor gemeenten en een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied zijn volgens mij ook vijf institutionele wijzigingen noodzakelijk.

4.4.1 Een nieuw gemeentelijk kiesstelsel

Allereerst moet nagedacht worden over de wijziging van het kiesstelsel op gemeentelijk niveau.⁵² Een reeel probleem dat immers kan ontstaan bij grotere gemeenten is dat de binding tussen kiezer en de gemeenteraadsleden nog minder wordt dan die nu al is. Eén van de mogelijkheden die moet worden onderzocht is of de invoering van een meervoudig districtenstelsel, met wellicht zelfs een meerderheidsstelsel,

⁵¹ Zie over differentiatie in het openbaar bestuur: Raad voor het openbaar bestuur, *Vershil moet er zijn*, 2006, raadpleegbaar op: http://www.rob-rfv.nl/rob/publicaties_rob/publicatie_rob/91/Vershil+moet+er+zijn (laatst geraadpleegd op 20 februari 2015).

⁵² Zie uitvoerig over de modaliteiten in lokale kiesstelsels: H.R.B.M. Kummeling, H. van der Kolk, m.m.v. S.A.H. Denters, T. Dopheide, M.A.D.W. de Jong en E. Renting, *Lokale kiesstelsels vergeleken; Over de vormgeving, het gebruik en de consequenties van lokale kiesstelsels*, Den Haag: VNG uitgeverij, 2002.

hier uitkomst kan bieden.⁵³ Een dergelijk systeem heeft als voordeel dat de band tussen de gemeentelijke kiezers en de gekozenen in de gemeenteraad vermoedelijk groter zal worden.⁵⁴ Een gemeenteraadslid zal in dit systeem minder anoniem zijn dan in het huidige systeem van evenredige vertegenwoordiging.

De meervoudigheid van het nieuwe districtenstelsel houdt in dat in ieder district meer dan één zetel te behalen is om zodoende ook de mogelijkheid te waarborgen dat niet slechts één politieke partij in een bepaald district is vertegenwoordigd. Bezien moet worden welke gevolgen een dergelijk systeem heeft voor de formatie van nieuwe colleges; wellicht dat in dit systeem sneller duidelijk wordt welke politieke kleur de burgemeester en de wethouders zullen krijgen. Dit nieuwe gemeentelijke kiesstelsel kan bovendien worden aangevuld met nieuwe vormen van legitimatie zoals de doe-democratie.⁵⁵ Van dit laatste mogen overigens volgens mij ook weer geen al te grote wonderen worden verwacht; momenteel hebben veel burgers immers weinig tijd en is het juist niet de taak van een volksvertegenwoordiger om complexe en tijdrovende beslissingen namens de bevolking te nemen? Bovendien moet ervoor worden gewaakt dat het niet altijd dezelfde burgers zijn die interesse hebben in deze alternatieve of aanvullende vormen van democratie.

⁵³ Een andere optie die zou moeten worden onderzocht is een meervoudig districtenstelsel met een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Tevens dient, naast een nieuw gemeentelijk kiesstelsel, nagedacht te worden over gedeconcentreerde diensten in de vorm van gemeentelijke regiokantoren die als eerste aanspreekpunt kunnen fungeren in de regiogemeenten.

⁵⁴ Vgl. Kummeling e.a. 2002, par. 2.3 e.v.

⁵⁵ Vgl. noot 22.

4.4.2 Een door de gemeenteraad benoemde burgemeester

Een goed luisteraar hoorde zojuist een tweede institutionele wijziging, namelijk dat ik vooralsnog geen groot voorstander ben van de gekozen burgemeester. Een direct gekozen burgemeester klinkt sympathiek maar als zowel de gemeenteraad als de burgemeester een eigen kiezersmandaat hebben rijst al snel de vraag: wie is de baas? Wel moet een door de gemeenteraad benoemde burgemeester, zoals momenteel feitelijk het geval is, worden 'gelegaliseerd'.⁵⁶ De huidige Kroonbenoeming past niet bij een volwassen gemeente.⁵⁷

4.4.3 Tussentijdse gemeentelijke verkiezingen

Een derde institutionele wijziging die hiermee samenhangt is dat tussentijdse verkiezingen op gemeentelijk niveau in de toekomst essentieel zijn. Nu is dat alleen mogelijk als er een gemeentelijke herindeling plaatsvindt, maar bij een volwaardig politiek systeem hoort dat een politiek gemeentelijk conflict uiteindelijk kan

⁵⁶ Vgl. art. 131 Grondwet, art. 61 en art. 61a-61d Gemeentewet.

