



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De verstadstatelijking van Nederland

Barkhuysen, T.

Citation

Barkhuysen, T. (2017). De verstadstatelijking van Nederland. *Nederlands Juristenblad*, 92(3), 175. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/46530>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/46530>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De verstadstatelijking van Nederland

3 Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat staatsrechtelijke ordeningsprincipe impliceert een zekere spanning tussen de centrale overheid en de decentrale overheden, met name gemeenten. Discussies daarover zijn er altijd geweest, maar een aantal ontwikkelingen maakt extra aandacht voor de verhouding centraal en decentraal urgent.

Enerzijds is er sprake van voortschrijdende Europeanisering en globalisering. Regelgeving op veel terreinen komt op Europees of zelfs wereldniveau tot stand. Dit mede in het licht van het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal en meer in het algemeen het streven naar vrijhandel.

Anderzijds en mede als een reactie daarop ontwikkelen steden zich in een globaliserende samenleving steeds meer als entiteiten waarmee burgers zich – in tegenstelling tot de centrale of Europese overheden – goed kunnen identificeren. Entiteiten die meer dan deze andere overheden slagvaardig kunnen optreden en bovendien toespitst op lokale omstandigheden. Zij maken in dat verband veel gebruik van hun autonome bevoegdheid om verordeningen vast te stellen. Lokale overheden worden daarbij steeds assertiever. Zo is er onlangs onder veel belangstelling zelfs een *Global Parliament of Mayors* opgericht dat zich onder meer richt op klimaatverandering, migratie, ongelijkheid en veiligheid.

Tussen dit Europese c.q. globale en het lokale niveau bevindt zich de rijksoverheid. Deze streeft mede uit bezuinigingsmotieven decentralisatie na en legt veel taken bij gemeenten neer. Denk aan de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Gemeenten voeren deze taken in opdracht van het Rijk (in medebewind) uit en krijgen daarbij veel beleidsvrijheid. Ook is er sprake van het uitbreiden van de mogelijkheden van gemeenten om eigen belastingen te heffen.

We zien kortom dat de positie van gemeenten aan belang wint en dat zij op een groot aantal terreinen (beleids)regelgeving kunnen vaststellen die alleen geldt voor hun eigen grondgebied. Zo kennen diverse steden, waaronder Utrecht, speciale milieuzones op basis waarvan het bepaalde typen vervuilende voertuigen niet meer is toegestaan (binnen)steden in te rijden. Weer andere steden kiezen voor specifieke vuurwerkverboden of een helmplicht voor snorfietsen. Hoewel van een iets andere orde kan in dit rijtje ook worden genoemd de praktijk van sommige gemeenten om de handhaving van het drankverkoopverbod aan minderjarigen bij een private organisatie te leggen en in dat verband af te zien van het opleggen van bestuursrechtelijke boetes zoals in de wet voorzien zolang het aantal overtredingen beperkt blijft. Ook op het terrein van de medebewindstaken zoals op het terrein van de zorg kiezen gemeenten gebruikmakend van de toegekende beleidsvrijheid vaak voor een duidelijke eigen koers. Er ontstaan dus steeds meer verschillen tussen gemeenten als het gaat om toepasselijke regelgeving alsmede handhavingspraktijken.

Op zich is deze ontwikkeling positief te waarderen. Zij komt tegemoet aan de wens van burgers om meer

directe invloed dicht bij huis en helpt aldus bij het terugdringen van het toenemend wantrouwen in overheden. Verder kunnen oplossingen voor problemen lokaal op maat worden gesneden waardoor maatregelen ook effectiever kunnen zijn. Daarnaast biedt de lokale aanpak ruimte om bepaalde regels eerst op lokaal niveau te testen alvorens deze mogelijkheid breder toe te passen.

Er zijn echter ook kanttekeningen te plaatsen en het is de vraag of er daarvoor wel voldoende oog is bij gemeenten en bij de rijksoverheid als deze taken decentraliseert (vgl. advies Raad van State Wo4.15.0367/I). Om te beginnen kan de kenbaarheid van regelgeving een probleem vormen. Welke gemeente mag je nu wel en welke niet binnenrijden met een bepaalde dieselauto? Blijft het wel mogelijk om door de bomen het bos te blijven zien als regels in elk van de 388 gemeenten weer anders kunnen zijn, temeer nu we in het kader van de Europese Unie dit soort verschillen juist proberen op te heffen? Een andere vraag is wat een en ander betekent voor, bijvoorbeeld, landelijk opererende (vervoers)organisaties die pregnant met deze verschillen kunnen worden geconfronteerd en daardoor mogelijk schade lijden. Is er binnen gemeenten wel voldoende oog voor de belangen van dit soort externen? Meer in algemene zin rijst de vraag of de verschillen die tussen gemeenten ontstaan in regelgeving of het niveau van voorzieningen wel kunnen worden gerechtvaardigd. Is het wel zo evident dat ouderenzorg in de ene gemeente veel ruimer is dan in de andere? En is niet een potentieel risico daarvan nationaal zorgtoerisme?

Om deze nadelen van de beschreven decentralisatie zoveel mogelijk te voorkomen maar met behoud van de voordelen, is het zaak te borgen dat de nadelen serieus worden meegewogen bij besluitvorming. Concreet betekent dit dat de rijkswetgever nog beter moet bedenken op welke terreinen gemeenten wel en niet eigen regelgeving of beleid mogen vaststellen en, bijvoorbeeld op het terrein van de zorg, nog preciezer bepaalde minima moet garanderen. Bezuinigingen mogen daarbij niet leidend zijn. Verder moet op gemeentelijk niveau daar waar er ruimte is voor eigen (beleids)regelgeving rekening worden gehouden met de externe effecten alsmede de verhouding met de aanpak in andere gemeenten. Daarvoor is een kritische toets aan het gelijkheidsbeginsel nodig. Verder zou kunnen worden overwogen om een meer op economische gevolgen gerichte interne vrij-verkeertoets uit te voeren naar analogie met die onder het EU-recht maar dan zuiver gericht op de nationale effecten. Daarop zou door de betrokken ministers in het kader van het bestuurlijk toezicht streng toezicht moeten worden gehouden. Tevens zou de rechter zich hier kritisch(er) moeten opstellen (terughoudend zijn (ECLI:NL:RVS:2016:3342) over een vuurwerkverbod en (ECLI:NL:RBMNE:2016:339) inzake een inrijverbod). Doen we dit niet dan lopen we het risico dat Nederland een verzameling van te autonoom opererende stadstaten wordt met alle nadelen van dien.

Tom Barkhuysen