⁵⁷ Begin 2005 is hierover al een initiatiefwetsvoorstel (lid Boelhouwer (PvdA) ingediend en momenteel nog steeds (!) in behandeling bij de Tweede Kamer, *Kamerstukken II*, 29 958. Er is de afgelopen tien jaar een groot aantal wetsvoorstellen ingediend (waarvan sommigen inmiddels zijn gestrand) inzake de gekozen burgemeester, voor een overzicht zie: http://www.eerstekamer.nl/trefwoord/gekozen_burgemeesters?zoekrol=vgh5mt4dsdk1 (laatst geraadpleegd 24 februari 2015). Bij de Eerste Kamer is momenteel een initiatiefwetsvoorstel (lid Schouw (D66)) in behandeling waarin de zogeheten Kroonbenoeming (benoeming van de burgemeester door de regering (art. 131 Grondwet)) uit de Grondwet wordt gehaald ('deconstitucionalisering'), *Kamerstukken I*, 2013-2014, 33 239A.

leiden tot het uitschrijven van nieuwe gemeenteraadsverkiezingen.⁵⁸

4.4.4 Verbetering en professionalisering van het raadslidmaatschap

Een vierde institutionele wijziging op lokaal niveau moet worden gezocht in het verbeteren van de positie van het raadslidmaatschap. In de nieuwe grotere gemeenten behoort een raadslid voor het uitoefenen van zijn functie voldoende tijd te krijgen, meer dus dan nu het geval.⁵⁹ De macht van het college van B&W moet, als eerder gezegd, kunnen rekenen op voldoende tegenmacht van de gemeenteraad.⁶⁰

4.4.5 Een nieuwe samenstelling van en rol voor de Eerste Kamer

⁵⁸ Om te voorkomen dat er om de haverklap nieuwe gemeentelijke verkiezingen worden gehouden, kunnen wettelijke barrières worden overwogen zoals een afkoelingstermijn in een politiek conflict of de noodzakelijkheid van het bezien of een lijmpoging, dan wel een andere coalitie, mogelijk is.

⁵⁹ Zie ook: Hoeveel raadsleden hebben een fulltime baan? op: <http://www.gemeenteraad.nl/hoeveel-raadsleden-hebben-een-fulltime-baan/> (laatst geraadpleegd op 24 februari 2015).

⁶⁰ Hoe dat precies vorm moet krijgen is eveneens een vraag die nader moet worden onderzocht. Ik ben namelijk vooralsnog ook nog niet overtuigd dat dit een fulltime raadslidmaatschap zou moeten betekenen, aangezien dat ook zo zijn nadelen kent. Gedacht kan voorts worden aan de invoering van het recent door Bovens voorgestelde algemene wettelijke burgerschapsverlof. Wie een politiek ambt vervult, krijgt daarmee het recht op terugkeer naar zijn of haar oude baan. Dit ter vervanging van de omstreden wachtgeldregeling voor politieke ambtsdragers. Momenteel bestaat een dergelijke verlofregeling alleen voor de publieke sector, maar ook in de private sector zou zo'n aanspraak wellicht kunnen worden gerealiseerd (vgl. voor een samenvatting van de recente oproep van Bovens voor een burgerschapsverlof: <http://event.nederlandrechtsstaat.nl/pitches/id6289/mark-bovens.html> (laatst geraadpleegd op 17 februari 2015).

In de vijfde en laatste plaats moet worden gezien op welke wijze de nieuwe, grotere gemeenten meer invloed kunnen krijgen op de wetgeving die hen raakt. Momenteel moeten gemeenten het doen met een lobby van hun vereniging, de Vereniging Nederlandse Gemeenten in Den Haag, bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een Bestuursakkoord waarin in hoofdlijnen afspraken worden gemaakt tussen het kabinet en de decentrale overheden.⁶¹ Dat is naar mijn idee te mager. Indien het Rijk op grootschalige wijze de decentrale overheden wil inzetten voor de publieke taak, dan moet hun invloed op de centrale besluitvorming die hen raakt ook groter worden.

Ik denk hierbij aan een gewijzigde samenstelling en rol van de Eerste Kamer. Zo zou kunnen worden overwogen de Senaat samen te stellen uit vertegenwoordigers van de decentrale overheden, zoals gemeenteraadsleden, wethouders en burgemeesters en vergelijkbare vertegenwoordigers van de provincies en waterschapsbesturen.⁶²

⁶¹ Zie voor een voorbeeld het *Bestuursakkoord 2011-2015* <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2011/04/21/bestuursakkoord-2011-2015.html> (laatst geraadpleegd op 25 februari 2015).

⁶² Voor de selectie van de decentrale vertegenwoordigers in de Senaat zijn diverse systemen denkbaar waarbij onder andere gedacht kan worden aan interne verkiezingen in de diverse decentrale overheidslagen. Zie voor de invloed van de decentrale of deelstatelijke overheden op centraal niveau (in het bijzonder in de Senaat/Bondsraad) in andere staatsstelsels onder andere: J.L.W. Broeksteeg (bewerking van C.A.J.M. Kortmann), *The French Republic*, in: L.F.M. Besselink e.a. (red.), *Constitutional Law of the EU Member States*, Deventer: Kluwer, 2014, p. 569, i.h.b. p. 597 en in hetzelfde boek: Paul Bovend'Eert en Marten Burkens, *The Federal Republic of Germany*, in: L.F.M. Besselink

Ik zie deze invloed als volgt voor mij: indien een wetsvoorstel substantiële gevolgen heeft voor de decentrale overheden, dan moet de Eerste Kamer in de procedure van wetgeving worden betrokken. Het is daarbij in de eerste plaats aan de Afdeling advisering van de Raad van State of sprake is van een dergelijk wetsvoorstel.⁶³ Hierbij zou aanvullend kunnen worden gedacht aan een subsidiariteitstoets door de decentrale overheden zelf, waarbij een 'gele en oranje kaart procedure', zoals thans wordt gebruikt in de Europese Unie, als voorbeeld kan dienen.⁶⁴

Indien uit deze voorfase volgt dat sprake is van een dergelijk voorstel van wet, volgt na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer tevens een beraadslaging en stemming in de Eerste Kamer. In het geval dat de nieuwe Senaat het wetsvoorstel verworpt, dan kan vervolgens met een verzwaaarde meerderheid in de Tweede Kamer, het wetsvoorstel alsnog worden aangenomen.⁶⁵ Dit ter borging van de eenheidsstaatgedachte. Alle overige wetgeving, de wetsvoorstellen die de decentrale overheden niet sub-

e.a. (red.), *Constitutional Law of the EU Member States*, Deventer: Kluwer, 2014, p. 643, i.h.b. p. 665.

⁶³ Het vastleggen van onderwerpen met betrekking tot de gemeentelijke autonomie in de Gemeentewet, waarover ik in paragraaf 4.2 sprak, kan hierbij eveneens behulpzaam zijn. Deze onderwerpen vormen dan een indicatie voor de beoordeling of sprake is van een substantieel decentraal wetsvoorstel.

⁶⁴ Zie voor deze procedure onder andere de website EuropaNu.nl: http://www.europa-nu.nl/id/vhcogh59fsmg/verdrag_van_lissabon_vergroot_rol_van (laatst geraadpleegd 20 februari 2015). Zie tevens: B. van Mourik, Parlementaire controle op Europese Besluitvorming, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2013, nr. 2, p. 256-265.

⁶⁵ Bijvoorbeeld met een drie vijfden meerderheid (vgl. voor deze meerderheid tevens art. 18, eerste lid, Statuut).

stantieel raken, wordt enkel door de Tweede Kamer behandeld.

De huidige Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat krijgt met bovenstaande voorstellen federatieve trekken, maar deze zijn mijns inziens noodzakelijk voor een volwassen relatie tussen het Rijk en de gedecentraliseerde overheden.⁶⁶

5 En wat te doen met de provincies en de waterschappen?

U vraagt zich ondertussen misschien af wat er met de provincies moet gebeuren?⁶⁷ Ik zal daar kort over zijn, gelet op de mij resterende tijd. Afschaffen is mogelijk, maar mijns inziens vooralsnog niet verstandig. Als schakel tussen het Rijk en de nieuwe gemeenten is zeker ruimte voor een beperkt aantal provincies. Misschien is zeven een mooi aantal, resonerend naar de zeven provinciën die in 1579 in deze Aula de Unie van Utrecht sloten, waaraan de glas in lood ramen in deze ruimte met daarin de zeven provinciewapens, ons doen herinneren. Zij legden daarmee een eerste en belangrijke basis voor de Nederlandse staat.⁶⁸ Wat

⁶⁶ Vergelijk voor de fluïditeit in staatsvormen: Patricia Popelier, Het geslacht der engelen. Een dynamisch perspectief voor de vergelijking van staatsvormen, *Chronique de Droit Public/Publicrechtelijke kronieken*, 2008, nr. 2, p. 416-434.

⁶⁷ Zie tevens recentelijk hierover Herman Tjeenk Willink, Lang leve de provincie, essay in: *Binnenlands Bestuur*, 2014, nr. 20, raadpleegbaar op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-organisatie/achtergrond/achtergrond/lang-leve-de-provincie.9454028.lynkx> (laatst geraadpleegd op 24 februari 2015).

⁶⁸ Zie C. Huijsen en G. Waling, *De geboortepapieren van Nederland; De Unie van Utrecht; De apologie van Willem van Oranje en het Plakkaat van Verlating in hedendaags Nederlands*, Amsterdam: Elsevier, 2014. Zie over de Unie van Utrecht uitgebreid: H. Battjes, *Unie van Utrecht (1579)*, in: H. Battjes en

de nieuwe provincies precies zullen moeten doen, is een vraag die eveneens goed moet worden onderzocht. Het waarborgen van de bovengemeentelijke ruimtelijke ordening en infrastructuur, zoals dat nu ook door de provincies gebeurt, lijkt mij daarbij elementair.⁶⁹

Iets langer wil ik hier, gelet ook op een bijzonder deel van mijn leeropdracht, stilstaan bij de waterschappen.⁷⁰ Deze bestuurslaag is mijns inziens de laatste jaren onterecht gezien als een overbodige.⁷¹ Ik zal dat illustreren aan de hand van het laatste deel van het gedicht van Marsman, zoals ik u eerder heb beloofd:

*'(...) de lucht hangt er laag
en de zon wordt er langzaam
in grijze veelkleurige
dampen gesmoord,
en in alle gewesten
wordt de stem van het water
met zijn eeuwige rampen
gevreesd en gehoord.'*

B.P. Vermeulen (red.), *Constitutionele klassiekers*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2007, p. 31 e.v.

⁶⁹ Zie over het mislukte plan van de herindeling van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht de site van de Rijksoverheid:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/noordvleugelprovincie/redenen-samenvoeging-provincies> (laatst geraadpleegd op 24 februari 2015).

⁷⁰ Zie uitgebreid over waterschappen: H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging*, diss. UU, Den Haag: Sdu uitgevers, 2008; F.A.G. Groothuijse, *Water weren*, diss. UU, 2009 en tevens H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Deventer: Kluwer, 2014, i.h.b. hfd. 7, p. 105 e.v.

⁷¹ Zie ook: F.A.G. Groothuijse, Sterke positie van de waterschappen is voor de toekomst van het Nederlandse waterbeheer van eminent belang, *Tijdschrift voor omgevingsrecht*, 2012, nr. 2, p. 31-34.

Het mag duidelijk zijn dat ik hier anders dan in het begin van mijn betoog, niets aan de woorden van de dichter heb veranderd. Daarmee wil ik zeggen dat naar mijn opvatting aan het bestaansrecht van de waterschappen, gezien de bijzondere relatie die Nederland altijd heeft gehad en altijd zal hebben met het water, niet getornd mag worden. Om dit nog beter te illustreren wil ik hier kort de woorden van André Donner, een vooraanstaand staatsrechtelijk jurist uit de 20^e eeuw, citeren:

'(...) staat en overheid worden gekenmerkt door de wetten en regels die zij geven, maar dat is te oppervlakkig. De staat, dat zijn de dijken! Die bescherming tegen onze oudste vijand en vriend hebben wij gezamenlijk om ons heen opgeworpen en wij moeten haar gezamenlijk onderhouden, anders zijn onze veiligheid en welvaart weg. Denk niet alleen aan de zee- en rivierdijken, maar ook aan de kleine polderdijkjes, waardoor wij het water hebben leren beheersen en het dienstbaar hebben gemaakt aan de bevoeiing en andere behoeften (...). Leger en vloot, in andere landen het gewone voorbeeld van noodzakelijke inspanning, zijn voor ons land de dijken (...).'⁷²

Beter kan ik het niet zeggen. De kerntaak van de Nederlandse staat wordt van oudsher gevormd en zal in de toekomst blijvend gevormd worden door een goed en veilig waterbeheer. Zonder droge voeten is een welvarende samenleving überhaupt niet mogelijk.

⁷² C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door A.M. Donner, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 10^e druk, 1977, p. 138.

Het waterbeheer is in Nederland vooralsnog goed geborgd.⁷³ Bovendien heeft deze bestuurslaag de afgelopen jaren laten zien dat opschaling grote voordelen kent.⁷⁴ Toch zie ik een aantal mogelijkheden voor verbetering.

Allereerst zou kunnen worden overwogen om Rijkswaterstaat, althans het deel dat over het waterbeheer gaat, de zogeheten 'natte waterstaat', te laten 'samenvloeien' met de waterschappen.⁷⁵ Gesproken zou in dit verband kunnen worden van Watergewesten. Deze eenwording heeft als voordeel dat het waterbeheer in één hand komt te liggen, iets dat beter aansluit bij de gedachte van één watersysteembeheerder. Nu zijn de waterschappen dat voor de regionale wateren en is Rijkswaterstaat watersysteembeheerder voor het hoofdwatersysteem, waaronder de grote rivieren en de zee.⁷⁶

⁷³ In 2014 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het Nederlandse waterbeheer geëvalueerd en kwam tot de slotsom dat het waterbeheer zeer goed is geborgd. Een punt van zorg was wel dat de Nederlandse burger weinig bewustzijn heeft van het waterbeheer (awareness), vgl. OESO, *Water Governance in the Netherlands; Fit for the Future?*, 2014, raadpleegbaar op: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/water-governance-in-the-netherlands_9789264102637-en#page1 (laatst geraadpleegd op 24 februari 2015).

⁷⁴ Zie hiervoor onder andere Havekes en Van Rijswijk 2014, p. 110. Rond 1950 telde Nederland nog circa 2650 (!) waterschappen; anno 2015 is dat aantal teruggebracht naar 22 waterschappen.

⁷⁵ Vgl. voor een ander alternatief waarbij het 'natte' deel van Rijkswaterstaat wordt getransformeerd in één of twee afzonderlijke waterschappen Herman Havekes tijdens zijn toespraak bij de aanvaarding van de Schilthuispenning op 19 november 2009; een verslag van deze uitreiking met een weergave van zijn toespraak zie: Uitreiking Schilthuispenning aan Herman Havekes, *Het Waterschap*, 2009, nr. 12, p. 26.

⁷⁶ Zie de artikelen 3.1 en 3.2 Waterwet.

In dit eenwordingsmodel is het elementair dat wordt vastgehouden aan het succesvolle financieringsmodel van de huidige waterschappen, die voor het overgrote deel zichzelf financieren door middel van het heffen van eigen belastingen.⁷⁷ Dit betekent weliswaar dat de 'waterbelastingen' omhoog zullen gaan, maar de financiering voor de waterveiligheid is daarmee in Nederland structureel goed op orde. Momenteel verricht de Deltacommissaris weliswaar uitstekend werk door de overheidsdiensten alert te houden voor een afdoende financiering in het Deltafonds voor onder andere het werk van Rijkswaterstaat, maar het heffen van eigen belastingen door de nieuwe watergewesten heeft hier toch mijn voorkeur.⁷⁸ Waterschapsbelastingen mogen namelijk enkel voor de taak van een goed en veilig waterbeheer worden gebruikt. Het grote voordeel is dan ook dat het bijvoorbeeld gelukkig nooit, en dit klinkt vreemd uit de mond van een hoogleraar, mag worden besteed aan de verbetering van het onderwijs. Maar zonder veilige dijken zou ik vandaag hier niet kunnen staan.⁷⁹

De nieuwe watergewesten zouden voorts een grotere doorzettingsmacht ten opzichte van andere openbare lichamen, in het bijzonder de nieuwe gemeenten, moeten krijgen. In ieder geval zou dat moeten gelden voor wat betreft de waterveiligheidstaken. In het huidige model zijn de waterschappen en gemeenten van

⁷⁷ Zie over het huidige financieringsmodel van de waterschappen Havekes en Van Rijswijk 2014, hfd. 17, p. 417 e.v.

⁷⁸ Zie voor meer informatie over de Deltacommissaris: <http://www.deltacommissaris.nl/>

⁷⁹ Vgl. voor het overstromingsrisico op postcodegebied: <http://www.overstroomik.nl/> (laatst geraadpleegd op 19 februari 2015).

een gelijke constitutionele rangorde.⁸⁰ Dit is onwenselijk: de bijzondere water(veiligheids)taak gaat immers voor de algemene gemeentetaken. Deze doorzettingsmacht van de watergewesten zou bovendien ook moeten gelden ten opzichte van de (zeven) provincies.

Hierbij hoort ook dat de nieuwe watergewesten enkel nog rechtstreekse bevoegdheden krijgen van de formele wetgever; de huidige centrale constitutionele rol van de provincies ten opzichte van de waterschappen past, gelet op de zo-even besproken doorzettingsmacht, minder in dit model. Dat betekent bovendien dat de in mijn ogen 'magere' Waterschapswet een equivalent moet worden van de Gemeente- en Provinciewet.

Nagedacht moet eveneens worden over de legitimatie van de nieuwe waterschappen. Aan een goed waterbeheer zijn slechts een zeer beperkt aantal zichtbare politieke aspecten verbonden,⁸¹ of korter gezegd: 'socialist of liberaal, droge voeten willen we allemaal'. Wie echter belastinggeld betaalt, moet een vorm van invloed hebben. Ik denk dat hier getrapte verkiezingen voor de zetels van de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur van de watergewesten door de leden van de (nieuwe) gemeenteraden en provinciale staten een oplossing kunnen zijn.⁸² Ten slotte zouden,

⁸⁰ Zie tevens over dit vraagstuk Groothuijse 2009, p. 290 e.v.

⁸¹ Zie in dit verband: Y. de Koster, Waterschappen polderen te veel, *Binnenlands Bestuur*, 2015, nr. 7, p. 26-27.

⁸² In het recente verleden is een dergelijk voorstel voor getrapte verkiezingen door gemeenteraadsleden voor de leden van het algemeen bestuur van de waterschappen eerder gedaan; de plannen hebben echter nooit de eindstreep gehaald, *Kamerstukken II*, 33 097.

naast het behoud van de geborgde zetels,⁸³ door de regering enkele Kroonleden in deze algemene besturen kunnen worden benoemd die het nationale belang van de waterstaat behartigen.⁸⁴

6 De weg naar bestuurlijke vernieuwing en nieuwe vragen

Ik ben bijna aan het einde van mijn betoog en ik realiseer mij dat ik mij flink heb bezondigd aan het zogeheten blauwdrukdenken; maar als dat ergens mag, dan is dat hier op de universiteit.

De weg naar een nieuwe bestuurlijke inrichting van Nederland is echter net zo belangrijk als het uiteindelijke doel. Om een einde te maken aan het blauwdrukdenken heeft de Raad voor het openbaar bestuur in 2010 een goede aanzet gegeven tot het proces naar bestuurlijke verandering. In enigszins aangepaste vorm zou deze weg er als volgt kunnen uitzien: het huidige kabinet stelt binnen afzienbare tijd enkele kaders met heldere randvoorwaarden voor een nieuwe bestuurlijke inrichting. Gezien het gegeven dat het hier een aangelegenheid betreft die onze oosterburen zouden typeren als 'Chefsache' zou de minister-

⁸³ Wel zou moeten worden nagedacht over de vraag of het kiezerscorps voor de geborgde zetels (art. 12 Waterschapswet) niet slechts één keer stemrecht krijgt, dus niet ook nog eens voor de categorie ingezetenen. In het bijzonder moet dan worden gedacht aan de categorie: ongebouwd (grondeigenaren i.h.b. agrariërs).

⁸⁴ Andere vormen van burgerparticipatie kunnen hierbij aanvullend werken, zie in dit verband onder andere: Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding), *Sneller en beter*, rapport 2008, raadpleegbaar op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/04/21/het-advies-van-de-commissie-versnelling-besluitvorming-infrastructurale-projecten.html> (laatst geraadpleegd op 24 februari 2015).

president hier zelf de rol op zich moeten nemen van programmaminister voor bestuurlijke herinrichting.

Vervolgens zou het kabinet een zogenaamde 'Assemblée van Thorbecke' bijeen moeten roepen, bestaande uit vertegenwoordigers van Rijk,⁸⁵ provincies, gemeenten en waterschappen aangevuld met een gelote, representatieve groep burgers,⁸⁶ die zich in een half jaar tijd intensief beraden en besluiten over een nieuwe bestuurlijke inrichting. Vervolgens wordt het traject van Grondwetsherziening spoedig ingezet waarbij na de volgende verkiezingen nieuwe wetgeving wordt gemaakt en de implementatie volgt van de nieuwe bestuurlijke kaart van Nederland.

⁸⁵ Zie ook Th.C. de Graaf, Zet de fractiechefs in om de senaat te hervormen, *NRC Handelsblad*, *Opinie*, vrijdag 13 februari 2015, p. 16.

⁸⁶ Hoewel alternatieven van democratische besluitvorming goed doordacht moeten worden, is het mijns inziens van groot belang om juist bij dit soort grootschalige operaties burgers samen met de bestuurders en politici te laten oordelen over mogelijke wijzigingen; er schuilt namelijk enerzijds een didactisch element in het betrekken van burgers bij een dergelijk project en anderzijds kan het meer druk leggen op de bestuurders en vooral politici om daadwerkelijke aanpassingen te realiseren. Zie ook de ervaringen die zijn opgedaan bij het Burgerforum kiesstelsel; het Burgerforum kiesstelsel werd ingesteld door toenmalig minister Pechtold (D66) en had 140 leden onder voorzitterschap van Jacobine Geel. De Nationale conventie adviseerde in september 2006 om te experimenteren met de instelling van burgerfora die burgers een rol geven in de beleidsvoorbereidende fase

(http://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltkw7/burgerforum_kiesstelsel (laatst geraadpleegd op 24 februari 2015)). Vgl. tevens voor een recent voorstel voor invloed van burgers in de Grondwetsherzieningsprocedure: K.E. Haan, M.E. de Boer, R. Dekker, R. Nehmelman en J.W. van Rossem & M. Vetzo, De 'kiss of life' voor de Grondwet, *Nederlands Juristenblad*, 2014, nr. 25, p. 1681-1684.

Na deze bestuurlijke 'big bang' rijzen er nieuwe of beter gezegd resteren er andere staatsrechtelijke vragen over bijvoorbeeld de positie van de zelfstandige bestuursorganen; de betekenis van het begrip 'stelselverantwoordelijkheid' en de meest belangrijke: hoe moet de centrale overheid eruit zien nadat de decentrale overheden groot zijn geworden?⁸⁷

'Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgende tijdvak verwarring van beweging,' aldus Thorbecke.⁸⁸ Laten we zijn boodschap ter harte nemen en 'de Staat achter de dijken' voortdurend doordenken en waar nodig aanpassen.

7 Dankwoord

Aan het slot gekomen van mijn oratie wil ik een aantal mensen en instanties bedanken.

Allereerst het College van Bestuur, de Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie en het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht voor het instellen van deze leerstoel en voor het in mij gestelde vertrouwen om deze leerstoel te mogen bekleden. Een woord van dank past in dit verband ook de leden van de benoemingsadviescommissie.

In het bijzonder wil ik op deze plek mijn leermeester bedanken, professor Henk Kummeling. Zowel voor alle inspanningen die je als voormalig decaan hebt geleverd voor de bewerkstelling van deze leerstoel, maar vooral ook voor al je raad en daad als kompaan

⁸⁷ Zie recentelijk over de rol van de centrale overheid nu de decentralisaties zijn ingezet: N.S.J. Koeman, *Decentralisatie, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2015, nr. 2, p. 37-39.

⁸⁸ Thorbecke 1872, p. 67.

in het staatsrecht. Ook Ige Dekker ben ik erkentelijk voor al het werk dat je hebt verricht voor de totstandkoming van deze leerstoel. Ik heb inmiddels eenzelfde plezierige samenwerking met jullie opvolgers Annetje Ottow en Ton Hol mogen ervaren.

Ook het bestuur van de stichting Schilthuisfonds past hier een groot woord van dank. Mede dankzij de financiële steun van deze organisatie is deze leerstoel tot stand gekomen. Ik ben bovendien zeer hartelijk ontvangen in de fascinerende wereld van de waterschappen. In dit verband past een bijzonder woord van dank aan Patrick Poelmann, Alfred van Hall, Gerard Dalhuisen en Herman Havekes.

Een speciaal woord van dank past hier uiteraard aan Marleen van Rijswijk, de andere 'waterprofessor' aan deze faculteit! Marleen dankjewel voor alle steun en vertrouwen die je mij de afgelopen jaren hebt gegeven. Ik waardeer dat enorm.

Ik wil voorts vele collega's van het departement Rechtsgeleerdheid bedanken en in het bijzonder alle collega's van de afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie, zowel het ondersteunend als het wetenschappelijk personeel. Natuurlijk past in dit verband een woord van dank aan mijn dagelijkse staatsrechtelijke vakbroeders- en zusters: Imelda Tappeiner, Paulien de Morree, Jan Willem van Rossem, Wytze van der Woude, Coen Modderman, Simone Wijte en voor decentralisatievraagstukken zeker ook Frank Groothuijse en Daan Korsse.

Ook mijn oud-collega en staatsrechtliefhebber aan de Vrije Universiteit van Amsterdam en 'sparringpartner' bij de voorbereiding van deze oratie Solke Munneke past een woord van dank, vooral ook omdat we soms zo anders over het vakgebied denken!

Ook Ben Schueler, Rob Widdershoven, Philip Langbroek, Henk Addink en Kees van den Bos wil ik hier noemen; jullie hebben mij laten zien dat het academische werk, en zeker dat van een hoogleraar, meer is dan alleen goed onderwijs geven en goed onderzoek doen. Dat laatste had ik overigens al bemerkt toen ik ruim drie jaar geleden met Stijn Franken en Titia de Kramer, en later ook met Coen, samen met een aantal studenten begon aan het opbouwen van een tweede Law College in Utrecht. We vormden een goed team, en samen hebben we toch maar mooi het Tilia-college van de grond getild! Dank jullie wel voor alle teamspirit.

Dat de schriftelijke uitgave van mijn oratie, die u zo dadelijk bij het verlaten van deze Aula zal ontvangen, er zo fraai uitziet is te danken aan Klaartje Hoebe-rechts en Miranda Walraven. Bovendien is Miranda tevens mijn steun en toeverlaat geweest bij de voorbereidingen van mijn oratie; dank jullie wel!

Tevens wil ik mijn collega's bij de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen bedanken. Jullie leren mij telkens weer om met een open geest naar de uitdagingen in het openbaar bestuur te kijken. Ik ervaar het overleg dat ik met jullie mag hebben als een grote meerwaarde in mijn academische werk.

Een groot woord van dank past hier natuurlijk aan mijn familie. Helaas kunnen mijn ouders dit moment niet meer meemaken, maar ik prijs mij gelukkig dat mijn schoonouders en mijn zus er vandaag wel bij kunnen zijn. En uiteraard lieve Karin, Astrid en Noor, om samen met drie vrouwen door het leven te gaan is een prachtig avontuur!

Tot slot een woord aan de studenten: bij mijn zoektocht naar hoe het academisch onderwijs er uit moet zien kwam ik een aansprekende zienswijze tegen van de Amerikaanse filosoof Richard Rorty. Hij was van oordeel dat studenten beter al vroeg moeten leren dat respectabele mensen tegengestelde ideeën kunnen hebben. Inzicht in goed beredeneerde meningsverschillen bevordert de tolerantie en maakt op een natuurlijke manier de vorming van een eigen mening noodzakelijk. Zo'n houding kan alleen worden geleerd als universitair docenten laten zien dat iets niet altijd zo is geweest en iets niet altijd zo hoeft te blijven.⁸⁹ Ik hoop dat ik dat vandaag een 'beetje' heb gedaan.

Ik heb gezegd.

⁸⁹ Geciteerd in: C. Petit 1997, Gevangen en van het eigen taalgebruik, *Filosofie Magazine* 6, no. 6, 20-21, zie ook de oratie van Wil Roebroeks, *Food for thought: naar aanleiding van het menu van de Neandertaler*, Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Archeologie van de Oude Steentijd aan de Universiteit Leiden op vrijdag 3 maart 2000, te raadplegen op: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/5355/OR155.pdf?sequence=1> (geraadpleegd op 27 januari 2015).